

Lehrstuhl für Strafrecht, Strafrechtstheorie  
und Strafrechtsvergleichung

# KÖLNER PAPIERE ZUR KRIMINALPOLITIK – COLOGNE PAPERS ON CRIMINAL LAW POLICY

Michael Kubiciel (Hrsg.)

# DER EU ANTI-CORRUPTION REPORT

## ANALYSE, HINTERGRUND, AUSBLICK

**Michael Kubiciel**

**Köln 1/2014**

Lehrstuhl für Strafrecht, Strafrechtstheorie und Strafrechtsvergleichung

Prof. Dr. Michael Kubiciel

Universität zu Köln

Albertus-Magnus Platz

50923 Köln

[m.kubiciel@uni-koeln.de](mailto:m.kubiciel@uni-koeln.de)

[www.kubiciel@jura.uni-koeln.de](http://www.kubiciel@jura.uni-koeln.de)

Dieses Dokument steht unter dem Schutz des deutschen Urheberrechts. Anfragen zur Nutzung richten Sie bitte an die o.g. Adressen.

## I. Erste Analyse\*

Am 6.6.2011 hat die EU-Kommission entschieden, einen „EU Anti-corruption reporting mechanism for periodic assessment („EU Anti-corruption Report‘)“ zu implementieren.<sup>1</sup> Dessen Ergebnis sind in Form des 1. EU Anti-Corruption Reports mit landesspezifischen Analysen am 3.2.2014 vorgestellt worden.<sup>2</sup>

Der Bundesrepublik Deutschland attestiert die Kommission, zu den „**best performers**“ zu gehören.<sup>3</sup> Gleichwohl hebt die Kommission in ihrem analytischen Teil folgende **Schwächen** hervor:

- Die Kriminalisierung der Bestechung von Mandatsträgern auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene sei unzureichend.<sup>4</sup>
- Zudem wird auf die Kritik der beim Europarat<sup>5</sup> in Straßburg angesiedelten Group d’Etats contre la Corruption (GRECO) am System der Parteienfinanzierung hingewiesen.<sup>6</sup>
- Von großer aktueller Bedeutung ist der Hinweis, es gebe keine präzisen Regeln über eine Karenzzeit für Politiker oder hochrangige Beamte, die in die Privatwirtschaft wechseln wollen.<sup>7</sup>

---

\* Die Analyse gibt ausschließlich die Auffassung des Verf. wieder, nicht jene der EU-Kommission oder irgendeiner anderen internationalen Organisation.

<sup>1</sup> Europäische Kommission, Brüssel, 6.6.2011, C(2011) 3673 final.

<sup>2</sup> Report from the Commission to the Council and the European Parliament – EU Anti-Corruption Report, Europäische Kommission, Brüssel, 3.2.2014, COM(2014) 38 final. Unter: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr\\_2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf) (zuletzt abgerufen am 3.2.2014).

<sup>3</sup> Annex Germany to the EU Anti-Corruption Report, S. 9. Unter: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014\\_acr\\_germany\\_chapter\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_germany_chapter_en.pdf) (zuletzt abgerufen am 3.2.2014).

<sup>4</sup> Fn. 3, S. 2, 5 f.

<sup>5</sup> Der 1947 gegründete Europarat (Council of Europe) ist kein Organ der Europäischen Union, sondern eine selbstständige internationale Organisation von inzwischen 47 Mitgliedsstaaten. Nach Art. 1a seiner Satzung hat er die Aufgabe, „einen engeren Zusammenschluss unter seinen Mitgliedern zu verwirklichen, um die Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe sind, zu schützen und zu fördern und um ihren wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu begünstigen.“

<sup>6</sup> Fn. 3, S. 2.

<sup>7</sup> Fn. 3, S. 4.

- Ferner wird festgestellt, dass nicht alle Bundesländer Regeln für den Zugang der Bürger zu Informationen von Behörden haben („Freedom of Information“).<sup>8</sup>
- Ein Gesetz über den Schutz von Whistleblower fehle.<sup>9</sup>
- Lobbying sei in Deutschland nicht geregelt.<sup>10</sup>
- Der Tatbestand über Bestechung und Bestechlichkeit im geschäftlichen Verkehr gehe nicht weit genug, weil er eine „Bevorzugung im Wettbewerb“ verlange, die nicht immer nachgewiesen werden könne.<sup>11</sup>
- Zurückhaltend kommentiert der Bericht das Fehlen einer expliziten Vorschrift zum sog. trading in influence. Darunter versteht man das Versprechen, Gewähren oder Anbieten eines unzulässigen Vorteils dafür, dass ein anderer unzulässigen Einfluss auf die Entscheidung eines Dritten ausübt. Der EU-Bericht weist darauf hin, dass das relevante Verhalten weitgehend – „at large“ – von anderen Tatbeständen pönalisiert werde.<sup>12</sup>
- Ausführlicher wird auf die unzureichende Strafbarkeit der (aktiven und passiven) Bestechung von Angehörigen des Gesundheitswesens hingewiesen.<sup>13</sup>
- Die EU-Kommission betont, dass Deutschland einen „strong track record on fighting foreign bribery“ vorzuweisen habe.<sup>14</sup> Ebenfalls gelobt wird, dass die Mehrzahl großer deutscher Unternehmen inzwischen Compliance Programme implementiert hat, die u.a. Bestechung durch Unternehmensvertreter verhindern sollen.<sup>15</sup> In kleineren und mittleren Unternehmen, die nicht selten auf korruptionsinfizierten Weltmärkten tätig sind, fehlen solche Programme jedoch noch verbreitet.<sup>16</sup>

---

<sup>8</sup> Fn. 3, S. 4.

<sup>9</sup> Fn. 3, S. 4.

<sup>10</sup> Fn. 3, S. 5.

<sup>11</sup> Fn. 3, S. 6 f.

<sup>12</sup> Fn. 3, S. 7.

<sup>13</sup> Fn. 3, S. 7.

<sup>14</sup> Fn. 3, S. 7 f.

<sup>15</sup> Fn. 3, S. 8.

<sup>16</sup> Fn. 3, S. 9.

Abschließend formuliert der Deutschland-Bericht **drei Empfehlungen**, indes ohne das Wort „recommendation“ zu verwenden.<sup>17</sup> In der Zukunft erforderten die folgenden Punkt „Aufmerksamkeit“:

1. Es sei sicherzustellen, dass **abschreckende strafrechtliche und verwaltungsrechtliche Sanktionen in Schlüsselbereichen** existieren, wie etwa der aktiven und passiven Bestechung von gewählten Personen (Mandatsträgern) auf allen staatlichen Ebenen.
  
2. Im Lichte der Empfehlungen GRECOs zur Wahlkampffinanzierung und Spenden seien die Schutzmechanismen im **System der Parteienfinanzierung** zu stärken.
  
3. Die Kriminalisierung der **Korruption im geschäftlichen Verkehr** sei auszuweiten. Die Integrität kleinerer und mittlerer Unternehmen sowie deren Aufmerksamkeit für die Gefahren der Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr seien zu verbessern.

## II. Hintergrund

1. Der EU Anti-Corruption Report der Europäischen Union ist ein eindrücklicher Beleg für den Willen der EU-Kommission, die Korruption in den Mitgliedsstaaten auf breiter Front zurückzudrängen. Diesen entstehen aufgrund von Korruption nicht nur jährliche volkswirtschaftliche Verluste von rund 120 Milliarden Euro. Korruption und Vetternwirtschaft zählen zu den **Hauptursachen für die aktuellen finanziellen, ökonomischen und politischen Probleme** einzelner EU-Staaten in Süd- und Südosteuropa. Aber auch in politisch und wirtschaftlich gefestigten Staaten unterminiert Korruption das Vertrauen der Bürger in die

---

<sup>17</sup> Fn. 3, S. 9.

**Funktionsfähigkeit und Fairness der politischen, sozialen und ökonomischen Ordnungssysteme.** In den Staaten des ehemaligen Warschauer Pakts schließlich verlängert Korruption die **Phase der Transition** und verhindert, dass sich die (neuen) Ordnungssysteme und Regeln festigen und selbst tragen.<sup>18</sup>

**2.** Der EU Anti-Corruption Report ist das **Resultat eines veränderten Blickwinkels** auf die Korruption.<sup>19</sup> Zunächst betrachtete die Europäische Union die Korruption nicht isoliert, sondern als ein Bestandteil umfassenderer Kriminalitätskomplexe wie organisierte Kriminalität oder Wirtschaftskriminalität.<sup>20</sup> Daher wurden andere internationale Organisationen Vorreiter im grenzüberschreitenden Kampf gegen die Korruption. So überwacht die OECD Working Group on Bribery (WGB) schon seit 1994 erfolgreich die Implementierung der OECD Anti-Bribery Convention und der Recommendation on Further Combating Bribery of Foreign Bribery in International Business Transactions (2009). Jedoch konzentriert sich die OECD auf die (aktive) Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr. Beabsichtigt ist es, über die „Angebotsseite“ (etwa: Vertreter international agierender Unternehmen) die Korruption in Entwicklungsländern zu reduzieren und dabei für einheitliche Verhaltensstandards im internationalen Wettbewerb zu sorgen.<sup>21</sup> Primäres Ziel ist mithin die Verhinderung der Bestechung ausländischer Amtsträger im Geschäftsverkehr.

Einen wesentlich umfassenderen Ansatz verfolgt GRECO. GRECO analysiert seit 1999 in mehreren Evaluationsrunden sämtliche, für die nationale und internationale Korruptionsprävention relevanten Institutionen der einzelnen Staaten.<sup>22</sup> Bezweckt wird die Bekämpfung von Korruption im öffentlichen und

---

<sup>18</sup> Zu diesen Gefahren *Kubiciel*, in: Linnan (Hrsg.), *Legitimacy, Legal Development and Change*, 2012, S. 419, 424 ff.

<sup>19</sup> Zur internationalen Entwicklung und ihren Hintergründen *Kubiciel*, *ZStW* 120 (2008), 429, 430 ff.; *Weigend*, *Festschrift für Günter Jakobs*, 2007, S. 747, 749 ff.

<sup>20</sup> Vgl. *Tivig/Maurer*, *Die EU-Antikorruptionspolitik*, Stiftung Wissenschaft und Politik, Diskussionspapier der FG 1, 2006, S. 7 f.

<sup>21</sup> *Pieth*, in: *Pieth/Eigen* (Hrsg.), *Korruption im internationalen Geschäftsverkehr*, 1999, S. 341 ff., insbes. S. 344.

<sup>22</sup> Zu GRECO *Eser/Kubiciel*, *Institutions against Corruption*, 2005, S. 13 ff.

privaten Sektor im In- und Ausland sowie in internationalen Organisationen. Die länderspezifischen Evaluationsberichte GRECOs münden in Empfehlungen an den jeweiligen Staat, bestimmte legislative oder organisatorische Verbesserungsmaßnahmen zu ergreifen. Nach Ablauf einer Frist prüft ein Evaluationsteam, ob die Empfehlungen umgesetzt worden sind oder nicht. Über wirksame (Zwangs-)Mittel zur Durchsetzung der Empfehlungen verfügt GRECO jedoch nicht. Aus diesem Grund kann es sich beispielsweise die Bundesrepublik Deutschland leisten, seit Jahren Empfehlungen zur Verschärfung des Strafrechts sowie zur Schaffung von transparenteren Regeln über die Parteienfinanzierung zu ignorieren.<sup>23</sup>

1997 nahm die EU ein Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der EU oder der Mitgliedsstaaten beteiligt sind,<sup>24</sup> an, das (erst) 2005 in Kraft trat. 2003 folgte ein Rahmenbeschluss zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor.<sup>25</sup> In den Folgejahren entwickelte die EU eine breitere, **über die Strafverfolgung hinausgehende Antikorruptionspolitik**.<sup>26</sup> Das sog. „Stockholm“-Programm mit dem Titel „An open and secure Europe serving and protecting the citizen“ aus dem Jahr 2009 hat die Kommission aufgefordert, die Fortschritte im Kampf gegen die Korruption zu untersuchen und eine umfassende Anti-Korruptionspolitik zu entwickeln.<sup>27</sup> Das Europäische Parlament unterstrich die Notwendigkeit, eine solche Anti-Korruptionspolitik zu erarbeiten, und forderte die Entwicklung eines eigenen Monitoring-Mechanismus der EU.<sup>28</sup> Mit dem 1. EU Anti-Corruption Report aus dem Jahr 2014 ist die Kommission dieser Aufforderung nachgekommen. Er ist die sichtbarste Folge der beschriebenen Neuausrichtung der Antikorruptionspolitik der Europäischen Union.

<sup>23</sup> S. GRECO, Dritte Evaluierungsrunde, Zweiter vorläufiger Umsetzungsbericht zu Deutschland, Kriminalisierung und Transparenz der Parteienfinanzierung, Greco RC-III (2013) 15E, S. 7 f.

<sup>24</sup> ABl. C 195 v. 25.6.1997, S. 2.

<sup>25</sup> ABl. L 192 v. 31.7.2003, S. 54.

<sup>26</sup> *Killmann*, in: Sieber/Brüner/Satzger/v. Heintschel-Heinegg (Hrsg.) Europäisches Strafrecht, 2011, S. 294, 296,

<sup>27</sup> Council document 17024/09, adopted by the European Council on 10/11 December 2009, ABl. C. 115 v. 4.5.2010, S. 23.

<sup>28</sup> P5\_TA(2003) 0542, nicht veröffentlicht. Vgl. aber European Parliament resolution on the EU's efforts to combat corruption, unter:

3. Eingebettet ist der 1. EU Anti-Corruption Report in einen Review-Mechanismus: Ein Follow-up-Report wird in zwei Jahren feststellen, ob die Mitgliedsstaaten bei der Zurückdrängung der Korruption vorangekommen sind und ob den Empfehlungen der EU-Kommission entsprochen worden ist. Das Verfahren ähnelt dem GRECOs, entfaltet aber einen **besonderen Handlungsdruck**. Anders als die Evaluations- und Compliance-Berichte von GRECO wirkt der Review-Mechanismus der EU nicht allein durch ein *naming and shaming*. Vielmehr können die Berichte der EU eine supranationale Rechtsetzung vorbereiten, sollten sich die Mitgliedsstaaten weigern, die notwendigen Verbesserungen ihrer Antikorruptionsinstitutionen vorzunehmen.<sup>29</sup> Denn die EU verfügt, anders als etwa der Europarat, über die Möglichkeit, ihre Mitgliedsstaaten zum Ergreifen legislativer Maßnahmen zu zwingen, auch im Bereich der Anti-Korruptionspolitik. So gibt Art. 83 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) der EU das Recht, die Mitgliedsstaaten mittels einer Richtlinie zur Schaffung von strafrechtlichen Mindestvorschriften über die Korruptionsbekämpfung zu verpflichten. Ob die EU nachzuweisen hat, dass die von der Richtlinie erfasste Korruptionskriminalität eine „grenzüberschreitende Dimension“ aufweist, ist zwar umstritten.<sup>30</sup> Doch kann dieser Nachweis mit einer den EuGH zufriedenstellenden Begründung geführt werden: Zum einen macht es die enge soziale und ökonomische Verflechtung der Mitgliedsstaaten wahrscheinlich, dass der Virus der Korruption die – rechtlich wie tatsächlich durchlässigen – Grenzen der Mitgliedsstaaten überschreitet.<sup>31</sup> Zum anderen treffen die Folgen inländischer Korruption und schlechter Regierungsführung in einem EU-Staat über den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) auch die Steuerzahler anderer (Euro-)Staaten. Ob und wann die Europäische Union ihre Mitgliedsstaaten zum Ergreifen legislativer Maßnahmen auffordert, hängt wesentlich von den Staaten selbst ab. Gehen diese entschlossen vor, bedarf es keiner Vorgaben durch die EU. Daher

---

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B7-2011-0481&language=EN> (zuletzt abgerufen am 3.2.2014)

<sup>29</sup> Dazu *Kubiciel* HRRS 2013, 213, 214 f.

<sup>30</sup> Ausf. dazu *Satzger*, Internationales und Europäisches Strafrecht, 6. Aufl. 2013, S. 123 f.

<sup>31</sup> Dazu *Crutchfield/Lacey/Birmele*, *Vanderbilt University Journal of Transnational Law*, 1999, S. 1, 24; *Kubiciel*, *ZStW* 120 (2008), S. 429, 433 f.



erscheinen der Kommissarin für Home Affairs **Gesetzgebungsinitiativen der EU** auf dem Gebiet der Korruption nicht „as the way forward at this stage“.<sup>32</sup> Sollten die Empfehlungen der EU aber keine hinreichende politische Wirkung auf die Mitgliedsstaaten entfalten, dürfte der Monitoring-Mechanismus der EU den Boden für „future EU policy initiatives in the area of anti-corruption“ bereiten.<sup>33</sup>

### III. Ausblick

Ob die EU diesen Boden betreten wird, hängt letztlich davon ab, ob der Anti-Korruptionsbericht in den Mitgliedsstaaten der EU genügend politischen Willen für die Umsetzung der in ihm enthaltenen Verbesserungsempfehlungen zu generieren vermag. Die Bundesrepublik Deutschland sollte nicht zuwarten, bis die Europäische Union ihre Mitgliedsstaaten zur Harmonisierung des Rechts verpflichtet. Denn dann wäre sie von vornherein in ein recht enges Korsett eingebunden und vergäbe sich damit die Möglichkeit, passgenaue Regelungen für die Bundesrepublik Deutschland zu entwickeln. Die **Passgenauigkeit von Regelungen** ist für den Erfolg einer Antikorruptionsstrategie von ausschlaggebender Bedeutung.<sup>34</sup> Zudem widerspräche es der von der Bundesrepublik Deutschland inzwischen eingenommenen **Rolle in Europa**, wenn sie EU-Empfehlungen zur Korruptionsbekämpfung im Inland ignorierte, während sie in anderen Staaten der Eurozone oder der Europäischen Union gute Regierungsführung anmahnt.

Was also ist zu tun? Zunächst sollte den an Deutschland gerichteten **Empfehlungen entsprochen** sowie die im analytischen Teil herausgearbeiteten Schwächen berücksichtigt werden. In diesem Zusammenhang und darüber hinaus sollte der Deutsche Bundestag in

<sup>32</sup> Ansprache vom 5.3.2013 vor dem 2. Regionalen Workshop der Nationalen Research Correspondents, Redemanuskript: „Fighting corruption: From intentions to results“, Reference: Speech 13/187, unter: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-187\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-187_en.htm).

<sup>33</sup> EU-Kommission (Fn. 1), Erwägungsgrund 11.

<sup>34</sup> Näher dazu *Kubiciel*, ZStW 120 (2008), 429, 442 ff.

Erwägung ziehen, eine **Ethik- oder Enquete-Kommission** einzusetzen. In dieser könnten Strategien für die Korruptionsprävention in allen Sektoren, vor allem aber im politischen Bereich entwickelt werden. Gerade der letztgenannte Bereich wirft komplexe politische, rechtliche und demokratietheoretische Fragen auf, die mit punktuellen Maßnahmen wie der Verschärfung des Tatbestands der Abgeordnetenbestechung und der Einführung einer Karenzzeit nicht angemessen beantwortet werden können. So wäre beispielsweise zu fragen, ob das **System der Parteienfinanzierung** den eigenen Ansprüchen eines modernen Staates und den Anforderungen internationaler Organisationen gerecht wird. Weiterhin könnte erörtert werden, ob für den Umgang von Politikern mit (und dem Verhalten der) Vertreter von Verbänden und **Interessengruppen („Lobbys“)** formelle Regeln oder Soft-Law-Standards wie Best-Practices aufgestellt werden können. Eine Kommission, in der neben aktiven Politikern und Elder Statesmen auch Vertreter von Wissenschaft und Zivilgesellschaft zusammenkommen, könnte nicht nur die benötigte Expertise und den unerlässlichen politischen Willen zum Handeln generieren. Das Forum böte auch die Möglichkeit, Standards zu entwickeln, die unterschiedliche Interessen zur Geltung bringen und gesellschaftliche Akzeptanz finden, weil sie nicht als selbstgegebene Spielregeln von Politikern erschienen.