

SCHEINWERFER

DAS MAGAZIN GEGEN KORRUPTION APRIL 2024 – 29. JAHRGANG

102



THEMENSCHWERPUNKT

Europawahl 2024



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**
Deutschland e.V.

Die Koalition gegen Korruption.

Wie Europa strate-
gischer Korruption
begegnen müsste
Seite 9

Gastbeitrag der Euro-
päischen Bürgerbeauf-
tragten Emily O'Reilly
Seite 10

Interview mit Andrés
Ritter, stellv. Europäischer
Generalstaatsanwalt
Seite 16

Inhalt



Themenschwerpunkt: Europawahl 2024

Kernforderungen von Transparency Deutschland zur Europawahl 2024	4
Interview mit Bernd Hüttemann, Vorstandsmitglied von Transparency Deutschland	6
Wie Europa strategischer Korruption begegnen müsste	9
Gastbeitrag der Europäischen Bürgerbeauftragten Emily O'Reilly	10
Die EU – Taktgeber der Korruptionsbekämpfung	11
Amazon: Ein Beispiel für „Nischenlobbying“ in der EU?	15
Interview mit Andrés Ritter, stellvertretender Europäischer Generalstaatsanwalt	16
Desinformation und Manipulation: Neue Risiken durch Künstliche Intelligenz	20
Gerichtsurteil im Fokus	22
Nachrichten und Berichte	
Justiz	23
Verwaltung	25
Politik	26

Finanzwesen	28
International	28

Über Transparency

Vorstellung korporativer Mitglieder: Gemeinde Birkenwerder	30
Inside Transparency	32
Korruptionswahrnehmungsindex 2023	34
Vorstellung nationaler Chapter: Transparency Spanien	36
Editorial	3
Rezension	38
Impressum	38

Liebe Leserinnen und Leser,



Deutschland hat in den zurückliegenden Jahren kaum Fortschritte bei der Korruptionsbekämpfung gemacht. So zumindest kann die seit längerem zu beobachtende Stagnation des Landes im Ranking des Corruption Perceptions Index (CPI, vgl. S. 34) interpretiert werden.

Doch ist dieses pessimistische Bild gerechtfertigt? Immerhin ist bei der Korruptionsprävention in den vergangenen Jahren mindestens gesetzgeberisch Einiges erreicht worden: So gibt es inzwischen Regelungen zum Hinweisgeberschutz oder zur Transparenz politischer Interessenvertretung. Und auch die Regeln für Parteispenden oder Nebeneinkünfte von Abgeordneten wurden in den vergangenen Jahren so verändert, dass illegitime Einflussnahme tendenziell erschwert wurde. Dass sich dies nicht positiv im Korruptionsindex niederschlägt, könnte unter anderem in der teils erst anlaufenden Umsetzung der neuen Regelungen wie auch in grundlegenden, durch gesetzgeberische Tätigkeit nicht direkt zu ändernden Einstellungen zum Beispiel einzelner Entscheidungsträger begründet sein.

Ungeachtet konkreter Fortschritte dürfte eine positive Sichtweise in der Öffentlichkeit auf eher wenig Zustimmung stoßen. So zeigt eine Befragung nach der anderen, dass das Vertrauen der Wählenden in Institutionen gefährlich schwindet – wobei Parteien und Medien ebenso von diesem Vertrauensschwund betroffen sind wie staatliche Stellen oder auch NGOs. Viele Menschen an allen Punkten des politischen Spektrums vermuten zudem, dass die wahre Macht im Staate eben nicht bei demokratisch legitimierten Institutionen liege, sondern bei Lobbyisten und Wirtschaftsinteressen.

Zeigt sich hier also so etwas wie ein Paradox der Antikorruptionsarbeit? Wie kann es schließlich sein, dass die Toleranz gegenüber Machtmissbrauch jeglicher

Art schwindet, dass die Regeln gegen Korruption verschärft, verfeinert, weiter ausdifferenziert werden – während zugleich aber das Vertrauen erodiert?

Wie problematisch und wie paradox dieser Vertrauensschwund ist, zeigt der Zulauf zur extremistischen AfD. Problematisch, weil sich die AfD selbst zum Teil mit dubiosen, illegalen Spendenzahlungen finanziert, weil sie die Ukraine dem korrupten Terrorregime in Russland ausliefern will und weil sie demokratieschützende Kontrollinstanzen wie den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in seiner jetzigen Form abschaffen will. Paradox, weil die AfD gerade von denjenigen gewählt wird, die überall ein Komplott korrupter „Eliten“ gegen den rechtschaffenen einfachen Mann, die einfache Frau vermuten.

Zur Verteidigung von Rechtsstaat und Demokratie sind in den vergangenen Wochen und Monaten viele Menschen auf die Straße gegangen. Auch Transparency Deutschland hat hier ein Stoppsignal gesetzt – und jede Form der Zusammenarbeit mit der AfD ebenso wie eine Mitgliedschaft in der Partei für unvereinbar mit unseren Grundwerten erklärt (s. S. 33).

Eine Bewährungsprobe für die freiheitliche Demokratie in Deutschland und Europa steht mit den Wahlen zum Europaparlament schon sehr bald an. Gehen wir also hinaus und sprechen wir darüber, dass der Kampf gegen Machtmissbrauch nicht durch die Abschaffung von Machtkontrolle zu gewinnen ist.

Ihr
Carel Carlowitz Mohn
Stellvertretender Vorsitzender
Transparency Deutschland



Kernforderungen von Transparency Deutschland zur Europawahl 2024

Die Europäische Union ist der größte Standardsetzer im Kampf gegen Korruption und gleichzeitig von Gefahren wie strategischer Korruption bedroht. Vor diesem Hintergrund hat Transparency Deutschland zur Europawahl 2024 drei Kernforderungen formuliert.



Europas junge Demokratie wird von innen und außen angegriffen. Transparency International Deutschland e.V. steht für ein in Freiheit geeintes Europa ein und verteidigt Demokratie und Rechtsstaatlichkeit aktiv mit seinem Kampf gegen Korruption auf allen Ebenen. Europapolitik ist Innenpolitik. Der Angriff auf Europa ist ein Angriff auf Deutschland, das seit 75 Jahren „als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt“ zu dienen sucht.

Vom 6. bis 9. Juni 2024 wählen wir Europäerinnen und Europäer das Europäische Parlament. Bei diesen Wahlen müssen wir alle konsequent für Freiheit und Demokratie eintreten. Denn autoritäre und rechtsextreme Kräfte suchen mit Hilfe des Populismus durch den „Marsch durch die europäischen Institutionen“ die Grundlage für ein friedliches Europa in Wohlstand zu untergraben.

Die Europawahl 2024 ist daher aus zweierlei Sicht für uns bedeutsam:

Auf der einen Seite ist die EU als der größte Standardsetzer der Welt ein enormer Hebel im globalen Kampf gegen die Korruption. Mit ihren Richtlinien zu Hinweisgeberschutz und Geldwäsche hat die EU gemeinsame Antikorruptionsleitplanken für den Binnenmarkt gesetzt. Ferner fungiert die EU als Vorbild bei einzelnen antikorruptionsrelevanten Regelungen für die Mitgliedstaaten, auch für Deutschland. Eine Schwächung der Europäischen Union wäre auch eine Schwächung der sich ent-

wickelnden Instrumente und Mechanismen zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit.

Auf der anderen Seite jedoch muss die EU selbst als Gebilde vor Korruption geschützt werden. Das betrifft sowohl die Bedrohung von außen durch Strategische Korruption als auch die Bedrohung von innen in Form des Missbrauchs von anvertrauter Macht. Ausländische Staaten und Antidemokrat:innen in Europa haben das Ziel, politische Prozesse durch Schwächung demokratischer Institutionen zum eigenen Vorteil zu beeinflussen. Dies betrifft nicht nur die Organe der Europäischen Union, sondern auch die mitgliedstaatlichen und substaatlichen Akteure, als Teil der EU.

Zwar sind die Regeln für Transparenz der Organe und Verhalten von Repräsentant:innen in den EU-Institutionen teilweise stärker etabliert als in den Mitgliedstaaten, jedoch zeigen nicht zuletzt jüngste Korruptionsskandale die Verwundbarkeit des Mehr-Ebenen-Systems der EU. Skandale finden in den europäischen, aber auch in den (sub-)staatlichen Institutionen statt. Korruption in Mitgliedstaaten beeinflusst und bedingt Korruption in den EU-Institutionen und umgekehrt.

Für Transparency Deutschland steht damit außer Frage, dass Europas Demokratie einheitlich und nachhaltig auf allen Ebenen durch bessere Rechtsetzung und Transparenz gestärkt werden muss.

Drei konkrete Kernforderungen haben wir für die neue Legislaturperiode 2024-29 an Parlament, Kommission und Mitgliedstaaten:

1. EU-weite Lobbytransparenz: Wir brauchen Mindeststandards für die Regulierung von Interessenvertretung in der gesamten EU, mit einem verpflichtenden Lobbyregister in allen EU-Mitgliedstaaten, das Recherchen zu den Verbindungen von Einflussnahme mit seinen Knotenpunkten im Mehr-Ebenen-System ermöglicht. Ein unabhängiges Ethikgremium muss Verhaltenskodizes aller EU-Organe überwachen und Verfehlungen ahnden können.

2. Datenbank von EU-Geldempfängern: Wir brauchen einen leicht zugänglichen Überblick, wo Steuermittel, die die EU verantwortet und beschlossen hat, eingesetzt werden. Die geteilte Verwaltung von EU-Geldern darf nicht weiter zu Intransparenz führen, die die Arbeit des Rechnungshofes und der Staatsanwaltschaften erschwert. Insbesondere das Europaparlament muss als gewählter Haushaltskontrolleur wissen, wer die Empfänger sind.

3. Wirksamere Antikorruptionsrichtlinie: Korruptionsbekämpfung muss europaweit besser abgestimmt werden. Die geplante Richtlinie zur Bekämpfung der Korruption kann ein entscheidender Hebel zur EU-weiten Korruptionsbekämpfung werden, muss dabei jedoch besser im Einklang mit oft sehr unterschiedlichem Strafrecht in den Mitgliedstaaten stehen.

Transparency Deutschland wird den kommenden Wahlkampf nutzen, um seinen Beitrag für eine pluralistische Demokratie auf allen Ebenen der Europäischen Union zu leisten. Dazu gehört das Eintreten gegen jegliche autoritären Kräfte, die von innen und außen Freiheit, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie gefährden.

Diese Erklärung hat der Vorstand von Transparency Deutschland am 20. Januar 2024 beschlossen.

BERND HÜTTEMANN, VORSTANDSMITGLIED
VON TRANSPARENCY DEUTSCHLAND

„Wer Europa stärken will, muss die Korruptionsbekämpfung vorantreiben“



Im Interview wirft **Bernd Hüttemann**, Transparency-Vorstandsmitglied und hauptamtlich Generalsekretär der Europäischen Bewegung Deutschland, einen konstruktiv-kritischen Blick auf die aktuellen Bemühungen zur Korruptionsbekämpfung in Europa. Er analysiert die Risiken strategischer Korruption für die EU-Politik und die anstehenden Wahlen – und die Rolle von Transparency in den Diskussionen um Transparenz und Rechtsstaatlichkeit.

INTERVIEW: ANJA SCHÖNE

Wie schätzt du die aktuellen Bestrebungen und Aktivitäten auf europäischer Ebene zur Korruptionsbekämpfung und für mehr Transparenz ein?

Aus meiner Sicht haben wir hier in den zurückliegenden Jahren viele Fortschritte gesehen. Das zeigt insbesondere die Einbeziehung des Ministerrats bei allen Bemühungen um mehr Transparenz und Compliance. Häufig hat die Kommission mit einer Regelung angefangen, dann ist das Parlament nachgezogen. Alle Bemühungen haben Schwächen, aber letztendlich ist der Ministerrat – auch vorangebracht durch die deutsche Ratspräsidentschaft – jetzt auch Teil des sich langsam entwickelnden europäischen Transparenzsystems. Auch das EU-Demokratiepaket, das aktuell auf dem Weg ist, ist ein erster Schritt in die richtige Richtung.

Allerdings wurde mir während der wichtigen Diskussion rund um den Fall der wegen Korruptionsvorwürfen abgesetzten Vizepräsidentin des Europaparlaments Eva Kaili klar, dass immer noch nur wenige Menschen die Funktionsweise und das Prozedere der EU-Ebene wirklich kennen und verstehen. Parlament, Kommission und Rat sind gleichermaßen für die Gesetzgebung verantwortlich. Auch die Mitgliedsstaaten selbst nehmen eine wichtige Rolle in diesem System ein. In der Bewertung der Be-

mühungen sollte man deshalb immer alle Institutionen und Ebenen bedenken.

Ein wesentliches Element ist die Transparenz von Lobbyaktivitäten in Brüssel. Wo steht die EU da?

Lobbyist:innen sind immer da, wo sie Einfluss nehmen können. Je stärker ein Parlament ist, umso mehr Möglichkeiten ergeben sich für Lobbyismus. Und das meine ich zunächst wertneutral. Mit der zunehmenden Bedeutung der EU-Ebene steigen dort die Lobbyaktivitäten. Auf nationaler Ebene konzentrieren sich Lobbyist:innen etwa auf die Gesundheits- oder Rüstungspolitik, weil diese Themen kaum auf europäischer Ebene entschieden werden. Lobbyist:innen, die in Brüssel aktiv sind, sind oft nicht mehr auf nationaler Ebene tätig, weil es dort immer weniger zu regeln gibt.

Seit Einführung des Transparenzregisters 2011 stand man auf EU-Ebene viele Jahre besser da als viele Nationalstaaten. Viele Themen können nur auf europäischer Ebene gelöst werden, deshalb sollten wir die höchsten Maßstäbe an Rechtsstaatlichkeit und Transparenz beim Zustandekommen der Regelungen auf EU-Ebene ansetzen. Aber wir müssen dahin kommen, dass wir das System insgesamt kritisch durchleuchten auf allen Ebenen, inklusive Parlament, Kommission und Rat.

Herausforderungen des Mehr-Ebenen-Systems

Im Mai 2023 hat die EU ein ambitioniertes Anti-Korruptionspaket vorgestellt. Transparency hat das Paket bei einer Anhörung im Bundestag begrüßt und gleichzeitig festgestellt, dass es mit Blick auf die Umsetzung in das deutsche Rechtssystem Herausforderungen gibt. Diese drohen dazu zu führen, dass Deutschland in der EU eine blockierende Rolle einnehmen könnte. Wie siehst du die Chancen auf eine Umsetzung?

Die Antwort darauf hat mehrere Komponenten. Zunächst die zeitliche mit Blick auf den legislativen Prozess: Aufgrund von Wahlkampf, Sommerpause und Kommissionsfindung wird es bis in den Herbst hinein dauern, bis wir hier konkrete Fortschritte sehen werden. Mit Blick auf Deutschlands Position zu diesem Paket ist es auch an uns, gegenüber der Bundesregierung Überzeugungsarbeit zu leisten und darzustellen, wie Antworten auf aus deutscher Sicht neuralgische Punkte gefunden werden können. Es wäre immens wichtig, dass Deutschland in den EU-Verhandlungen eine konstruktive Rolle spielt und nicht am Ende zu den Blockierern gehört.

Der dritte Aspekt dreht sich um die Gretchenfrage: Inwiefern wird sich nach der Wahl im Parlament eine Koalition der demokratischen Mitte bilden? Hier bin ich weiterhin optimistisch. Wir werden ganz sicher einen Ruck hin zu den rechten und linken Extremen sehen, allerdings wird das die demokratische Mehrheit



Gemeinsam für ein transparentes Europa

Transparency Deutschland verbindet seit vielen Jahren eine gegenseitige Mitgliedschaft mit der Europäischen Bewegung Deutschland. Der 1949 gegründete Verein fördert die europäische Integration sowie die grenzüberschreitende Kooperation. Als größtes Netzwerk für Europapolitik in Deutschland hat die EBD derzeit 234 Mitgliedsorganisationen aus Gesellschaft und Wirtschaft.



im Parlament nicht wirklich gefährden. Die Gefahr, dass es keine gute Kommission geben wird, besteht zwar weiterhin, aber ich sehe da nicht unbedingt einen Automatismus nach der Wahl.

Dennoch merken wir, dass rechtsextreme Parteien auf europäischer Ebene zunehmend den Ton angeben. Was können die demokratischen Akteure tun, um diesen Angriffen konstruktiv zu begegnen?

Zum einen gilt es hier im Wahlkampf offen darzulegen, wo es noch Schwächen im System gibt. Die müssen klar benannt werden, aber es darf dabei kein „Blame Game“ geben, nach dem Motto, welche Parteienfamilie ist schlimmer als die andere.

Nichtsdestotrotz brauchen wir mehr klare Kante. Es ist auch wichtig, dass wir als Transparency klar sagen, dass die Regeln zum legislativen Fußabdruck, die sich das Europaparlament selber gegeben hat, schärfer und verbindlicher hätten sein können. Sie hätten zum Beispiel auch

wissenschaftliche Mitarbeiter:innen einbeziehen sollen. Diese Diskussion führen wir ja gerade in Deutschland, aber eben weit aus später als in der EU.

Das heißt: Im Wahlkampf muss eine offene, klare Linie gefahren werden. Wir als Transparency können dem Europäischen Parlament deutlich sagen: „Habt Mut, die eigenen Probleme zu benennen.“ Es gibt zahlreiche gute Ansätze für mehr Transparenz auf EU-Ebene, wie etwa das Lobbyregister, die Transparenzregeln, das EU-Demokratiepaket, den Verhaltenskodex oder die Möglichkeit zur Nutzung von Open Data, um etwa zu wissen, wofür welche Gelder ausgegeben werden. Aber es bleibt Luft nach oben. Das ist letztlich ein Gesamtkunstwerk zwischen allen Institutionen und allen Ebenen, denn die EU ist eine Mehr-Ebenen-Demokratie.

Wenn das rüberkommt, könnte das sogar positiven Schwung in die Wahl bringen. Und es hätte eventuell Auswirkung auf die Kommissionsbildung. Die müsste sich dann deutlich mehr und früher zu Themen wie dem Schutz der Demokratie vor strategischer Korruption oder der besseren Gestaltung der eigenen Compliance-Regeln bekennen, damit die Rechtsstaatlichkeit auf EU-Ebene noch besser funktioniert.

Mit Faktenwissen gegen Populismus

Gerade Rechtspopulisten halten den Eliten der EU insgesamt immer wieder pauschal Korruption vor und missbrauchen damit den Korruptionsbegriff. Warum ist dieser Ansatz so gefährlich und wie kann man ihm entgegentreten?

Hier kann man auf konkrete Beispiele verweisen. Ausgerechnet Maximilian Krahe, der Spitzenkandidat der AfD für die Europawahl, wurde von seiner eigenen rechtsextremen Fraktionsfamilie „Identität und Demokratie“ vorgeworfen, dass er Gelder missbräuchlich genutzt hat.

Parteien wie die AfD nutzen den geringen Wissensstand über die politischen Prozesse in der EU aus. Wer kennt in Deutschland schon Triloge – den aktuellen Standardprozess bei der EU-Gesetzgebung? Aber wenn man nicht weiß, wer wann für welche Entscheidung verantwortlich ist, verfangen Fake News sehr schnell und es ist sehr einfach, Missbräuche dem gesamten System anzulasten.

Damit sind solche populistischen Aussagen gegen „das System“, die ja nicht nur von der AfD kommen, hochgradig gefährlich und verfangen leichter. Deshalb erscheint es mir sinnvoll, zum einen mit Fakten zu arbeiten und zugleich die Grundlagen des politischen Systems auf europäischer Ebene immer wieder zu erklären.

Die Intentionen des Parlamentarismus mit seiner eingebauten Opposition ist es, illegitime Praktiken aufzudecken und Menschen dazu zu bringen, sich nicht illegal zu verhalten. Am gefährlichsten für Demokratie und Rechtsstaat sind die Skandale, die nicht aufgedeckt werden. Wir werden wohl nie herausfinden, wie viel Korruption im Kreml stattfindet; im Europaparlament sehr wohl und das ist ein gutes Zeichen.

Gehen wir einen Schritt weiter auf die Ebene der Nationalstaaten. Es gleicht ja fast einem Treppenwitz, dass die Länder, die der EU-Ebene immer wieder vorwerfen korrupt zu sein, zu den korrupteren Ländern in Europa zählen. Welche Gefahren siehst du in diesem Zusammenhang vor allem nach der Wahl?

Es kommt wohl nicht von ungefähr, dass Ungarn die wirkmächtige Europäische Staatsanwaltschaft nicht anerkennt. Es gibt aber weitere hilfreiche Mechanismen, die in den zurückliegenden Jahren immer weiter verbessert worden sind. Zum Beispiel sind durch das Einfrieren europäischer Zuwendungen Missstände auf nationaler Ebene klar benannt und inzwischen sogar teilweise abgeschafft. Polen ist ein gutes Beispiel dafür. Es gibt also einen positiven Europäisierungseffekt. Gleiches gilt für die Ukraine – Antikorruptionsexpert:innen wie unsere Transparency-Kolleg:innen vor Ort betonen, dass sie ohne die Maßnahmen im Zuge der Annäherungen des Landes an die EU bei der Korruptionsbekämpfung kaum weiterkämen.

Im Fall von Ungarn erleben wir ein Paradox. Auf der einen Seite ist das Land sehr stark eingebunden in die EU-Strukturen. Auf der anderen Seite ist dieses Einbinden eine Art Versicherung, dass das Land nicht ganz abdriftet. Die Bevölkerung, die eher proeuropäisch denkt, hat sich in dieser Situation eingerichtet und Orban nutzt das mit lauterem und unlauteren Mitteln aus.

Entscheidend ist, dass die EU den Weg, den sie schon bei Polen gegangen ist, noch konsequenter weitergeht. Ich glaube, dass auf die Zeit gesehen das System Orban zum Scheitern verurteilt ist. Aber auf dem Weg dahin kann er noch sehr viel Unheil anrichten.

Wie siehst du hier die Rolle von Transparency?

Wir müssen natürlich darauf hinweisen, was im Argen liegt, aber es gibt für uns ein Dilemma: Wenn wir NUR auf die negativen

„Wir werden wohl nie herausfinden, wie viel Korruption im Kreml stattfindet; im Europaparlament sehr wohl und das ist ein gutes Zeichen“

Bernd Hüttemann

Punkte eingehen, die absolut nicht erfüllt sind, würden wir Parteien wie der AfD nur den antidemokratischen Steigbügel halten, ohne ein Problem zu lösen. Und wo ist dann der Maßstab zu den Nationalstaaten oder zur Länder- oder Kommunalebene? Natürlich ist das immer schwierig, weil man häufig Äpfel und Birnen vergleichen muss, da die politischen Systeme unterschiedlich sind. Es ist wichtig, dass wir die Maßnahmen der EU konstruktiv-kritisch einordnen und dabei den Gesamtzusammenhang aller Akteure und Ebenen berücksichtigen. Wir dürfen nie vergessen, dass die Einfallstore zur Korruption auch auf nationaler Ebene liegen.

Wenn es das Europaparlament nicht gäbe, hätten wir andere Korruptionsfelder. Es darf keinen Weg zurück geben von der Demokratisierung der EU. Man darf sich auch nicht verrückt machen lassen von denen, die das gesamte europäische System zerstören wollen.

In welchen Politikfeldern siehst du die EU, insbesondere im Vergleich zu Deutschland, eher als Vorreiter bei der Korruptionsbekämpfung?

Lange war die europäische Ebene in Sachen Transparenz deutlich weiter als die Nationalstaaten. Mit Blick auf Deutschland galt das insbesondere bei Lobbyregelungen, Geldwäsche oder Whistleblowing. Aktuell beobachten wir in Teilen einen Wandel. Es deutet sich an, dass einige Staaten, zum Beispiel Italien, weitergehen. Und auch Deutschland hat zum Beispiel beim Thema Lobbytransparenz deutlich aufgeholt.

Immer wieder ist die Rede von strategischer Korruption. Welche Bedeutung hat sie für die EU-Politik und die Wahlen?

Wir müssen beim Begriff der strategischen Korruption zwei Dinge klar unterscheiden. Bei Fällen wie Katargate oder Aserbaidschan haben wir es mit ganz klassischen Korruptionsfällen zu tun. Diese Länder nutzen korrupte Praktiken, um für sich auf politischer Ebene einen Vorteil zu erlangen.

Auf der anderen Seite gibt es zahlreiche Beispiele von strategischer Korruption und Beeinflussung durch Russland in ganz Europa, von North Stream bis zu Referenden in Italien oder Katalonien. Ich hatte anfangs gedacht, das Bewusstsein darüber würde die europäische Bevölkerung mobilisieren, bei der EU-Wahl für Rechtsstaatlichkeit wählen zu gehen. Das ist häufig auch der Fall, aber leider lässt auch die andere Seite nicht nach bei ihren Beeinflussungsversuchen.

Bei Transparency benennen wir diese strategische Korruption als solche deutlich. Damit machen wir klar, dass Korruptionsbekämpfung und Demokratie untrennbar zusammengehören. Wer Europa stärken will, muss die Korruptionsbekämpfung vorantreiben, und wer die Korruptionsbekämpfung vorantreibt, stärkt damit Europa.

Anja Schöne ist Mitglied der Scheinwerfer-Redaktion und hat den vorliegenden Themenschwerpunkt koordiniert.

Wie Europa strategischer Korruption begegnen müsste

Der Katargate-Skandal löste fassungsloses Staunen und Wellen der Empörung aus. Er steht exemplarisch für Einflussversuche autoritärer Regime in Europa, gegen die unsere Institutionen noch nicht ausreichend gewappnet sind.

MICKAËL ROUMEGOUX ROUELLE



Am 9. Dezember 2022 erfuhr die Öffentlichkeit vom vermeintlich größten Korruptionsskandal in der Geschichte des Europäischen Parlaments. Mehrere aktuelle und ehemalige Europaabgeordnete wurden festgenommen, darunter die damalige

Vizepräsidentin Eva Kaili. Bei den Durchsuchungen beschlagnahmten Ermittler bislang insgesamt 1,5 Millionen Euro in bar.

Hinter dem Skandal sollen Katar und Marokko stecken, die offenbar versucht haben, politische Entscheidungen in der EU zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Der ehemalige EU-Abgeordnete Pier Antonio Panzeri soll mit seinem Verein „Fight Impunity“ die zentrale Figur im Einflussnetzwerk gewesen sein, unterstützt durch Eva Kailis Lebensgefährten Francesco Giorgi.

Dieser Fall erinnert an die „Aserbaidshen-Affäre“. Über ein komplexes Finanzkonstrukt zahlte Aserbaidshens Regime Schmiergelder in Millionenhöhe an Mitglieder der Parlamentarischen Versammlung des Europarats, darunter Bundestagsabgeordnete der CDU/CSU, um unter anderem im Jahr 2013 die Verabschiedung einer Resolution über politische Gefangene zu verhindern. Die Generalstaatsanwaltschaft München hat im Dezember 2023 gegen zwei der verwickelten deutschen Abgeordneten Anklage erhoben.

„Katargate“ oder „Aserbaidshen-Affäre“ sind Paradebeispiele für strategische Korruption. Gerade autokratische Staaten setzen korrumpierende Mittel als Teil ihrer Außenpolitik ein, um die politische Willensbildung in anderen Staaten zum eigenen Vorteil zu beeinflussen.

Dabei stehen geopolitische Interessen im Mittelpunkt. Diese Form der Korruption hat eine destabilisierende Wirkung auf unsere Staaten, die von autokratischen Regimen meist auch angestrebt wird. Deshalb stellt strategische Korruption eine Gefahr für unsere nationale Sicherheit dar, wogegen wir weder auf europäischer noch auf nationaler Ebene ausreichend gewappnet sind.

Die EU hat erste Konsequenzen gezogen: Visa-Erleichterungen für Katar wurden auf Eis gelegt. Im September 2023 beschloss das EU-Parlament neue Karenz- und Transparenzregeln. Abgeordnete müssen nun eine Vermögenserklärung abgeben und ihre Treffen mit Interessenvertretern, auch von Drittstaaten, veröffentlichen.

Während diese Maßnahmen sinnvoll sind, schießt die EU-Kommission mit ihrem legislativen Paket zur „Verteidigung der Demokratie“ gegen den illegitimen Einfluss von außen, in dem auch eine de facto Richtlinie über „ausländische Agenten“ enthalten ist, über das Ziel hinaus. Stattdessen wäre eine EU-Richtlinie geboten, die die Interessenvertretung europaweit einheitlich regelt, eine Vernetzung der Daten der Lobbyregister ermöglicht und Schlupflöcher im Mehr-Ebenen-System schließt – ein Kernanliegen von Transparency Deutschland im anstehenden EU-Wahlkampf. Dazu gehören außerdem verschärfte Regeln zur Transparenz der Finanzierung und zu den Rechenschaftspflichten von Interessenvertretern.

Zudem bleibt ein Kernproblem, dass in Brüssel wie in Berlin das Parlament sich selbst beaufsichtigt. Folglich wurde im EU-Parlament kein einziger der über die Jahre festgestellten Verstöße gegen Transparenzvorschriften ernsthaft geahndet. Deshalb sollte eine unabhängige Ethikbehörde eingerichtet werden, die mit ausreichenden Ressourcen sowie Ermittlungs- und Sanktionsbefugnissen ausgestattet sein muss. Der derzeit diskutierte Vorschlag zur Einrichtung eines interinstitutionellen Kontrollgremiums reicht dafür aus Sicht von Transparency EU nicht aus. In Deutschland fordert Transparency seit vielen Jahren, dass diese Aufgaben von einem unabhängigen Lobbybeauftragten übernommen werden sollten.

Die Europawahlen stehen vor der Tür. Russland wird mit allen Mitteln versuchen, sich einzumischen. Dabei kann der Kreml auf die Unterstützung insbesondere rechtspopulistischer Parteien zählen. Europa und Deutschland müssen der unzulässigen Einflussnahme von außen entschieden entgegenzutreten, um die Resilienz unserer Demokratie zu stärken und das Vertrauen der Bevölkerung in den Rechtsstaat zurückzugewinnen.

Mickaël Roumegoux Rouvelle ist Policy Analyst bei Transparency Deutschland.

Neue Ethikregeln: Ein guter Anfang

Die Reformbemühungen der vergangenen Monate gehen in die richtige Richtung, aber das Europäische Parlament muss mehr tun, um Vertrauen zu sichern.

GASTBEITRAG VON EMILY O'REILLY

Die Entscheidungen, die die Europäer:innen im Juni an den Wahlurnen treffen, werden die Art und Weise bestimmen, wie die EU mit Themen wie Wirtschaftspolitik, Umwelt, Migration und Verteidigung umgeht. Angesichts der zunehmenden Häufigkeit und Schwere klimabedingter Naturkatastrophen, der unvermindert andauernden russischen Invasion in der Ukraine und der drohenden Verschlechterung der transatlantischen Beziehungen steht viel auf dem Spiel. Die Ergebnisse könnten auch schwerwiegende Auswirkungen auf den Zustand der Demokratie in Europa haben – auf das Engagement der Regierungen für Transparenz und Verantwortung für ihr Handeln, die Förderung einer starken Ethikkultur und die Kontrollen, die uns vor Machtmissbrauch schützen.

Viele Faktoren bestimmen, wie und ob die Menschen wählen, aber einer der wichtigsten ist das Vertrauen – nicht nur in die EU selbst, sondern auch in die Bereitschaft derjenigen, die sie wählen, sich für das öffentliche Interesse einzusetzen. Im Europäischen Parlament arbeitet die überwiegende Mehrheit der Abgeordneten gewissenhaft daran, die Interessen ihrer Wähler:innen zu vertreten. Sie mögen in ideologischen oder politischen Fragen unterschiedlicher Meinung sein, aber ihr Engagement für das öffentliche Wohl ist eindeutig.

Wie wir jedoch bei „Katargate“ gesehen haben, besteht die Gefahr, dass eine zu laxe Ethikkultur von wenigen Personen ausgenutzt wird, deren Taten den Ruf der gesamten Institution untergraben können. Unmittelbar nach diesem Skandal gab es viele Ankündigungen, die Ethikregeln des Parlaments zu überarbeiten. Es wurden große Anstrengungen unternommen, um zu verhindern, dass so etwas wieder passiert. Leider erlahmte mit dem Medieninteresse auch ein Teil des Ehrgeizes. Das führte dazu, dass Vorschläge und Initiativen dem politischen Gezerre zum Opfer fielen.

Die Bürger:innen verdienen mehr

Dennoch hat das Parlament letztendlich Fortschritte bei der Stärkung seiner Ethikregeln gemacht. Das Reformpaket, das es Ende letzten Jahres verabschiedete, enthielt eine detaillierte Definition von Interessenkonflikten und eine Verpflichtung

für Parlamentsmitglieder (MdEP), alle Treffen mit registrierten Lobbyist:innen und diplomatischen Vertreter:innen aus Nicht-EU-Ländern zu veröffentlichen. Außerdem wurde eine Abkühlphase für MdEP eingeführt, in der sie keine Lobbyarbeit im Parlament betreiben dürfen.

Es bestehen jedoch nach wie vor erhebliche Bedenken, insbesondere in Bezug auf die Art und Weise, wie die neuen Regeln um- und durchgesetzt werden sollen. So ist nicht klar, wie das Parlament sicherstellen wird, dass die Abgeordneten die Karenzzeit einhalten, oder welche Sanktionen es verhängen wird, wenn sie dies nicht tun. Das Gleiche gilt für die Verpflichtung, Treffen mit Lobbyist:innen und Nicht-EU-Diplomat:innen zu veröffentlichen.

Mit den Reformen wurde auch dem „Beratenden Ausschuss zum Verhalten von Mitgliedern“ (Code of Conduct Advisory Committee) eine proaktivere Rolle zugewiesen. Er darf nun Hinweise über mutmaßliches Fehlverhalten von MdEP entgegennehmen. Dies ist begrüßenswert, aber es ist nicht sicher, wie der Ausschuss diese in der Praxis erhalten und darauf reagieren wird.

Schließlich war es bedauerlich, dass der Reformprozess selbst nicht ausreichend transparent war. Nur eine begrenzte Anzahl von Dokumenten wurde der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Die meisten Diskussionen fanden hinter verschlossenen Türen statt. Dies gilt insbesondere für die Beschlüsse des Präsidiums des Europäischen Parlaments.

Es ist wichtig, diesen Ethikrahmen als einen guten Ausgangspunkt und nicht als endgültiges Ziel zu betrachten. Starke Regeln allein reichen nicht aus. Angemessene Ressourcen, eine umfassende Umsetzung und eine rigorose Durchsetzung sind ebenfalls entscheidende Puzzleteile für eine solide Ethikkultur, die das Vertrauen der Bürger:innen verdient.

Emily O'Reilly ist seit 2013 die Europäische Bürgerbeauftragte der Europäischen Union. Das Amt geht Beschwerden über Missstände in der Verwaltungstätigkeit der EU nach und setzt sich für eine transparentere, ethischere und leistungsfähigere Verwaltung ein.



Die EU – Taktgeber der Korruptionsbekämpfung

Welche rechtlichen Möglichkeiten und konkreten Instrumente hat die Europäische Union, um gegen Korruption vorzugehen? Welche Erfolge konnte sie dabei bereits erzielen? Und wie hat die EU damit in Deutschland den Kampf gegen Korruption gestärkt? Auf den folgenden vier Seiten geben wir zunächst einen Überblick über die rechtlichen Grundlagen. Im Anschluss illustrieren wir anhand einiger Themenfelder die Rolle der EU bei der Korruptionsbekämpfung.

Die EU als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Welche Rolle kann und soll die EU bei der Bekämpfung von Korruption spielen? Ein rechtlicher Überblick.

Die zentrale verfassungsrechtliche und politische Stellung der nationalstaatlichen Parlamente hat sich durch den europäischen Einigungsprozess verändert. Zuständigkeiten sind von der nationalen Ebene auf die zwischenstaatlichen Institutionen der Europäischen Union verlagert worden. Dabei ist der Deutsche Bundestag zunehmend für die Umsetzung und nähere Ausgestaltung von Vorgaben zuständig, die vom europäischen Gesetzgeber kommen.

Der EU-Vertrag sieht vor, dass die Europäische Union ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen bietet (Artikel 3, Absatz 2, EUV). Dieser Raum bildet den Rechtsrahmen, innerhalb dessen der freie Personenverkehr gewährleistet sein soll.

Damit dies gelingen kann, muss die Europäische Union geeignete Maßnahmen sowohl in Bezug auf die Sicherung der Außengrenzen als auch im Hinblick auf die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität ergreifen. Weil der Schwerpunkt dieses Raumes darauf liegt, dass dieser keine Binnengrenzen aufweisen soll, müssen die Vorteile eines grenzenlosen Binnenmarktes mit einer koordinierten europäischen Innenpolitik einhergehen.

Wie dies bewerkstelligt werden soll, regelt der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Artikel 67ff, AEUV). Obwohl das Strafrecht zum Kernbereich der nationalstaatlichen Eigenständigkeit gehört, kann der europäische Gesetzgeber bei seinen Harmonisierungsmaßnahmen und zur Ausgestaltung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts hier einen Handlungsrahmen vorgeben. Artikel 83 AEUV sieht vor, dass in einem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Richtlinien erlassen werden

können, in denen Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen in Bereichen besonders schwerer Kriminalität kodifiziert werden. Hierzu zählen auch Geldwäsche und Korruption.

Schwerpunkte: Vernetzung und Harmonisierung

Auf der Basis der EU-Strategie für die sogenannte Sicherheitsunion sind gezielte Maßnahmen in Schwerpunktbereichen vorgesehen, in denen die EU glaubt, einen Mehrwert gegenüber einzelstaatlichen Anstrengungen erbringen zu können. Es geht um eine langfristige, nachhaltige Widerstandsfähigkeit. Der Schwerpunkt liegt auf der Vernetzung von Organen und Einrichtungen der EU mit den Regierungen in den Mitgliedsstaaten, der Privatwirtschaft und Einzelpersonen. So soll ein gesamtgesellschaftlicher Sicherheitsansatz verwirklicht werden. Entscheidend dabei ist die Bindung an die Europäische Grundrechte-Charta.

Die gesetzgeberische Harmonisierung wird durch eine verstärkte Zusammenarbeit auf polizeilichem und justiziellem Gebiet flankiert. Hinzu kommen eigens eingerichtete Agenturen der Europäischen Union wie Europol oder Eurojust. Um die Institutionen der Europäischen Union selbst gegen Betrug und Korruption zu schützen, wurden außerdem mit der Europäischen Staatsanwaltschaft (vgl. Seite 16) und dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung OLAF weitere institutionelle Vorkehrungen getroffen. Damit wird der innereuropäischen grenzüberschreitenden Kriminalität ein Bündel an Möglichkeiten entgegengestellt.

Dabei kommt es, wie die Praxis zeigt, immer wieder aufs Neue darauf an, ob und inwieweit die gemeinsamen europäischen Werte tatsächlich die Tragfähigkeit aufweisen, die erforderlich ist, um die jeweilige Identität einerseits zu wahren, andererseits aber ein gemeinsames rechtsbasiertes Niveau der Sicherheit in Freiheit gewährleisten zu können. Für diese Balance sind alle europäischen Player, also Rat (ergo die Mitgliedstaaten), Kommission und Parlament, verantwortlich.

Roland Hoheisel-Gruler

Wer, wie, was? Grundlagen der Gesetzgebung in der EU

Die wenigsten wissen, wie die europäische Gesetzgebung genau funktioniert. Das nutzen vor allem Populisten aus, um Stimmung zu machen gegen „das System Brüssel“. Wir möchten ein wenig Klarheit in die Brüsseler Struktur bringen.

Wer beschließt die Gesetze?

Das EU-Parlament und der Rat der Europäischen Union (Ministerrat) sind gleichberechtigte Gesetzgeber der EU und entscheiden zusammen über den EU-Haushalt. Das EU-Parlament ist, wie auf nationaler Ebene auch, die Vertretung der Bürger:innen der Mitgliedstaaten und das einzige direkt gewählte Organ der EU. Zu den Hauptaufgaben des EU-Parlaments zählen die Gesetzgebung, die Haushaltskontrolle sowie die parlamentarische Kontrolle der EU-Kommission und des Ministerrats. Im Ministerrat sind die Regierungen der Mitgliedsstaaten durch die nationalen Minister:innen vertreten.

Der Weg zum EU-Gesetz

Die Europäische Kommission hat das alleinige Recht, Gesetzesentwürfe vorzulegen. Sie erarbeitet Vorschläge für Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse. Das EU-Parlament, der Ministerrat und der Europäische Rat können die Kommission jedoch auffordern, tätig zu werden. Damit ein Gesetz verabschiedet werden kann, müssen sowohl das EU-Parlament als auch der Ministerrat zustimmen. In der Regel fasst das EU-Parlament seine Beschlüsse mit einfacher Stimmmehrheit. Der Ministerrat muss in den meisten Fällen eine qualifizierte Mehrheit erzielen. Das bedeutet, dass 55 Prozent aller Mitgliedsländer zustimmen müssen, die außerdem mindestens 65 Prozent der EU-Gesamtbevölkerung ausmachen. Erzielen EU-Parlament und Ministerrat keine Einigung, muss ein Vermittlungsausschuss einberufen werden, der eine Art Kompromissfassung aushandelt. Wenn beide Institutionen diese Fassung in dritter Lesung annehmen, wird der Rechtsakt erlassen.

Dieser Ablauf ist das sogenannte ordentliche Gesetzgebungsverfahren. Teil dieses Verfahrens ist inzwischen in den meisten Fällen der sogenannte Trilog. In diesen informellen Verhandlungen zwischen Parlament, Ministerrat und Kommission soll eine vorläufige Einigung über einen Vorschlag erzielt werden, die für alle annehmbar ist. Diese vorläufige Vereinbarung muss dann von allen drei Organen in förmlichen Verfahren angenommen werden. Nachteil: Die Trilog-Verhandlungen sind meist nicht transparent.



Wie wirkt die Europäische Gesetzgebung auf nationaler Ebene?

Das hängt von der Art des Rechtsaktes ab. Verordnungen gelten unmittelbar und verbindlich in allen Mitgliedstaaten. Richtlinien – zum Beispiel zum Hinweisgeberschutz oder der Geldwäschebekämpfung – müssen hingegen erst noch in nationales Recht umgesetzt werden. Beschlüsse wenden sich häufig an ein bestimmtes Mitgliedsland oder Unternehmen und gelten für die Adressierten unmittelbar und verbindlich. Zu guter Letzt gibt es noch Empfehlungen und Stellungnahmen, diese sind jedoch nicht verbindlich.

Antonia Zvolisky



Verwechslungsgefahr!

In einem Quiz über die Begrifflichkeiten europäischer EU-Institutionen würden vermutlich die wenigsten volle Punktzahl holen, weil es neben dem Ministerrat noch zwei weitere Räte gibt. Der Ministerrat wird gerne mit dem Europäischen Rat verwechselt, es handelt sich aber um zwei verschiedene Institutionen. Der Europäische Rat ist ein Zusammenschluss aller Staats- und Regierungschef:innen der einzelnen Mitgliedstaaten und ist nicht in die europäische Gesetzgebung involviert. Um die Verwirrung komplett zu machen, gibt es noch den Europarat. Der ist keine EU-Institution, sondern eine bereits vor 75 Jahren gegründete internationale Organisation mit Sitz in Straßburg und fokussiert sich auf den Schutz von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit.

Taktgeber EU – Nachzügler Deutschland

Dieses Muster ist oft zu beobachten. Wie die Europäische Union die Korruptionsbekämpfung in vier Themenfeldern vorangetrieben hat.

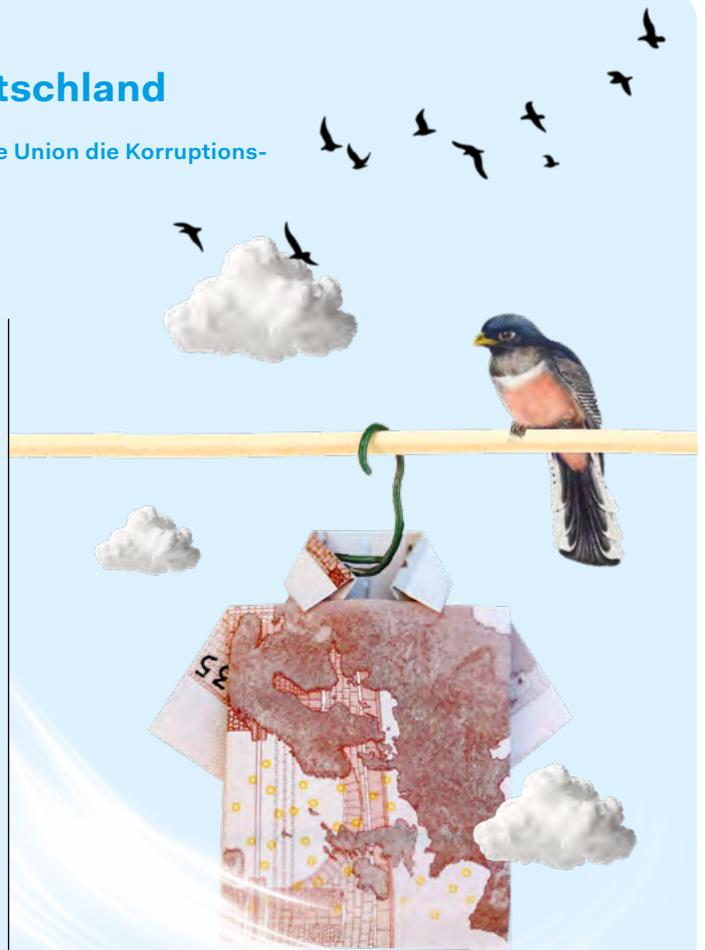
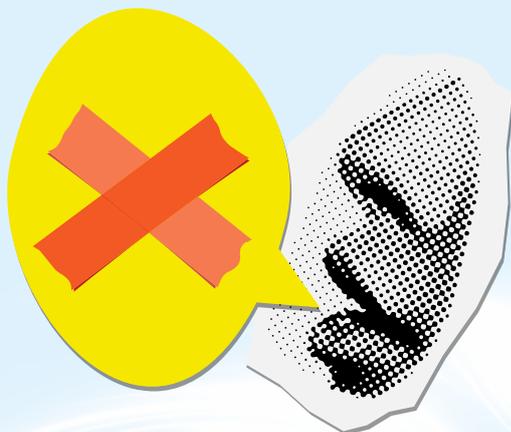
1

Whistleblowing

Um Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber besser zu schützen, haben Europäisches Parlament und Rat im Oktober 2019 mit der Richtlinie 2019/1937 der Meldung von Verstößen gegen Unionsrecht einen neuen Rahmen gegeben. Vorgesehen ist darin ein besserer Schutz vor Repressalien wie Diskriminierung oder gar Kündigung und die Einrichtung von Meldekanälen, welche Vertraulichkeit im Sinne der DSGVO gewährleisten. Verpflichtet werden zur Umsetzung sollten Unternehmen mit mehr als 50 Mitarbeitenden. Mitte Dezember 2021 galt als Frist für die nationale Umsetzung in den Mitgliedsstaaten. Deutschland tat sich damit lange schwer. Aufgrund der Nichteinhaltung der Frist hat die EU im Januar 2022 zunächst ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet und anschließend beim Europäischen Gerichtshof geklagt. Nach mehreren Anläufen verabschiedeten Bundestag und Bundesrat das Hinweisgeberschutzgesetz schließlich im Mai 2023. Es trat Anfang Juli 2023 in Kraft.

Das deutsche Gesetz geht jedoch in einigen Punkten nicht so weit wie die EU-Richtlinie. Es gibt beispielsweise keine Verpflichtung, eine anonyme Meldung zu ermöglichen. Transparency Deutschland sieht auch über den neuen gesetzlichen Rahmen hinaus weiterhin Handlungsbedarf beim Schutz von Whistleblowern.

Jan Schröter



2

Geldwäsche

Das Geldwäschegesetz (GwG) feierte am 25. Oktober 2023 sein 30. Jubiläum. Das Gesetz diente damals der Umsetzung der allerersten EU-Geldwäscherichtlinie von 1991. Man könnte argumentieren, dass die wesentlichen Fortschritte bei der Geldwäschebekämpfung in Deutschland vorrangig der Europäischen Union zu verdanken sind. Ein wichtiger Baustein für die Bekämpfung von Geldwäsche und Korruption in Deutschland war 2017 die Einführung eines Transparenzregisters, in dem die wahren Eigentümerinnen und Eigentümer von Firmen offengelegt werden. Im Jahr 2020 wurde es sogar öffentlich zugänglich, bevor ein Urteil des Europäischen Gerichtshofes im November 2022 den Zugang wieder einschränkte.

Der Europäische Rat und das Europäische Parlament haben Anfang des Jahres eine Einigung über ein weiteres umfassendes Geldwäschepaket gefunden. Teil dieses Pakets ist die 6. EU-Geldwäscherichtlinie, die unter anderem den Zugang zum Transparenzregister für Journalistinnen und Journalisten sowie NGOs wieder erleichtern wird.

Mickaël Roumegoux Rouvelle



3

Lobbytransparenz

In den letzten 20 Jahren ist in der Lobbyregulierung einiges passiert. Die Europäische Union hat sich im Jahr 2011 das Transparenzregister gegeben, in dem sich Interessengruppen freiwillig eintragen und ihre finanziellen Aufwendungen berichten. Verpflichtend ist das jedoch nicht.

Deutschland zog 2022 nach. Im deutschen Lobbyregister muss sich jede Interessengruppe registrieren und die finanziellen Aufwendungen der Einflussnahme angeben. Mit der Novelle zum März 2024 wurden die Regeln verschärft. Es liegt aber auch noch einiges im Argen, was die Transparenz im Lobbyismus angeht. Kontakte werden nicht abgebildet (in Brüssel zum Teil schon) und wir erfahren zu wenig über die Inhalte der Einflussnahme.

Das wäre auch vor dem Hintergrund sinnvoll, dass die strategische Korruption wichtiger wird, wie auch Transparency Deutschland hervorhebt: Darunter versteht man die illegale Einflussnahme autokratischer Staaten, die darauf abzielt unsere demokratischen Systeme anzugreifen – Stichwort Katargate. Auch wenn es weiterhin Handlungsbedarf gibt: Die Fortschritte der letzten 20 Jahre zeigen, wie wichtig es ist, sich für die Grundwerte unserer freien und offenen Gesellschaft einzusetzen. **Prof. Dr. Andreas Polk**

4

Geplantes Antikorruptionspaket

Im Mai 2023 präsentierten die EU-Kommission und der Hohe Vertreter das EU-Antikorruptionspaket. Kernelemente des Pakets sind eine Richtlinie zur Aktualisierung und Harmonisierung von Definitionen und Strafen für Korruptionsdelikte sowie eine Erweiterung des außenpolitischen Sanktionsregimes um Maßnahmen zur Bekämpfung schwerwiegender weltweiter Korruptionsakte. Dadurch soll eine Modernisierung des bestehenden EU-Rechtsrahmens erreicht werden, indem eine Kultur der Integrität und ein Rechtsakt gegen alle Korruptionsdelikte mit entsprechenden Sanktionen aufgebaut werden sollen.

Die vorgeschlagene Richtlinie, die noch die Zustimmung der Europäischen Parlaments sowie des Rats benötigt, soll sowohl auf nationaler wie auch auf europäischer Ebene zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung beitragen. Sie soll die Länder verpflichten, die Rechenschaftspflicht des öffentlichen Sektors sicherzustellen sowie geeignete Ermittlungsinstrumente der Strafverfolgungsbehörden zu gewährleisten. Durch die Ergänzung der Sanktionen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik kann die EU zudem weltweit gegen Korruptionsdelikte vorgehen.

Transparency Deutschland und Transparency International begrüßen das ambitionierte Paket als ein wichtiges Signal im Kampf gegen Korruption, auch wenn es noch viel Arbeit geben werde, um es tatsächlich wirkungsvoll sowie kohärent mit den nationalen Rechtsordnungen zu gestalten.

Hannah Fallscheer



Amazon: Ein Beispiel für „Nischenlobbying“ in der EU?

Unternehmen und ihre Verbände machen einen Großteil der Interessengruppen in Brüssel aus. Wie funktioniert die Einflussnahme? Ein Einblick am Beispiel von Amazon.

DOMINIC PAKULL

Das Europäische Parlament hat am 27. Februar 2024 beschlossen, den Lobbyist:innen des US-Unternehmens Amazon ihre Zugangsausweise zu entziehen. Hintergrund war, dass sich Amazon einem Dialog mit den Abgeordneten über die Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer:innen des Konzerns verweigert haben soll. Dieser Schritt ist ungewöhnlich. Zuvor war bislang nur den Lobbyist:innen des Glyphosatherstellers Monsanto der Zutritt zum Europäischen Parlament verweigert worden.

Dieser aktuelle Fall zeigt, dass Amazon von den Entscheidungen der EU-Institutionen nicht nur im Bereich der Digitalwirtschaft, sondern in einer Reihe von Politikfeldern betroffen ist. Das Unternehmen trägt der Bedeutung der EU-Gesetzgebung für seine Unternehmensinteressen mit massiven Lobbyaktivitäten Rechnung. Gemäß dem Eintrag im EU-Transparenzregister gab Amazon im Jahr 2022 für seine eigenen Lobbyist:innen sowie externe Agenturen rund 2,8 Millionen Euro aus. Laut dem Corporate Europe Observatory liegen die tatsächlichen Kosten hingegen bei bis zu 3,7 Millionen Euro. So weist die NGO darauf hin, dass Amazon neben den Ausgaben für PR-Firmen auch noch diverse Thinktanks mit 900.000 Euro unterstützt haben soll. Fast genauso viel gibt Amazon laut LobbyControl mit insgesamt 3,6 Millionen Euro noch einmal für Lobbyarbeit in Deutschland und Frankreich als wichtigsten Absatzmärkten in der EU aus.

Was sagt die Forschung zum Lobbyismus in der EU?

Einen guten Überblick über das Thema bietet der Artikel „Lobbyismus in der EU“ von Patrick Bernhagen im „Handbuch Lobbyismus“ (vgl. Seite 38). Demnach könnte das Beispiel Amazons ein Fall für Nischenlobbying sein: Interessenvertretung durch hochspezialisierte Expert:innen bei Regulierungen, von denen die Organisationen in einem besonderen Maße betroffen sind. Für die Öffentlichkeit ist diese Form der Gesetzgebung häufig schwierig zu verstehen. Die Unternehmen versuchen dabei, „Schlupflöcher“ in den Gesetzen zu verankern, um die Kosten, die ihnen dadurch entstehen, zu verringern. Beispiele hierfür lassen sich auch bei der chemischen Industrie finden.

„Nischenlobbying bezeichnet Interessenvertretung durch hochspezialisierte Expert:innen bei Regulierungen, von denen die Organisationen in einem besonderen Maße betroffen sind.“

Quantitative Untersuchungen zeigen, dass Unternehmensinteressen in der EU stärker vertreten sind als andere Interessensorganisationen. Die Schätzungen ihres Anteils an der Gesamtheit der EU-Interessenorganisationen schwanken je nach Datenquelle zwischen rund 60 und 75 Prozent. Die Gründe hierfür könnten in der politischen Agenda der EU liegen, die stark von der Regulierung des gemeinsamen Marktes geprägt ist. Neben ihren Verbänden machen die Unternehmen selbst rund ein Drittel aller Brüsseler Interessenorganisationen aus, insbesondere große Unternehmen. Direktes Lobbying ist gerade für solche Unternehmen attraktiv, die ihren Hauptsitz in einem Land haben, das kein EU-Mitglied ist. Dies trifft auf Amazon mit seiner Konzernzentrale in Seattle in den USA zu.

Sind Unternehmen in ihrem Lobbying auch erfolgreich?

Hier liefert die Forschung ein differenziertes Bild. Demnach sind Unternehmensinteressen in der EU nicht generell durchsetzungsstärker als andere Interessensorganisationen. Eine Studie von Dür, Marshall und Bernhagen aus dem Jahr 2019 kommt sogar zum Ergebnis, dass

Unternehmensinteressen im Durchschnitt weniger erfolgreich sind als zivilgesellschaftliche Gruppen. In vergleichsweise konfliktarmen Situationen, die keine große Aufmerksamkeit von Politik und Öffentlichkeit auf sich ziehen, können Lobbyist:innen Unternehmensinteressen jedoch erfolgreich vertreten. Dieses Szenario entspricht dem oben geschilderten Phänomen des Nischenlobbyings.

Somit ist in Bezug auf den Lobbyismus durch Unternehmen in der EU kein Pessimismus, aber Wachsamkeit angezeigt. Diese hat das Parlament mit seiner Reaktion, zumindest temporär Lobbyist:innen von Amazon aus seinen Gebäuden zu verbannen, gerade unter Beweis gestellt.

Dr. Dominic Pakull ist Mitglied der Scheinwerfer-Redaktion. Als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Stuttgart war er mehrere Jahre mit Mehr-Ebenen-Politik in der Europäischen Union sowie Interessengruppenforschung befasst.



ANDRÉS RITTER, STELLVERTRETENDER EUROPÄISCHER GENERALSTAATSANWALT

„Wir sind mit dem Versprechen und dem Anspruch angetreten, ein ‚Game Changer‘ im Kampf gegen Betrug und Korruption zu sein“

Die Europäische Staatsanwaltschaft (EUSTa) hat am 1. Juni 2021 ihre Arbeit aufgenommen. Sie soll das Geld der europäischen Steuerzahlenden bei Straftaten wie Geldwäsche, Korruption und grenzüberschreitendem Mehrwertsteuerbetrug besser schützen. Im Interview spricht der stellvertretende Europäische Generalstaatsanwalt **Andrés Ritter** darüber, wie die EUSTa funktioniert, was sie in den ersten bald drei Jahren gelernt hat und was sie bräuchte, um noch effektiver arbeiten zu können.

INTERVIEW: ADRIAN NENNICH

Die Einführung der EUSa war eine historische Errungenschaft. Was war neu an ihrem Ansatz?

Die EUSa stellt tatsächlich einen Meilenstein in der grenzüberschreitenden Integration der Strafverfolgung dar. Sie ist die erste supranationale Staatsanwaltschaft weltweit, das heißt eine Staatsanwaltschaft, die unmittelbar aus einer einheitlichen Behörde heraus selbst in den 22 daran teilnehmenden Mitgliedsstaaten der Europäischen Union „grenzenlos“ ohne die Notwendigkeit von Ersuchen an Behörden in einem anderen Mitgliedstaat agieren kann.

Sie ist zugleich die mit voller Unabhängigkeit versehene Staatsanwaltschaft der EU mit einer Spezialzuständigkeit für Betrugs- und Korruptionsstraftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union. Darunter fallen sowohl Ausgabenbetrug, wie etwa der Betrug bei Agrar- oder sonstigen Subventionen oder die Fälle manipulierter Ausschreibungen hinsichtlich öffentlicher Aufträge, die nicht selten mit Straftaten der Bestechung von Amtsträgern verbunden sein können. Darüber hinaus ist die EUSa für die Bekämpfung von Mehrwertsteuerbetrug ab einer Höhe der hinterzogenen Steuer von über zehn Millionen Euro im jeweiligen Fall zuständig sowie insgesamt auch für Straftaten der Geldwäsche oder der organisierten Kriminalität, wenn sie mit den vorgenannten Straftaten des Betrugs und der Korruption verbunden sind. Ihre Aufgabe ist der Schutz des Haushalts der Europäischen Union gegen kriminelles Handeln, das heißt letztlich der Schutz aller europäischer Steuerzahler.

Wie funktioniert das in der Praxis?

Die EUSa hat eine besondere Struktur mit einer zentralen Ebene in Luxemburg, in der eine eigenständige Kriminalpolitik formuliert, strategische Entscheidungen getroffen und die Verfahren beaufsichtigt und unterstützt werden, die in den 22 Mitgliedstaaten geführt werden. Die Verfahren selbst werden von sogenannten Europäischen Delegierten Staatsanwälten (EDPs) angeleitet, die in den Mitgliedstaaten angesiedelt und in den jeweiligen Strafrechtssystemen eingebettet sind. Sie haben dieselben Befugnisse und Stellung wie nationale Staatsanwälte, sind aber von jeder nationalen Behörde unabhängig und unterliegen keinerlei nationalen Weisungen. Etwas vereinfacht ausgedrückt: Soweit die Zuständigkeit der EUSa gegeben ist, dürfen nunmehr nur die EDPs die Ermittlungen anleiten und ggfs. vor Gericht bringen. Das tun sie aus der einheitlichen Behörde heraus in einer für ganz Europa kohärenten und zielgerichteten Weise.

Neu an dem Ansatz der EUSa ist daher insbesondere die in verschiedener Weise abgesicherte, ausschließlich dem Schutz vor Betrug und Korruption verpflichtete Unabhängigkeit gegenüber jeder nationalen Behörde, aus der eine besondere Garantie für eine von jeder sachwidrigen Einflussnahme befreite Strafverfolgung erwächst.

Ebenfalls neu und operativ ebenso bedeutsam ist die Möglichkeit, Beweismittel sehr viel schneller grenzübergreifend zu sammeln und zusammenzuführen, um so einen bislang in dieser Form nicht möglichen Überblick über das tatsächliche Ausmaß und Verstrickungen kriminellen Handelns zu erlangen. Solche Einblicke und Erkenntnisse über kriminelle Verbindungen sind allein auf nationaler Ebene schlichtweg nicht zu erlangen.

„Die EUSa stellt einen Meilenstein in der grenzüberschreitenden Integration der Strafverfolgung dar. Sie ist die erste supranationale Staatsanwaltschaft weltweit.“

Andrés Ritter

Was sind die bisher größten Erfolge der EUSa bei der Korruptionsbekämpfung?

Nach meinem Dafürhalten ist einer der größten Erfolge der EUSa, welches Vertrauen ihr von den Bürgerinnen und Bürgern gerade in solchen Mitgliedstaaten der EU entgegengebracht wird, in denen die Wahrnehmung der Korruption, etwa nach dem Ranking von Transparency International, sehr hoch ist.

So erhalten wir über unsere Webseite eine weiter stark steigende Anzahl von Strafanzeigen von Privatpersonen. Im Jahr 2023 sind sie um rund 30 % auf insgesamt 2.492 Strafanzeigen angestiegen. Sie werden bei der EUSa danach geprüft, ob nach dem mitgeteilten Sachverhalt die Zuständigkeit der EUSa gegeben ist, um behördenfalls ein Verfahren einzuleiten. Die Anzahl der darauf eingeleiteten Verfahren ist im Jahre 2023 sogar um 58 % gestiegen, was zugleich die steigende Relevanz dieser Anzeigen belegt. Dabei erhalten wir besonders viele Strafanzeigen aus jenen Mitgliedstaaten, in denen die Wahrnehmung der Korruption hoch ist. Das ist ein motivierendes Zeichen und Ausweis eines Vertrauens in der Bevölkerung in unsere Unabhängigkeit. Dem fühlen wir uns uneingeschränkt verpflichtet.

Ohne die Anzahl der Korruptionsverfahren in den jeweiligen Mitgliedstaaten an dieser Stelle differenzieren zu wollen – die Angaben sind in unserem gerade veröffentlichten Jahresbericht 2023 enthalten – möchte ich dennoch die Tätigkeit der EUSa-Kollegen in Kroatien hervorheben, die ohne Ansehen der Person in einer Vielzahl von Fällen dem Verdacht der Korruption auch gegen hohe Amtsträger mutig und konsequent nachgehen, worauf von amtlicher Seite die Tätigkeit der EUSa und deren Notwendigkeit öffentlich in Frage gestellt wird. Solchen in keiner Weise nachvollziehbaren Äußerungen tritt die EPPO, wie zuletzt Generalstaatsanwältin Laura Kövesi, deutlich entgegen.

Was hat die EUSa bei ihrer Arbeit in den ersten rund zweieinhalb Jahren gelernt?

Wie sie sich vorstellen können, lernt man bei der Errichtung einer Institution, für die es keinerlei Blaupause oder Vorgängerin gibt, sehr viel. Die Europäische Staatsanwaltschaft hat zwar von

der Idee aus akademischen Kreisen bis zur Verwirklichung in der Mitwirkung von Europäischer Kommission, Parlament und Rat annähernd 30 Jahre gebraucht, aber die Geschwindigkeit, mit der sie sich insbesondere seit dem operativen Beginn am 1. Juni 2021 entwickelt hat, zeigt meines Erachtens, wie stark Europa sein kann, wenn es Kräfte bündelt und unter einer an sich naheliegenden Idee, gemeinsame Interessen gemeinsam zu verteidigen, zusammenführt.

Zusammen mit einer Gruppe hoch motivierter und von dieser gemeinsamen Idee überzeugten Kollegen haben wir das Privileg, an deren Realisierung und Fortentwicklung zu arbeiten und haben uns dem Kampf gegen Betrug und Korruption verschrieben.

In diesem Zusammenhang stellen wir sowohl in unserer Errichtungsverordnung als auch etwa in der mitgliedstaatlichen Umsetzung europäischer Normen Hindernisse fest, die unsere Arbeit erschweren und dem Errichtungszweck zuwiderlaufen, aber – positiv gesehen – würden diese Hindernisse ohne die Errichtung der EUSa kaum wirklich erfasst werden. Aus unserer Tätigkeit in den 22 Mitgliedstaaten können wir sie benennen, mit Beispielen belegen, in ihren Auswirkungen beschreiben und z.B. die Europäische Kommission darauf hinweisen. So können wir aber auch deutliche Unterschiede im Aufdeckungsgrad von Straftaten zwischen den Mitgliedstaaten feststellen, nach den Ursachen suchen und maßgeblich dazu beitragen, dass das Bewusstsein für die Erfordernis einer nachhaltigen Bekämpfung von Straftaten mit einem hohem wirtschaftlichen – und sozialen – Schaden in allen Staaten steigt.

Wir sind mit dem Versprechen und dem Anspruch angetreten, ein „Game Changer“ im Kampf gegen Betrug und Korruption zu sein, und empfinden es als zusätzlichen Ansporn, immer weiter diesem Anspruch gerecht zu werden.

„Aus der Erfahrung und Sicht der EUSa sind alle Reformpläne zu begrüßen, zu dem „integrierten Ansatz“ oder zumindest einer größeren Vernetzung zu gelangen.“

Andrés Ritter

Wie viele und welche Art von Fällen hat die EUSa in Bezug auf Deutschland bereits untersucht?

Seit dem operativen Beginn bis zum 1. März 2024 sind bei der EUSa aus Deutschland insgesamt 258 Ermittlungsverfahren eingeleitet worden, wobei der Schwerpunkt bei Fällen des Mehrwertsteuerbetrugs mit einem Anteil von rund zwei Dritteln liegt. Im Jahr 2023 sind 123 neue Fälle eingetragen worden (+55%), womit die Anzahl der laufenden Fälle aus Deutschland Ende 2023 bei 176 Fällen (+58%) mit einem geschätzten Schaden von 2,8 Milliarden Euro lag. Der Schaden bei den Ende 2023 laufenden 112 Mehrwertsteuerbetrugsverfahren betrug 2,44 Milliarden Euro. Bemerkenswert ist die Höhe der in den laufenden Verfahren zur eventuellen späteren Einziehung vorläufig gesicherten Werte in Höhe von 385,7 Millionen Euro. Für die EUSa insgesamt liegt dieser Wert im Übrigen bei 1,5 Milliarden Euro.

Um einen solchen Fall des Steuerbetrugs handelt es sich bei dem Verfahren mit dem Codenamen „Huracán“. Dort ist gerade eine erste Anklage gegen fünf Personen wegen Mehrwertsteuerbetrugs erhoben worden, wobei die Mitglieder der organisierten Verbrecherbande des betrügerischen Handelns mit mehr als 10.000 Autos verdächtigt werden. Zwischen 2017 und Juni 2023 erzielten sie einen betrügerischen Gesamtumsatz von mehr als 190 Millionen Euro. Die Fahrzeuge sind unter Vorspiegelung steuerfreier innergemeinschaftlicher Lieferungen veräußert worden, wobei ein Mehrwertsteuerschaden von 53,7 Millionen Euro verursacht worden ist. Die fünf Hauptverdächtigen wurden am 14. Juni 2023 im Rahmen einer Aktion mit mehr als 450 Durchsuchungen in sieben Ländern (Belgien, Deutschland, Ungarn, Italien, Niederlande, Portugal und Spanien) festgenommen. Im Angesicht der umfassend erlangten Beweise haben vier der fünf Verdächtigen die Taten entweder vollumfänglich oder weitestgehend gestanden.

Die bei der EUSa geführten Verfahren richten sich letztlich häufig gegen organisiert agierende kriminelle Gruppen, die z.B. unter Missbrauch des Mehrwertsteuersystems hohe Profite erzielen, die auch für weitere kriminelle bzw. korruptive Aktivitäten zur Verfügung stehen.

Wo würden Sie mehr Unterstützung oder weitere Instrumente benötigen, um ihre Arbeit noch effektiver machen zu können?

Es würde an dieser Stelle zu weit führen, die aus Sicht der EUSa sachgerechten legislativen Änderungen an der Errichtungsverordnung, der sogenannten PIF-Richtlinie und des der EUSa vorgegebenen administrativen Rahmens im Einzelnen auszuführen. Ein dringender Bedarf dazu wird seitens der scheidenden Europäischen Kommission bislang nicht gesehen.

Operativ bedingt die große Anzahl hochkomplexer Verfahren eine sehr hohe Arbeitsbelastung insbesondere der ermittlungsführenden Staatsanwälte, die eine optimierte operative Unterstützung durch und Vernetzung bei den nationalen Ermittlungskräften erforderlich macht. Soweit möglich wird, wird zwar eine sehr wertvolle Unterstützung durch Fall- und Finanzanalysten aus der Zentrale in Luxemburg geleistet, was jedoch angesichts der weiter zunehmenden Auswertungs- und Koordinierungsaufgaben zunehmend an ihre Grenzen stößt.

Auf europäischer Ebene hängt der notwendige Ausbau der



„Die Geschwindigkeit, mit der sich die Europäische Staatsanwaltschaft entwickelt hat, zeigt, wie stark Europa sein kann, wenn es Kräfte bündelt.“

Andrés Ritter

zentralen Unterstützungskapazitäten, von einer Erhöhung des EUSTa-Haushalts und der zugebilligten Stellen vom Haushaltsgesetzgeber, namentlich Kommission, Rat und Parlament ab. Dies wäre insbesondere mit Blick auf den bevorstehenden Beitritt der Republik Polen und Schwedens zur EUSTa dringend erforderlich.

Vor kurzem hat daher die EUSTa einen Nachtragshaushalt auf zusätzliche Mittel in Höhe von sieben Millionen Euro auf rund 79 Millionen Euro beantragt. Diese Mittel sollen auch dazu verwandt werden, die digitale Funktionsfähigkeit der EUSTa langfristig zu sichern und zum Beispiel verstärkt elektronische Analysetools einzusetzen. Nach meinem Dafürhalten und angesichts der von der EUSTa allein im Jahr 2023 gesicherten Vermögenswerte in Höhe von 1,5 Milliarden Euro könnte es durchaus als eine „rentable“ Investition in die Zukunft gesehen werden. In diesem Zusammenhang sei auch erwähnt, dass wir den Beitritt der Republik Polen zur EUSTa zur Sicherung der Rechtsstaatlichkeit in Europa und des Kampfs gegen Korruption sehr begrüßen, indes zusätzliche Mittel und Personal notwendig sein werden, um die voraussehbare, erhebliche zusätzliche Arbeitsbelastung zu bewältigen. Nach den Schätzungen der neuen polnischen Regierung sind mit mehreren hundert Fällen jährlich aus Polen zu rechnen, denen sich die EUSTa in gleicher Tatkraft – und Erfolg – wie bisher annehmen will.

Haben Sie spezifische Wünsche an die deutsche Regierung oder Strafverfolgung?

Bezogen auf Deutschland hat die Europäische Generalstaatsanwältin in einem Interview ausgeführt, dass „Deutschland für Betrüger attraktiv ist“. Sie hat auf die Größe der Volkswirtschaft hingewiesen und auf die vielen Unternehmen, die es leicht machen würden, Dinge zu verstecken.

So gut wie alle deutschen Mehrwertsteuer-Fälle haben tatsächlich einen Bezug zu anderen Ländern, denn für den Geld- oder Warentransfer in andere Teile Europas werden oft deutsche Firmen eingesetzt. Die Fallzahlen zeugen zwar von einer grundsätzlich guten lokalen Aufdeckungsquote, die weitere Aufklärung sollte aber nicht an Ländergrenzen scheitern, die nun mit der EUSTa überwunden werden können, und erst recht nicht an den Grenzen zwischen den Bundesländern. Soweit Generalstaatsanwältin Kövesi ausgeführt hat, dass „deutsche Finanzbehörden unseren Kollegen nicht ausreichend helfen“, ist tatsächlich die Gefahr benannt, dass Ermittlungen auf den jeweiligen Zuständigkeitsbereich beschränkt werden. Erst recht ist es nicht nachvollziehbar, wenn der Grund dafür der Ressourcenmangel bei den Steuerfahndungen ist.

Wird nämlich das gesamte kriminelle Geschehen nicht erfasst und aufgeklärt, werden sehr wahrscheinlich lediglich einfach austauschbare Personen oder Gesellschaften in die Ermittlungen einbezogen und einer Bestrafung zugeführt, ohne dass die kriminellen Netzwerke selbst aufgedeckt und zerschlagen werden. Das stellt nicht nur ein erhebliches Problem wegen der entgangenen Mehrwertsteuereinnahmen dar, sondern auch und insbesondere im Hinblick auf den möglichen Einfluss und zunehmende wirtschaftliche Macht krimineller Organisationen. Ist man zudem nicht bei der Abschöpfung kriminell erlangten Vermögens erfolgreich, fehlt ein wesentliches Abschreckungselement.

Abschreckung kann nicht funktionieren, wenn eine kriminelle Organisation mit vergleichsweise geringem Entdeckungsrisiko Betrug an EU-Mitteln und Mehrwertsteuer begehen und selbst im Falle der Entdeckung einen Großteil des Profits behalten kann, weil eine nachdrückliche Strafverfolgung und Vermögensabschöpfung fehlen.

Aus der Erfahrung und Sicht der EUSTa sind daher alle Reformpläne zu begrüßen, zu dem „integrierten Ansatz“ oder zumindest einer größeren Vernetzung zu gelangen, sei es die Bundesbehörde zur Bekämpfung der Finanzkriminalität, die Errichtung des Landesfinanzkriminalamtes in Nordrhein-Westfalen oder eine operative Aufwertung des zur Koordination der Verfahren grundsätzlich zuständigen Bundeszentralamtes für Steuern. Das Ausmaß des Mehrwertsteuerbetrugs und deren Gefahren für den Rechtsstaat wurde und wird nach meinem Dafürhalten unterschätzt.

Wie die Europäische Staatsanwaltschaft genau mit den nationalen Ermittlungsbehörden zusammenarbeitet, welche Herausforderungen hier bestehen sowie weitere Beispiele konkreter Fälle, die die EUSTa in Deutschland aufgeklärt hat, finden Sie in einer ausführlicheren Fassung dieses Interviews auf www.transparency.de.

Desinformation und Manipulation: Neue Risiken durch Künstliche Intelligenz

Im Jahr 2024 finden in über 60 Ländern Wahlen statt, darunter die Europawahl und die US-Präsidentenwahl. Über drei Milliarden Menschen können wählen gehen. Mehr denn je drängt sich die Frage auf, mit welchen Risiken der Einsatz von Künstlicher Intelligenz (KI) bei Wahlen verbunden ist – und wie damit umgegangen werden kann.

JUTTA SCHULZKI

KI ermöglicht die Herstellung und Verbreitung von Falschinformationen in einer nie gekannten Geschwindigkeit und einem nie dagewesenen Ausmaß. Durch KI-generierte Desinformation können Ansehen und öffentliche Wahrnehmung von Kandidaten beschädigt, neu gewählte Regierungen destabilisiert und soziale Verwerfungen vertieft werden. Vorhandene Tendenzen zu Hass und Hetze verstärken sich durch KI. Keines der Probleme in den sogenannten sozialen Medien ist neu, aber KI wirkt wie ein Brandbeschleuniger.

So verwundert es nicht, dass KI erstmals in den Global Risk Report des Weltwirtschaftsforums aufgenommen und von den 1.500 Expert:innen als großes Risiko für die Demokratie eingestuft wurde. Entsprechend besorgte äußerte sich die Vizepräsidentin der EU-Kommission Věra Jourová beim Weltwirtschaftsforum 2023 in Davos. Sie forderte die Kennzeichnung von KI-Erzeugnissen, damit Wähler:innen klar erkennen können, was keine von Menschen erstellten Inhalte sind.

Nur politische Werbung kann überprüft werden

Zu den Aufgaben der Wahlaufsichtsbehörden gehört es, die Integrität von Wahlen sicherzustellen. Sie haben eine Transparenzpflicht, das heißt sie können Auskunft über die Kampagnenbudgets der Parteien einfordern. Dieses Budget umfasst auch die politische Online-Werbung mit von Parteien bezahlten und gesponserten Inhalten, die auf sozialen Plattformen wie Instagram, Telegram, Threads, TikTok, X (vormals Twitter) und anderen beworben werden. Bei der Prüfung von Inhalten in sozialen Medien wird die Aufsichtskompetenz der Wahlaufsichtsbehörden jedoch ausgehebelt. So wird ein großer Teil von Wahlhalten gar nicht als explizite politische Werbung geschaltet. Politisch motivierte Inhalte verbreiten sich unkontrolliert im Netz, an den Transparenzaufgaben vorbei. Sie werden von den verschiedensten Akteuren verbreitet – von emotionalen Fanatikern, kühlen Wahlstrategen oder anderen Nutzer:innen, die Inhalte freiwillig teilen und kommentieren. Hinzu kommt, dass, je nach Situation des Landes und des jeweiligen Wahlkampfs, politische Botschaften und Wahl-

programme eine weitaus geringere Bedeutung als politische Internet-„Memes“ haben können. So können KI-generierte politisch-motivierte Inhalte die Meinung stärker beeinflussen als gezielt von den Parteien oder Kandidaten erstellte bezahlte Online-Wahlwerbung oder politische Programme, die im Netz beworben werden.

Der argentinische Wahlkampf 2023 zwischen Sergio Massa und Javier Milei war wahrscheinlich der erste Wahlkampf, bei dem verstärkt KI-generierte Inhalte wie Audio-, Video- oder Bilddateien nicht versteckt, sondern offen eingesetzt wurden. Beide Kandidaten benutzten aufmerksamkeitsstarke und unterhaltende Inhalte. Viele der Inhalte waren entweder als KI-generiert gekennzeichnet oder sofort als solche erkennbar. Das muss nicht bei jeder Wahl der Fall sein. Nicht sofort erkennbare und nicht gekennzeichnete KI-Inhalte können gezielt und verstärkt zur Desinformation eingesetzt werden. Während Wahlaufsichtsbehörden explizite politische Online-Werbung überprüfen können, entziehen sich diese Inhalte ihrem Zugriff.

Auch die Reichweitenmanipulation hat Einfluss auf die politische Meinungsbildung vor Wahlen. KI-Systeme können gezielt Social Bots im Wahlkampf einsetzen. Das sind falsche Konten, die menschliches Verhalten imitieren und im Netz Inhalte teilen und verbreiten oder durch Likes und Empfehlungen interessanter machen. Durch automatisierte Verarbeitungsprozesse wird diesen Inhalten mehr Geltung und Popularität verschafft. Dabei ist für Nutzer:innen nicht erkennbar, dass es sich nicht um das Verhalten von echten Menschen handelt. Der Anschein wird erweckt, dass bestimmte politische Positionen im Netz verbreiteter sind als das tatsächlich der Fall ist.

Strategische Demobilisierung durch Microtargeting

Eine andere Form der Wahlmanipulation ist es, die vermeintlichen Wähler:innen der Gegenparteien von der Wahl abzuhalten. Ziel ist es hier, die Anzahl der Nichtwähler:innen zu erhöhen und damit dem politischen Gegner Stimmen wegzunehmen. Verwendet wird dabei „Microtargeting“, das eine ge-



naue Zielgruppenansprache ähnlich wie im Produktmarketing ermöglicht. KI-Systeme erstellen aus den bereitgestellten Daten ausführliche Persönlichkeitsprofile, bei denen Menschen in möglichst kleinen Zielgruppen mit bestimmten Merkmalen zusammengefasst werden, beispielsweise nach Alter, Geschlecht, sexueller Orientierung, ethnischem Hintergrund, Wohnort oder Religionszugehörigkeit. Diese Zielgruppen werden mit fein abgestimmter Kommunikation in den sozialen Medien angesprochen. Entscheidend für den Erfolg ist die Verfügbarkeit und Qualität der Daten. Beides hängt auch stark vom Datenschutz im jeweiligen Land ab.

2020 machte das Channel 4 News Investigationsteam einen geleakten Datensatz publik und zeigte, wie Microtargeting 2016 beim Trump-Wahlkampf eingesetzt wurde, um gezielt schwarze Wähler:innen von der Wahl abzuhalten. Der Datensatz enthielt Informationen von fast 200 Millionen amerikanischen Wähler:innen. In 16 umkämpften Bundesstaaten wurden Millionen von US-Amerikaner:innen von einem Algorithmus in eine von acht Kategorien eingeteilt, so dass sie mit maßgeschneiderter Werbung auf sozialen Plattformen wie Facebook angesprochen werden konnten.

Um zu verhindern, dass schwarze US-Amerikaner:innen in bestimmten Regionen die Demokraten wählen, wurde für 3,5 Millionen schwarze US-Amerikaner:innen ein Profil mit dem Ziel „Abschreckung“ erstellt. Vermutlich wurden durch die Trump-Kampagne an diese Wähler:innen verstärkt Inhalte ausgespielt, die die demokratische Kandidatin Hillary Clinton

diskreditieren und das Vertrauen in die demokratische Partei untergraben sollten.

Empirisch lassen sich die Effekte nicht belegen, auch weil beispielsweise Facebook keine Angaben zu den geschalteten Anzeigen macht. Dennoch ist zu vermuten, dass solche Demobilisierungskampagnen den Ausschlag bei Wahlen geben können – insbesondere in den „Swing States“. Angesichts eines ungefähren Gleichstands der Umfragewerte in diesen Bundesstaaten können wenige Stimmen den Unterschied machen. Tatsächlich beruhte der Sieg von Trump auf einer Mehrheit von einigen zehntausend Stimmen in Ohio, Wisconsin, Michigan und Pennsylvania – bei mehr als 136 Millionen abgegebenen Stimmen insgesamt.

Was tun deutsche Parteien und die EU?

In Deutschland verfügen die Parteien wegen des höheren Datenschutzes über deutlich weniger Wählerdaten und haben keinen Zugang zu zentralen Wählerregistern. Aber: Auch hierzulande können durch KI manipulierte Inhalte, Social Bots und andere digitale Taktiken Einfluss auf die Wähler:innen und ihre Wahrnehmung unserer Gesellschaft haben.

Im Bundestagswahlkampf 2021 richtete Transparency Deutschland mit 21 Partnern im Bündnis „Campaign Watch“ Forderungen zu Transparenz beim Umgang mit Daten, Grundrechtsschutz, Verbreitung von Desinformation und digitaler Gewalt an die Digitalunternehmen und Parteien. Bei den Selbstverpflichtungen zum digitalen Fairplay, die sich die Parteien rund um die Wahl gaben, kam einzig Die Linke sehr nah an die Forderungen von Campaign Watch heran, gefolgt von Grünen, CDU, SPD und Schlusslicht FDP. Gar keine Selbstverpflichtung gab sich die AfD.

Gesetzgeberisch ist zuletzt insbesondere die EU vorangegangen. Mit dem Digital Services Act von 2022 sollen die Grundrechte von Nutzer:innen im Internet besser geschützt werden. Ende Februar und Anfang März 2024 haben EU-Parlament und Rat außerdem neuen Regeln zur Transparenz bei politischer Werbung zugestimmt. Die Verordnung bringt Fortschritte, aber Mikrotargeting ohne Kennzeichnung bleibt weiterhin möglich. Die anstehenden Wahlen werden, auch angesichts neuer technischer Möglichkeiten, weitere Erkenntnisse liefern. Der Umgang mit digitaler Manipulation ist eine Daueraufgabe.

Jutta Schulzki ist Mitglied der Scheinwerfer-Redaktion.



Provision gegen Parteispende: Grundstücksgeschäfte eines Bürgermeisters

ROLAND HOHEISEL-GRULER

Am Ende stand für den Bürgermeister wegen Bestechlichkeit in vier Fällen sowie Untreue in zwölf Fällen eine Gesamtfreiheitsstrafe von einem Jahr und acht Monaten auf Bewährung. Wie kam es dazu?

Zur Sanierung des desolaten Haushalts der Stadt Oppenheim in Rheinland-Pfalz sollten vor mehr als zehn Jahren verschiedene Grundstücke durch die Stadt angekauft und nach Erschließung gewinnbringend wieder verkauft werden. Marcus Held, von 2004 bis 2018 Bürgermeister der Stadt und von 2013 bis 2021 SPD-Abgeordneter im Deutschen Bundestag, schloss im Namen der Stadt im Herbst 2013 im Zusammenhang mit der Entwicklung und Bebauung eines Baugebiets einen Vertrag mit einem Makler ab.

Doch der Abschluss des Maklervertrages erfolgte nicht in der erforderlichen Schriftform. Überdies wurde der zuständige Stadtrat nicht einbezogen, obwohl der Bürgermeister wusste, dass er zur Beauftragung ohne Stadtratsbeschluss nicht berechtigt war und außerhalb der ihm im Innenverhältnis zustehenden Befugnisse handelte. Der Bürgermeister sagte dem Makler zu, dass eine Maklerprovision gezahlt werde. Die beiden vereinbarten, dass im Gegenzug ca. 10 Prozent der Maklerprovision an den Ortsverein der Partei des Bürgermeisters als Spende fließen sollten.

In der Folgezeit wurden mehrere Grundstücke unter Mitwirkung des Maklers durch die Stadt angekauft. Diese bildeten die Grundlage für Provisionsrechnungen, die auf Anweisung des Bürgermeisters

in Höhe von insgesamt 172.249,94 Euro ausgezahlt wurden. Entsprechend der Vereinbarung leistete der Makler in den Jahren 2014 und 2015 Spenden in Höhe von insgesamt 17.600 Euro an den SPD-Ortsverein.

2017 kam die Aufklärung durch anonyme Hinweise ins Rollen. Nach einer Prüfung durch den Rechnungshof Rheinland-Pfalz leitete die Staatsanwaltschaft Mainz Ermittlungen ein. Der Bundestag hob die Immunität des damaligen Abgeordneten auf. Im Juli 2019 erhob die Staatsanwaltschaft Anklage. Im Dezember 2021 verurteilte das Landgericht Mainz Marcus Held zu eingangs genannter Bewährungsstrafe. Das Verfahren gegen den mitangeklagten Makler wegen Bestechung wurde zwischenzeitlich gegen eine Geldauflage eingestellt. Der Bürgermeister ging in Revision, die vom Bundesgerichtshof jedoch abgewiesen wurde.

Interessante Rechtsfrage

Die Rechtsfrage, die der Bundesgerichtshof dabei zu klären hatte, war, ob ein Vermögensnachteil im Sinne von § 266 Abs. 1 StGB auch durch die Erbringung einer rechtsgrundlosen Zahlung bewirkt werden könnte. Zudem war zu klären, ob ein vom Gesetz geforderter Vermögensnachteil dann fehlen könnte, wenn eine schadensausschließende Kompensation erfolgt. Beides hat der Bundesgerichtshof bejaht.

In dem entschiedenen Fall war der Maklervertrag für den Bürgermeister und den Makler erkennbar unwirksam und die Zahlungen erfolgten ohne Rechtsgrund.

Nach den Feststellungen missbrauchte der Bürgermeister – für den Makler erkennbar – seine Vertretungsmacht, indem er den Maklervertrag infolge einer Bestechungsabrede und zudem unter Umgehung des zuständigen Stadtrates sowie Verletzung der Schriftformerfordernis schloss.

Allerdings wurde im konkreten Fall zwar herausgestellt, dass bei Kompensation kein Vermögensnachteil vorliege, eine derartige Kompensation hier aber gerade nicht vorliege. Das ergab sich aus der Tatsache, dass in der hier vorliegenden Konstellation keine Kompensation möglich sein kann, wenn dieser Ankauf der Grundstücke durch den Bürgermeister und die Mitarbeiter der Stadt ohne Weiteres selbst und damit ohne Hinzuziehung des Maklers erfolgreich hätte organisiert werden können. Außerdem waren die angesprochenen Grundstückseigentümer ohnehin verkaufsbereit. Dies wird durch das haushaltsrechtliche Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit angesichts der evidenten und schwerwiegenden Pflichtverstöße des Angeklagten noch verstärkt. In einem solchen Fall stellen die unter Hinzuziehung des Maklers erfolgreichen städtischen Grundstücksankäufe keine Schadenskompensation dar.

Bundesgerichtshof, Beschluss vom 8. Februar 2023 – 3 StR 167/22



JUSTIZ

„Dass da ein falscher Eindruck entstanden ist, bedaure ich sehr“



Im Herbst 2023 machten Pläne des nordrhein-westfälischen Justizministers **Benjamin Limbach** Schlagzeilen, die für CumEx zuständige Staatsanwaltschaft umzustrukturieren. Wie denkt er heute darüber?

INTERVIEW: HARTMUT BÄUMER

Die Hauptabteilung H der Staatsanwaltschaft Köln ist bundesweit die größte und bekannteste Abteilung einer Staatsanwaltschaft in Sachen CumEx-Verfahren. Benjamin Limbach wurde für seine ursprüngliche Entscheidung, die Hauptabteilung H in zwei neue selbständige Einheiten aufzuteilen, in der Presse heftig kritisiert.

Auch Organisationen wie Transparency Deutschland und Finanzwende äußerten deutliches Unverständnis. Die Entscheidung stellte fußend auf den Presseberichten eine Entmachtung der erfolgreichsten deutschen Strafverfolgungsbehörde in Sachen CumEx dar. Nach der Kritik hat Benjamin Limbach die Entscheidung rückgängig gemacht.

Transparency Deutschland befasst sich seit Jahren mit den skandalösen Vorgängen rund um CumEx und hat 2022 die Leiterin der Hauptabteilung H Anne Brorhilker in den Transparency-Beirat berufen.

Herr Minister Dr. Limbach, da der wichtige Grundsatz in gerichtlichen Verfahren „Audiatur et altera pars“ – man muss auch die Gegenseite hören – auch eine Maxime unserer Arbeit bei Transparency ist, begrüße ich es sehr, dass Sie sich den

nachfolgenden Fragen stellen. Was war der Grund für Ihre – später aufgehobene – Entscheidung, die Hauptabteilung H in zwei Hauptabteilungen aufteilen und neben der bis dahin alleinigen Leiterin Oberstaatsanwältin Brorhilker eine zweite Abteilungsleitung installieren zu wollen?

Zuallererst ist mir folgendes wichtig zu betonen: Es ist mir auch persönlich ein überragendes Anliegen, dass die Drahtzieher krimineller CumEx-Geschäfte bestraft werden und die hinterzogenen Beträge endlich denjenigen zugutekommen, für die sie bestimmt waren. Es ist das Geld, das uns z. B. bei Schulen und Kitas fehlt. Es geht mir – wie allen Verantwortlichen – allein darum, die Strafverfolgung im Dienste des Gemeinwohls bestmöglich zu unterstützen.

Bei der behördeninternen Umstrukturierung ging es mir im Kern darum, die Führungsaufgaben in der CumEx-Abteilung auf mehr Schultern zu verteilen, um so mehr Schlagkraft zu erreichen. In den CumEx-Verfahren – wie auch sonst in der Wirtschaftskriminalität – müssen auch die Führungskräfte über vertieftes Wissen in den einzelnen Verfahren

verfügen. Über eine Entlastung in Führungsaufgaben sollte mehr Raum für die fachliche Betreuung der Ermittlungsverfahren geschaffen und im Ergebnis den CumEx-Ermittlungen einen weiteren Schub verliehen werden.

Um es auch an dieser Stelle nochmal deutlich zu sagen: Die Expertise und die Leistungen von Frau Brorhilker und allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Hauptabteilung H sind unbestritten – mir ging es ausschließlich darum, ihre wichtige Arbeit nach Kräften zu unterstützen. Dass da ein falscher Eindruck entstanden ist, bedaure ich sehr.

In der Berichterstattung war zu lesen, dass Sie und Ihr Haus Ihre Entscheidung zur Aufteilung u.a. damit begründet hatten, dass im Verhältnis zu der hohen Zahl an Beschuldigten nur eine sehr geringe Fälle zur Anklageerhebung gebracht wurden und Sie sich durch die Aufteilung ein zügigeres Verfahren versprochen. Wurden diese Fragen und Probleme auch in der Öffentlichkeit diskutiert, und wenn ja wann und wo?

Die Bürgerinnen und Bürger haben die berechnete Erwartung, dass dieser gigantische Steuerbetrug auch strafrecht-

lich in angemessener Zeit verfolgt wird. Darum ging es die ganze Zeit. Deshalb habe ich die Entscheidung damals auch so getroffen. Ich war überzeugt, dass die Verfolgung von CumEx-Straftaten so signifikant beschleunigt werden kann.

Haben Sie bei Ihrem Antrittsbesuch bei der Staatsanwaltschaft in Köln am 20. März 2023 oder später vor Ihrer Aufteilungsentscheidung die nach Ihrer Ansicht in der Hauptabteilung H bestehenden Probleme mit der Leiterin der Hauptabteilung H besprochen? Wenn nein, warum nicht?

Ich unternehme regelmäßig Arbeitsbesuche in den verschiedenen Einrichtungen der Justiz in NRW. Das oberste Ziel solcher Arbeitsbesuche ist es immer, ein möglichst authentisches Bild zu bekommen. Dabei ist Zuhören die oberste Devise. Wie ich schon mehrfach erwähnt habe, ist mir das sehr motivierte Team mit ihrer engagierten Leitung schon damals positiv in Erinnerung geblieben. Später wurden die Gespräche mit der Hauptabteilungsleiterin durch die Behördenleitung geführt. Mir ist es wichtig, die dienstliche Hierarchie einzuhalten. Wenn ich von meinen Leuten verlange, ihrer Verantwortung als Vorgesetzte nachzukommen, indem sie sich um ihre Behörden und Mitarbeitende kümmern, dann darf ich nicht an ihnen vorbei kommunizieren. Das ist normales Führungsmanagement.

Ihre Aufteilungsentscheidung folgte einer Vorlage des ab 1. August 2023 neuen Leiters der Staatsanwaltschaft Köln, Herrn Dr. Neuhäuser. Konnte Herr Dr. Neuhäuser nur wenige Wochen nach Amtsantritt in Köln – nach Presseberichten ohne Beteiligung der Leiterin der betroffenen Hauptabteilung – den Überblick darüber haben, welche Art der Neuorganisation in diesen diffizilen Verfahren sachdienlich waren?

Herr Dr. Neuhäuser war mehrere Jahre als stellvertretender Leiter der Staatsanwaltschaft Köln tätig. Er kennt die Behörde sehr gut und hat viele Jahre Führungserfahrung gesammelt, auch hier im Ministerium. Ich habe großes Vertrauen in seine Kenntnisse und Fähigkeiten. Er

„Jeder Politiker muss bereit sein, sich selbst zu hinterfragen. Da muss man einen Schritt zur Seite gehen und die Dinge überdenken.“

hat auch mit Frau Brorhilker über die Pläne gesprochen.

Hatte Herr Dr. Neuhäuser einen speziellen Auftrag von Ihnen zur Neuorganisation der Hauptabteilung H?

Ich habe den neuen leitenden Oberstaatsanwalt in Köln im Rahmen der Übergabe seiner Ernennungsurkunde gebeten, sich selbst ein Bild vor Ort zu machen und mir seine Meinung zu möglichen organisatorischen Anpassungen bei der Staatsanwaltschaft Köln mitzuteilen, wenn und soweit er das für erforderlich hält. Ich habe ihn zu einer ergebnisoffenen Prüfung aufgefordert, die er für sich auch ausdrücklich in Anspruch genommen hat.

Der Generalstaatsanwalt in Köln hat dem Vorschlag des Leiters der Staatsanwaltschaft Köln zur Aufteilung der Hauptabteilung H widersprochen. Wieso sind Sie diesem Vorschlag zunächst nicht gefolgt?

Mein Haus und der Leitende Oberstaatsanwalt in Köln waren anderer Ansicht als der Generalstaatsanwalt. Solche unterschiedlichen Positionen auf verschiedenen Hierarchieebenen sind in der Justiz nicht unüblich. Ich fand die Argumentation des Leitenden Oberstaatsanwalts in Köln überzeugend und habe mich dem Votum meines Hauses angeschlossen. Maßgeblich war für mich dabei allein, wie wir die Strafverfolgung in Köln bestmöglich unterstützen können.

Am 12. Oktober 2023 erfolgte im Rechtsausschuss des Landtags Ihre Kehrtwende von der bis dahin auch im Rechtsausschuss als alternativlos dargestellten Position. Was war hierfür ausschlaggebend?

Ich habe die Entscheidung nie als alternativlos dargestellt. Ich finde diesen Begriff in der Politik falsch. Es gibt immer unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten. Das habe ich auch damals im Ausschuss sehr deutlich gesagt.

Die öffentliche Kritik – auch von Experten – war einfach groß und vielfältig. Jeder Politiker muss bereit sein, sich selbst zu hinterfragen. Da muss man einen Schritt zur Seite gehen und die Dinge überdenken. Das habe ich getan. Dafür habe ich mich mit dem Generalstaatsanwalt, dem Leitenden Oberstaatsanwalt, der Hauptabteilungsleiterin Frau Brorhilker und dem Ministerium beraten und ich finde, wir haben eine gute Lösung gefunden. Am Ende ging es mir ja darum, die CumEx-Ermittlungen zu stärken und die Staatsanwältinnen und Staatsanwälte zu unterstützen. Durch die heftige Debatte bestand die Gefahr, das Gegenteil zu erreichen und die Arbeit vor Ort zu belasten. Deshalb habe ich umgesteuert.

Für eine zukünftig erfolgreiche Ermittlungsarbeit und dementsprechende Anklageerhebungen ist aus unserer Sicht eine gute Zusammenarbeit zwischen Anklagebehörde, Generalstaatsanwaltschaft und Ministerium wichtig – nicht zuletzt auch wegen der teilweise heftigen Kritik durch Beschuldigte an der Arbeit der Leiterin der Hauptabteilung H.

Vor diesem Hintergrund: Wie sehen Sie die Arbeit der Hauptabteilung H nach den Vereinbarungen vom 11. Oktober 2023 zwischen Ihrem Haus, der Generalstaatsanwaltschaft und der Staatsanwaltschaft Köln? Welche Vorkehrungen wurden getroffen, um auftauchende Fragen und Probleme rechtzeitig im Gespräch miteinander anzugehen? Kann die Leiterin der Hauptabteilung insofern auf die Unterstützung Ihres Hauses und von Ihnen persönlich zählen?

Wir haben uns mit allen Beteiligten an einen Tisch gesetzt und einvernehm-

lich ein Maßnahmenpaket beschlossen. Der Teil, den das Justizministerium beisteuert, wurde sehr zeitnah umgesetzt. Wir haben uns verabredet, die getroffenen Maßnahmen Mitte des Jahres zu evaluieren. Wir werden von Seiten des Justizministeriums auch weiterhin alles Erforderliche beisteuern, um die effektive Verfolgung von CumEx-Straftaten zu ermöglichen. Wir waren uns in dieser Besprechung alle einig, dass wir am selben Strang und in dieselbe Richtung ziehen.

Das in Deutschland bestehende Weisungsrecht der Ministerien gegenüber den Staatsanwaltschaften steht derzeit in der Diskussion, angestoßen nicht zuletzt von der Europäischen Kommission. Wie stehen Sie zu der auch von Transparency Deutschland erhobenen Forderung, die Weisungsabhängigkeit der Staatsanwaltschaften von den politisch geführten Ministerien aufzuheben?

In Nordrhein-Westfalen gibt es eine langjährige gute Tradition, vom Weisungsrecht, wenn überhaupt, nur äußerst zu-

rückhaltend Gebrauch zu machen. Ich halte mich wie auch meine Vorgängerinnen und Vorgänger an die vom ehemaligen Justizminister Jochen Dieckmann aufgestellten 10 Leitlinien. Das heißt, das Ministerium greift nur ein, wenn die Staatsanwaltschaft offenkundig rechtswidrig handelt und der Generalstaatsanwalt in rechtswidriger Weise nicht dagegen vorgeht. Das geschieht äußerst selten.

Die Staatsanwaltschaft ist trotz ihrer Eingliederung in die Justiz ein Teil der Exekutive. Wie bei allen Exekutivorganen muss es deshalb eine Anbindung an den Souverän geben. Ich bin offen für Diskussionen, wie das vielleicht auch besser ausgestaltet werden kann. Da sollte es auch keine Denkverbote geben.

Hartmut Bäumer ist ehemaliger Vorsitzender von Transparency Deutschland. Benjamin Limbach und Hartmut Bäumer sind Mitglied bei Bündnis 90/Die Grünen.



VERWALTUNG

Lagebild Korruption in Berlin vorgestellt

Für das Jahr 2022 haben die Senatsverwaltung für Inneres und Sport und die Berliner Polizei 48 Ermittlungskomplexe zu Korruption erfasst. Das ergibt sich aus dem im Januar dieses Jahres erstmals vorgelegten „Lagebild Korruption Berlin“. Der Schwerpunkt liegt auf dem Vorwurf der Bestechung. Sie betraf mehr als die Hälfte der Fälle.

Insbesondere Insassen und Bedienstete von Justizvollzugsanstalten des Landes gerieten ins Visier der Ermittlungsbehörden. Immer wieder versuchten die Insassen – teilweise erfolgreich – Vollzugsbeamt:innen zu bestechen, um an Handys oder Drogen zu gelangen. Ein weiterer Schwerpunkt lag bei mehr oder weniger spontanen, situativen Vorteilsangeboten in Kontrollsituationen. Im Fünf-Jahres-Vergleich ist die Zahl der erfassten Fälle durchaus schwankend. „Neben wirtschaftlichen und monetären Schäden zeichnen sich Korruptionsstraftaten vor allem durch immaterielle Schäden aus“, hieß es in der Mitteilung des Senats zur Vorstellung des Lagebildes. (as)



CumEx: Ein Skandal und seine Aufarbeitung

Unter dem Stichwort „CumEx“ geht es um Betrug bei Aktiendeals, die sich am Tag der Dividendenausschüttung sowie kurz davor (cum) und danach (ex) abspielen. Dabei wurde der Staat getäuscht, sodass eine nur einmal gezahlte Kapitalertragsteuer mehrfach erstattet wurde. Der Schaden liegt bei mindestens 10 Milliarden Euro. Bei „CumCum“-Geschäften, bei denen ausländische Finanzinstitute Steuervorteile in Deutschland ausgenutzt haben, auf die sie eigentlich kein Anrecht hatten, soll der Schaden bei mindestens 28 Milliarden Euro liegen.

Der Skandal begann in den 1990er Jahren. Erst 2012 wird CumEx durch eine Reform technisch unmöglich – CumCum läuft weiter. Ab Sommer 2013 ermittelte die Staatsanwältin Anne Brorhiker zu ihrem ersten CumEx-Fall. Die hartnäckige Arbeit der Staatsanwaltschaft Köln mündet 2018 in ersten Anklagen und 2020 in der Verurteilung zweier Börsen-

händler. Dabei wird erstmals richterlich festgestellt, dass CumEx illegal war. Parallel läuft die politische Aufarbeitung: Ab 2016 befasst sich ein Untersuchungsausschuss im Deutschen Bundestag mit dem Skandal. 2021 nimmt ein Untersuchungsausschuss der Hamburger Bürgerschaft seine Arbeit zur Rolle der Warburg-Bank und ihren Verbindungen zum jetzigen Bürgermeister Peter Tschentscher und Bundeskanzler Olaf Scholz auf.

Im Jahr 2021 erhält Oberstaatsanwältin Anne Brorhiker eine eigene Hauptabteilung bei der Staatsanwaltschaft Köln, die ausschließlich an der strafrechtlichen Aufarbeitung der CumEx-Fälle arbeitet. Laut dem *manager magazin* laufen im August 2023 von den Verfahren gegen bundesweit 1.800 Beschuldigte etwa 1.700 unter Brorhikers Leitung. Zum Jahr 2024 ist die Hauptabteilung auf 40 Planstellen angewachsen.

POLITIK

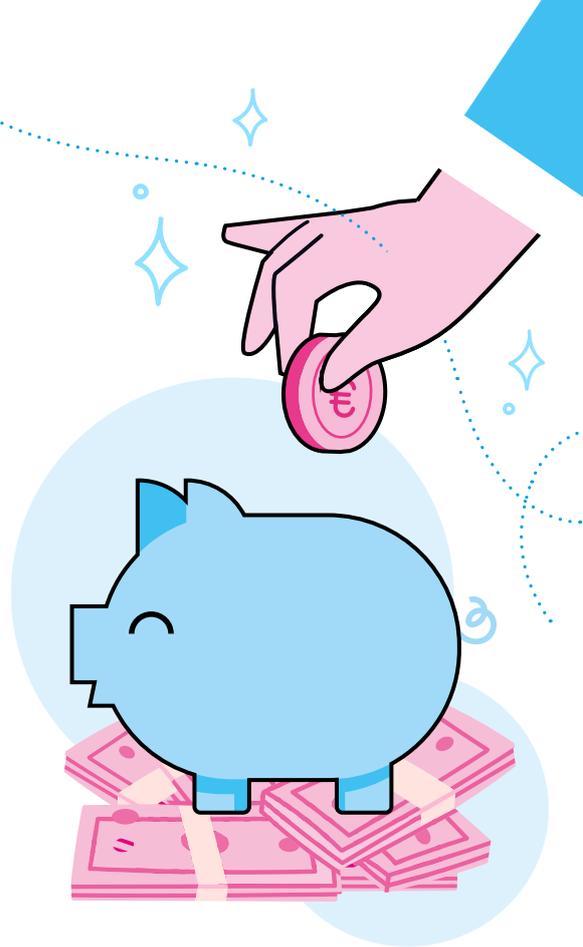
Spenden an Bundestagsparteien nehmen wieder zu

Rund drei Millionen Euro an Spenden haben die im Bundestag vertretenen Parteien 2023 eingenommen. Das ist fast doppelt so viel wie im Vorjahr, jedoch nur ein Bruchteil des Spendenvolumens aus dem Wahljahr 2021. So berichtet es das Präsidium des Bundestags in seiner turnusgemäßen Mitteilung zur Veröffentlichung der Parteispenden am Jahresbeginn. Auch 2023 waren die Zuwendungen an die Parteien sehr unterschiedlich. Mit gut einer Million Euro an Spenden landet die CDU auf Platz 1. Die CSU folgt mit knapp 830.000 Euro Spendeneinnahmen. Die FDP erhielt knapp 307.000 Euro, die AfD rund 265.000 Euro. Die Regierungsparteien SPD (rund 255.000 Euro) und die Grünen (rund 251.000 Euro) folgen auf den letzten Plätzen.

Spenden gehören neben Mitgliedsbeiträgen und staatlichen Zuwendungen zu den Haupteinnahmen der deutschen Parteien. Bislang gilt: Spenden ab

10.000 Euro müssen in den Rechenschaftsberichten der Parteien offenlegt werden. Großspenden ab einer Höhe von 50.000 Euro müssen der Bundestagspräsidentin sofort angezeigt und zeitnah veröffentlicht werden. Ende 2023 haben sich die Ampelkoalition und Union auf eine Reform des Parteiengesetzes geeinigt, wonach bald schon Beträge ab 35.000 Euro sofort melde- und veröffentlichungspflichtig sind.

Für Transparency Deutschland wäre eine echte Transparenzsteigerung erst gegeben, wenn Parteien Spenden bereits ab 2.000 Euro veröffentlichen müssten. Das stellte Transparency in einer Stellungnahme gegenüber dem Bundestag dar. Darin forderte die Organisation auch eine unabhängige Instanz zur Kontrolle der Parteienfinanzierung. Gleichzeitig begrüßte sie, dass künftig Sponsoring nach den gleichen Regeln wie Spenden offengelegt werden muss. Außerdem werden sogenannte „Paral-



lektionen“ mit der Gesetzesnovelle besser unterbunden. Dabei geht es um Werbeaktionen für Parteien durch Dritte, wodurch versucht wird, die Regeln zur Parteienfinanzierung zu umgehen. Schlagzeilen im Zusammenhang mit solchen Aktionen machte in den letzten Jahren die AfD. (as)

POLITIK

Regierungsentwurf zur Verschärfung der Abgeordnetenbestechung

Im Koalitionsvertrag war es angekündigt, nun haben sich SPD, FDP und Grüne auf eine Verschärfung des Gesetzes zur Abgeordnetenbestechung geeinigt. Im Februar haben sie einen Gesetzentwurf in den Deutschen Bundestag eingebracht, mit dem ein neuer § 108f StGB eingeführt werden soll. Bisher stellt der einschlägige Paragraph 108e des Strafgesetzbuches die Bestechlichkeit von Politiker:innen nur dann unter Strafe, wenn sie bei der „Wahrnehmung“ ihres Mandates erfolgt. Dabei geht es um Handlungen im Parlament, zum Beispiel Abstimmungen.

Mit dem neuen Paragraphen soll die Strafbarkeit auch auf Fälle ausgeweitet werden, bei denen Mandatsträger:innen ihre Stellung zur „unzulässigen Interessenwahrnehmung“ miss-

brauchen. Das ist eine Lehre aus der Maskenaffäre. Die bisherige Fassung des Straftatbestandes hatte dafür gesorgt, dass keiner der involvierten Abgeordneten verurteilt wurde.

Aus Sicht von Transparency Deutschland ist der neue §108f StGB daher zu begrüßen, auch wenn er nicht alle Lücken schließt. Wolfgang Jäckle, Co-Leiter der Arbeitsgruppe Politik, vertrat Transparency im März bei einer Anhörung im Deutschen Bundestag. Dort drang er darauf, auch den § 108e StGB zu verbessern. „Der Paragraph ist unnötig eng formuliert, sodass nur Korruptionsfälle, die „im Auftrag oder auf Weisung“ erfolgen, berücksichtigt sind. Auch mit Blick auf Korruption in Kommunen muss noch nachgebessert werden“, so Jäckle. (as)

POLITIK

Bundesfinanzministerium: Referatsleiterin versetzt

„Steuertipps für Superreiche“ – so titelte der *Spiegel* im Dezember über den Auftritt von Gerda Hofmann bei der Veranstaltung einer Steuerkanzlei. Die Referatsleiterin, die im Bundesfinanzministerium für Grund- und Erbschaftsteuer zuständig sei, habe „frische Insiderinformationen für ein handverlesenes Publikum“ mitgebracht. Beim Ministerium hatte sie den Vortrag laut *Spiegel* nicht als Nebentätigkeit angemeldet. Das Ministerium hat in der Angelegenheit ein Disziplinarverfahren eingeleitet.

Im Januar berichtete der *Spiegel*, das Ministerium habe die Mitarbeiterin in ein anderes Referat versetzt. Hintergrund sei die Fürsorgepflicht gegenüber der Mitarbeiterin. Sie solle daher aus der Schusslinie genommen werden. Die Untersuchung werde noch einige Monate in Anspruch nehmen.

Laut Margarete Bause, stellvertretende Vorsitzende von Transparency Deutschland, stellt der Fall einen offensichtlichen Interessenkonflikt zwischen dienstlicher und privater Tätigkeit dar. Christoph Trautvetter, Koordinator des Netzwerk Steuergerechtigkeit, betonte, dass gerade im Steuerbereich die Gefahr von Interessenkonflikten besonders hoch sei, denn: „Einzelne Entscheidungen im Zuständigkeitsbereich von Frau Hofmann (...) sind für sehr wenige Steuerzahler viele Milliarden Euro wert.“ Als Reaktion auf den Fall forderte Transparency Deutschland gemeinsam mit dem Netzwerk Steuergerechtigkeit eine umfassende Aufklärung und eine Überarbeitung der Integritätsregeln der Bundesregierung. (an)

POLITIK

Anklage in Aserbaidtschan-Affäre

Im Dezember hat die Generalstaatsanwaltschaft München Anklage gegen die früheren Bundestagsabgeordneten Axel Fischer (CDU) und Eduard Lintner (CSU) sowie zwei weitere Personen erhoben. Laut gemeinsamer Ermittlungen mit dem Bundeskriminalamt soll Fischer mehr als 26.000 Euro aus Aserbaidtschan bekommen haben. Dafür soll er im Europarat „nach Anweisung im Interesse Aserbaidtschans“ abgestimmt haben. Die mittlerweile verstorbene Bundestagsabgeordnete Karin Strenz (CDU) soll „149.900 Euro als Bestechungsgeld“ erhalten und dafür „in

den Jahren 2015 und 2016 zugunsten Aserbaidtschans“ abgestimmt haben. Die Transparency-Vorsitzende Alexandra Herzog begrüßte, „dass zu den Korruptionsvorwürfen in der Aserbaidtschan-Affäre nun umfassend ermittelt und jetzt Anklage erhoben wurde.“ Seit Jahren fordert Transparency Aufklärung und hat dazu im März 2019 selbst Strafanzeige gegen Eduard Lintner und Karin Strenz wegen Bestechung und Bestechlichkeit von Mandatsträgern nach §108e StGB erstattet. Die Anklage verdeutliche laut Herzog, dass Deutschland sich besser gegen die Gefahr der

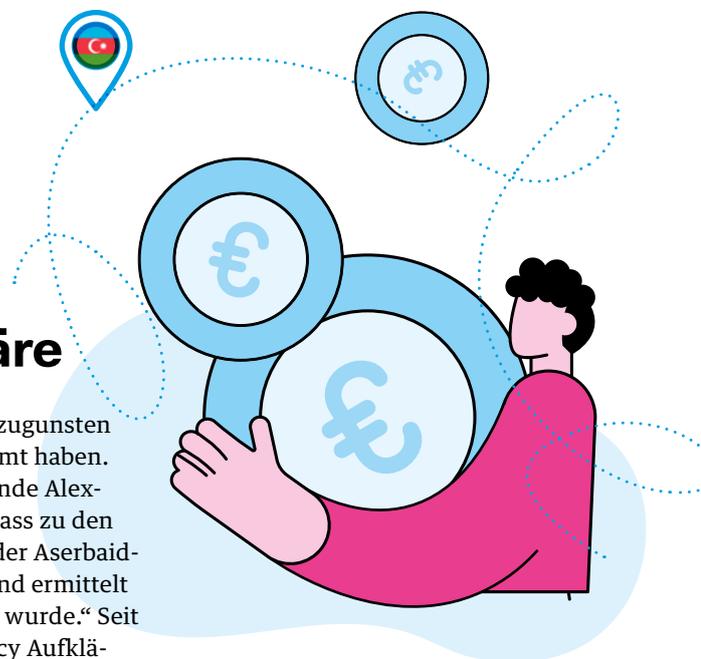
Einflussnahme durch autokratisch geführte Staaten mittels strategischer Korruption wappnen müsse. „Dazu gehört, dass die Lücken im Gesetz gegen Abgeordnetenbestechung endlich geschlossen werden“, so Herzog. (as)

POLITIK

Vetternwirtschaft im Verkehrsministerium: Abteilungsleiter muss gehen

Nach Vorwürfen der Vetternwirtschaft musste Klaus Bonhoff, Abteilungsleiter für Grundsatzfragen im Bundesministerium für Digitales und Verkehr, im Februar seinen Hut nehmen. Bonhoff soll laut Recherchen des *Spiegel* im Jahr 2021 Einfluss auf die Bewilligung einer millionenschweren Förderung für Wasserstoffprojekte eines befreundeten Lobbyisten genommen haben.

Nachdem die Vorwürfe im Sommer 2023 bekannt geworden waren, stellte eine interne Ermittlung des Ministeriums zunächst „keine unzulässige Einflussnahme“ fest. Doch weitere Medienberichte legten den Schluss nahe, dass nicht alle Unterlagen für die interne Untersuchung zur Verfügung gestellt wurden. Verkehrsminister Volker Wissing (FDP) zog schließlich die Reißleine, da ihm das Vertrauen für die Zusammenarbeit fehle. (as)



POLITIK

Berlin: Compliance-Regelungen bei Interessenkonflikten fehlen



Wenn Privates politisch wird, sind Interessenkonflikte vorprogrammiert. Das zeigte sich Anfang des Jahres in Berlin, als die Beziehung zwischen dem Regierenden Oberbürgermeister Kai Wegner (CDU) und der Bildungssenatorin Katharina Günther-Wünsch (CDU) öffentlich bekannt wurde.

Um Interessenkonflikten vorzubeugen, beschloss der Senat eine Änderung mit Blick auf die Vermittlerrolle des Oberbürgermeisters im Fall von Streitigkeiten zwischen den Ressorts. So sollen im Konfliktfall mit der Bildungsverwaltung Finanzsenator Stefan Evers (CDU) oder Wirtschaftssenatorin Franziska Giffey (SPD), beides Stellvertreter:innen von Wegner, diese Vermittlerrolle übernehmen.

Für Transparency Deutschland bleibt der Fall in der Praxis dennoch problematisch. Die Geschäftsführerin von Transparency Deutschland Anna-Maija Mertens verwies unter anderem im *Tagesspiegel* darauf, dass die Regelungslücken in der Politik im Vergleich zu Unternehmen oder Verwaltung in solchen Fällen enorm sind. Sie sagte: „Eine analoge Konstellation in Unternehmen wäre durch entsprechende Compliance-Regelungen ausgeschlossen.“ (as)

FINANZWESEN

Anti-Geldwäschebehörde soll in Frankfurt sitzen

Die neue europäische Anti-Geldwäschebehörde (Anti-Money Laundering Authority, kurz AMLA) soll in Frankfurt am Main sitzen. Das beschlossen Vertreter der EU-Staaten und des Europäischen Parlaments in einer gemeinsamen Sitzung Mitte Februar. Die AMLA soll grenzüberschreitend tätige und als hochriskant geltende Kredit- und Finanzinstitute direkt beaufsichtigen, zum Beispiel Anbieter von Krypto-Dienstleistungen. Außerdem soll sie die nationalen Aufsichtsbehörden koordinieren und unterstützen.

Dass die AMLA in Frankfurt sitzen wird, hat sicherlich auch etwas mit der dort ebenfalls ansässigen Europäischen Zentralbank (EZB) zu tun. Gleichzeitig gilt Deutschland noch immer als Paradies für Geldwäsche. Transparency Deutschland kritisierte wiederholt, dass die Strafverfolgungsbehörden hierzulande weder rechtlich noch personell oder strukturell ausreichend ausgestattet seien. Transparency-Vorstandsmitglied Heribert Hirte erklärte gegenüber der *dpa*, er sehe die Ansiedlung der AMLA in Frankfurt am Main auch als „einen Ansporn an die nationale Geldwäscheaufsicht, Deutschland selbst in Sachen Geldwäschebekämpfung nach vorn zu bringen.“ (as)

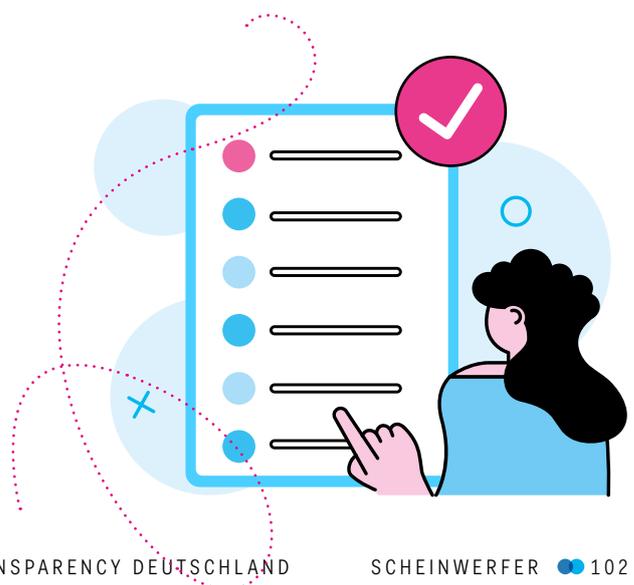
INTERNATIONAL

Österreich erhält Informationsfreiheitsgesetz

Zum 1. September 2025 tritt in Österreich ein Informationsfreiheitsgesetz in Kraft. Das hat der Nationalrat Ende Januar beschlossen. Das Gesetz soll mehr Transparenz in staatliches Handeln und die Tätigkeit von staatlichen Unternehmen bringen. Behörden sollen künftig Informationen von allgemeinem Interesse wie Verträge, Gutachten und Studien über 100.000 Euro proaktiv veröffentlichen – es sei denn, es überwiegen Geheimhaltungsinteressen.

Auf Gemeindeebene gilt das aber nur für Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern – und betrifft damit lediglich zehn Prozent aller österreichischen Gemeinden. Auch fehlen Sanktionsregelungen, wenn Behörden Informationen verweigern. Außerdem ist im Gesetz keine unabhängige Stelle zur Überwachung oder Unterstützung der Bürger:innen bei Anfragen vorgesehen.

Transparency Österreich reagierte ambivalent auf das neue Gesetz. Die Aufhebung des Amtsgeheimnisses sei ein Schlüsselement in der Entwicklung einer offenen Gesellschaft. Gleichzeitig kritisierte Vorstandsmitglied Georg Krakow insbesondere die Ausnahme für kleinere Gemeinden, denn die Verwaltung sei für die Bürgerinnen und Bürger da: „Informationen bereitzustellen ist kein Gnadentat der Gemeinde gegenüber ihren Untertanen“. Dennoch ist das Gesetz ein erster Schritt auf dem Weg zu einer neuen österreichischen Transparenzkultur. (as)



INTERNATIONAL

Zum Gedenken an Alexej Nawalny

HARTMUT BÄUMER



Alexej Nawalny ist tot, ermordet von Putin und seinen Helferhelfern, wie nicht wenige Menschen zurecht erklären. Mit Nawalny verliert nicht nur Russland einen der letzten und den prominentesten Kritiker Putins und seines diktatorischen Regimes, sondern auch wir, Transparency International, einen bedeutenden Mitkämpfer gegen weltweite Korruption. Er zeigte nicht nur in Russland auf, wie eine korrupte Clique es versteht, sich eines Staates zu bemächtigen, indem sie die ihnen anvertraute staatliche Macht dazu nutzen, sich selbst zu bereichern.

Alexej Nawalny ist es zu verdanken, dass alle Welt von dem sagenhaften Reichtum Putins und der ihn unterstützenden Oligarchen erfuhr. Er saß schon im Gefängnis in Russland, als ein von ihm und seinem Team erstelltes investigatives Video weltweit Furore machte. Darin wird nicht nur der bis dahin geheim gehaltene Palast Putins der Öffentlichkeit bekannt gemacht, sondern auch die weiteren Milliardenvermögen, die die Clique um Putin dem russischen Staat geraubt und sich einverleibt hat.

In einem Artikel in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* vom 20. August 2021 – auch da saß er schon im russischen Gefängnis – unter dem Titel „Die Wurzel allen Übels“ prangert Nawalny die weltweite Korruption als eine zentrale Ursache von Armut, Kriegen, Unterdrückung und fehlendem wirksamen Klimaschutz an.

Frappierenderweise, so Nawalny, „wird Korruption immer dort genannt, wo Staatenführer Fiaskos beschreiben, ihre eigenen oder die ihrer Vorgänger. Wir

haben Jahre, Hunderte Milliarden Dollar und Tausende Menschenleben dem Irak/Afghanistan/Mali/you name it gegeben, aber die korrupte Regierung Al-Maliki/Karzai/Keita hat mit ihrem Diebstahl das Volk gegen sich aufgebracht und Radikalen den Weg zum Sieg geebnet, die mit Slogans von ehrlicher, gerechter Macht und mit Panzerfäusten bewaffnet sind.“ Auf dieser Basis stellt Nawalny völlig zu Recht die zentrale Frage: „Wenn Korruption uns hindert, die wichtigsten Probleme zu lösen, ist es vielleicht an der Zeit, ihr selbst einen der vordersten Plätze auf der Agenda zuzuweisen?“

Er belässt es nicht bei dem Hinweis auf die Diktatoren und Autokraten, sondern richtet seine Kritik auch an die westlichen Staaten. Denn eine wichtige Besonderheit der Korruption in autoritären Staaten sei die Benutzung westlicher Finanzinfrastruktur, die es diesen korrupten Politikern und Beamten erlaube, ihre Milliarden im Westen viel zu sicher anzulegen. Nawalny fordert in einem Fünfpunkte-Katalog den Westen auf, den eigenen öffentlichen Bekenntnissen endlich Taten folgen zu lassen und dafür die durchaus vorhandenen rechtlichen Instrumente wie den Bribery Act und den Foreign Practice Act anzuwenden. Korruption dürfe keine „Quelle sagenhafter Möglichkeiten“ für autokratische Herrscher sein, sondern müsse im Gegenteil zu einer schweren Last werden.

In seinem Text verwies Nawalny auch darauf, dass Putin „mit relativ wenig Geld (...) bündelweise rechts- und links-extreme Bewegungen in ganz Europa“ kaufe, frühere Spitzenpolitiker wie Gerhard Schröder z.B. durch Aufsichtsratsmandate „legalisiert“ besteche und in seine Agenten verwandle. Damit weist er auf die Thematik hin, die Transparency Deutschland im Licht des russischen Angriffskriegs unter dem Schlagwort der „strategischen Korruption“ im vergangenen Jahr zum Schwerpunktthema gemacht hat.

Alexej Nawalny hat seinen Mut, seinen unbeugsamen Willen zur Offenheit, Transparenz und Gerechtigkeit mit dem Leben bezahlt. Er kam zwischenzeitlich bei seinem jahrzehntelangen Kampf gegen Putins Diktat politisch auf rechts-nationalistische Abwege. Es spricht für ihn und seine innere Stärke, dies korrigiert und sich klar und unmissverständlich für die pluralistische Demokratie eingesetzt zu haben. Transparency Deutschland hat in den zurückliegenden Jahren mit Mitarbeitenden seines Netzwerks zusammengearbeitet und wird dies weiter tun. Sein Wirken, wie in dem zitierten Text aus der *FAZ* umschrieben, ist für uns Ansporn und Vermächtnis zugleich, hier und heute den Gefahren, die der liberalen Demokratie durch Korruption drohen, offen entgegen zu treten.

VORSTELLUNG KORPORATIVER MITGLIEDER: GEMEINDE BIRKENWERDER

Erfahrungen und Konsequenzen nach einer Korruptionsaffäre

Ein Bericht über die schwierige Nachfolge im Amt eines Bürgermeisters

STEPHAN ZIMNIOK

Seit 2015 bin ich Bürgermeister der Gemeinde Birkenwerder. Unsere Gemeinde liegt metropolennah nur ca. 8 km nördlich von Berlin. Mit ungefähr 8.200 Einwohnern und Einwohnerinnen gilt sie als eher klein und verfügt über kleinstädtische Strukturen, verbunden mit wunderschöner Natur. In Birkenwerder gibt es eine Grundschule, eine Gesamtschule, drei Kitas und einen Hort. Wir haben einige Restaurants und eine breite Vereinslandschaft. Hier kennt fast jeder jeden, mit allem Wohl und Wehe.

Ich wurde Bürgermeister dieses schönen Ortes in einer schwierigen Phase.

Mein Vorgänger war in einem sehr öffentlichkeitswirksamen Verfahren abgewählt worden. Schon der Wahlkampf zur Wahl meines Vorgängers war geprägt von Nicklichkeiten und Anfeindungen innerhalb der Kandidatenschaft. Die Amtszeit war gezeichnet von einer äußerst kritischen Opposition in der Gemeindevertretung und vielen Geschichten, die es über den neuen Bürgermeister zu erzählen gab. Die Kritik gipfelte in Vorwürfen von Amtsmissbrauch, Bestechung und Bestechlichkeit sowie entsprechenden Strafanzeigen. Das führte in der Folge zur Suspendierung durch den Landrat. Die politische Landschaft spaltete sich in Befürworter des Verwaltungschefs und derer, die ihn für unhaltbar hielten. Jede Seite begründete ihre Präferenz sehr emotional und so ging der Riss nun auch durch den Ort. Da die Akten zum Strafverfahren nicht öffentlich waren, wurde im Ort sehr viel spekuliert.

In dieser Phase stand ich als neugewählter Bürgermeister vor der Aufgabe, die Reputation des politischen Amtes „Bürgermeister“ wiederherzustellen. Ich spürte ein nicht greifbares Unbehagen in der Bevölkerung gegenüber der Verwaltung verbunden mit einer pauschalen Aburteilung, aber auch einen Hauch von Aufbruchstimmung. Auf der anderen Seite erlebte ich Mitarbeitende in der Verwaltung, die durch die Geschehnisse schwer angeschlagen waren und dennoch optimistisch in die Zukunft starten wollten.

Es war für mich die oberste Priorität, Politik und Bürgerschaft zu überzeugen, dass die Verwaltung redlich arbeitete. Hierzu war es erforderlich, die Ereignisse um meinen Vorgänger auszu-



werten und entsprechende Maßnahmen im Haus zu ergreifen, um das Vertrauen wiederherzustellen. Es war und ist ein interessanter Weg und wir befinden uns noch lange nicht am Ziel. Mein roter Faden auf diesem Weg war stets mehr Transparenz der politischen und verwaltungstechnischen Arbeit. Und dies ist uns aus meiner Sicht gelungen. Wir arbeiten viel transparenter als vor 10 Jahren.

Wir haben ein Ratsinformationssystem integriert, in dem alle politischen Entscheidungen, Sitzungen, Beschlüsse, Anfragen etc. veröffentlicht werden. Wir streamen die Sitzungen der politischen Ausschüsse und der Gemeindevertretung. Wir haben die Nordbahnnachrichten aktualisiert, die Homepage der Gemeinde komplett überarbeitet und eine Birkenwerder-App integriert. Unser Ziel ist es, die Bürgerschaft über Information und Kommunikation mitzunehmen. Ich führe zahlreiche Einzelgespräche mit den Bürgern und Bürgerinnen und begrüße jedes neue Baby des Ortes. Hierdurch erhoffe ich mir, dass das Amt des Bürgermeisters nahbarer wird.

Wir als Gemeinde haben in die Demokratiebildung investiert und bieten seit sieben Jahren gemeinsam mit der ortsansässigen Regine-Hildebrandt-Schule ein Planspiel der 11. Klassen an. Einige Tage im Jahr schlüpfen deren Schüler und Schülerinnen in die Rolle politisch engagierter Menschen unseres Ortes und diskutieren und beschließen zwar fiktive, jedoch typische kommunalpolitische Themen.

Intern wurde seit meiner Amtsübernahme nicht nur die Mitgliedschaft bei Transparency Deutschland mit allen zu erfüllenden Regeln forciert, hinzu kam eine permanente Sensibilisierung der Mitarbeiterschaft zum Thema Transparenz und Korruption. Wir versuchen, mehr Selbstreflexion und Resilienz gegenüber ver-

meintlichen Angeboten im alltäglichen Arbeitsleben zu prägen. Das Thema soll nicht nur auf dem Papier, sondern in den Köpfen einen Platz finden.

Trotz all dieser Bemühungen in Richtung Transparenz des Verwaltungshandels ist eine gewisse Grundskepsis gegenüber der Verwaltung noch zu spüren. Die politischen Gräben sind noch immer nicht aufgeschüttet. Vorschläge, Beschlussvorlagen, Aussagen des Bürgermeisters und der Verwaltungsmitarbeitenden werden nicht nur beraten und kritisch diskutiert, sondern in Teilen in Frage gestellt, anwaltlich überprüft oder gar beklagt. Hier müssen wir noch viel Arbeit und Zeit investieren, um das verlo-

rengegangene Vertrauen zurückzugewinnen. Ob diese Umstände noch auf die Affäre meines Vorgängers zurückzuführen sind, kann sicher in Frage gestellt werden, doch scheinen seitdem die Tischtücher zerschnitten.

Aufgrund all dieser Erkenntnisse und schwierigen Erfahrungen der letzten Jahre sehe ich es als eine der wichtigsten Aufgabe an, dem Missbrauch des Amtes vorzubeugen. Entsprechende Verhaltensweisen meinerseits werden durchaus manchmal belächelt. Dies demotiviert jedoch weder mich noch meine Kolleginnen und Kollegen. „Nur weil viele es machen, muss es nicht richtig sein“ ist unser Credo in Bezug auf Korruption und ihre Begleiter.

„Ich denke, dass unser Beispiel Motivation für andere Kommunen sein kann“

Im Gespräch mit **Stephan Zimniok**, Bürgermeister der Gemeinde Birkenwerder, seit Juli 2023 korporatives Mitglied von Transparency Deutschland

INTERVIEW: ULRIKE LÖHR

Welche Rolle spielen die Vorfälle rund um die Suspendierung und Abwahl Ihres Amtsvorgängers, der im Jahr 2018 wegen Bestechlichkeit im besonders schwerem Fall verurteilt wurde, noch heute?

Ich habe den Eindruck, dass das Amt massiv beschädigt worden ist. Das Vertrauen auch in die Verwaltung wurde nachhaltig zerstört und leider ist dies auch nach so vielen Jahren zu spüren. Es ist gerade in Zeiten der allgemeinen Politikverdrossenheit sehr schwer, das Vertrauen der Bürgerschaft zurückzugewinnen. Ich arbeite permanent daran und in unzähligen persönlichen Gesprächen ist ein positiver Trend erkennbar. Dies und mein Wiederwahlergebnis stimmen mich optimistisch.

Über welche Regelungen zum Beispiel zu Interessenkollisionen verfügt die Kommune?

Für die ehrenamtlich tätigen Mitglieder der Gemeindevertretung finden sich Regelungen im selbst beschlossenen Ehrenkodex. Für die Verwaltung sind durch eine interne Dienstanweisung zur Korruptionsprävention klare Grenzen und

Handlungsanweisungen bei Geschenken etc. dargestellt. Ich als Bürgermeister versuche, alle Aspekte so transparent wie möglich zu machen. Auf der Webseite der Gemeinde sind meine sämtlichen Einnahmen dargestellt, also Verdienst, Aufwandsentschädigungen durch Mitgliedschaften in Vereinen oder Gremien sowie die Einnahmen aus meiner PV-Anlage. Weitere dienstrechtliche Aspekte, wie der Umgang mit Überstunden, werden in öffentlichen Sitzungen der Gemeindevertretung diskutiert und beschlossen.

Welche Auswirkungen hatte die Corona-Pandemie in der Gemeinde Birkenwerder?

Unsere Prioritäten haben sich deutlich verschoben, das hat die Antikorruptionsarbeit sicherlich nicht beschleunigt. Die „Maskenaffäre“ hat aber auch in unserem Haus zu einer intensiven Auseinandersetzung mit der Thematik „Beschaffungen im Krisenfall“ geführt. Die Mitarbeitenden wurden nochmals deutlich sensibilisiert. Auch zukünftig werden wir uns mit Präventionsmaßnahmen auseinandersetzen. Ich gehe davon aus, dass die Antikor-

ruptionsbeauftragte und der Arbeitskreis Antikorruption das Thema stetig vorantreiben.

Sehen Sie aktuell Themen, die Sie gemeinsam mit Transparency öffentlich vertreten möchten?

Ich denke, dass unser Beispiel Motivation für andere Kommunen sein kann, sich mit der Thematik Korruptionsprävention auseinanderzusetzen. Hierzu bin ich auch gern bereit, meine Erfahrungen zu teilen. Das wichtigste Thema ist der Erfahrungsaustausch und das Setzen von Zeichen, der offene Umgang mit Fällen, die geschehen sind. Aber ich halte zum Beispiel auch eine Sensibilisierung der Öffentlichkeit zum Thema „Danke sagen“ für wichtig. Wertschätzung und Anerkennung sind für alle Menschen wichtig, auch für die Mitarbeitenden in der Verwaltung oder zum Beispiel die Erzieher und Erzieherinnen in den Kitas. Aber reicht ein „Danke“ oder „muss“ es ein Geschenk sein? Ist es unhöflich, wenn Mitarbeitende ein Geschenk ablehnen? Hier sehen wir tatsächlich Diskussionsbedarf.

Inside Transparency

Neues aus den Arbeits-, Projekt- und Regionalgruppen, zusammengestellt von Adrian Nennich

Internationaler Antikorruptionstag 2023

Zum 20. „Geburtstag“ der Konvention gegen Korruption der Vereinten Nationen am 9. Dezember fand auch in diesem Jahr der weltweite Antikorruptionstag statt. Zu diesem Anlass wies Transparency Deutschland gemeinsam mit korporativen Mitgliedern und Kooperationspartnern aus Kommunen, Wirtschaft und Zivilgesellschaft auf die Notwendigkeit von Korruptionsprävention hin.

Außerdem veranstaltete Transparency Anfang Dezember sieben Hybrid- und Präsenzveranstaltungen. Den Auftakt machte eine Debatte zu „Diversität und Good Governance in zivilgesellschaftlichen Organisationen“ in Berlin, organisiert in Kooperation mit dem Maecenata Institut. In Kooperation mit dem Deutschen Institut für Compliance (DICO) sowie der Allianz für Integrität (Afin) fand eine digitale Fachdiskussion zu Compliance in instabilen Kontexten statt. In Berlin folgten u.a. der EU-Abgeordnete Daniel Freund (Grüne) und der Bundestagsabgeordnete Johannes Fechner (SPD) der Einladung, ein Jahr nach Bekanntwerden von „Katargate“ darüber zu diskutieren, ob die EU und Deutschland mittlerweile besser gegen strategische Korruption gewappnet sind. Die Antworten darauf finden Sie auf dem Youtube-Account von Transparency Deutschland, wo Sie eine Aufzeichnung ansehen können.

Die Regionalgruppe Hamburg lud gemeinsam mit der Handelskammer Hamburg dazu ein, über „Künstliche Intelligenz – Wie balancieren wir Chancen und Risiken für Wirtschaft und Gesellschaft?“ zu diskutieren. Passend dazu zeigte die Regionalgruppe im Abaton-Kino den Spielfilm „Ex Machina“. Die Regionalgruppe Baden-Württemberg hatte gemeinsam mit dem Chaos Computer Club Stuttgart den Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit Tobias Keber eingeladen (abrufbar auf dem Youtube-Kanal „Stadtbibliothek Stuttgart: Live aus dem Forum“). Die Regionalgruppe Bayern debattierte in München mit Thomas Fischer, Antikorruptionsbeauftragter der Stadt Regensburg, seit Oktober 2023 kommunales Transparency-Mitglied, und dem Unternehmensberater Ulrich Hemel über Aspekte der Korruptionsprävention in Verwaltung und Wirtschaft.

Brandenburg: Steter Tropfen höhlt den Stein

Die Einführung von Transparenzgesetzen in Berlin und Brandenburg ist ein Schwerpunktthema der Regionalgruppe Berlin/Brandenburg. Im Jahr 1998 war Brandenburg noch Vorreiter und führte als erstes Bundesland das „Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz“ ein. Doch inzwischen ist das Gesetz nicht mehr zeitgemäß.

Mit Blick auf die anstehende Landtagswahl in Brandenburg setzt sich die Regionalgruppe mit Nachdruck dafür ein, dass die Parteien ein modernes Transparenzgesetz in ihr Wahlprogramm aufnehmen. Im September 2023 kontaktierte die Regionalgruppe die Landesparteivorsitzenden von SPD, CDU, Grünen, Linke, FDP und Freie Wähler per Brief.

Nach mehrmaligen Nachfragen luden SPD und Grüne Sarina Korte und Knut Deimer, die Co-Leitenden der Gruppe, zu Gesprächen ein. Die SPD signalisierte, den Vorschlag in die interne Diskussion mitzunehmen. Grüne und per schriftlicher Antwort auch CDU und Linke sagten zu, dass die Forderung in ihren Wahlprogrammen enthalten sein soll. FDP und Freie Wähler reagierten nicht. Korte und Deimer folgten außerdem einer Einladung von „Plus Brandenburg“, einer Listenvereinigung der Landesverbände von Piratenpartei, ÖDP und Volt. Dort stieß die Forderung auf offene Ohren.





Die internationale Zivilgesellschaft, die sich in der „UNCAC Coalition“ zusammengeschlossen hat, war auf der Konferenz sehr präsent, darunter eine Vielzahl von Vertreter:innen verschiedener Chapter und des internationalen Sekretariats von Transparency International.

Internationale Konferenz zur Korruptionsbekämpfung ↑

2.000 Regierungsvertreter:innen aus 160 Ländern sowie 900 Vertreter:innen zivilgesellschaftlicher Organisationen – die 10. Konferenz der Vertragsstaaten der UN-Konvention gegen Korruption (UNCAC) vom 11. bis 15. Dezember 2023 in Atlanta (USA) bot „die Chance, die Bekämpfung weltweit auf ein neues Level zu heben“. Das erklärte Angela Reitmaier, die als Vertreterin von Transparency Deutschland an der Konferenz teilnahm.

Als Teil der UNCAC-Coalition begleitet Transparency Deutschland die Umsetzung der Konvention seit vielen Jahren. Im Vorfeld der Konferenz forderte Transparency die Bundesregierung in einem Offenen Brief auf, sich für hohe internationale Standards insbesondere in den Bereichen Parteienfinanzierung, Vergabesysteme, Umweltkriminalität und Entwicklungszusammenarbeit einzusetzen.

Im Nachgang zog Reitmaier angesichts der von den Vertragsstaaten beschlossenen Resolutionen ein gemischtes Fazit. Viele Resolutionen wurden – auch aus geopolitischen Gründen – deutlich abgeschwächt. Die Themen Parteienfinanzierung, Umweltkriminalität sowie Berücksichtigung von Opfern von Korruption wurden nicht angesprochen. Dagegen wurden Hinweisgeberschutz, Gender und Vergabe zum ersten Mal von den Vertragsstaaten adressiert.



Erklärung zur AfD

Der Vorstand von Transparency Deutschland hat im Januar 2024 eine Erklärung zum Umgang des Vereins mit der AfD und anderen rechtsextremen Gruppen beschlossen.

Demnach steht eine aktive Unterstützung oder eine Mitgliedschaft in der AfD im Widerspruch zu den von Transparency vertretenen Werten und ist daher unvereinbar mit einer Mitgliedschaft bei Transparency. Der Verein lehnt jede Form der Zusammenarbeit mit der AfD ab. Mit Blick auf die anstehenden Wahlen zum Europaparlament, zu Landes- und Kommunalparlamenten wird sich Transparency aktiv an der Debatte darüber beteiligen, wie Machtmissbrauch und Korruption mit rechtsstaatlichen Mitteln wirksam zu begegnen ist.

Aus Sicht von Transparency Deutschland bietet die freiheitlich-demokratische Grundordnung, die die unveräußerlichen Grund- und Menschenrechte aller schützt, auch den wirksamsten Schutz gegen Machtmissbrauch und Korruption. Deshalb verteidigt und stärkt Transparency die pluralistische Demokratie, die Gewaltenteilung, das Prinzip rechtsstaatlicher Kontrolle von Macht und den Schutz von Minderheiten.

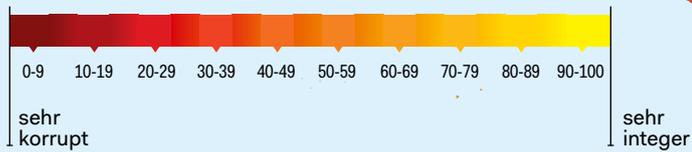
In der AfD, die vom Verfassungsschutz als in Teilen gesichert rechtsextremistisch eingestuft wird, sieht Transparency eine grundsätzliche Gefahr für die freiheitlich-demokratische Grundordnung. Außerdem missbrauchen die AfD und andere rechtsextreme Gruppen den Korruptionsbegriff, indem sie politische Gegner pauschal als korrupt verdächtigen und diffamieren. Dies ist Teil einer populistischen Elitenkritik, deren Kennzeichen es ist, dass sich „das einfache Volk“ gegen die angeblich „korrupten Eliten“ zur Wehr setzen müsse. Die von der AfD vertretenen politischen Positionen zielen gerade nicht auf eine Bekämpfung und Prävention von Machtmissbrauch und Korruption ab, sondern leisten ihr im Gegenteil Vorschub.

Korruptions- wahrnehmungsindex 2023

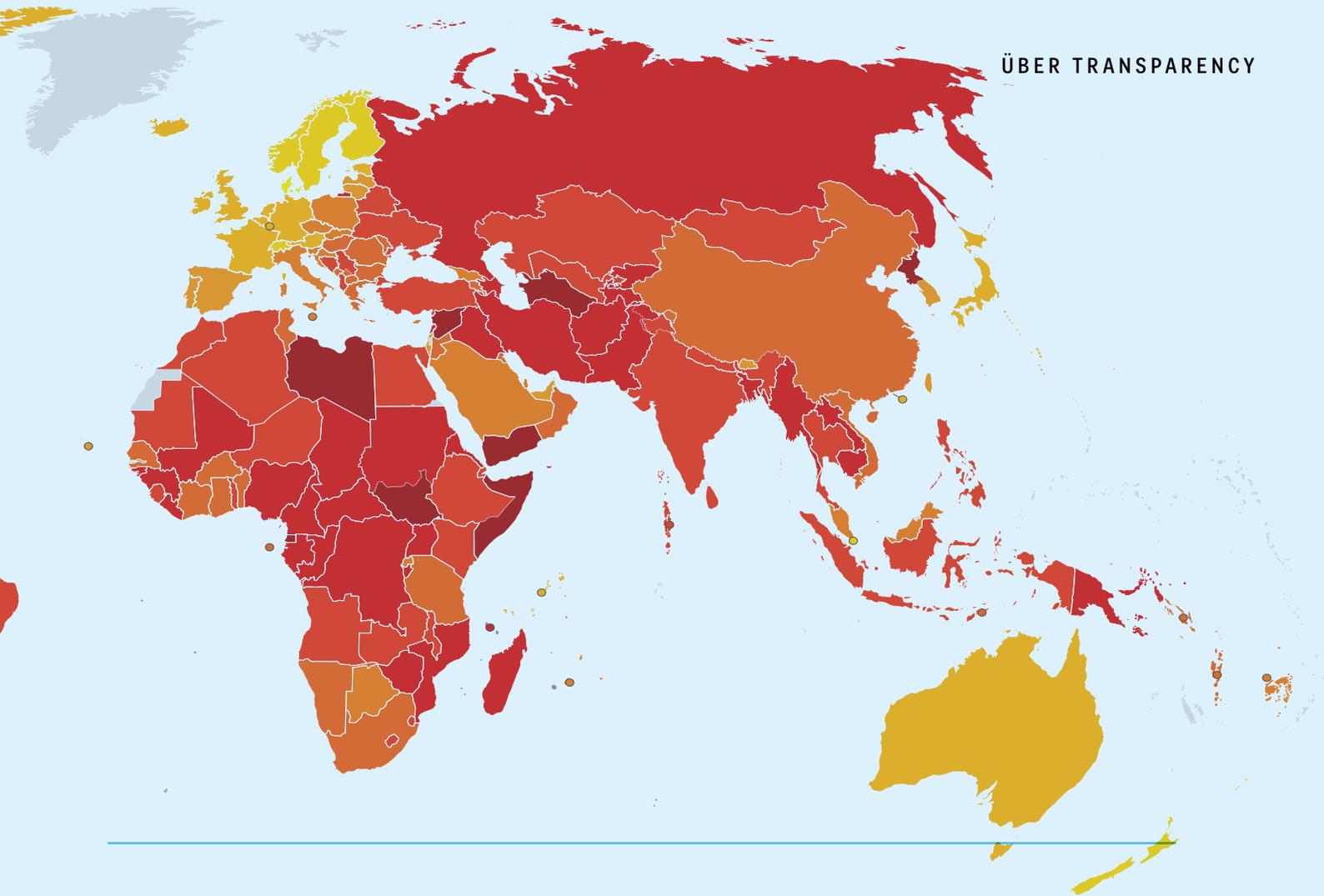
Der Corruption Perceptions Index (CPI) ist der weltweit bekannteste Korruptionsindikator und umfasst dieses Jahr 180 Länder. Die Bewertung erfolgt auf einer Skala von 0 (höchstes Maß an wahrgenommener Korruption) bis 100 (keine wahrgenommene Korruption). Der Index fasst 13 Einzelindizes von 12 unabhängigen Institutionen zusammen und beruht auf Daten aus der Befragung von Expert:innen und Führungskräften.

Weiterführende Informationen und Analysen finden Sie auf www.transparency.de/cpi.

Die CPI-Punktwerte



Platz	Land/Gebiet	CPI-Wert	Platz	Land/Gebiet	CPI-Wert	Platz	Land/Gebiet	CPI-Wert
1	Dänemark	90	30	Kap Verde	64	61	Vanuatu	48
2	Finnland	87	32	Südkorea	63	62	Armenien	47
3	Neuseeland	85	33	Israel	62	63	Jordanien	46
4	Norwegen	84	34	Litauen	61	63	Kuwait	46
5	Singapur	83	34	Portugal	61	63	Montenegro	46
6	Schweden	82	36	Lettland	60	63	Rumänien	46
6	Schweiz	82	36	St. Vincent und die Grenadinen	60	67	Bulgarien	45
8	Niederlande	79	36	Spanien	60	67	São Tomé und Príncipe	45
9	Deutschland	78	39	Botswana	59	69	Jamaika	44
9	Luxemburg	78	40	Katar	58	70	Benin	43
11	Irland	77	40	Tschechien	57	70	Ghana	43
12	Kanada	76	41	Dominica	56	70	Oman	43
12	Estland	76	42	Italien	56	70	Senegal	43
14	Australien	75	42	Slowenien	56	70	Salomonen	43
14	Hongkong	75	42	Costa Rica	55	70	Timor-Leste	43
16	Belgien	73	45	St. Lucia	55	76	Bahrain	42
16	Japan	73	45	Polen	54	76	China	42
16	Uruguay	73	47	Slowakei	54	76	Kuba	42
19	Island	72	47	Zypern	53	76	Ungarn	42
20	Österreich	71	49	Georgien	53	76	Moldawien	42
20	Frankreich	71	49	Grenada	53	76	Nord Mazedonien	42
20	Seychellen	71	49	Ruanda	53	76	Trinidad und Tobago	42
20	Großbritannien	71	53	Fidschi	52	83	Burkina Faso	41
24	Barbados	69	53	Saudi Arabien	52	83	Kosovo	41
24	USA	69	55	Malta	51	83	Südafrika	41
26	Bhutan	68	55	Mauritius	51	83	Vietnam	41
26	Vereinigte Arabische Emirate	68	57	Kroatien	50	87	Kolumbien	40
28	Taiwan	67	57	Malaysia	50	87	Elfenbeinküste	40
29	Chile	66	59	Griechenland	49	87	Guyana	40
30	Bahamas	64	59	Namibia	49	87	Suriname	40
						87	Tansania	40



87	Tunesien	40	121	Angola	33	149	Iran	24
93	Indien	39	121	Mongolei	33	149	Libanon	24
93	Kasachstan	39	121	Peru	33	149	Simbabwe	24
93	Lesotho	39	121	Usbekistan	33	154	Aserbaidtschan	23
93	Malediven	39	125	Niger	32	154	Guatemala	23
97	Marokko	38	126	El Salvador	31	154	Honduras	23
98	Albanien	37	126	Kenia	31	154	Irak	23
98	Argentinien	37	126	Mexiko	31	158	Kambodscha	22
98	Belarus	37	126	Togo	31	158	Kongo	22
98	Äthiopien	37	130	Dschibuti	30	158	Guinea-Bissau	22
98	Gambia	37	130	Eswatini	30	161	Eritrea	21
98	Sambia	37	130	Mauretanien	30	162	Afghanistan	20
104	Algerien	36	133	Bolivien	29	162	Burundi	20
104	Brasilien	36	133	Pakistan	29	162	Tschad	20
104	Serbien	36	133	Papua-Neuguinea	29	162	Komoren	20
104	Ukraine	36	136	Gabun	28	162	Demokratische Republik Kongo	20
108	Bosnien und Herzegowina	35	136	Laos	28	162	Myanmar	20
108	Dominikanische Republik	35	136	Mali	28	162	Sudan	20
108	Ägypten	35	136	Paraguay	28	162	Tadschikistan	20
108	Nepal	35	140	Kamerun	27	170	Libyen	18
108	Panama	35	141	Guinea	26	170	Turkmenistan	18
108	Sierra Leone	35	141	Kirgisistan	26	172	Äquatorialguinea	17
108	Thailand	35	141	Russland	26	172	Haiti	17
115	Ecuador	34	141	Uganda	26	172	Nicaragua	17
115	Indonesien	34	145	Liberia	25	172	Nordkorea	17
115	Malawi	34	145	Madagaskar	25	176	Jemen	16
115	Philippinen	34	145	Mosambik	25	177	Südsudan	13
115	Sri Lanka	34	145	Nigeria	25	177	Syria	13
115	Türkei	34	149	Bangladesch	24	177	Venezuela	13
			149	Zentralafrikanische Republik	24	180	Somalia	11

„Wir setzen uns für eine nationale Antikorruptionsstrategie ein, die transversal ist“

Im Gespräch mit **Elena Usunáriz Sánchez**, Referentin für Kommunikation und institutionelle Beziehungen bei Transparency Spanien

INTERVIEW: MEIKE KRIEGER



Wie und in welchem Kontext wurde Transparency International Spanien gegründet?

Auf Anregung der Stiftung José Ortega y Gasset hat sich Transparency Spanien im Jahr 2002 mit dem Ziel formiert, ethische und transparente Praktiken in Spanien auf allen Ebenen und in allen Bereichen der Gesellschaft zu fördern. Zu der Zeit gab es in Spanien kein Transparenzgesetz – es wurde erst 2013 erlassen – und der Staat hatte die Konvention gegen Korruption der Vereinten Nationen noch nicht ratifiziert. Infolge einer Kaskade von Korruptionsskandalen während der Amtszeiten der Ministerpräsidenten Felipe González und José María Aznar war die Empörung riesig. Die Arbeit der Organisation war daher wichtiger denn je, dennoch war der Start alles andere als einfach. Erst im Juli 2006 wurde Transparency Spanien schließlich rechtlich als Verein eingetragen.

Wie finanziert sich das Chapter?

Unsere Hauptfinanzierungsquellen sind zum einen Forschungs- und Advocacy-Projekte, die hauptsächlich von der Europäischen Union und unserem internationalen Sekretariat von Transparency International gefördert werden, und zum anderen die Mitgliedsbeiträge unserer Mitgliedsunternehmen des Business Integrity Forum sowie unserer individuellen Mitglieder.

In welchem Bereich des gesellschaftlichen Lebens ist die Korruption in Spanien am weitesten verbreitet?

Einer der Bereiche, in denen sich die Korruption am stärksten auf das gesellschaftliche Leben in Spanien auswirkt, sind die Kommunen. Das geht Hand in Hand mit dem Aufschwung des Tourismus in Spanien und der Attraktivität der Städte als Wohnort für Menschen weltweit. Die Wohnungspreise steigen und das macht Immobilienspekulationen und illegale Methoden zur Entwicklung von Projekten attraktiver. Die Folge ist, dass das Vertrauen in bürgernahe Vertretungen sinkt und öffentliche Kassen geschmälert werden. So entsteht eine Distanz zwischen bürgerlichen Belangen und Regierungsinstitutionen.

Aufklärung ist vor diesem Hintergrund schon in der Jugend wichtig. Als Transparency Deutschland sind wir seit einigen Jahren im Bildungsbereich aktiv und haben sechs Unterrichtsreihen veröffentlicht. Ich habe gesehen, dass auch das spanische Chapter bei der Korruptionsprävention im Jugendbereich ansetzt.

Ja, Ziel des Projektes „MoMoEU – More Monitoring Action in the EU“ ist es, jungen Menschen Schlüsselkompetenzen im Umgang mit Integrität und digitaler Beteiligung an die Hand zu geben. Dafür werden Online-Lehrpfade und zwei pädagogische Escape-Games zum Thema Integritätserziehung und gemeindebasiertes

Monitoring in sieben Sprachen erstellt und Schulungen für Jugendbetreuer angeboten. Projektpartner in Deutschland sind übrigens Mafianeindanke e.V. und Eine Welt e.V. Leipzig.

Transparency Spanien befasst sich auch mit dem Thema „Golden Visa“ – worum geht es dabei?

Bei „Golden Visa“ geht es um die Möglichkeit, sich ein Visum zu erkaufen, indem man in Spanien in eine Immobilie oder Unternehmensanteile investiert. Das ermöglicht, in Spanien zu leben und zu arbeiten. Unser Ziel ist, das Bewusstsein für die potenziellen Risiken des Fehlens angemessener Kontrollen bei der Erteilung dieser Visa in Spanien zu schärfen. Dafür ist eine Advocacy-Kampagne geplant sowie die Veröffentlichung von journalistischen Artikeln und die Ausarbeitung eines Strategiepapiers mit Empfehlungen.

Transparency Spanien beteiligt sich auch an der Online-Plattform Integrity Watch, die Daten zu Lobbyismus visualisiert und für Interessierte zugänglich macht. Als deutsches Chapter sind wir seit verganginem Jahr dabei und haben die Daten aus dem deutschen Lobbyregister integriert. Das Projekt wird von Transparency International EU koordiniert, aktuell arbeiten 16 Transparency-Chapter in der EU sowie die Daphne Caruana Galizia Stiftung mit. Was sind hier Ihre aktuellen Ziele?

Wir wollen das Tool weiter verbessern, damit Zivilgesellschaft und Medien es noch besser nutzen können, um Korruptionsrisiken zu messen, aufzudecken und zu verhindern. Dazu zählt, die internationale Koordinierung und Vernetzung der Daten anzugehen sowie neue Datensätze, Dashboards und Risikoindikatoren zu integrieren. In diesem Kontext sollten auch Strafverfolgungskapazitäten zur Aufdeckung und Verhinderung von Risiken für die politische Integrität ausgebaut werden.

Zu welchen weiteren Projekten arbeitet das Chapter derzeit?

Wir möchten die Integrität im öffentlichen Auftragswesen weiter stärken und bauen dafür eine Koalition für Integritätspakte auf. Die Pakte sollen in wichtige Verträge oder Vorschriften in den drei Ländern Argentinien, Rumänien und Spanien aufgenommen werden und so als globaler Standard im öffentlichen Beschaffungswesen gestärkt werden. Hierzu kooperieren wir mit Transparency Argentinien und Transparency Rumänien.

Ein weiteres Projekt ist das Business Integrity Forum, das Teil des internationalen Netzwerks von Transparency International ist. Es werden große Unternehmen zusammengebracht, die sich der Förderung und Entwicklung einer integren Unternehmenskultur verschrieben haben und sich durch die Übernahme von Best Practices als nationale und internationale Benchmarks in den Bereichen Transparenz, Compliance, Nachhaltigkeit, Ethik und Good Governance positionieren.

Außerdem nehmen wir am Open Government Forum teil. In diesem Rahmen verfolgen wir die von der öffentlichen Verwaltung eingegangenen Verpflichtungen und liefern Beiträge zu Gesetzentwürfen. Darüber hinaus wird Spanien ab Oktober 2024 den Co-Vorsitz der Open Government Partnership innehaben, was eine große Chance darstellt, die Open Government-Agenda voranzutreiben.

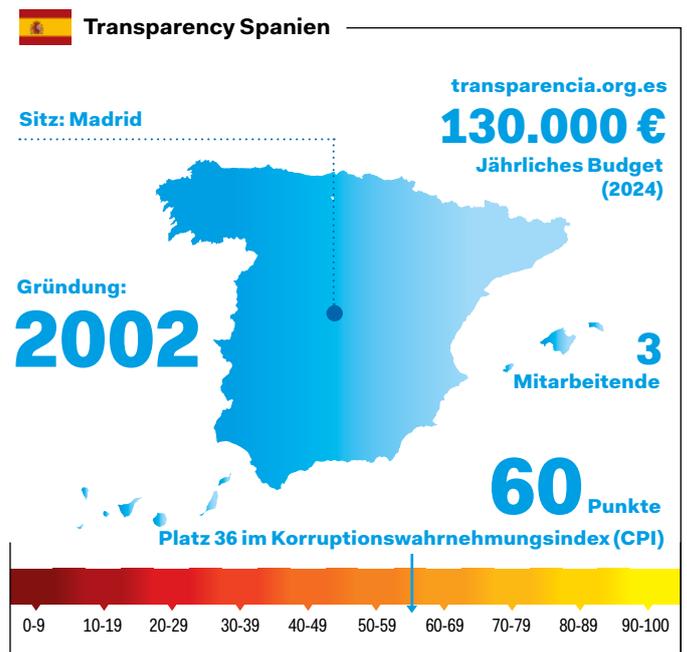
Welche Pläne hat Transparency Spanien für die Europawahl 2024?

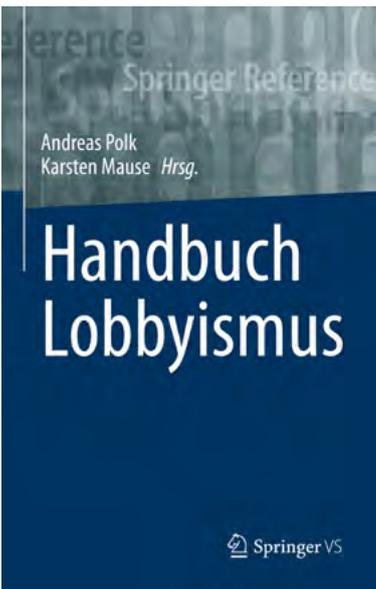
Im Kontext der Europawahl wollen wir die anstehenden Reformen in Spanien vorantreiben, um den rechtlichen Rahmen für

Transparenz, Integrität und Korruptionsprävention zu stärken. Wir setzen uns für eine nationale Antikorruptionsstrategie ein, die transversal ist. Wir fordern die Reformierung des Transparenzgesetzes und die Umsetzung der Verpflichtungen, die im IV. Open Government Action Plan Spaniens eingegangen wurden. Dazu gehört ein Lobbyregister, die Veröffentlichung der Termine von Abgeordneten und Senatoren, der legislative Fußabdruck, die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltungen auf allen Ebenen und die Verbesserung der Transparenzportale. Um diese Ziele zu erreichen, arbeiten wir an der Entwicklung von Allianzen mit zivilgesellschaftlichen Organisationen, die sich neben Transparenz und Integrität auch mit Themen wie zum Beispiel Klimagovernance, Digitalisierung und integrative digitale Transformation sowie Gleichstellung der Geschlechter befassen. Dies sollten nach unserer Auffassung Schlüsselthemen für die Europawahl 2024 sein.



Die Mitarbeitenden von Transparency Spanien von links nach rechts: Daiana Bouzo (Public Policy Officer), Elena Usunáriz Sánchez (Referentin für Kommunikation und institutionelle Beziehungen) und David Martínez (Geschäftsführer)





Wiesbaden: Springer Fachmedien (2023)
ISBN: 978-3-658-32319-6
986 Seiten, 129,99 Euro

PROF. DR. ANDREAS POLK,
DR. KARSTEN MAUSE

Handbuch Lobbyismus

Dieses große Nachschlagewerk beleuchtet alle denkbaren Aspekte der Einflussnahme durch Interessenvertretende in der Politik. Zunächst werden die Grundlagen zum Lobbyismus zum Beispiel aus politischer, soziologischer, rechtswissenschaftlicher oder ökonomischer Perspektive beschrieben. Im Kapitel „Einflusskanäle des Lobbyismus“ werden die entsprechenden Werkzeuge analysiert. Hierzu zählen Instrumente von informellem Lobbying über Parteispenden und Sponsoring bis hin zu Korruptionszahlungen. Betrachtet wird auch der asymmetrische Einfluss verschieden

starker Interessensvertreter. Das dritte Kapitel vergleicht den heutigen Lobbyismus in verschiedenen europäischen Ländern sowie in den USA, Russland und China. Im letzten Kapitel wird beschrieben, wie Lobbyismus in verschiedenen Sektoren wie Verkehr, Handel, Gesundheit und Energie funktioniert.

Die Herausgeber lassen in diesem Handbuch verschiedene Wissenschaftler:innen mit ihren Forschungsergebnissen zu Wort kommen, darunter einige, die ehrenamtlich bei Transparency Deutschland aktiv sind, u.a. Andreas Polk selbst als Beiratsmitglied. Mit etwa 50 Beiträgen ergibt sich eine Vielzahl von interessanten Erkenntnissen. Dazu gehört, dass einige aktuelle Gesetzesnovellen kritisch beleuchtet und diskutiert werden, beispielsweise die Wirkung von Spendenlimits, die Wirksamkeit der Lobbyregisterreform oder der Verhaltenskodex für Abgeordnete. Besonders wertvoll ist auch ein Vergleich von Regelungen zu Parteispenden in unterschiedlichen Ländern. Es wird deutlich, dass in Deutschland der Einflussweg über Geldzahlungen wie Parteispenden und Sponsoring eher rückläufig ist, während das informationelle Lobbying durch Gutachten, Statistiken und Forschungsberichte bedeutender wird.

Was das Buch so konkret und besonders nützlich macht, sind die vielen Bezüge zur aktuellen Politik sowie die Verbesserungsvorschläge, um illegale oder illegitime Lobbyismusformen besser einzudämmen. Das Handbuch ist damit eine umfassende Quelle für Journalist:innen, Transparency-Mitglieder, politische Mandatsträger:innen, Studierende oder Wissenschaftler:innen sowie alle Interessierten. Die Besprechung des Handbuchs mit einer Übersicht über verschiedene praktische Lösungsansätze, die das Handbuch liefert, finden Sie auf www.transparency.de.

•• *Andreas Wagner*

Impressum

Herausgeber: Transparency International Deutschland e.V.
Vorsitzende: Alexandra Herzog

Kontakt: redaktion@transparency.de
Redaktionsadresse:
Alte Schönhauser Str. 44 · 10119 Berlin
Verantwortlich: Margarete Bause
Redaktionsleitung: Adrian Nennich
Redaktionsteam: Margarete Bause (mb), Till Düren (td), Hannah Fallscheer (hf), Roland Hoheisel-Gruler (rhg), Dr. Christian Lantermann (cl), Moritz Mannschreck (mm), Adrian Nennich (an), Dominic Pakull (dp), Juliane Schindler (jus), Jutta Schulzki (jsc), Anja Schöne (as), Jan Schröter (jas), Antonia Zvolský (az)

Editorial: betreut durch Margarete Bause

Themenschwerpunkt dieser Ausgabe:

betreut durch Anja Schöne
Nachrichten und Berichte:
betreut durch Jutta Schulzki

Gerichtsurteil im Fokus:
betreut durch Roland Hoheisel-Gruler

Aktuelles aus der Korruptionsforschung, Über Transparency,

Rezensionen: betreut durch Adrian Nennich

Redaktionsschluss dieser

Ausgabe: 15. März 2024

Redaktionsschluss der nächsten

Ausgabe: 15. Mai 2024

Schwerpunkt der nächsten Ausgabe:
Strategische Korruption

ISSN (Print): 2364-5024

ISSN (Internet): 2364-5016

Layout: Alexandra von Béry

Druck: Umweltdruckerei Hannover
Sydney Garden 9, 30539 Hannover

Papier: Recycling-Premiumweiß,
100% Recyclingpapier

Auflage: 2.000

Verbreitungsweise: unentgeltlich

 Die von Transparency Deutschland genutzte Lizenz CC BY-NC-ND 4.0 DE legt fest, dass die Vervielfältigung und Verbreitung nur dann erlaubt wird, wenn der Name der Autorin/des Autors genannt wird, wenn die Verwendung nicht für kommerzielle Zwecke erfolgt und wenn keine Bearbeitung, Abwandlung oder Veränderung erfolgt.

Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben die Meinung des Verfassers / der Verfasserin wieder. Bilder soweit nicht anders angegeben: Transparency International Deutschland e.V.

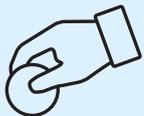
Unterstützen Sie uns im Kampf gegen Korruption

Transparency Deutschland bekämpft Korruption in Wirtschaft, Staat und Zivilgesellschaft. Wir finanzieren uns im Wesentlichen aus Mitgliedsbeiträgen individueller und korporativer Mitglieder, Förderbeiträgen, Spenden und Bußgeldern. Um weiterhin effektiv und schlagkräftig arbeiten zu können, brauchen wir Sie:



Mitglied werden

Bringen Sie sich aktiv als Mitglied ein – zum Beispiel vor Ort in einer unserer Regionalgruppen oder themenspezifisch in eine unserer Arbeitsgruppen zu Schwerpunktthemen wie Politik, Wirtschaft und Sport.



Spenden

Schon mit einer einmaligen Spende unterstützen Sie unsere Arbeit wirkungsvoll. So können wir unter anderem unsere Publikationen – wie den Schweinwerfer – kostenfrei herausgeben.



Gelebte Transparenz

Ganz im Sinne der Transparenz veröffentlicht Transparency Deutschland die Namen der Spender*innen bei Beträgen ab 1.000 Euro pro Jahr im Jahresbericht und auf der Webseite.

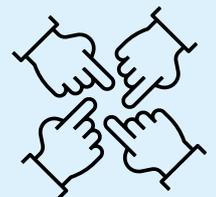
Fördern

Mit einem monatlichen oder jährlichen Förderbeitrag setzen Sie sich kontinuierlich für die Bekämpfung von Korruption ein. Übrigens: Wenn Sie uns eine Einzugsermächtigung erteilen, sparen wir Verwaltungskosten ein und können Ihren Beitrag nachhaltig in unsere Arbeit investieren.



Gemeinnützig und politisch unabhängig

Unsere Grundprinzipien sind Integrität, Verantwortlichkeit, Transparenz und Partizipation der Zivilgesellschaft. Wir arbeiten politisch unabhängig und sind vom Finanzamt als gemeinnützig anerkannt. Spenden, Förderbeiträge und Mitgliedsbeiträge sind daher steuerlich absetzbar.



Kontoverbindung:

Transparency International Deutschland e.V.
GLS Bank
IBAN: DE07 4306 0967 1146 0037 00
BIC: GENODEM1GLS

Mehr Informationen:



[www.transparency.de/
jetzt-spenden](http://www.transparency.de/jetzt-spenden)

„Wenn Korruption uns hindert, die wichtigsten Probleme zu lösen, ist es vielleicht an der Zeit, ihr selbst einen der vordersten Plätze auf der Agenda zuzuweisen?“

Alexej Nawalny, verstorben vermutlich am 16. Februar 2024 im Strafgefangenenlager Charp in Russland (vgl. S. 29)



Transparency International Deutschland e.V.
Scheinwerfer – Das Magazin gegen Korruption
Geschäftsstelle
Alte Schönhauser Straße 44
10119 Berlin

Tel: 030 – 54 98 98 – 0
Fax: 030 – 54 98 98 – 22

redaktion@transparency.de
www.transparency.de

Folgen Sie uns auf Social Media:



Immer auf dem Laufenden sein: Abonnieren Sie jetzt unseren Newsletter auf www.transparency.de/newsletter.

100% Recyclingpapier, klimaneutral gedruckt