



# THEMENBLATT ZUM EUROPÄISCHEN SEMESTER

## KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

### 1. EINFÜHRUNG

Korruption behindert wirtschaftliches Wachstum. Sie zweigt Ressourcen von ökonomisch produktiven Prozessen ab und untergräbt so die Effizienz öffentlicher Ausgaben. Gerade bei knappen öffentlichen Mitteln untergräbt Korruption auch die Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte und verringert die für Investitionen zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel. In Defizitszenarien wirken sich die Kosten für die Bedienung des durch Korruption verursachten Teils der Schulden zusätzlich langfristig auf die öffentlichen Finanzen aus.

Allein die Korruption kostet die EU-Wirtschaft jedes Jahr schätzungsweise 120 Mrd. EUR – was nur geringfügig weniger ist als das jährliche Haushaltsvolumen der Europäischen Union<sup>1</sup>. Da sich Korruption und niedriges integratives Wachstum gegenseitig verstärken, ist die Korruptionsbekämpfung von zentraler Bedeutung, wenn Strukturreformen nachhaltig sein

---

<sup>1</sup> Die Gesamtkosten der Korruption für die Wirtschaft lassen sich nicht ohne Weiteres berechnen. Der genannte Betrag geht auf Schätzungen von spezialisierten Einrichtungen und Gremien (internationale Handelskammer, Transparency International, Globaler Pakt der Vereinten Nationen, Weltwirtschaftsforum, „Clean Business is Good Business“ usw.) aus dem Jahr 2009 zurück, welche besagen, dass der Korruptionsanteil am weltweiten BIP 5 % beträgt.

sollen. Die Öffentlichkeit und die Unternehmen erwarten von der EU und den Mitgliedstaaten, dass sie die Wirtschaft vor organisierter Kriminalität, Finanz- und Steuerbetrug, Geldwäsche und Korruption schützen.

In der Geschäftswelt schafft Korruption Unsicherheit, verlangsamt Prozesse und kann zusätzliche Kosten verursachen. Dies macht einen Standort weniger attraktiv für unternehmerische Tätigkeiten, schmälert somit private Investitionen und die Wettbewerbsfähigkeit und verhindert, dass die Wirtschaft ihr Potenzial voll ausschöpfen kann. Korruption hält auch die Steuerzahler davon ab, Steuern zu entrichten. Dies alles zusammen hat Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen. Es führt zu einer Verringerung der Steuereinnahmen und schränkt die Investitionsfähigkeit des öffentlichen Sektors weiter ein.

Wenn infolge korrupter Praktiken weniger Ressourcen zur Verfügung stehen, kann dies den Sozialschutz und die öffentlichen Dienste beeinträchtigen, weil die verfügbaren Haushaltsmittel reduziert werden und ein gerechter Zugang zu öffentlichen Diensten behindert wird<sup>2</sup>. Im Laufe der Zeit verursacht und verschärft Korruption soziale Ungleichheiten und untergräbt dadurch das Vertrauen in den Staat, in die Institutionen und in die Regierungen. Im Extremfall kann Korruption somit

---

<sup>2</sup> Gupta et al. (2002), Olken (2006).

letztendlich eine Bedrohung für die Demokratie als solche sein.

Die wahren sozialen Kosten der Korruption lassen sich nicht allein an der Höhe der gezahlten Bestechungsgelder oder der missbräuchlich verwendeten öffentlichen Gelder messen. Sie schließen auch Produktionsverluste ein, die durch Fehlallokationen von Ressourcen, verfälschte Anreize und andere korruptionsbedingte Ineffizienzen verursacht werden. Auch kann Korruption negative Auswirkungen auf die Einkommensverteilung und den Umweltschutz haben. Vor allem jedoch untergräbt Korruption das Vertrauen in legitime Institutionen und beeinträchtigt dadurch deren Fähigkeit, geeignete öffentliche Dienstleistungen zu erbringen und ein günstiges Umfeld für die Entwicklung des Privatsektors zu schaffen. Im Extremfall kann sie sogar den Legitimierungsverlust des Staates zur Folge haben, was zu politischer und wirtschaftlicher Instabilität führen kann. Die daraus resultierende Unsicherheit hält die Privatwirtschaft dann davon ab, sich für eine langfristige Entwicklungsstrategie zu engagieren, was eine nachhaltige Entwicklung zusätzlich erschwert.

*Quelle: OECD (2013): Themenpapier „Corruption and Economic Growth“*

Mehr Transparenz und Integrität im öffentlichen Sektor führt hingegen zu geringerer Anfälligkeit gegenüber Korruption. Dies ermöglicht eine größere Wettbewerbsfähigkeit, eine effizientere Steuererhebung, wirksamere öffentliche Ausgaben und die Konsolidierung der Rechtsstaatlichkeit. In der Folge verbessert sich der Wettbewerb auf dem Waren- und Dienstleistungsmarkt, da Handels- und Investitionshemmnisse abnehmen.

Eine weitverbreitete Definition von Korruption ist „Machtmissbrauch für private Zwecke“. Wenngleich diese Definition auch den privaten Sektor

einschließt<sup>3</sup>, wird unter „Korruption“ im Allgemeinen der Missbrauch der eigenen Stellung in der öffentlichen Verwaltung oder eigener Verbindungen zur öffentlichen Verwaltung zur Verschaffung von unangemessenen Vorteilen für die eigene Person oder für einen Dritten verstanden. Korruption im großen Stil beinhaltet den Austausch zwischen höheren Ebenen nationaler oder lokaler Verwaltungen, hohen Funktionären politischer Parteien, gewählten Politikern und den Interessen des Privatsektors. Kleinkorruption tritt in der Interaktion zwischen unteren Ebenen der öffentlichen Verwaltung und einzelnen Bürgern auf.

Echter politischer Wille ist eine wesentliche Voraussetzung für eine wirksame langfristige nationale Reform. Er muss eine Sensibilisierung für Korruptionsfragen auf politischer Ebene, die vorrangige Verwendung von Ressourcen für die Umsetzung von Korruptionsbekämpfungsstrategien, die Festlegung klarer und konkreter Ziele und die Schaffung eines allgemeinen Klimas politischer Verantwortlichkeit mit sich bringen. Maßnahmen zur Eindämmung von Korruption, Interessenkonflikten und Vetternwirtschaft müssen mit tief greifenden strukturellen und kulturellen Änderungen in öffentlichen Einrichtungen und in der Gesellschaft insgesamt verknüpft werden, d.h. es ist nicht damit getan, lediglich einschlägige Rechtsvorschriften zu erlassen und deren förmliche Einhaltung sicherzustellen. Der Erlass von Korruptionsbekämpfungsvorschriften ist zwar notwendig, doch die eigentliche Herausforderung ist vor allem die Umsetzung dieser Vorschriften. Korruption kann sich sowohl auf nationale Politik und Gelder als auch auf die EU-Politik und -Mittel auswirken. Aus diesem Grund wird die Korruption im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union als ein Bereich besonders schwerer Kriminalität bezeichnet, in dem die EU bei Bedarf auf

---

<sup>3</sup> Siehe den Rahmenbeschluss 2003/568/JI des Rates vom 22. Juli 2003 zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor.

einer gemeinsamen Grundlage tätig werden kann<sup>4</sup>.

Neben der verstärkten Berücksichtigung der Korruption in den Berichten und Empfehlungen des Europäischen Semesters hat die Kommission die Reformbemühungen in den Mitgliedstaaten durch die Veröffentlichung des Korruptionsbekämpfungsberichts der EU<sup>5</sup> und durch auf EU-Ebene abgehaltene Workshops für den Erfahrungsaustausch unter Sachverständigen<sup>6</sup> unterstützt. Eine „Toolbox“ zur Qualität der öffentlichen Verwaltung mit rund 170 Fallstudien soll Praktikern helfen, die Integrität zu fördern<sup>7</sup>.

Andere, ebenfalls für die Korruptionsbekämpfung relevante Aspekte wie die Themen öffentliche Verwaltung und effektive Justizsysteme werden in [separaten Themenblättern](#) behandelt.

Dieses Themenblatt gliedert sich wie folgt: Abschnitt 2 befasst sich mit dem aktuellen Stand der Korruptionsbekämpfung in den EU-Mitgliedstaaten und ihren zentralen Herausforderungen, Abschnitt 3 behandelt verschiedene politische Möglichkeiten, mit denen diesen Herausforderungen begegnet werden kann, und in Abschnitt 4 werden Beispiele für bewährte Verfahren in den Mitgliedstaaten vorgestellt.

## 2. ZENTRALE HERAUSFORDERUNGEN

Korruption ist ein vielschichtiges Phänomen mit unterschiedlichen

---

<sup>4</sup> Artikel 83 AEUV:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A12008E083>.

<sup>5</sup> EU-Korruptionsbekämpfungsbericht:

<http://ec.europa.eu/anti-corruption-report/>.

<sup>6</sup> Workshops für den Erfahrungsaustausch über Korruptionsbekämpfungsaspekte:

[https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme_en).

<sup>7</sup> „Toolbox“ zur Qualität der öffentlichen Verwaltung: <http://ec.europa.eu/esf/toolbox>.

wirtschaftlichen, sozialen, politischen und kulturellen Aspekten. Sie erfordert eine wirksame politische Reaktion auf der Grundlage von Erkenntnissen über das Auftreten und die Erscheinungsformen der Korruption in einem gegebenen Land, über die Bedingungen, unter denen sie möglich ist, und über die institutionellen und sonstigen Anreize, die gegen sie eingesetzt werden können. Eine Patentlösung für die Bekämpfung der Korruption gibt es nicht. Um Korruption erfolgreich bekämpfen zu können, bedarf es geeigneter Instrumente für ihre Verhütung, Aufdeckung, Verfolgung und Ahndung.

### 2.1. Korruptionsmessung

Um eine Strategie zur Korruptionsbekämpfung entwickeln zu können, ist es unerlässlich, den Grad der Korruption und ihre Erscheinungsformen in den einzelnen Ländern zu verstehen und die Sektoren mit hohem Risiko sowie die dieses Risiko verursachenden Faktoren zu ermitteln. Gleichwohl ist es besonders schwierig, glaubwürdige Daten über Korruptionsgrade zu erheben, da Korruption ja gerade dann floriert, wenn sie im Verborgenen bleibt. Vergleichbare länderübergreifende amtliche Statistiken über Korruptionsdelikte sind daher rar. Die explorative Erhebung<sup>8</sup> von Statistiken, die die Kommission im Jahr 2015 auf EU-Ebene durchgeführt hat, hat ergeben, dass zwischen den Mitgliedstaaten zahlreiche Unterschiede in Bezug auf die Definition von Straftaten, die verfügbaren Indikatoren und die Datenerfassungsmethodik bestehen.

Die Messung von Korruption ist ein komplexes Unterfangen: Korruption ist anders als die meisten Aspekte, die sich auf die Gesundheit und den Wohlstand jeder Volkswirtschaft auswirken und deren Auswirkungen anhand objektiver

---

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official\\_corruption\\_statistics\\_2011\\_2013\\_jan\\_16\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan_16_en.pdf).

ökonomischer Indikatoren gemessen werden können. Zwar ist es möglich, das Korruptionsrisiko einzuschätzen, doch das volle Ausmaß des Problems lässt sich in der Regel nicht quantifizieren.

Quantitative Bewertungen beruhen daher auf Stichprobenerhebungen über Korruptionserfahrungen, die mit forschungsbasierten Expertisen kombiniert werden. Derartige Expertengutachten werden traditionell für die Analyse systeminhärenter, Korruptionsrisiken bergender Aspekte oder bei der Vorbeugung gegen solche Risiken in unterschiedlichen Umgebungen herangezogen. Zudem liefern Meinungsumfragen über die Wahrnehmung der Korruption wichtige Hinweise darüber, wie sich dieses Problem im Laufe der Zeit verbreitet. Wenn Unternehmen oder die breite Öffentlichkeit Korruption als weitverbreitet empfinden, kann dies ein wichtiges Hindernis für Investitionen darstellen und die Auswirkungen der Korruption auf die Wirtschaft verstärken<sup>9</sup>.

Die im Jahr 2015 telefonisch durchgeführte Eurobarometer-Umfrage („Flash Eurobarometer“) zur Einstellung der Unternehmen gegenüber Korruption<sup>10</sup> hat diesbezüglich Folgendes ergeben:

- 40 % aller Unternehmen in der EU gaben an, Korruption behindere sie bei ihren Geschäften;

- 71 % aller Unternehmen gaben an, Korruption sei in ihrem Land weitverbreitet;
- 44 % aller Befragten gaben an, erfolgreiche Geschäftsabschlüsse seien nur mit politischen Verbindungen möglich;
- 34 % aller Unternehmen, die in den letzten drei Jahren an öffentlichen Ausschreibungen oder Vergabeverfahren teilgenommen haben, gaben an, sie hätten aufgrund von Korruption keinen Auftrag erhalten;
- 68 % aller Unternehmen stimmten der Aussage zu, dass Vetternwirtschaft und Korruption den Wettbewerb in ihrem Land behindern;
- 4 % aller Unternehmen gaben an, von ihnen sei in den letzten 12 Monaten im Zusammenhang mit dem Erhalt bestimmter öffentlicher Dienstleistungen oder Genehmigungen die Zahlung eines Bestechungsgelds verlangt oder erwartet worden.

---

<sup>9</sup> Wie die jüngsten Forschungsergebnisse zeigen, deckt sich die Wahrnehmung der Korruption mit der tatsächlichen Erfahrung mit der Korruption. Siehe Charon, Nicholas (2015): „[Do corruption measures have a perception problem? Assessing the relationship between experiences and perceptions of corruption among citizens and experts](#)“ in European Political Science Review, Band 8, Ausgabe 1 vom Februar 2016, S. 147-171.

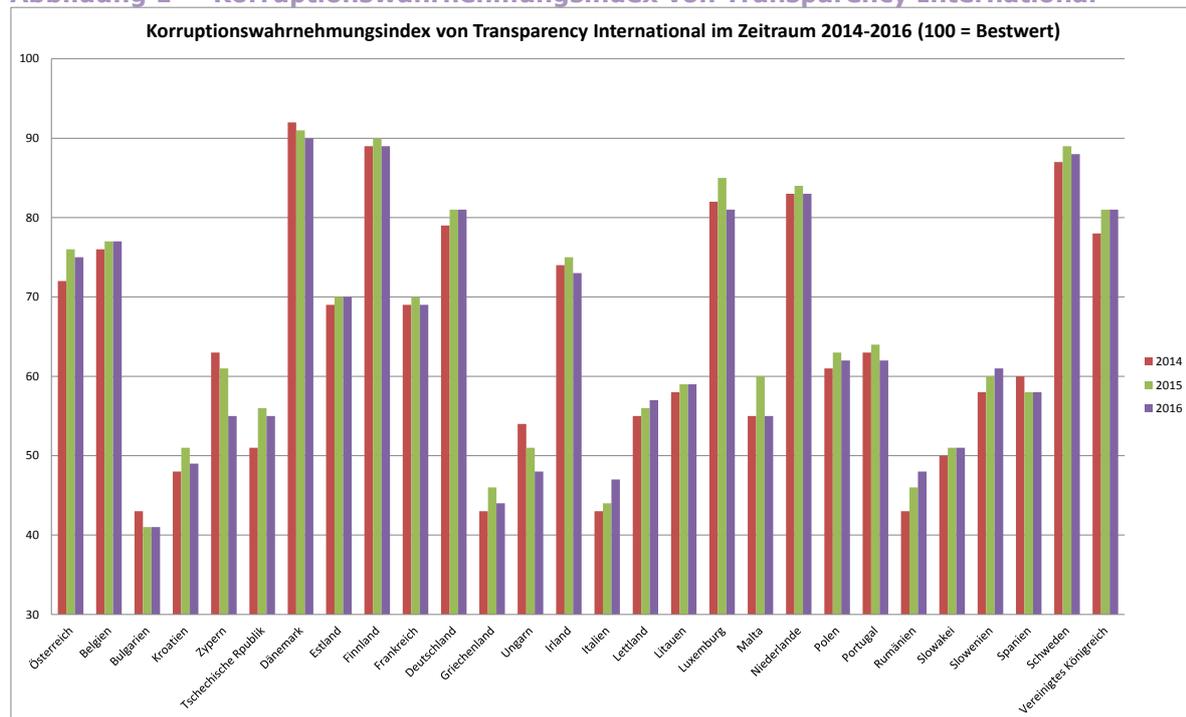
<sup>10</sup> Im Jahr 2015 durchgeführte Eurobarometer-Umfrage zur Einstellung der Unternehmen gegenüber Korruption: [http://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2084\\_428\\_ENG](http://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2084_428_ENG).

Im Vergleich zu 2013 hat sich die Wahrnehmung des Ausmaßes der Korruption auf EU-Ebene im Durchschnitt leicht verbessert. Beispielsweise sind heute 71 % der Befragten – gegenüber 75 % im Jahr 2013 – der Meinung, dass Korruption weitverbreitet ist. Allerdings unterscheiden sich die diesbezüglichen Ergebnisse je nach Mitgliedstaat erheblich. Der allgemeine Trend geht jedoch dahin, dass Unternehmen in Süd- und in Osteuropa Korruption häufiger erleben und wahrnehmen als Unternehmen in Nord- und in Westeuropa.

Diese Ergebnisse stimmen weitgehend mit denen anderer häufig verwendeter zusammengesetzter Indizes überein.

Ein oft zitierter globaler Index dieser Art ist der Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International<sup>11</sup>, der aus 12 Datenquellen von 11 Institutionen berechnet wird, die die Wahrnehmung von Korruption innerhalb der vergangenen 2 Jahre erfassen. Ein anderer Index, auf den häufig zurückgegriffen wird, ist der Indikator zur Korruptionskontrolle, den die Weltbank als Teil ihrer weltweiten Indikatoren zur Regierungsführung ermittelt. Die letztgenannten Indikatoren fußen auf mehreren Hundert Variablen im Zusammenhang mit der Wahrnehmung der Regierungsführung, die aus 31 verschiedenen Datenquellen<sup>12</sup> erhoben werden. Die jüngsten Ergebnisse dieser beiden Erhebungen in den EU-Mitgliedstaaten werden in den nachfolgenden Abbildungen veranschaulicht.

**Abbildung 1 – Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International**



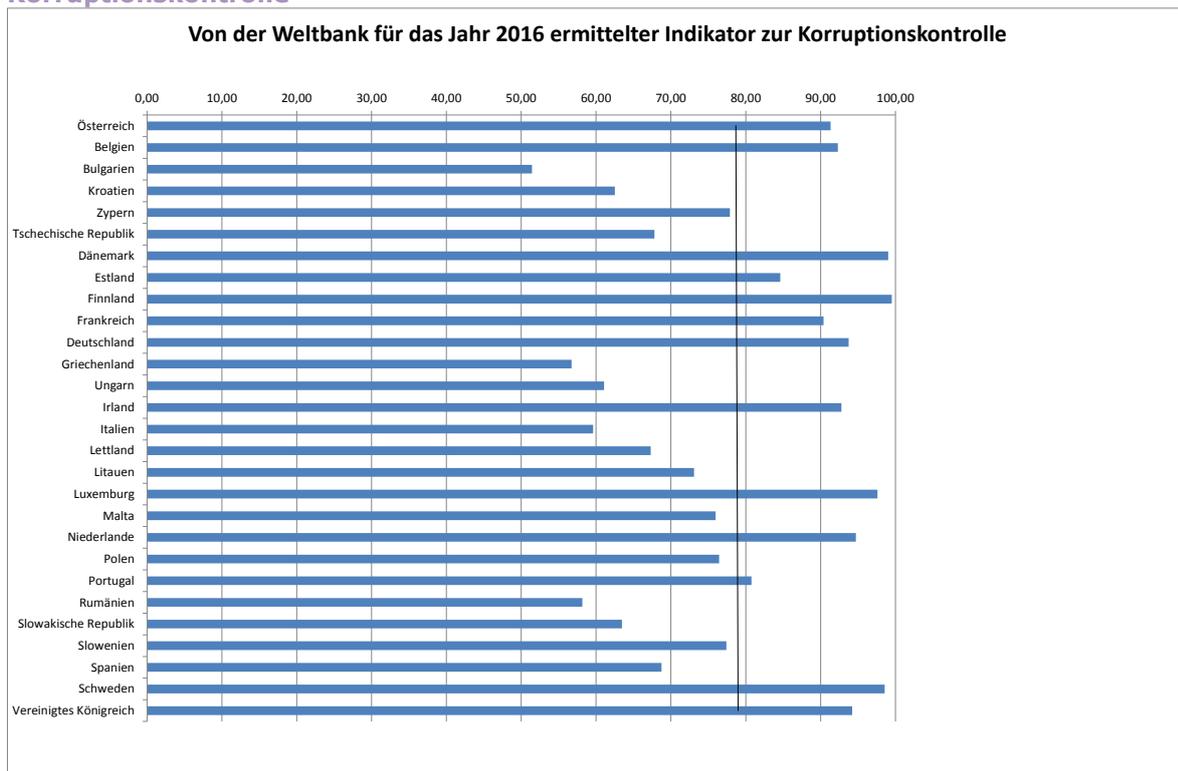
Quelle: Transparency International<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Korruptionswahrnehmungsindex: <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>.

<sup>12</sup> Weltweite Indikatoren zur Regierungsführung: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGi.pdf>.

<sup>13</sup> Korruptionswahrnehmungsindex: <https://www.transparency.org/research/cpi/overview>.

**Abbildung 2 – von der Weltbank für das Jahr 2016 ermittelter Indikator zur Korruptionskontrolle**



Quelle: Indikator zur Korruptionskontrolle (Bestandteil der von der Weltbank ermittelten weltweiten Indikatoren zur Regierungsführung)<sup>14</sup>

Eine dritte Studie, auf die häufig zurückgegriffen wird, ist der Bericht des Weltwirtschaftsforums über die globale Wettbewerbsfähigkeit<sup>15</sup>. Dieser jährlich erstellte Bericht dient dazu, die Produktivitätsniveaus der Volkswirtschaften weltweit zu ermitteln, und enthält ebenfalls eine Reihe von Indikatoren zu Institutionen, die für Korruptionsrisiken relevant sind. Die Bewertungen basieren auf den nach dem Stichprobenumfang gewichteten Antworten der befragten Unternehmen zu der einschlägigen Meinungsumfrage und berücksichtigen die Antworten der letzten 2 Jahre<sup>16</sup>.

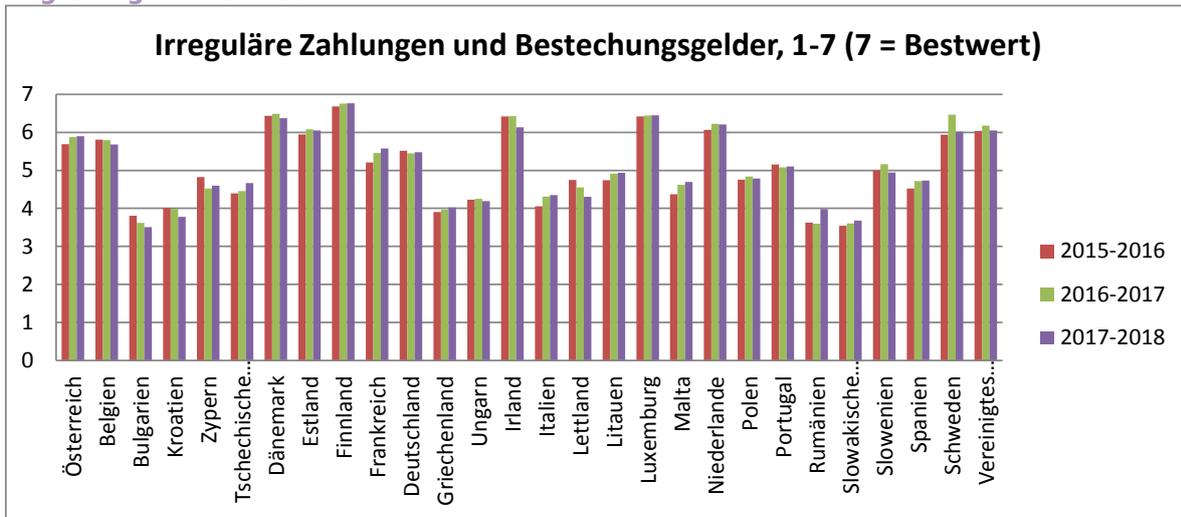
Die Abbildungen 3, 4 und 5 zeigen die aktuellen Ergebnisse für die EU-Mitgliedstaaten. Dabei stehen höhere Werte für eine vergleichsweise bessere Situation als niedrigere Werte.

<sup>14</sup> Weltweite Indikatoren zur Regierungsführung: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx>.

<sup>15</sup> Global Competitiveness Report 2016-2017: <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2016-2017-1/>.

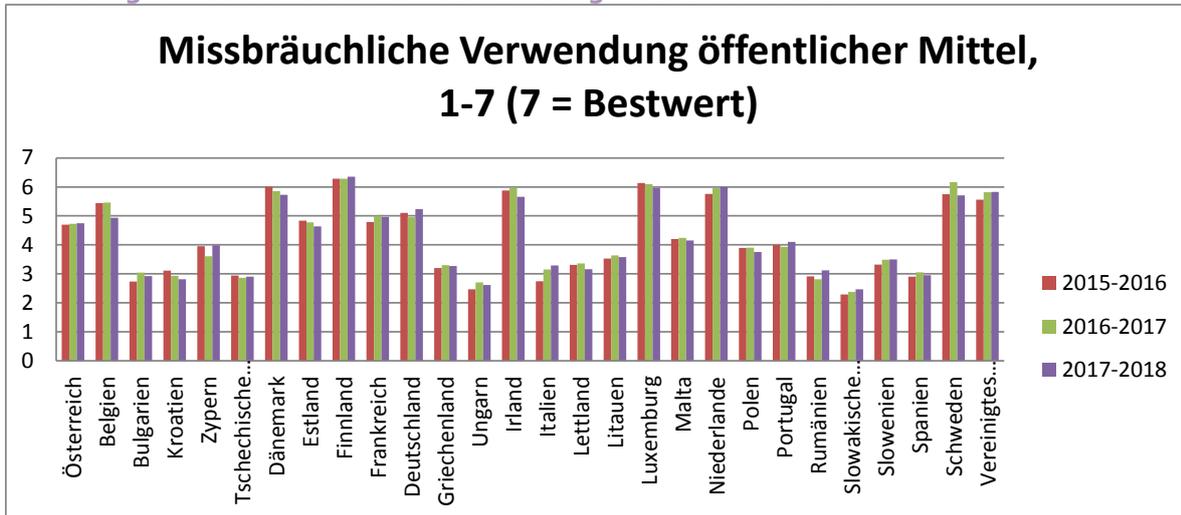
<sup>16</sup> <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/>.

**Abbildung 3 – Irreguläre Zahlungen und Bestechungsgelder, missbräuchliche Verwendung öffentlicher Mittel und Vetternwirtschaft bei Entscheidungen von Regierungsbediensteten**



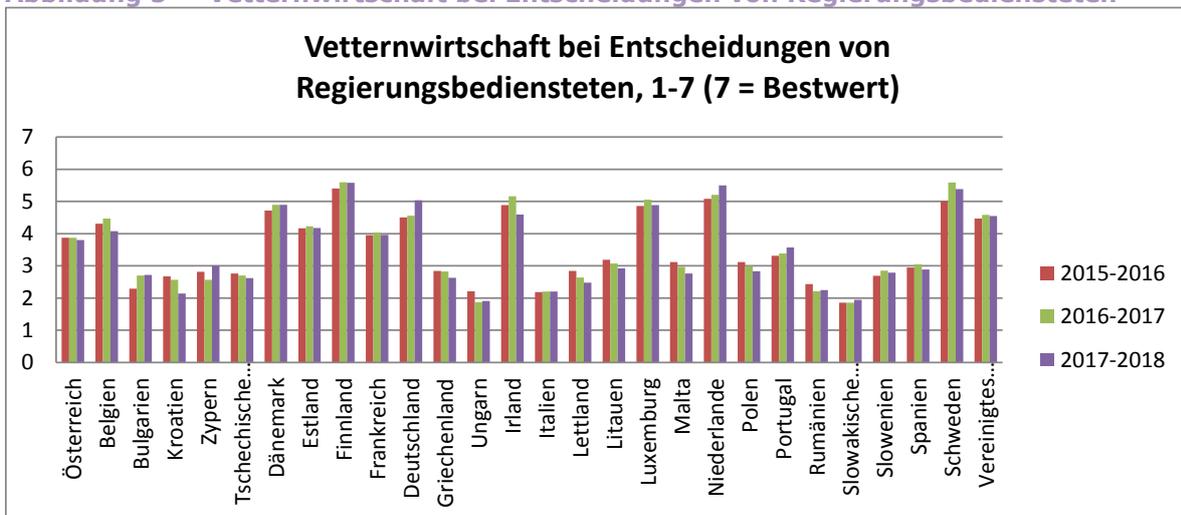
Quelle: Weltwirtschaftsforum, Global Competitiveness Report

**Abbildung 4 – Missbräuchliche Verwendung öffentlicher Mittel**



Quelle: Weltwirtschaftsforum, Global Competitiveness Report

**Abbildung 5 – Vetternwirtschaft bei Entscheidungen von Regierungsbediensteten**



Quelle: Weltwirtschaftsforum, Global Competitiveness Report

## 2.2. Prävention: Verringerung der Gelegenheiten zur Korruption

Prävention ist ein wichtiger Pfeiler der Korruptionsbekämpfung. Viele Mitgliedstaaten haben spezifische Vorschriften und Institutionen geschaffen, um der Korruption vorzubeugen und die Integrität des öffentlichen Sektors zu verbessern<sup>17</sup>.

Eine der wichtigsten Herausforderungen bei Präventivmaßnahmen besteht darin, sicherzustellen, dass sie auf einer sorgfältigen Diagnose der Risiken und Schwachstellen beruhen. Präventivmaßnahmen müssen gezielt auf die Probleme ausgerichtet sein, die sie beheben sollen, und sie müssen dort eingesetzt werden, wo echter Bedarf besteht. Andernfalls können sie sich in eine wirkungslose bürokratische Maßnahme verwandeln. Ohne ordnungsgemäße Umsetzung und Folgemaßnahmen wird selbst die komplexeste Präventionsstrategie eine bloße Formalität bleiben und nur wenig gegen die Korruption ausrichten.

Eine weitere Herausforderung ist die Fragmentierung einschlägiger Maßnahmen. Oftmals liefern Präventionsmaßnahmen keine sichtbaren Ergebnisse, weil sie nicht in ein Gesamtkonzept eingebettet sind. Beispielsweise werden Sensibilisierungsmaßnahmen nur wenig Wirkung zeigen, wenn Mitarbeiter mit Integritätsproblemen keine kontinuierliche Beratung und Unterstützung erhalten oder die Maßnahmen nicht von Reformen des öffentlichen Dienstes begleitet sind, die eine leistungsorientierte Personaleinstellung oder eine Personalrotation auf sensiblen Stellen einführen.

Wichtig sind zudem die Eigenverantwortung und die Rechenschaftspflicht: Vorbeugende Maßnahmen können die gewünschten Wirkungen nicht erzielen, wenn keine klare Linie von oben vorgegeben wird und die Vorschriften vor Ort nicht durchgesetzt werden. Jede wirksame Präventionsstrategie beginnt mit zeitnahen und angemessenen Folgemaßnahmen zu eingetretenen Vorfällen und schließt erforderlichenfalls auch Disziplinarverfahren sowie eine den jeweiligen Sensibilitäten angemessene Kommunikation und einen entsprechenden Umgang mit den Medien ein.

## 2.3. Sicherstellung eines wirksamen strafrechtlichen Vorgehens gegen Korruption

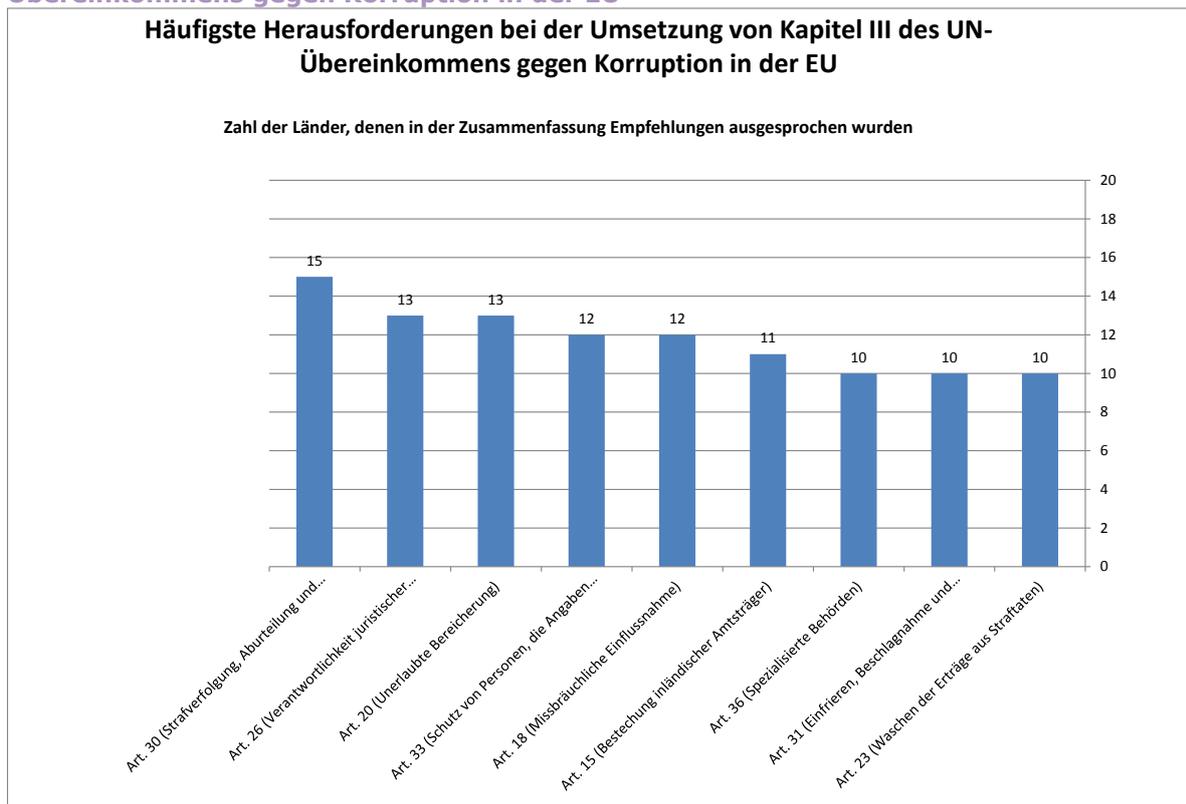
Der Europarat, die Vereinten Nationen und die EU haben verschiedene internationale Standards für den Straftatbestand der Korruption eingeführt. Viele Mitgliedstaaten haben daraufhin umfassende legislative Reformen vorgenommen, um die Verfahren effizienter zu machen und die Korruptionsbekämpfungsvorschriften zu verschärfen (darunter eine genauere Definition der Straftatbestände sowie in einigen Fällen schärfere Sanktionen und Bestimmungen für beschleunigte Verfahren).

Trotz dieser anhaltenden Bemühungen bestehen in einigen Mitgliedstaaten noch diverse Herausforderungen. Laut den Ergebnissen der ersten Überprüfung der Umsetzung des UN-Übereinkommens gegen Korruption durch die EU-Mitgliedstaaten sind dies:

---

<sup>17</sup> Andere verfügen über weniger ausgefeilte Rahmen, sehen sich aber dank etablierter Präventionsmechanismen, -praktiken oder -traditionen einem geringeren Korruptionsrisiko ausgesetzt.

## Abbildung 6 – Häufigste Herausforderungen bei der Umsetzung des UN-Übereinkommens gegen Korruption in der EU

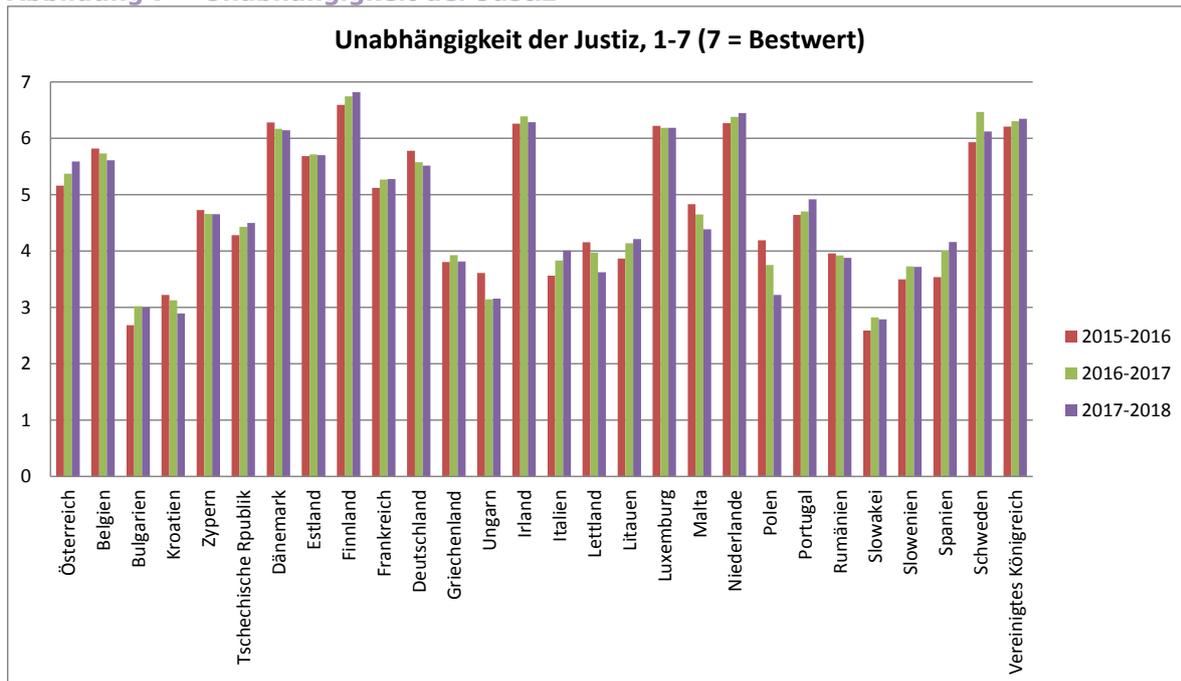


Quelle: Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung

Neben den Rechtsvorschriften als solchen ist es auch von zentraler Bedeutung, dass die mit ihrer Durchsetzung befassten Institutionen wirksam und unparteiisch vorgehen. Es ist von grundlegender Bedeutung, dass die Justiz- und die Strafverfolgungsbehörden unabhängig sind und über die erforderlichen Finanzmittel, Humanressourcen und technischen Kapazitäten sowie über die gebotene Professionalität verfügen.

Auch ist es in einigen Mitgliedstaaten nach wie vor ein Problem, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Vorrechten und Immunitäten der Beamten herzustellen und sicherzustellen, dass diese nicht zur Behinderung einer wirksamen Untersuchung und Ahndung vermuteter Korruptionsdelikte missbraucht werden können.

Abbildung 7 – Unabhängigkeit der Justiz



Quelle: Weltwirtschaftsforum, Weltwettbewerbsindex (Global Competitiveness Index - GCI)

Wenn die Justiz abschreckende strafrechtliche Sanktionen verhängen kann, ist dies ein deutliches Signal dafür, dass Korruption nicht toleriert wird.

#### 2.4. Ausgewählte Politikbereiche

Dieser Abschnitt befasst sich näher mit den Herausforderungen in den beiden Sektoren öffentliches Auftragswesen und Gesundheitswesen. Andere Bereiche mit hohem Korruptionsrisiko sind Sektoren wie das Baugewerbe und die mineralgewinnenden Wirtschaftszweige. Zu den am stärksten korruptionsgefährdeten Sektoren der lokalen öffentlichen Verwaltung zählen die Stadtentwicklungsplanung und diesbezügliche Genehmigungen sowie Entscheidungen über die Abfallbewirtschaftung und die Neuausweisung von Flächen.

**Das öffentliche Auftragswesen** ist ein bedeutendes Element der Volkswirtschaften der EU (siehe [separates Themenblatt](#)). Schätzungen der Kommission zufolge betrug der Gesamtwert der Ausschreibungen, deren Volumen über den in den EU-Vergaberichtlinien<sup>20</sup> festgelegten Schwellenwerten lag, im Jahr 2016 etwa 14 % des BIP der EU<sup>21</sup>.

Aufgrund des Umfangs der erzeugten Finanzströme und der engen Wechselwirkung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor ist das öffentliche Auftragswesen sehr anfällig für Korruption.

Diesbezüglich hat die OECD festgestellt, dass eine unzureichende Steuerung der öffentlichen Auftragsvergabe den Wettbewerb auf dem Markt behindert und den Preis, den eine Behörde für Güter und Dienstleistungen bezahlt, in die Höhe klettern lässt - was sich unmittelbar auf die öffentlichen

Ausgaben und damit auf die Mittel der Steuerzahler auswirkt<sup>18</sup>.

Eine in acht Mitgliedstaaten durchgeführte Studie aus dem Jahr 2013 hat ergeben, dass im Jahr 2010 die direkten Gesamtkosten der Korruption im öffentlichen Auftragswesen in fünf ausgewählten Wirtschaftssektoren zwischen 1,4 und 2,2 Mrd. EUR lagen.

Laut einer unlängst durchgeführten Studie belaufen sich die Gesamtkosten, die durch Korruption im öffentlichen Auftragswesen der EU-Mitgliedstaaten verursacht werden, auf schätzungsweise 5,33 Mrd. EUR<sup>19</sup>.

Der Korruptionsbekämpfungsbericht der EU 2014 kam zu dem Schluss, dass das öffentliche Beschaffungswesen in Bereichen wie Bauwesen, Energie, Verkehr, Verteidigung und Gesundheitswesen am anfälligsten für Korruption ist. Laut den Ergebnissen der Strafverfolgungsmaßnahmen wegen Korruption im öffentlichen Auftragswesen in den Mitgliedstaaten sind die meisten Probleme in der Phase vor der Angebotsabgabe zu beobachten.

Die häufigsten illegalen Praktiken sind:

- Formulierung von auf bestimmte Bieter zugeschnittenen Leistungsanforderungen, um diesen einen Vorteil zu verschaffen,
- Aufteilung öffentlicher Aufträge in kleinere Teile, um Ausschreibungen zu vermeiden,
- Interessenkonflikte, die nicht nur für die Vergabe von Aufträgen zuständige Amtsträger, sondern auch höhere Ebenen von Vergabebehörden betreffen,

- unberechtigte Verwendung von Notfallverfahren oder unberechtigte Ausnahmen von der Ausschreibungsveröffentlichung.

Anlass zu Bedenken gibt auch die unzureichende Überwachung und Überprüfung der Phase nach der Vergabe, die unzureichende Begründungen für Änderungen öffentlicher Aufträge, willkürliche Änderungen der Qualität der Leistungen und die Zahlung von Bestechungsgeldern ermöglicht.

Eine im Jahr 2015 unter Unternehmen durchgeführte Eurobarometer-Umfrage hat ergeben, dass einiger dieser Probleme den Wirtschaftsteilnehmern in den Mitgliedstaaten der EU nach wie vor Sorge bereiten.

---

<sup>20</sup> Richtlinie 2014/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die öffentliche Auftragsvergabe.

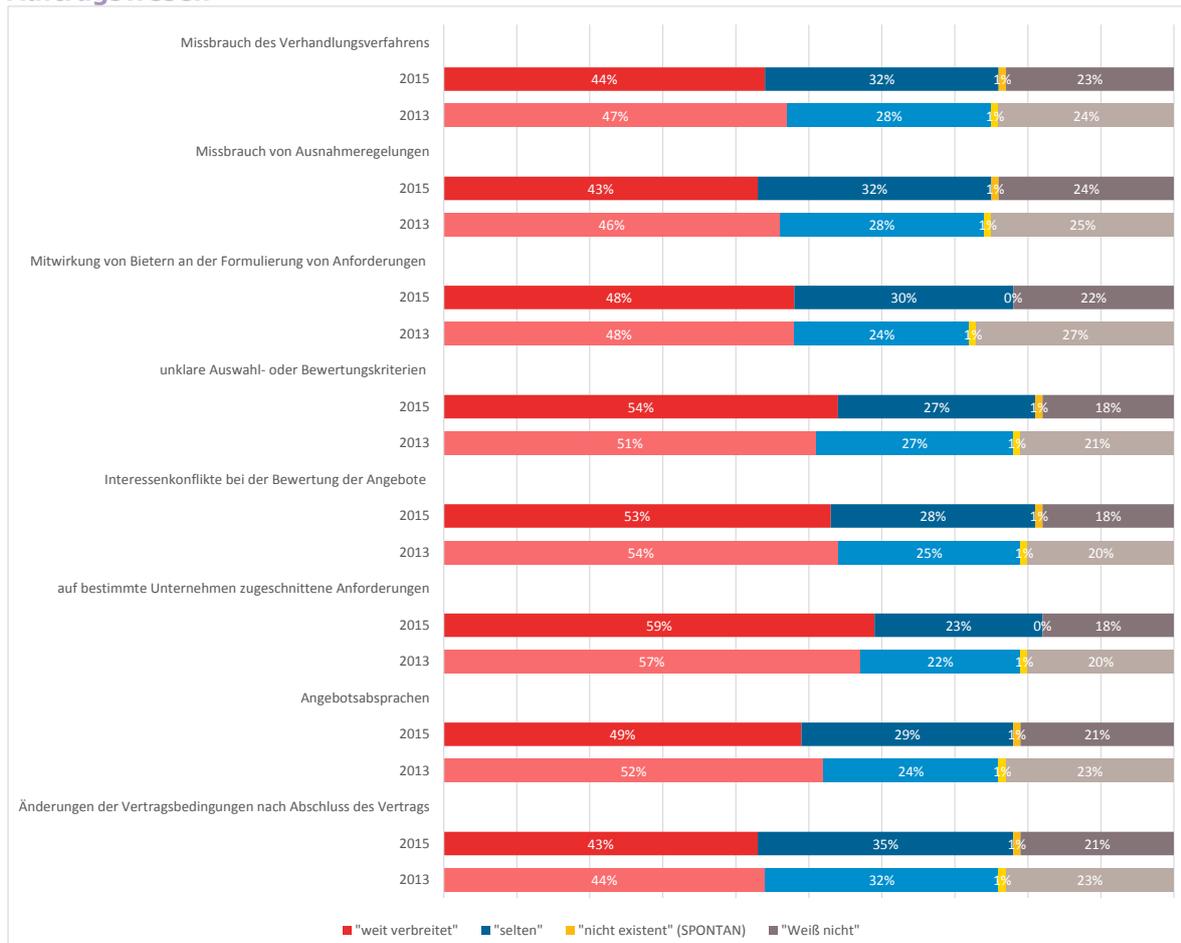
<sup>21</sup> Indikatoren des öffentlichen Auftragswesens:

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_per\\_policy\\_area/public\\_procurement/index\\_en.htm#maincontentSec3](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm#maincontentSec3).

<sup>18</sup> OECD-Grundsätze für Integrität bei der öffentlichen Auftragsvergabe (Principles for Integrity in Public Procurement, 2009): <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>.

<sup>19</sup> RAND Europe (2016): „[The Cost of Non-Europe in the area of Organised Crime and Corruption](#)“. Diese Studie basiert auf Daten des [Quality of Government Institute](#).

## Abbildung 8 – Wahrnehmung weitverbreiteter Korruptionspraktiken im öffentlichen Auftragswesen



Quelle: Eurobarometer-Umfrage 428 (2015) über die Einstellung der Unternehmen zur Korruption in der EU:  
22

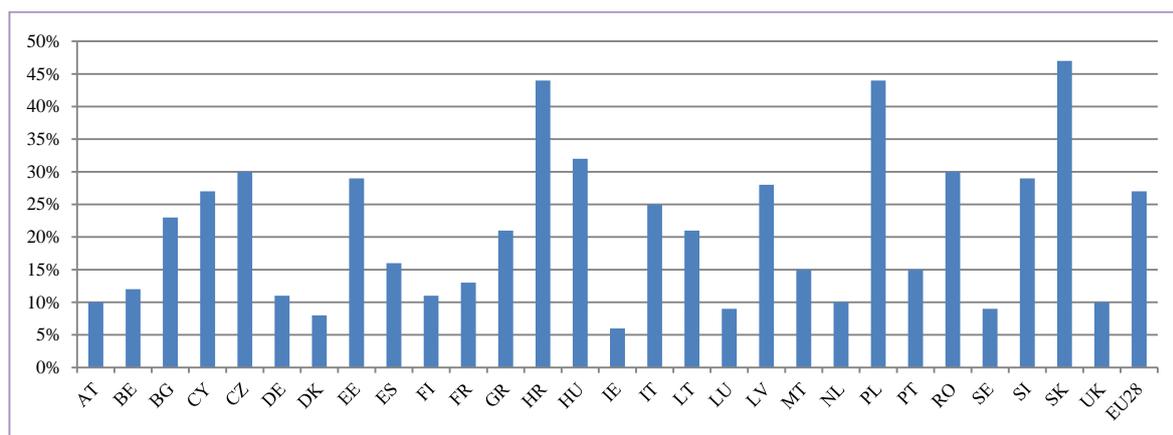
Zwar sind Verhandlungs- oder Direktvergabeverfahren unter bestimmten Umständen gerechtfertigt, doch diese Verfahren werden bisweilen dazu missbraucht, die obligatorischen Ausschreibungsverfahren zu umgehen. In einigen Mitgliedstaaten wird wesentlich häufiger als im EU-Durchschnitt auf Ausschreibungsverfahren verzichtet.

Der unberechtigte Rückgriff auf Verhandlungsverfahren kann zudem das Risiko erhöhen, dass es zu Korruptionspraktiken kommt. Ebenso können Ausschreibungen mit nur einem Gebot bei wettbewerbsgeprägten Märkten als Indiz für bestehende Korruptionsrisiken im öffentlichen Auftragswesen angesehen werden - insbesondere dann, wenn noch andere Warnhinweise hinzukommen.

<sup>22</sup> Eurobarometer-Umfrage 428 (2015) über die Einstellung der Unternehmen zur Korruption in der EU:

<http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instrument/FLASH/surveyKy/2084>

**Abbildung 9 – Prozentualer Anteil der Ausschreibungen mit nur einem Gebot (ohne Rahmenverträge) im Zeitraum 2006-2017**



Quelle: Europäische Kommission, OJ/TED-Daten (Kroatien: 2013-2016, Rumänien und Bulgarien: 2007-2016)

### 2.4.1. Korruption im Gesundheitswesen

Das **Gesundheitswesen** ist einer der Sektoren, in denen unter bestimmten Umständen das Risiko von Kleinkorruption besteht. Letztere wird in Form von inoffiziellen Zahlungen für unterschiedliche Gegenleistungen verübt. Gleichwohl scheint die Kleinkorruption nur in einer geringen Zahl von EU-Mitgliedstaaten weitverbreitet zu sein. Wo sie existiert, hat sie allerdings beträchtliche negative Auswirkungen auf den allgemeinen Zugang zur [Gesundheitsversorgung](#). Mehrere Mitgliedstaaten haben in den vergangenen Jahren beträchtliche Fortschritte erzielt. Einige Mitgliedstaaten haben Fortschritte bei der Verringerung inoffizieller Zahlungen verzeichnet, die durch eine Kombination aus Sensibilisierungskampagnen, der aktiven Untersuchung und strafrechtlichen Verfolgung von Korruptionsfällen und der Berichterstattung in den Medien erreicht wurden. Die Ursachen für dieses Phänomen sind komplex und schließen in den am stärksten betroffenen Länder die allgemeine Akzeptanz von Bestechung als gängige Praxis, niedrige Löhne der Angehörigen der Gesundheitsberufe, ineffiziente Führungsstrukturen und

unwirksame Kontrollmechanismen ein<sup>23</sup>. Infolge der Fragmentierung des Rechtsrahmens können zudem Schlupflöcher und Unsicherheiten entstehen, was inoffizielle Zahlungen florieren lässt.

Die Ergebnisse von in der EU durchgeführten Umfragen über die unmittelbaren Erfahrungen der Bürger mit der Korruption bestätigen dieses Bild, und einige Mitgliedstaaten haben nach wie vor mit erheblichen Korruptionsrisiken im Gesundheitssektor zu kämpfen. Neben inoffiziellen Zahlungen äußern sich die Korruptionsrisiken im Gesundheitswesen auch in Form von Aspekten wie dem privilegierten Zugang und Doppelpraktiken<sup>24</sup> und unlauterem Marketing sowie bei der Beschaffung und Zertifizierung von medizinischen Geräten und bei der Beschaffung und Zulassung von Arzneimitteln<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Ecorys (2017): aktualisierte Studie über die Korruption im Gesundheitswesen (Updated study on corruption in the healthcare sector), [https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/documents/policies\\_en?policy=456](https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/documents/policies_en?policy=456)

<sup>24</sup> Doppeltätigkeit von Ärzten sowohl in privaten als auch in öffentlichen Gesundheitseinrichtungen.

<sup>25</sup> Siehe Fußnote 23.

### 3. POLITISCHE ANSATZMÖGLICHKEITEN ZUR BEWÄLTIGUNG DER HERAUSFORDERUNGEN

**Transparenz** und **Rechenschaftspflicht** sind zweifellos die wichtigsten Mittel zur Minimierung von Korruption<sup>26</sup>. **Integrität bei Wahlen** und eine transparente und **rechenschaftspflichtige Parteienfinanzierung** spielen hierbei ebenfalls eine zentrale Rolle. **Eine wirksame strafrechtliche Verfolgung** von Korruption, **faire Gerichtsverfahren** und die konsequente Verhängung **abschreckender Strafen** für Korruptionsdelikte sind von wesentlicher Bedeutung für eine bessere Abschreckung. Ein wirksamer rechtlicher **Schutz von Whistleblowern** wie auch **unabhängige Medien und eine freie Zivilgesellschaft** sind maßgebliche Bestandteile eines erfolgreichen Rahmens für die Korruptionsbekämpfung.

Die Strafverfolgung muss durch eine solide Präventionspolitik ergänzt werden. Dies ist nur möglich, wenn die Qualität der Institutionen und der öffentlichen Verwaltung verbessert wird.

Welche politischen Maßnahmen angemessen sind, variiert von Land zu Land. Die in diesem Abschnitt angesprochenen Maßnahmen sind notwendig, aber keineswegs erschöpfend, und sie bieten auch keine Garantie für ein Ende der Korruption<sup>27</sup>. Eine wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche Politik ist ein entsprechender politischer Wille auf höchster Ebene, d.h. sowohl bei den Politikern als auch bei den ernannten Regierungsbediensteten. Außerdem muss es eine unabhängige

und unparteiische Justiz geben, die die Bereitschaft und Fähigkeit zur Untersuchung, Verfolgung und Ahndung von Korruption unter Beweis stellt.

Die Verringerung der Korruption kann erreicht werden, wenn ein echter Kulturwandel in öffentlichen Einrichtungen und in der Gesellschaft erfolgt. Der bloße Erlass von Rechtsvorschriften oder Verwaltungsmaßnahmen werden hierfür nicht ausreichen, aber eine wirksame und nachhaltige Umsetzung beider Maßnahmen kann den entscheidenden Unterschied bei der Korruptionsbekämpfung ausmachen. Einige Mitgliedstaaten, in denen sich die Korruptionsbekämpfung als besonders schwierig erwiesen hat, haben komplexe und differenzierte rechtliche und institutionelle Regelungen sowie zahlreiche zielgerichtete Strategien oder Programme eingeführt. Andere Mitgliedstaaten verfügen über weniger ausgefeilte Rahmen, sehen sich aber auch einem geringeren Korruptionsrisiko ausgesetzt. Sie verdanken dies etablierten Präventionsmechanismen, -praktiken oder -traditionen, nach denen beispielsweise die Erbringer und Empfänger öffentlicher Dienstleistungen verfahren, oder hohen Transparenzstandards.

#### 3.1. Präventivmaßnahmen

Prävention ist ein sehr wirksames Mittel zur Korruptionsbekämpfung. Der freie Zugang zu Informationen ist einer verantwortungsvollen Staatsführung förderlich und trägt dazu bei, die Rechenschaftspflicht der Regierung zu stärken. Durch eine zeitnahe und proaktive Offenlegung relevanter Daten in einem klaren und leicht durchsuchbaren Format können Korruptionsmöglichkeiten in besonders gefährdeten Bereichen wie dem Gesundheitswesen und der öffentlichen Auftragsvergabe weitgehend ausgeschlossen und eine zivile Aufsicht über Entscheidungen mit hohen finanziellen Auswirkungen ermöglicht werden.

---

<sup>26</sup> OECD-Themenpapier von 2013: „Corruption and Economic Growth“.

<sup>27</sup> Derartige Maßnahmen werden regelmäßig in den Beurteilungen unter Gleichrangigen empfohlen, die im Rahmen der Europarats-Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO), des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC) und der OECD durchgeführt werden.

Es besteht ein allgemeiner Trend zu einer offeneren Verwaltung und einer breiteren Verfügbarkeit öffentlicher Daten. Insgesamt 21 EU-Mitgliedstaaten beteiligen sich an der Partnerschaft für offenes Regierungs- und Verwaltungshandeln (Open Government Partnership, OGP), einer multilateralen Initiative, die konkrete Bekenntnisse von Regierungen zur Förderung der Transparenz, zur Stärkung der Bürgerrechte, zur Bekämpfung der Korruption und zur Nutzung neuer Technologien für eine verantwortungsvollere Staatsführung einholen will<sup>28</sup>.

**Zur Schaffung von Integrität in der öffentlichen Verwaltung** (u.a. durch die Verstärkung der **leistungsbezogenen Komponente**<sup>29</sup> und durch eine wirksame Politik zur **Verhütung von Korruption**) ist es erforderlich, Problemthemen wie Interessenkonflikte und Günstlings- bzw. Vetternwirtschaft in Angriff zu nehmen. Nur so lässt sich vermeiden, dass ein Umfeld entsteht, das einen verdeckten, mit unzulässigen Einflussnahmen einhergehenden Handel zwischen öffentlichen und privaten Akteuren begünstigt.

In der komplexen Welt der öffentlichen Politikgestaltung wollen die öffentlichen Verwaltungen in einen kontinuierlichen Dialog mit externen Interessengruppen treten, um sicherzustellen, dass alle interessierten Parteien zu Worte kommen können. Lobbytätigkeiten können mit Korruptionsrisiken verbunden sein und zu einer unzulässigen

Einflussnahme auf Rechtsvorschriften<sup>30</sup> führen. Daher sollten Verfahren zur Überwachung von Lobbytätigkeiten vorhanden sein, die Transparenz gewährleisten, sei es durch Rechtsvorschriften oder durch die freiwillige Eintragung von Interessenvertretern in Lobbyregistern. Durch die Schaffung von Klarheit über das Verhältnis zwischen Behörden und externen Akteuren können solche Mechanismen dazu beitragen, dass das Korruptionsrisiko verringert wird. Bisher haben nur relativ wenige Mitgliedstaaten derartige Schritte unternommen. Einige Mitgliedstaaten planen allerdings einschlägige Rechtsvorschriften oder Vorschriften oder erörtern zurzeit mögliche neue Mechanismen.

### 3.2. Zuverlässige externe und interne administrative Überprüfungsmechanismen

Behördliche Überprüfungsmechanismen spielen sowohl für die Prävention als auch für die Aufdeckung von Korruption eine wichtige Rolle. Obschon die Strafverfolgung für die Korruptionsbekämpfung von größter Bedeutung ist, kann der tief verwurzelten Korruption nur mit einem Gesamtkonzept wirksam begegnet werden, das darauf abzielt, die Präventions- und Überprüfungsmechanismen auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung zu verstärken. Starke und unabhängige Rechnungshöfe können eine herausragende Rolle spielen, wenn es darum geht, Reformmaßnahmen zur Korruptionsbekämpfung voranzutreiben, Korruptions-Risikoanalysen zu entwickeln und andere zuständige Behörden über Fälle von Korruptionsverdacht zu informieren. In einigen Mitgliedstaaten sind die internen Überprüfungen

---

<sup>28</sup> <http://www.opengovpartnership.org/about>

<sup>29</sup> Charron, N., Dahlström, C. & Lapuente, V. (2016): „[Measuring Meritocracy in the Public Sector in Europe](#)“, European Journal on Criminal Policy and Research, Band 22, Ausgabe 3, S. 499-523.

---

<sup>30</sup> Damit ist eine Situation gemeint, in der mit Regulierungsbefugnissen ausgestattete staatliche Stellen nicht im öffentlichen Interesse handeln, sondern die wirtschaftlichen oder politischen Anliegen von Interessengruppen unterstützen, die die spezifische Branche oder den Sektor, in dem die Regierungsstellen tätig sind, dominieren.

(insbesondere auf lokaler Ebene) noch schwach und unkoordiniert und könnten durch die Kombination mit starken Präventionsmaßnahmen verstärkt werden, um greifbare und nachhaltige Ergebnisse zu erzielen.

### 3.3. Offenlegung von Vermögenswerten und Zinsen

Die Offenlegung der Vermögenswerte von Amtsträgern auf sensiblen Posten trägt zur Stärkung ihrer Rechenschaftspflicht bei, sorgt für mehr Transparenz und vereinfacht das Aufdecken potenzieller Fälle von illegaler Bereicherung sowie von Interessenkonflikten und der Unvereinbarkeit bestimmter Ämter und Aufgaben. Auch vereinfacht sie die Aufdeckung und Untersuchung potenzieller Korruptionspraktiken. Ein wirksames System zur Offenlegung von Vermögenswerten kann zu einem transparenten öffentlichen Dienst beitragen, der größeres öffentliches Vertrauen genießt.

Die Ansätze zur Offenlegung von Vermögenswerten gewählter Amtsträger reichen von der umfangreichen Offenlegung von Informationen über eine begrenzte Offenlegungspflicht bis hin zu einer vertraulichen Behandlung derartiger Informationen. Die Offenlegung von Vermögenswerten bedeutet nicht zwangsläufig deren Veröffentlichung. Bei jeder Veröffentlichung muss zudem das Recht auf Datenschutz angemessen berücksichtigt werden. Einige Mitgliedstaaten, in denen eine Offenlegungspflicht besteht, veröffentlichen nicht alle Vermögenserklärungen. Jedoch müssen Amtsträger den zuständigen Behörden detaillierte Angaben zu ihrem Vermögen übermitteln. In bestimmten Sektoren könnten durch die Offenlegung der Vermögenswerte von berufsmäßigen Amtsträgern Interessenkonflikte vermieden werden. Trotz dieser unterschiedlichen Ansätze geht der allgemeine Trend zu strengeren Offenlegungspflichten für Amtsträger.

Die Überprüfung ist ein wichtiger Bestandteil jedes effektiven Systems zur

Vermögensoffenlegung. In einigen Mitgliedstaaten sind die Stellen, die die Offenlegung der Vermögenswerte überwachen, nur mit begrenzten Befugnissen und Instrumenten ausgestattet. In anderen Mitgliedstaaten gibt es kaum Hinweise darauf, dass die einschlägigen Regelungen tatsächlich umgesetzt oder durchgesetzt werden. In einigen Ländern ist das Überwachungssystem komplex und schwerfällig, was sich negativ auf seine Wirksamkeit auswirkt. Nur wenige Mitgliedstaaten verfügen über ein System, das eine gründliche Überprüfung ermöglicht. In diesen Ländern gibt es unabhängige Korruptionsbekämpfungsbzw. Integritätsstellen, die über die nötigen Befugnisse und Instrumente verfügen, um in zahlreichen Datenbanken (Steuerverwaltung, Handelsregister usw.) die Herkunft der Vermögenswerte der betreffenden Amtsträger zu prüfen und potenzielle Falschangaben aufzudecken.

### 3.4. Maßnahmen gegen Interessenkonflikte

In vielen Mitgliedstaaten kommt es immer wieder zu Interessenkonflikten bei der Beschlussfassung, der Zuweisung öffentlicher Mittel und der Vergabe öffentlicher Aufträge, insbesondere auf lokaler Ebene. Interessenkonflikte treten in Situationen auf, in denen Amtsträger aus privatem Interesse handeln, zu handeln beabsichtigen oder zu handeln vorgeben<sup>31</sup>. Der Aspekt des

---

<sup>31</sup> Der Europarat hat „Interessenkonflikt“ als Situation definiert, in der ein Amtsträger ein privates Interesse hat, das sich auf die unparteiische und objektive Wahrnehmung seiner offiziellen Pflichten auswirkt oder auszuwirken scheint, wobei unter privatem Interesse jeglicher Vorteil für den Betreffenden, seine Familie, enge Verwandte, Freunde und Personen oder Organisationen, zu denen er geschäftliche oder politische Beziehungen unterhält bzw. unterhalten hat, zu verstehen ist. Dies schließt jegliche diesbezügliche finanzielle oder zivilrechtliche Haftung ein. Siehe die Empfehlung Nr. R (2000) 10 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten zu Verhaltensregeln für gewählte Amtsträger:

Interessenkonflikts wurde daher in den Anwendungsbereich vieler Korruptionsbekämpfungsinstrumente und Überprüfungsmechanismen aufgenommen, einschließlich solcher im Zusammenhang mit dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC), der GRECO und der OECD.

In der EU gibt es unterschiedliche Vorschriften und Sanktionen für Interessenkonflikte. Einige Mitgliedstaaten verfügen über einschlägige Rechtsvorschriften, die eine Vielzahl gewählter oder bestellter Amtsträger betreffen, sowie über spezielle Stellen, die mit der Durchführung von Kontrollen betraut sind.

Interessenkonflikte werden zudem durch sektorspezifische Rechtsvorschriften, beispielsweise für das öffentliche Auftragswesen, angegangen. Der Grad der Kontrolle variiert von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat, wobei einige Mitgliedstaaten über unabhängige Überwachungsstellen verfügen und andere sich auf Ethikkommissionen stützen, die dem Parlament des Landes Bericht erstatten.

Wie bei der Offenlegung von Vermögenswerten ist es von entscheidender Bedeutung, dass Erklärungen überprüft werden, um Interessenkonflikten wirksam vorzubeugen. Dazu bedarf es geeigneter ÜberwachungsKapazitäten und -instrumente, die wirksame Kontrollen ermöglichen. Generell sind besondere Probleme auf die wenigen und unzureichenden Sanktionen für gewählte Amtsträger zurückzuführen.

Ein besonderer Risikobereich ist die Mobilität der Arbeitskräfte zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor. Das Verbot bestimmter Tätigkeiten für Inhaber öffentlicher Ämter während ihrer Amtszeit kann dazu beitragen, Bedenken auszuräumen. Es bedarf klarer Regeln

---

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf).

gegen den sogenannten Drehtüreffekt, die u.a. Karenzzeiten, die wirksame Durchführung von Überprüfungen und Transfers zwischen den beiden Sektoren sowie die Anwendung abschreckender Sanktionen bei Verstößen gegen die Vorschriften vorsehen. Derartige Regeln sind von zentraler Bedeutung für die Förderung von Integrität und die Beseitigung von Korruptionsmöglichkeiten.

### 3.5. Wirksamer Schutz von Hinweisgebern („Whistleblower“)

Der Schutz von Hinweisgebern trägt dazu bei, Korruption und andere Delikte im öffentlichen und im privaten Sektor zu verhindern bzw. aufzudecken. In einigen EU-Mitgliedstaaten halten kulturelle Normen Mitarbeiter manchmal davon ab, Delikte zu melden. Beim Schutz von Hinweisgebern geht es nicht nur darum, einen solchen Schutz in Rechtsvorschriften festzuschreiben, sondern auch darum, die Kulturen langfristig zu verändern. Kurzfristig können die Länder einschlägige Rechtsvorschriften erlassen und umsetzen, um deutlich zu machen, dass Vergeltungsmaßnahmen gegen Whistleblower nicht toleriert werden. Der Europarat hat im Jahr 2014 eine detaillierte Empfehlung abgegeben, die 29 Grundsätze für den Schutz von Hinweisgebern umfasst und beispielsweise vorsieht, dass bei vermeintlichem Vorliegen von Vergeltungsmaßnahmen die Beweislast beim Arbeitgeber liegen sollte<sup>32</sup>.

Hinweisgeber benötigen rechtliche und psychologische Hilfe. Die Wahl, ob für ihre Beratung und Unterstützung auf öffentliche oder aber auf private Finanzmittel zurückgegriffen werden sollte, wirft komplexe Fragen nach den Auswirkungen auf ihre Unabhängigkeit auf. Beispiele aus dem VK und den Niederlanden zeigen, dass es

---

<sup>32</sup> Empfehlung des Europarates zum Schutz von Hinweisgebern: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cj/Whistleblowers/protecting\\_whistleblowers\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cj/Whistleblowers/protecting_whistleblowers_en.asp).

unterschiedliche Möglichkeiten gibt, Hinweisgeber zu unterstützen. Im VK spielt dabei eine sich selbst finanzierende Wohltätigkeitsorganisation namens Public Concern at Work eine führende Rolle. In den Niederlanden ist kürzlich ein Haus für Hinweisgeber („Huis voor Kloekeluiders“) eingerichtet worden, das zum nationalen Bürgerbeauftragten gehört und Berichte aus dem öffentlichen und dem privaten Sektor bearbeiten, Ratschläge erteilen und Ermittlungen zu den gemeldeten Verstößen einleiten soll.

Wie auch in anderen Bereichen kommt es hier auf die konkrete Umsetzung an. In einigen Ländern, denen allgemein eine gute Gesetzgebung für den Schutz von Hinweisgebern bescheinigt wird, werden die einschlägigen Vorschriften in der Praxis jedoch nicht hinreichend umgesetzt<sup>33</sup>. So wurde bei einem von der Kommission im Jahr 2015 organisierten Workshop für den Erfahrungsaustausch unter Sachverständigen u.a. das Fazit gezogen, dass sich ein neues Gesetz eher als wirksam erweisen wird, wenn es das Ergebnis einer breiten öffentlichen Diskussion unter zentraler Einbeziehung der Zivilgesellschaft und einer entsprechenden Sensibilisierungskampagne ist<sup>34</sup>.

### 3.6. Untersuchung, Verfolgung und Ahndung von Korruption

Die Fähigkeit der Justiz, abschreckende strafrechtliche Sanktionen zu verhängen, ist wichtig für die Abschreckung als solche und zudem ein deutliches Signal dafür, dass Korruption nicht toleriert wird.

---

<sup>33</sup> Transparency International: „Whistleblowing in Europe: Legal protections for whistleblowers in the EU“: <https://www.coe.int/en/web/cdcj/activities/protecting-whistleblowers> .

<sup>34</sup> Programm für den Erfahrungsaustausch über Korruptionsbekämpfungsaspekte: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/experience-sharing-programme_en).

Zum Abbau von Hindernissen, die die Fähigkeit der Justiz zur wirksamen Verfolgung und Ahndung beeinträchtigen, kann es u.a. erforderlich sein, Maßnahmen im Zusammenhang mit Verfahrens- und Haushaltsfragen sowie mit der Qualität des Personals zu ergreifen. Daneben gibt es Maßnahmen gegen überzogene oder unklare Bestimmungen über die Aufhebung von Immunitäten und über Verjährungsfristen, die den Abschluss komplexer Fälle erschweren, insbesondere in Kombination mit langwierigen Verfahren oder unflexiblen Regeln für den Zugang zu Bankdaten, die Finanzaufklärungen und die grenzübergreifende Zusammenarbeit behindern.

Die wichtigste Komponente für die wirksame Behandlung von Korruptionsfällen - auch auf höheren Ebenen - ist jedoch die Fähigkeit der Justiz, unabhängig zu handeln und in Korruptionsfällen objektiv, unparteiisch und frei von ungebührlicher Beeinflussung von außen Recht zu sprechen.

Die tatsächliche und die wahrgenommene Unabhängigkeit der Justiz<sup>35</sup> wirkt sich auch auf die allgemeine Kriminalitätsprävention einschließlich der Verhütung korruptionsbezogener Straftaten aus.

Integrität in der Justiz ist der Schlüssel zu Unabhängigkeit und Unparteilichkeit. Korruption betrifft nicht nur das Verhältnis zwischen Justizbediensteten und anderen Personen (öffentliche und private Parteien, Staatsanwälte und Angeklagte in Strafsachen), sondern auch die internen Beziehungen innerhalb der Justiz, also beispielsweise Termine, Fallzuweisungen und berufliche Aufstiegschancen. Klare Erwartungen in Bezug auf Integrität, einen klar definierten Karriereweg sowie

---

<sup>35</sup> Das EU-Justizbarometer 2016 enthält u.a. die Ergebnisse von Eurobarometer-Umfragen über die wahrgenommene Unabhängigkeit der Justiz aus der Sicht von Einzelpersonen und Unternehmen.

glaubwürdige und leistungsbezogene Ernennungsverfahren auf allen Ebenen tragen wesentlich zu einer gut funktionierenden unabhängigen Justiz bei.

#### 4. AKTUELLER STAND DER POLITIK

Wie bei allen institutionellen Änderungen oder Legislativmaßnahmen können auch hier bestimmte budgetäre Auswirkungen entstehen, beispielsweise in Bezug auf (zumeist personelle) Ressourcen und in Form kurzfristiger Kosten für neue IT-Systeme. Strukturelle und gesetzliche Änderungen führen meist mittel- bis langfristig zu Ergebnissen, und ihr langfristiger Nutzen wird als wesentlich höher eingeschätzt als etwaige kurzfristig entstehenden Kosten. Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption kommen dynamischen und wettbewerbsfähigen Unternehmen, dem Steuerzahler und der Gesellschaft im Allgemeinen zugute und schränken zugleich die Möglichkeiten für einen Missbrauch durch Interessengruppen ein.

Die folgenden Beispiele aus den Mitgliedstaaten veranschaulichen verschiedene politische Strategien, die bereits umgesetzt wurden oder sich noch in der Umsetzung befinden. Zwar gibt es keine Patentreue gegen die Korruption, aber diese kurze Beispiele können doch als Fallbeispiele dafür gelten, was mit genügend politischem Willen und mit Aufmerksamkeit für technische Details erreicht werden kann.

#### **Aktive Förderung der Integrität im öffentlichen Sektor der Niederlande**

Die niederländischen Behörden setzen sich aktiv für Integrität, Transparenz und Rechenschaftspflicht ein. Das vom Ministerium für Inneres und Angelegenheiten des Königreichs eingerichtete Amt für die Förderung der Integrität im öffentlichen Sektor (BIOS) ist eine unabhängige Einrichtung, die im öffentlichen Sektor die Konzeption und Umsetzung von Integritätsstrategien anregt und unterstützt.

Darüber hinaus verfolgen viele niederländische Städte und Gemeinden Integritätsstrategien, mit denen die

Aufdeckung von Regelverstößen verbessert werden konnte. Diese Integritätsstrategien wurden in den vergangenen 20 Jahren weiterentwickelt und sind nunmehr in der lokalen Verwaltung fest verankert.

#### **System zur Offenlegung von Vermögenswerten und Interessenkonflikten in Rumänien**

In Rumänien wurde im Jahr 2007 die nationale Integritätsbehörde ANI errichtet. Sie soll bei Inhabern öffentlicher Ämter Vermögenserklärungen überprüfen und mögliche Inkompatibilitäten und Interessenkonflikte aufdecken. Die Behörde nahm im Jahr 2008 ihre Tätigkeit auf. Der Weg zur Errichtung einer funktionierenden Behörde dieser Art war beschwerlich, aber es wurden erhebliche Anstrengungen unternommen, um die institutionellen Kapazitäten der ANI und eine konsequente Rechtsprechung vor Gericht zu entwickeln und zu festigen. Die ANI hat seither eine konsistente Erfolgsbilanz von Ermittlungen, Feststellungen oder Verweisen und Sanktionen vorzuweisen. Sie hat zudem ein öffentliches Portal eingerichtet, auf dem alle von Amtsträgern eingereichten Vermögens- und Interessenerklärungen veröffentlicht werden, was eine wichtige Maßnahme zur Förderung der Transparenz darstellt. Die Behörde bearbeitet alljährlich über eine halbe Million Erklärungen. Ferner wurden Schritte unternommen, um Leitlinien für den Umgang mit Unvereinbarkeiten und Interessenkonflikten, für das Ausfüllen von Vermögens- und Interessenerklärungen und für die Schulung von Kontaktstellen in öffentlichen Einrichtungen bereitzustellen und auf diese Weise das Bewusstsein für diese Aspekte zu schärfen und die Effizienz und Genauigkeit des Verfahrens zur Einreichung von Erklärungen zu verbessern.

## **Schutz von Hinweisgebern in Irland und im VK**

Der im Jahr 1998 im VK erlassene Public Information Disclosure Act gilt weithin als Vorreiter in der EU<sup>36</sup>. Das britische Gesetz zielt darauf ab, das öffentliche Interesse zu schützen, indem es Arbeitnehmer schützt, die Korruption und andere Verstöße melden. Es hat auch in anderer Hinsicht Modellcharakter, weil sein schrittweiser Ansatz vor allem zu internen Berichten oder zu Berichten an die Regulierungsbehörden - wo immer möglich - ermutigt und auch eine umfassendere Offenlegung zulässt, sofern diese gerechtfertigt ist. Externe Offenlegungen erfordern genauere Begründungen.

Der irische Protected Disclosures Act von 2014 baut auf dem System des VK auf und geht insofern noch weiter, als öffentliche Stellen verpflichtet werden, Strategien für den Umgang mit Hinweisgebern einzuführen, die den Anforderungen des Gesetzes entsprechen. Dieses Gesetz gilt für Beschäftigte des öffentlichen und des privaten Sektors, Auftragnehmer, Auszubildende, Bedienstete von Agenturen, ehemalige Beschäftigte und Arbeitssuchende. Im Gegensatz zu anderen Ländern, in denen Hinweisgeber nach dem Gesetz nachweisen müssen, dass sie „in gutem Glauben“ oder „im öffentlichen Interesse“ handeln, ist das Motiv für die Offenlegung in Irland irrelevant. Die einschlägigen Bestimmungen ermutigen alle oben genannten Personengruppen, Verstöße zu melden, und sie erleichtern den Schutz derartiger Hinweisgeber. Personen, die entlassen werden, weil sie eine gesetzlich geschützte Offenlegung vorgenommen haben, steht die Möglichkeit einer einstweiligen Verfügung offen. Das irische Recht sieht zudem vor, dass ein unabhängiger „Empfänger von Offenlegungen“ (ein

Richter im aktiven Dienst oder im Ruhestand) offengelegtes Material hochsensiblen Charakters entgegennehmen darf.

## **Transparenz und Nutzung offener Daten und elektronischer Vergabeverfahren zur Verhinderung und Aufdeckung von Korruption in Kroatien, Estland, Portugal und Slowenien**

Die regelmäßige und systematische Erhebung, Überwachung und Veröffentlichung umfassender Daten über das öffentliche Auftragswesen sorgt für mehr Transparenz und trägt zur Korruptionsprävention bei.

Die Online-Anwendung der slowenischen Kommission zur Korruptionsprävention (Supervisor) gibt Auskunft über die Geschäftsvorgänge verschiedenster öffentlicher Stellen, die Vertragsparteien, die größten Empfänger, verbundene juristische Personen, Daten, Beträge und den Zweck der Transaktionen. Sie bietet einen Überblick über die durchschnittlich 4,7 Mrd. EUR, die jährlich vom öffentlichen Sektor für Waren und Dienstleistungen ausgegeben werden. Außerdem liefert sie nähere Angaben zu den Geschäftsführungs- und Aufsichtsorganen aller staatseigenen oder vom Staat kontrollierten Unternehmen und zu ihren Jahresberichten. Dieses Transparenzsystem erleichtert die Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten bei öffentlichen Aufträgen und Ausgaben.

Portugal hat ein nationales Internetportal namens BASE eingerichtet, auf dem Informationen über öffentliche Aufträge zentral erfasst werden. In BASE werden Daten aus der elektronischen Ausgabe des portugiesischen Amtsblatts und Daten der zertifizierten elektronischen Plattformen für offene und beschränkte Verfahren vor der Auftragsvergabe eingespeist. Sämtliche Vergabebehörden nutzen den nicht-öffentlichen Bereich des Portals, um Auftragsdaten einzugeben, selbst Aufträge hochzuladen und Informationen über ihre Erfüllung einzugeben. Von 2008 bis 2011 wurden nur direkt vergebene Aufträge in BASE veröffentlicht. Seit Januar 2012 müssen

---

<sup>36</sup> Näheres siehe auf Seite 139 der „Toolbox on the quality of public administration“: <http://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=13941&langId=en>.

sämtliche Aufträge, die aufgrund aller dem Gesetz über öffentliche Aufträge unterliegen Arten von Verfahren zustande kommen, in BASE veröffentlicht werden. Zudem werden dort Informationen über die Auftragserfüllung veröffentlicht.

In Kroatien hat im März 2013 eine lokale NRO ein Internetportal und eine elektronische Datenbank für die öffentliche Auftragsvergabe eingerichtet. In der Datenbank werden Informationen über die Durchführung öffentlicher Vergabeverfahren und die an diesen Vergabeverfahren beteiligten Unternehmen zusammengefasst. Die Datenbank steht der Öffentlichkeit kostenlos zur Verfügung. Sie enthält zudem - entsprechend den Vorschriften für die Offenlegung von Vermögenswerten - Informationen über Vermögenswerte und Interessen von Amtsträgern. Derartige aggregierte Daten ermöglichen geeignete Gegenkontrollen.

### **Strafrechtliche Verfolgung von Auslandsbestechung im VK**

Mitgliedstaaten, die im eigenen Land wirksam gegen Korruption vorgehen, sehen sich aufgrund des Verhaltens ihrer Unternehmen im Ausland - insbesondere in Ländern, in denen Korruptionspraktiken weitverbreitet sind - oftmals vor Herausforderungen gestellt.

Das im Jahr 2010 im VK erlassene Gesetz zur Bekämpfung von Bestechung (Bribery Act) bildet einen rechtlichen Rahmen, der über die Anforderungen des Übereinkommens der OECD über die Bekämpfung der Bestechung hinausgeht. Die Behörden des VK haben zusätzlich Leitlinien<sup>37</sup> veröffentlicht, die den Unternehmen die Anpassung an den Bribery Act von 2010 erleichtern sollen.

Konkret wurde durch den Bribery Act von 2010 eine verschuldensunabhängige

---

<sup>37</sup> Leitlinien des Serious Fraud Office: <https://www.sfo.gov.uk/publications/guidance-e-policy-and-protocols/bribery-act-guidance/>.

Haftung für Unternehmen eingeführt, die es unterlassen, an diesen Unternehmen beteiligte Personen daran zu hindern, in ihrem Namen Bestechung zu verüben, um Geschäfte oder damit verbundene Vorteile zu erhalten oder zu behalten. Gewerbliche Organisationen, die nicht verhindern, dass ihre Angestellten oder an diesen Unternehmen beteiligte Unternehmen Bestechung verüben, erfüllen mithin einen diesbezüglich definierten Straftatbestand. Wenn eine betroffene gewerbliche Organisation nachweisen kann, dass sie angemessene vorbeugende Verfahren eingeführt hatte, kann sie dies zu ihrer Verteidigung anführen. Da er Unternehmen starke Anreize für Maßnahmen zur Bestechungsvorsorge bietet, gilt der Bribery Act als wirksames Abschreckungsinstrument. Er hat bereits bewirkt, dass Unternehmen umfassende Verfahrensvorschriften zur Vorsorge gegen Bestechung eingeführt haben.

Das Serious Fraud Office (SFO) im VK kann in Bezug auf die Untersuchung und Verfolgung von Fällen schwerer Auslandsbestechung (darunter Fälle, in die prominente britische Unternehmen verwickelt waren) bereits eine Erfolgsbilanz<sup>38</sup> vorweisen: Erst kürzlich hat das SFO zwei aufgeschobene Vereinbarungen über die Strafverfolgung<sup>39</sup> in Fällen, die gemäß Abschnitt 7 des Bribery Act von 2010 (unterlassene Vorsorge gegen Bestechung) verfolgt werden, zum Abschluss gebracht.

Datum: 22.11.2017

---

<sup>38</sup> Fälle des Serious Fraud Office: <https://www.sfo.gov.uk/our-cases/>.

<sup>39</sup> Aufgeschobene Strafverfolgungsvereinbarungen: <https://www.sfo.gov.uk/publications/guidance-e-policy-and-protocols/deferred-prosecution-agreements/>.

## 5. NÜTZLICHE INFORMATIONSQUELLEN

- EU-Korruptionsbekämpfungsbericht:  
[https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report_en)
- „Toolbox“ zur Qualität der öffentlichen Verwaltung:  
<http://ec.europa.eu/esf/toolbox>
- weltweite Indikatoren der Weltbank zur Regierungsführung:  
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGi.pdf>
- OECD-Grundsätze für Integrität bei der öffentlichen Auftragsvergabe:  
<http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>
- amtliche Korruptionsstatistiken der Europäischen Kommission:  
[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official\\_corruption\\_statistics\\_2011\\_2013\\_jan16\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan16_en.pdf)
- Europarats-Gruppe der Staaten gegen Korruption:  
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/index_en.asp)
- Empfehlung des Europarates zum Schutz von Hinweisgebern:  
[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Whistleblowers/protecting\\_whistleblowers\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Whistleblowers/protecting_whistleblowers_en.asp)