

Lübbe-Wolff, Der ehrliche Deutsche – Fußnoten

¹ Für Überblicke s. z. B. Wickberg 2021, S. 84, 86 ff.; Wolf / Fütterer 2019, S. 108 ff.; Kerusauskaite 2018, S. 12 ff.; Schmidhuber 2014, S. 4 ff.; Wolf 2014a, S. 15 f.; European Commission 2011, S. 5 f.; zur strafrechtlichen Diskussion des Korruptionsbegriffs ausführlich T. Zimmermann 2018, S. 65 ff.; zu Korruptionsbegriffen aus der Sicht unterschiedlicher Wissenschaften, mit nicht durchweg deutlicher Unterscheidung zwischen Korruptionsbegriff und – nicht notwendigerweise auch den Korruptionsbegriff prägendem – Gegenstand des jeweiligen fachwissenschaftlichen Interesses am Korruptionsthema Graeff 2019, S. 277 ff.; ohne Nennung der verbreitetsten Definitionen, dafür aber mit etlichen Beispielen auch für nicht ernstzunehmende, Liebl 2023, S. 12 f. Im Hinblick auf Alltagsverständnisse des Korruptionsbegriffs interessant die sehr unterschiedlichen Antworten der Befragten in einer ukrainischen Untersuchung, Sologoub / Dorontseva 2023, S. 16.

² Die verbreitetste Fassung ist die auf den Webseiten von Transparency International zu findende englische: *We define corruption as the abuse of entrusted power for private gain* (<https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>, Abruf 5.8.2024). In der deutschen Fassung steht bei Transparency Deutschland e.V. für *gain* »Nutzen oder Vorteil« (<https://www.transparency.de/ueber-uns/was-ist-korruption>, Abruf 5.8.2024); dem wird in der deutschsprachigen Literatur zuweilen gefolgt. Da sich der Vorzug dieser Doppelung nicht recht erschließt, wird aber auch häufig, wie oben im Text, auf sie zugunsten der einfachen Übersetzung des englischen »gain« mit »Vorteil« verzichtet, s. z. B. Klein / Nelles 2023, S. 2; Cremer 2013, S. 319; so auch die meisten Definitionen, die als Korruption nur den Missbrauch eines *öffentlichen Amtes* erfassen oder sich explizit nur auf den Begriff der *politischen* Korruption beziehen (s. u. Text m. Fn. 31 ff.), im Übrigen aber überwiegend der TI-Definition folgen. Vereinzelt wird bei Wiedergaben der Standarddefinition auch statt auf das Wort »Nutzen« auf das Wort »Vorteil« verzichtet, s. z. B. Wolf 2023, S. 206; Engels 2021, S. 5. Für die Verbreitung der o. g. Definition s. statt vieler Kubbe / Baez Camargo / Scharbatke-Church 2024, S. 426 (»Arguably, the most widely used and accepted definition of corruption ...«); Pozsgai-Alvarez 2020, S. 433 (»prevalent«).

³ So z. B. European Commission / High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy [2023b], S. 2; European Commission 2011, S. 5 f., m. w. N.; von den Erläuterungstexten auf Webseiten der EU s. z. B. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/internal-security/corruption_en, Abruf 7.8.2024: »Corruption, commonly referred to as the abuse of entrusted power for private gain, ...«; leicht abweichend – ohne das Merkmal des Anvertrautseins – Europäische Kommission 2014a, S. 43: »Machtmissbrauch zur Erlangung privater Vorteile«; EULEX 2022, S. 26 (»Corruption can be defined as the abuse of entrusted power for private gain.«); für eine von der Kommission früher gebrauchte andere Definition Waßner 2020, S. 223.

⁴ S. z. B. Bannenberg 2025, S. 851 Rn. 4 (zu Korruption im »ethisch-moralischen Sinn«: »alle Verhaltensweisen ..., bei denen sich Personen mit öffentlichen oder privaten Aufgaben auf Kosten der Allgemeinheit als unangemessen bewertete Vorteile verschaffen«; hier wird die Wertung, die die TI-Definition im Begriff des Missbrauchs impliziert, in der Qualifizierung des Vorteils offengelegt); Wolf 2021, S. 22 (»Aus der Perspektive eines höheren Abstraktionsniveaus ist das Kernelement von Korruption jedoch wohl relativ unabhängig von Zeit, Raum und Kultur ein Verstoß gegen kollektive oder universelle Normen zum privaten oder partikularen Vorteil im Zusammenhang mit einer Entscheidungs- oder Machtposition«); ausgiebiger erläuternde, z. T. unklare Definition bei Bun-

deskriminalamt 2023a, S. 4, m.w.N. (wobei die Erläuterungen aber größtenteils nur expliziter deutlich machen als die TI-Definition, von welchen alternativen Definitionen man sich ganz gemäß der TI-Definition abgrenzt); die BKA-Definition übernehmend Heber i. A. S. dagegen, nur an das Element des Anvertrauten anknüpfend, im Übrigen aber sehr viel weiter, z. B. Kuhn u. a. i. A., Abschn. 1.1 (»Korruption bezeichnet den Missbrauch einer Vertrauensstellung«; Korruption wäre danach z. B. auch das Tratschen eines Arztes über die Krankheitsgeschichte eines Patienten oder der Diebstahl durch Angestellte im Betrieb des Arbeitgebers; s. aber auch die ebd. nachfolgenden, partiell einschränkenden, jedoch nicht in die Definition eingeflossenen Erläuterungen).

⁵ Wählerbestechung z. B. lässt sich nach der TI-Definition als Korruption nur einordnen, wenn die Wahlfreiheit des Wählers als eine ihm anvertraute Macht qualifiziert wird (T. Zimmermann S. 93). Ist dann aber auch jede andere den Bürgern durch die Verfassung eingeräumte Freiheit oder – beispielsweise – ihr Elternrecht »anvertraut« und der Missbrauch aller verfassungsmäßigen Rechte Korruption, und wenn nicht, warum nicht?

⁶ Zur notwendigen Berücksichtigung solcher Umstände bei Maßnahmen der Korruptionsbekämpfung s. u. Text m. Fn. 136. Dass die TI-Definition sich auf die Nehmerseite fokussiert, ist auch noch unter anderen Gesichtspunkten Gegenstand der Kritik, bis dahin, dass damit die Verantwortung für Korruption in Entwicklungsländern auf die dortigen Akteure abgeladen werde, s. zu diesem Vorwurf Pozsgai-Alvarez 2020, S. 436 f., m.w.N. Es versteht sich, dass bei korrupten Transaktionen gemäß allgemeinen Zurechnungsregeln das Handeln der Geberseite als Beteiligung an einem korrupten Handeln auch nach der TI-Definition als korrupt zu qualifizieren ist (die üblichen rechtlichen Formulierungen der Korruptionsdelikte umfassen ohnehin jeweils beides), aber es liegt tatsächlich eine Schwäche der Definition darin, dass sie dies nicht explizit macht. Außerdem stellt sich, selbst wenn man eine entsprechende Explikation hinzufügte, die Frage, ob es adäquat ist, dass das Handeln der Geberseite als das *primär* den Korruptionscharakter eines Vorgangs begründende präsentiert wird.

⁷ Kritik in der Annahme, Vorteile wie die, die der eigenen Partei verschafft werden, seien (für den Verschaffenden) nicht privater Natur, und Vorschlag, statt von privatem von *partikularem* Vorteil zu sprechen, worunter alles fallen soll, »was nicht der Allgemeinheit und dem Gemeinwohl zugute kommt«, bei Hastedt 2020, S. 31.

⁸ S. z. B. zu Loyalitätsproblemen, deren Komplexität im Schema der Unterscheidung von »öffentlich« und »privat« nicht zureichend abgebildet ist, D. J. Smith 2014, S. 790; zu trotz universeller Ablehnung von Korruption im Einzelnen divergierenden Normvorstellungen unterschiedlicher Gesellschaften, gerade auch was die Abgrenzung von Amts- und Privatsphäre angeht, ohne deren Berücksichtigung Antikorruptionspolitik zum Scheitern verurteilt ist, Cremer 2008, S. 85 f. Bei Schweitzer 2009, S. 47, werden Loyalitätskonflikte sogar zu einem definierenden Merkmal von Korruption erhoben. Das überzeugt nicht recht, weil damit entweder der Korruptionsbegriff zu eng geführt wird oder selbst Fälle von Korruption aus rein persönlicher Gewinnsucht zu Fällen eines Loyalitätskonflikts (Loyalität zu sich selbst im Konflikt mit anderen Loyalitäten?) stilisiert werden müssen. Zu Korruption im Zusammenhang mit Loyalitätskonflikten näher u. Text m. Fn. 656 ff.

⁹ S. u. Textabsätze m. Fn. 49 ff.

¹⁰ S. statt vieler Plumpe 2009, S. 30 f.

¹¹ S. z. B. Turkson 2017.

¹² Allenfalls kann man in den vorkommenden pauschalen Verunglimpfungen des politischen Systems und praktisch aller seiner Entscheidungsträger als korrupt durch Populisten, Verschwörungstheoretiker und ihre Anhänger eine Erscheinungsform dieses weiten Korruptionsbegriffs erkennen.

¹³ S. z. B. Cameron u. a. 2009, S. 844; Eckert 2005, S. 271 (diese Qualifizierung im Merkmal des Missbrauchs verortend und dabei regelwidriges und gesetzeswidriges Verhalten identifizierend); Della Porta/Rose-Ackerman 2002, S. 9 (politische Korruption betreffend); Graf Lambsdorff 2002, S. 20; vgl. auch Landfried 1994, S. 173 (auf Verletzung von Rechtsnormen abstellend); Priddat 2011, S. 63 (Korruption als »Einflussnahme auf Transaktionszugänge, die legal nicht zu erreichen sind«). Manche Definitionen lassen der

Formulierung nach auch Verstöße gegen Normen ohne Gesetzeskraft wie z. B. organisationsinterne Compliance-Vorschriften genügen; vgl. auch, weniger eindeutig hinsichtlich der Frage, ob ein Verstoß gegen formalisierte/positivierte Regeln vorliegen muss, Zimmerling 2005, S. 79 (Beschränkung auf nach den Regeln des betreffenden Systems nicht autorisierte Tauschbeziehungen).

¹⁴ Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption, BGBl. III 206 Nr. 47.

¹⁵ van Aaken i. E., Abschn. 1.

¹⁶ Dazu, dass das nicht der Fall ist, nachfolg. Textabsatz und u. Textabsatz m. Fn. 42 ff.

¹⁷ U. von Alemann 2005, S. 31; s. auch, für politische Korruption, Wolf/Fütterer 2019, S. 107; ähnlich – für Akzessorietät des Unrechts der Korruption zu Normen, die diesem Unrecht vorgelagert sind – T. Zimmermann 2018, S. 95.

¹⁸ Möllers 2020, S. 211.

¹⁹ S. o. Text m. Fn. 2 f.

²⁰ Plumpe 2009, S. 31; Hiller i. E., Abschn. 2, m. w. N. Nach Graeff 2019, S. 294, sollten »diese negativen Konnotationen nicht bereits definitionsgemäß Teil eines wissenschaftlichen Verständnisses von Korruption sein, damit die Inhalte nicht mit ihren Wirkungen vermischt werden«. Das zielt auf das Offenhalten der in der Wissenschaft tatsächlich geführten Diskussion über mögliche nützliche Wirkungen der Korruption bzw. dessen, was bislang so bezeichnet wird (dazu und zur Frage der Konsequenzen etwaiger Nützlichkeitsbefunde für den Korruptionsbegriff nachfolgend im Text).

²¹ Zur traditionellen Behandlung der Korruption als Problem des Verhältnisses von Auftraggeber und Auftragnehmer u. Text m. Fn. 40

²² S. z. B. die Wiedergaben o. Fn. 4; zu dieser dem modernen Korruptionsverständnis zugrundeliegenden Norm auch Mungiu-Pippidi 2023, S. 3 ff. u. passim.

²³ Die Demokratiekomponente gewinnt dabei in jüngerer Zeit an Gewicht; das zeigt sich in der zunehmenden Einbeziehung von unter Demokratiegesichtspunkten problematischen Sondereinflüssen auf politische Entscheidungen in den Korruptionsdiskurs; vgl. zum Vordringen eines in diesem Sinne anspruchsvolleren Korruptionsbegriffs (*thick concept of corruption*) Mungiu-Pippidi 2023, S. 3 ff.

²⁴ S. z. B. für das deutsche Strafrecht, das Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr und im Gesundheitswesen (§§ 299 ff. StGB) als »Straftaten gegen den Wettbewerb« (so die Abschnittsüberschrift) erfasst und die Tatbestände demgemäß auf das Schutzgut fairen – unverzerrten – Wettbewerbs zugeschnitten hat (was für das Gesundheitswesen mit seinen *unmittelbaren* Gemeinwohl- und öffentlichen Finanzierungsbezügen rechtspolitisch umstritten ist, u. Fn. 536).

²⁵ S. z. B. u. Text m. Fn. 53.

²⁶ Das deutsche Strafgesetzbuch verwendet den Begriff der Korruption nicht (anders als das österreichische, das ihn in der Abschnittsüberschrift »Strafbare Verletzungen der Amtspflicht, Korruption und verwandte strafbare Handlungen« benutzt, ohne ihn aber klar von den anderen genannten Deliktsarten abzugrenzen; die nachfolgenden §§ 302 ff. österrStGB statuieren verschiedene Einzeldelikte, ohne dass der Korruptionsbegriff noch einmal aufgegriffen und einzelne Tatbestände ihm zugeordnet würden). Unabhängig vom Fehlen eines gesetzlichen Korruptionsbegriffs arbeiten aber Strafrechtswissenschaft und Strafverfolgungsbehörden mit dem Begriff der Korruption. Als Korruptionsdelikte rubriziert werden in der Regel die Straftaten nach § 108b StGB (Wählerbestechung), § 108e (Bestechlichkeit und Bestechung von Mandatsträgern), § 108f (Unzulässige Interessenwahrnehmung), § 299 StGB (Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr), § 299a StGB (Bestechlichkeit im Gesundheitswesen), § 299b StGB (Bestechung im Gesundheitswesen), § 300 StGB (Besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr), § 331 StGB (Vorteilsannahme), § 332 StGB (Bestechlichkeit), § 333 StGB (Vorteilsgewährung), § 334 StGB (Bestechung), § 335 StGB (Besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung), § 335a StGB (Ausländische und internationale Bedienstete; die Vorschrift dehnt die Strafbarkeit einiger der vorgenannten Delikte auf Handlungen gegenüber solchen Bediensteten aus) und § 2 IntBestG (Bestechung ausländischer Abgeordneter im Zusammenhang mit internationalem geschäftlichen

Verkehr), s. z. B. die »Übersicht der Korruptionsstraftaten« in Bundeskriminalamt 2023a, S. 5; ebenso, ohne Paragraphennennung beim IntBestG, Bundeskriminalamt 2024c, S. 5 (der in der vorstehenden Aufzählung enthaltene § 108f StGB ist in dieser Übersicht noch nicht enthalten, da erst am 18.6.2024 in Kraft getreten).

²⁷ Seidl 2024; s. auch Obermaier u. a. 2024.

²⁸ Zum Charakter seines Regimes Lillis 2022, S. 26 ff., 39 ff. u. passim (zu Korruption auf allen Ebenen S. 255 ff.).

²⁹ Man kann natürlich zu einer Subsumtion unter das Merkmal »anvertrauter« Macht gelangen, indem man jede (legale) Einflussmöglichkeit als eine anvertraute qualifiziert, weil eben die Gesellschaft ihren Erwerb und Besitz erlaubt (hat). Damit wird aber das Merkmal des Anvertrautseins eines unterscheidenden Sinns weitgehend beraubt und sollte, wenn eine entsprechend weite Begriffsbestimmung tatsächlich beabsichtigt wäre, besser aus der Definition gestrichen werden.

³⁰ Dazu näher u. Text m. Fn. 133 ff.

³¹ S. z. B. Mazigh/Khefacha/Smiri 2023, S. 358; do Amaral Jr./Boer Martins 2022, S. 38; Munger 2022, S. 314; Enste i. E. Abschn. 2.1; ders. 2019, S. 19 (Wiedergabe dessen, was der Verfasser als Definition der »kriminologische(n) Forschung« ansieht; das Strafrecht kriminalisiert allerdings gerade nicht nur Korruption im öffentlichen Sektor); Börzel/Stahn/Pamuk 2010, S. 124; Graeff 2010, S. 57, 59; Anokhin/Schulze 2009, S. 465; Paul 2009, S. 277; Steiner 2009, S. 252; Sandholtz/Taagepera 2005, S. 113; Eckert 2005, S. 271. Entsprechende bloße *ad-hoc*-Definition für die Zwecke des konkreten Textes bei Mungiu-Pippidi 2015a, S. 296 (Korruption sei »in this analysis ... defined as the abuse of public authority for private interest, resulting in a biased allocation of public resources«). Wolf 2021, S. 22 spricht von »the misuse of public power for private profit« als einer »häufig rezipierten, klassischen« Begriffsbestimmung. Unzutreffend wohl Hiller i. E., Abschn. 2: Der heutige Gebrauch des Korruptionsbegriffs beziehe »sich *in der Regel* auf den Missbrauch öffentlicher Ämter zum privaten Vorteil«, Hervorh. GLW; ebenso T. Zimmermann 2018, S. 87: bei der Definition von Korruption als »Missbrauch eines öffentlichen Amtes zum privaten Vorteil« handle es sich heute »disziplinübergreifend« um die »weitverbreitetste (allgemeine) Korruptionsdefinition überhaupt«. Joseph Senturia, von dem gelegentlich behauptet wird, auf ihn gehe die sektoral begrenzte Definition von Korruption als *misuse of public power for private profit* zurück, hat so aber (zumindest in dem dafür meist zitierten Lexikonartikel; über das Gesamtwerk habe ich keinen Überblick) nicht den Begriff der Korruption, sondern den der *politischen Korruption* definiert, Senturia 1931/1967, S. 448.

³² Zu »politischer Korruption« Hummel/Gerring/Burt 2018, S. 4; Wolf 2014a, S. 15; Manow 2003, S. 20; Della Porta/Rose-Ackerman 2002, S. 9; Senturia 1931/1967, S. 448. Ein wenig unbeholfen Bernatt/Jones 2023, S. 4: »... it may be defined *in public administration* as the abuse by public officials, for private gain, of power that has been entrusted to them by another (the populace or an employer)«, Hervorh. GLW. Geht es speziell um Korruption in der öffentlichen Verwaltung, wird auch von administrativer Korruption gesprochen, s. statt vieler Graf Lambsdorff 2005, S. 233.

³³ S. auch, gegen die Beschränkung des Korruptionsbegriffs auf den »Missbrauch einer öffentlichen Rolle« im Hinblick darauf, dass die dabei vorausgesetzte deutliche Unterscheidung zwischen »öffentlich« und »privat« historisch viel jünger ist als Debatten über Korruption, Engels 2014, S. 29. Engels selbst, ebd. umschreibt den Gegenstand solcher Debatten wie folgt: »In Korruptionsdebatten, so muss man wohl noch viel allgemeiner formulieren, verhandelte man politische Interessengegensätze zwischen Großkollektiven einerseits und Kleingruppen bis hin zur Einzelperson andererseits und leitete daraus Verhaltenserwartungen an die Träger öffentlicher oder politischer Ämter ab.« Tatsächlich hängt die Bewertung eines Verhaltens als korrupt von einer Bewertung konkurrierender Interessen ab. Zu diskutieren wäre, ob für diese Bewertung nicht statt der Größe (Mitgliederstärke) der Sozialverbände, um deren Interessen es geht, die Bewertung ihrer Interessen als diejenigen, die den größeren Anspruch auf Loyalität haben, maßgeblich ist. In der Regel, wenn auch nicht notwendigerweise, fällt allerdings beides zusammen.

³⁴ S. o. Fn. 2 f. Der Wandel hin zu dieser extensiveren Begriffsbestimmung ist gut erkenn-

bar z. B. bei United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, S. 2 (»For example, the proposition that corruption is an abuse of public power for private gain that hampers the public interest raises issues about whether definitions of corruption should be limited to abuses of »public« power or harm to »public« interests, and if not, what sorts of private elements should also be included«).

³⁵ T. Zimmermann 2018, S. 322 (»Korruption ist der (Ver-)Kauf einer benachteiligenden Fehlentscheidung«); ebenso ders. 2022, S. 25; s. auch ders. 2021: »Korruption ist der (Ver-)Kauf einer falschen Entscheidung«.

³⁶ Schweitzer 2017, S. 83; ähnlich Graf Lambsdorff 2002, S. 20 (»exchange between two Partners«); Kuhn u. a. i. E., Abschn. 1.1 (»... im Rahmen einer Austauschbeziehung mit einem Vorteilsgeber ...«), m. w. N.; s. auch, referierend, Peters 2017, S. 594 (»Häufig wird Korruption als Beziehungstat qualifiziert«), m. zahlr. w. N.

³⁷ S. z. B. Oberle 2021, S. 13.

³⁸ Kremer 2014, S. 69: »Korruptives Verhalten spielt sich stets in einem Dreiecksverhältnis ab«; der Form nach ist das keine Definition, sondern eine *Aussage über* »korruptives Verhalten«, aber die Feststellung, das zugeschriebene Merkmal liege »stets« vor, ist ersichtlich analytisch und insofern definitorisch gemeint: liegt es nicht vor, dann soll auch kein »korruptives Verhalten« vorliegen. Entsprechende Definitionen z. B. bei Schmidhuber 2014, S. 22 f. (speziell politische Korruption betreffend); Cameron 2009, S. 844 (»We interpret corruption as a situation where two people can act to increase their own payoff at the expense of a third person, the victim«); Della Porta/Rose-Ackerman 2002, S. 11 (hier wird in der gegebenen Definition der Auftraggeber oder Prinzipal nicht explizit erwähnt, aber mit der Unterscheidung von *agent* und *corruptors* und mit der Bezeichnung des Letzteren als *third party* das oben bezeichnete Dreiecksverhältnis zum Merkmal der Korruption erklärt).

³⁹ Im Übereinkommen aufgrund von Artikel K.3 Absatz 2 Buchstabe c) des Vertrags über die Europäische Union über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der Europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beteiligt sind, ABL. C 195 vom 25.6.1997, S. 2 ff., findet man Korruption und Bestechung insofern gleichgesetzt, als anstelle des Worts »Bestechung« andere Sprachfassungen »corruption«, »corrupción«, »korruzio«, »korupcija« usw. verwenden. Das Übereinkommen gilt nach wie vor; der Korruptionsbegriff der EU hat sich aber in jüngerer Zeit erweitert, s. o. Text m. Fn. 3 (vgl. dagegen Kalb 2022, S. 682).

⁴⁰ Näher T. Zimmermann 2018, S. 216 ff.; Graeff 2010, S. 67 ff., jew. m. w. N.; knapp statt vieler Oberle 2021, S. 13 f. Näher zum »Prinzipal-Agent-Klient«-Modell, das auch außerhalb von Definitionsfragen eine Rolle spielt, T. Zimmermann 2018, S. 116 ff., m. zahlr. w. N.

⁴¹ Zur Einbeziehung solcher (wegen des Fehlens einer Austauschbeziehung zwischen zwei Beteiligten manchmal als »Autokorruption« bezeichneter) Verhaltensweisen s. z. B. Kubbe/Baez Camargo/Scharbatke-Church 2024, S. 426; Wolf/Fütterer 2019, S. 119 f. (natürlich können auch klientelistische Bevorzungen bei Stellenbesetzungen usw. mit einem Austausch zwischen den Beteiligten verbunden sein, sie müssen es aber nicht, um gemäß der TI-Definition als korrupt qualifiziert werden zu können); Peters 2017, S. 594; exemplarisch u. a. Diebstahl und Unterschlagung staatlicher Ressourcen, Nepotismus und Patronage bei Personalentscheidungen einbeziehend World Bank Group 2019, S. 4; zur Einbeziehung solcher Verhaltensweisen in internationale und supranationale Rechtstexte nachfolgend im Text im Unterabschnitt »Aufzählende Erläuterungen«; für die häufige Betrachtung von Nepotismus und Patronage als klassische Formen politischer Korruption Power 2022, S. 59. Für die Ausnutzung der Nichtsanktionierbarkeit von Parkverstößen durch Diplomaten als Fall der Korruption im Sinne der TI-Definition Fisman/Miguel 2007, S. 1021. Der private Sektor wird hinsichtlich der Einbeziehung sogenannter Autokorruptionsfälle etwas anders behandelt als der öffentliche. Zu Diebstählen und Unterschlagungen durch Angestellte in einem privaten Wirtschaftsbetrieb würde wohl den Wenigsten spontan das Wort »Korruption« einfallen, auch wenn die Bezeichnung der Täter als korrupt kaum Irritation auslösen dürfte (s. o. Text m. Fn. 26). Hier spielt nicht nur eine Rolle, dass das Verb häufiger als das Substantiv in dem weiter oben im Text an-

gesprochenen ganz unspezifisch weiten Sinn verwendet wird (»korrupt« als Synonym für »(moralisch) verderbt/verdorben«), sondern auch, dass der für die Einordnung eines Vorgangs als Korruption relevante spezifische Bezug zum Ordnungsprinzip des jeweiligen Sektors (s. o. Textabschnitt mit Fn. 21 ff.) bei Selbstbedienungen von Inhabern anvertrauter Macht im privatwirtschaftlichen Sektor nicht in derselben Weise gegeben ist wie im öffentlichen Sektor.

⁴² S. o. Fn. 26.

⁴³ Rose-Ackerman/Palifka 2016, S. 8 f.

⁴⁴ S. o. Fn. 14.

⁴⁵ S. o. Text m. Fn. 35 ff.

⁴⁶ S. z. B., Korruption und Geldwäsche unterscheidend, aber den untrennbaren Zusammenhang beider hervorhebend, weswegen Geldwäsche bekämpft werden müsse, um, wie bei anderer schwerer Kriminalität, so auch bei der Korruption die Gewinnerzielungsabsicht der Täter zu durchkreuzen, Europäische Kommission 2023b, S. 4.

⁴⁷ Näher Lübbe-Wolff 2017b, S. 57 ff.

⁴⁸ Europäische Kommission 2023b; unter Strafe zu stellen hätten die Mitgliedstaaten, wenn die Richtlinie entsprechend dem Vorschlag verabschiedet würde, Bestechung im öffentlichen Sektor (Art. 7) und im privaten Sektor (Art. 8), Veruntreuung (Art. 9), Unerlaubte Einflussnahme (Art. 10), Amtsmissbrauch (Art. 11) und Behinderung der Justiz (Art. 12), Bereicherung durch Korruptionsdelikte (Art. 13) sowie Anstiftung und Beihilfe zu alledem und jeweils den Versuch (Art. 14). Die Definitionen der einzelnen Straftatbestände weichen dabei, auch soweit sie gleich oder ähnlich bezeichnet sind wie die der UNCAC oder Straftatbestände des deutschen Rechts, von diesen teilweise erheblich ab. Neben Vorgaben zu Straftatbeständen enthält der Kommissionsvorschlag einiges Weitere: Die Mitgliedstaaten sollen verpflichtet werden, Maßnahmen zur Korruptionsprävention zu ergreifen (Art. 3, mit vagen Vorgaben u. a. zu Informations- und Sensibilisierungskampagnen und Transparenz), spezialisierte Stellen zur Korruptionsprävention einzurichten (Art. 4), die einschlägigen Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden hinreichend auszustatten (Art. 5), spezielle Schulungen anzubieten (Art. 6).

Ein wesentlicher Unterschied zwischen einer solchen EU-Richtlinie und einem völkerrechtlichen Vertrag wie der UNCAC liegt darin, dass völkerrechtliche Verträge nur für diejenigen Völkerrechtssubjekte verbindlich werden, die ihnen zugestimmt haben, während die meisten Rechtsakte der EU, und so auch die vorgeschlagene Antikorruptionsrichtlinie, aufgrund von näher spezifizierten Mehrheitsentscheidungen ergehen können. Das eröffnet Spielräume für das Übergehen von Minderheitspositionen. Auch Entscheidungen nach dem Mehrheitsprinzip erfordern auf der Ebene der EU aber Konsens unter mehr Beteiligten mit oft stärker divergierenden Interessen als auf der nationalen Ebene.

⁴⁹ Das entspricht der herrschenden Auffassung, ist aber (s. zum Lobbying Kölbel 2023, S. 804 f., m. w. N.) nicht unbestritten.

⁵⁰ S. z. B. für den Bereich der Parteienfinanzierung Naumann 2023, 90 ff., m. w. N.; vgl. auch Morlok 2005, S. 142, 147 (politische Chancengleichheit der Bürger und Ausdifferenzierung des politischen Systems – d. h. u. a. Verselbständigung der Funktionsweise des politischen Systems gegenüber der des Wirtschaftssystems – als durch Korruption im Bereich der Parteienfinanzierung verletzte Güter).

⁵¹ S. Cockcroft/Wegener 2017, S. 40, die im Zusammenhang mit Lobbyismus von *corruption of influence* sprechen und im Folgenden Korruption dieser Art sowohl in den USA als auch in der EU dingfest machen. Der Terminus »Einflusskorruption« trifft das Gemeinte insofern nicht sehr spezifisch, als es auch bei den klassischen strafrechtlich relevanten Formen der Korruption wie Bestechung und Vorteilsnahme um Einfluss geht. S. auch den Tatbestand der Unerlaubten Einflussnahme (oft auch als »Einflusshandel« bezeichnet) im Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Antikorruptionsrichtlinie (Europäische Kommission 2023b, Art. 10; dazu Friedrich/Gierok 2024, S. 170).

⁵² S. statt vieler Cancik 2013, S. 310, im Kontext Lobbying und Regulierung des Lobbying: »Der zentrale Punkt aus verfassungsrechtlicher und demokratietheoretischer Sicht ist der chancengleiche Zugang zur Interessenvermittlung ins Parlament.«

⁵³ Picci 2024, S. 171 ff., m. w. N., thematisiert das Problem, um das es geht, als »legale Korruption« (*legal corruption*, s. auch Etzioni 1984, S. 22: erlaubte substantielle Wahlkampfspenden als *legalized corruption*), Lessig 2013, S. 553 f. als »institutionelle Korruption« (»Institutional corruption is manifest when there is a systemic and strategic influence which is legal, or even currently ethical, that undermines the institution's effectiveness by diverting it from its purpose or weakening its ability to achieve its purpose, including, to the extent relevant to its purpose, weakening either the public's trust in that institution or the institution's inherent trustworthiness«); zu unterschiedlichen Sichtweisen, das Verhältnis von Lobbyismus und Korruption betreffend, s. Wolf 2023, S. 207 f., m. w. N.); s. auch Ammann i. E., Chapter 4, unter 2.3 (im Zuge einer Untersuchung, die für verfassungsrechtliche Regelungen zum Lobbying im Interesse der Gewährleistung legislativer Integrität plädiert); zu unzureichenden rechtlichen Vorkehrungen gegen institutionelle Korruption bei Parlamentariern in der Schweiz dies. 2020, S. 239 ff., Rn. 27 ff.; für zunehmendes Interesse der Korruptionsforschung an legalen, aber von vielen Menschen als korrupt wahrgenommenen Formen der Interaktion U. von Alemann/Schwickerath i. E., Abschn. 3. Besonders für die USA gehört hierher der große Einfluss finanzkräftiger Interessen auf die Politik und sogar auf die Justiz, der aus den immensen Wahlkampfkosten für politische Ämter und Mandate (dazu näher u. Fn. 734) und für justizielle Ämter resultiert. Letztere werden nicht auf Bundesebene, aber teilweise auf der Ebene der Einzelstaaten wie politische Ämter auf der Grundlage von Wahlen vergeben, die nicht ohne teure Wahlkämpfe gewonnen werden können, für die man Finanziers benötigt. S. dazu, dass das Urteil *Citizens United v. Federal Election Commission*, mit dem der Supreme Court im Jahr 2010 wichtige Beschränkungen der Wahlkampffinanzierung aus den Angeln gehoben und für einen enormen Anstieg der Wahlkampfausgaben gesorgt hat (dazu Fn. 734), in gleicher Weise auch für die Richterwahlen in den Einzelstaaten gilt und auch hier entsprechende Folgen hat, Cockcroft/Wegener 2017, S. 126 ff.

⁵⁴ Zu den Wirkungen von Wahlkampfspenden auf politische Entscheidungen Weschle 2023, S. 151 ff. (S. 151 f. zu älteren US-Studien, die Wirkungen auf namentliche Abstimmungen nicht identifizieren konnten und zur Kritik an diesen Studien; S. 152 ff. zu jüngeren Arbeiten, die – auch wenn man einzelne mit methodischen Mängeln behaftete Beispielen lässt – die Wirksamkeit eindeutig belegen; S. 153 ff. zu Studien mit entsprechenden Ergebnissen für andere Länder als die USA; s. auch, zu Wirkungen auf die Erfolgsaussichten der bedachten Parteien und Kandidaten bei den jeweiligen Wahlen, S. 14 ff.); zur entsprechenden Veränderung der Studienlage auch Stratmann/Dozier 2023, S. 695 f. Überblick über die Forschungslage zum Einfluss finanzieller Zuwendungen auf politische Entscheidungen, auch wo diese Zuwendungen nicht unmittelbar an entsprechende Zusicherungen geknüpft sind, also ganz unabhängig davon, ob Korruption im engen Sinne vorliegt, s. bei Evertsson 2018, S. 33 f., 46 ff., 51. Substantielle Zuwendungen vermitteln erhöhte Einflusschancen allein schon dadurch, dass sie – als »Türöffner« (Battis/Polk 2021) – den Zugang zu politischen Entscheidungsträgern verbessern, s. Stratmann/Dozier 2023, S. 696 (mit Erkenntnissen zum tatsächlich erheblichen zugangverbessernden Effekt in den USA); Polk 2023, S. 515, m. w. N. (zur diesbezüglichen Spendenmotivation); Landfried 1994, S. 15. Zur Bedeutung der Größe von Geschenken für die Wirkungschancen Kuntze/Mertins 2023, S. 206, m. w. N.

⁵⁵ Zu den Techniken der Selbsttäuschung bei Zuwendungsempfängern Kuntze/Mertins 2023, S. 207. S. auch, zu der allgemeinen Neigung, sich selbst für weniger beeinflussbar und damit auch für weniger korrumpierbar zu halten als andere (sog. *bias blind spot*), u. Text m. Fn. 526 ff.

⁵⁶ Informationen über Regelungen zur Parteienfinanzierung weltweit sind abrufbar von der International IDEA Political Finance Database (IDEA PDF), <https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>, Abruf 8.4.2024; die hier verfügbaren Daten sind zwar zu einem erheblichen Teil nicht auf dem aktuellen Stand und teilweise auch sonst für sich genommen nur eingeschränkt hilfreich; es handelt sich aber um eine sehr wertvolle Ausgangsbasis für weitere Recherchen, und der nach unterschiedlichen Regulierungsfragen differenzierte Überblick genügt jedenfalls für die Feststellung, dass es zwar

noch sehr viele unzureichend regulierte Systeme der Parteienfinanzierung gibt, aber nur wenige gänzlich unregulierte. Schon laut Norris/Abel van Es 2016a, S. 8, 9, 10 waren nach Schätzungen auf der Grundlage der IDEA PDF in 70 % der Staaten Vorschriften zur Offenlegung von Parteifinanzien erlassen, in mehr als einem Fünftel (22 %) Spenden juristischer Personen ausgeschlossen, und in 29 % die Wahlkampfausgaben der Parteien gesetzlich begrenzt.

⁵⁷ Zum faktisch politiksteuernden Einfluss von Geschenken und sonstigen Vorteilszuwendungen im Rahmen des Lobbying s. Kuntze/Mertins 2023. Nachweise zu empirischen Studien betr. die Wirkung von Zuwendungen der Pharmaindustrie an Ärzte auf deren Verschreibungspraxis ebd. S. 202.

⁵⁸ §§ 44a, 45 ff. AbgG. Zu den Gesetzesänderungen Austermann 2021b, S. 2081 ff.

⁵⁹ Zur besonderen von Zuwendungen an einzelne Abgeordnete ausgehenden Korruptionsgefahr s. Landfried 1994, S. 143, 169 (mit zahlreichen Beispielen problematischer Interessentenzahlungen an einzelne Abgeordnete, die teilweise Strafverfahren auslösten, aber nicht geahndet werden konnten, weil der für den Nachweis einer Abgeordnetenbestechung nach § 108e StGB erforderliche Nachweis einer konkreten Vereinbarung politischer Gegenleistungen des jeweiligen Mandatsinhabers für das geflossene Geld nicht erbracht werden konnte, ebd. S. 145 ff.). Für ein Verbot von Spenden an Abgeordnete im Hinblick auf das besonders hohe Einflusspotential solcher Spenden Käbner 2010, S. 195 ff. Zu »Interessentenzahlungen an Abgeordnete als Phänomen aus dem Grenzbereich zwischen Politikfinanzierung und Korruption« ebd. S. 169 ff. Neben Spenden an einzelne Abgeordnete wird auch Parteispenden auf lokaler Ebene größeres Einflusspotential als Spenden an die Bundesebene der jeweiligen Partei zugeschrieben, s. Lösche 1984, S. 39 f.; vgl. auch Naumann 2023, S. 88.

⁶⁰ § 44a Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 AbgG. Zu außerparlamentarischen Tätigkeiten von Abgeordneten als (*potential*) *channel for lobbying* Geys/Mause 2023, S. 183 ff. (s. auch, zu häufigerem Fehlen von Abgeordneten bei Abstimmungen im Deutschen Bundestag in Abhängigkeit von der Menge ihrer Nebentätigkeiten, Geys/Mause 2012, S. 265; zu weiteren Untersuchungen, mit unterschiedlichen Ergebnissen, von Zusammenhängen zwischen Nebentätigkeiten und Beteiligung an der parlamentarischen Arbeit Geys/Mause 2023, S. 187 f.). Zur Lobbyistentätigkeit deutscher Abgeordneter unter der früheren Rechtslage Tillack 2015, S. 143 ff.; einzelne Beispiele personeller Verflechtung bei Haacke 2006, S. 179 (Hinrichs 2006, S. 95 benennt das Problem; die auf S. 96 f. aufgelisteten Beispiele, die überwiegend nicht Bundestagsabgeordnete betreffen, illustrieren aber nicht dieses Problem, sondern exemplifizieren Interessenkonflikte und Missbrauch öffentlicher Gelder); für verbreiteten »eingebauten« (*in-built*) Lobbyismus in deutschen Parlamenten Chari u. a. 2019, S. 67. Zum noch weniger eingeschränkten und ungenierter praktizierten Abgeordnetenlobbyismus in der Weimarer Zeit Lübbe-Wolff 2018b, S. 121, 130, m. w. N.

⁶¹ S. i. E. § 48 Abs. 1–3 AbgG. Zur früheren Unausgewogenheit der Regeln insofern, als sie Veröffentlichungspflichten nur für Parteispenden vorsehen, während Spenden an einzelne Abgeordnete nur intern anzeigepflichtig waren, Kühn 2011, S. 117 f.; Käbner 2010, S. 190.

⁶² § 48 Abs. 1, 5 AbgG. Zur Praxis lobbyistischer Reiseeinladungen an Bundestagsabgeordnete Tillack 2015, S. 137 ff.; für ein aktuelleres Beispiel u. Text mit Fn. 722; für die kommunale Ebene u. Text m. Fn. 75.

⁶³ § 48 Abs. 6 Satz 1 AbgG; nach Satz 2 kann der Abgeordnete beantragen, das Gastgeschenk gegen Zahlung des Gegenwerts an die Bundeskasse zu behalten. S. im Einzelnen, auch für weitere aus der früheren Anlage 1 zur Geschäftsordnung des Bundestages übernommene und z. T. verstrengeerte Verhaltensregeln (u. a. sind Nebeneinkünfte jenseits der vorgesehenen Bagatellschwellen nunmehr betragsgenau anzugeben statt wie früher nur bestimmten gestuften Betragsbereichen zuzuordnen) ausführlicher und präziser die o. Fn. 58 genannten Bestimmungen und die gem. § 52 AbgG vom Ältestenrat des Bundestages erlassenen Ausführungsbestimmungen, Deutscher Bundestag 2022, S. 39 ff.

⁶⁴ Zu dem Problem, dass die Überwachung der Regeln in der Hand des Bundestagspräsidenten, z. T. in Kooperation mit dem Präsidium, statt in der Hand einer von politischen

Interessen unabhängigen Stelle liegt, s. für die Politikfinanzierung u. Text m. Fn. 747f. Diese Misslichkeit betrifft auch Verstöße gegen alle (sonstigen) Verhaltensregeln für Bundestagsabgeordnete. Die Überwachungs- und Sanktionierungspraxis wird auch nicht *eo ipso* transparent gemacht. Der Verein, der das Portal abgeordnetenwatch.de betreibt, hat jedoch mit einer Klage gegen den damaligen Präsidenten und das Präsidium des Bundestages eine Entscheidung des VG Berlin erstritten, die dazu verpflichtete, dem Kläger auf der Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes (IFG) Zugang zu den im konkreten Fall begehrten Informationen über die Prüf- und Sanktionierungspraxis bezüglich der damals noch als Bestandteil der Geschäftsordnung des Bundestages geltenden Verhaltensregeln für Abgeordnete (Anzahl der durchgeführten Prüfungen, der erteilten Ermahnungen etc.) zu gewähren, VG Berlin, Urt. v. 11.2.2021 – 2 K 184.18 –, Rn. 30 ff., juris. Das Urteil ist rechtskräftig, nachdem der Bundestag seine Berufung dagegen zurückgezogen hat, Reyher 2021; zu den Erkenntnissen aus den schließlich herausgegebenen Informationen Reyher 2022 – es gab danach seit Inkrafttreten der Transparenzvorschriften im Jahr 2005 Hunderte von Verstößen gegen die Pflicht zur Offenlegung gegenüber dem Bundestagspräsidenten, die aber nur in zehn Fällen zu einer Veröffentlichung des Verstoßes führten, während die anderen Fälle als dafür nicht hinreichend schwerwiegend betrachtet wurden. Zur früheren Rechtslage (u. a. vorgesehene Publikation festgestellter Verstöße gegen die Verhaltensregeln) Kühn 2011, S. 118 f. (dort auch dazu, dass die Publikationsregel nicht für Verstöße bei der Entgegennahme von Spenden galt), und S. 323 f.; Käßner 2010, S. 37 f. Gegen die Verlagerung von Durchsetzungszuständigkeiten auf unabhängige parlamentsexterne Stellen wird geltend gemacht, dies sei mit der verfassungsrechtlich gewährleisteten Parlamentsautonomie nicht vereinbar (zur Diskussion Kühn 2011, S. 320). Das überzeugt so wenig wie die alte, vom Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 118, 277 (324 ff.)) zurückgewiesene These, schon die inhaltliche Beschränkung, um deren Durchsetzung gegenüber den Abgeordneten es geht, verstoße gegen die verfassungsrechtlich gewährleistete Freiheit des Abgeordnetenmandats. Auf europäischer Ebene haben sich Bedenken dieser Art nicht durchsetzen können, s. zum geplanten Ethikgremium u. Text bei und mit Fn. 405 ff.

⁶⁵ Zum verbreiteten Fehlen von Regularien auf dieser Ebene Transparency International Deutschland e.V. 2023c, S. 6, 14; gleiche Diagnose eines besonderen Defizits gerade auf dieser Ebene schon bei Wiehen 2005, S. 409.

⁶⁶ Eine Anfrage über das Kontaktformular des Bundespräsidialamts zum Vorhandensein von Leitlinien über den Umgang mit bzw. die Transparenz in Bezug auf Nebeneinkünfte, Einladungen und Geschenke u. ä. v. 8.3.2024 blieb unbeantwortet. Wie die Vorgänge zeigen, die zum Rücktritt von Christian Wulff vom Bundespräsidentenamt führten (s. u. Text m. Fn. 847), besteht aber ungeachtet der Besonderheiten der Stellung des Bundespräsidenten auch hier durchaus Klärungsbedarf. Ein 2014 an das Bundespräsidialamt gestelltes Auskunftsersuchen von »Frag den Staat«, Geschenke vom und an den damaligen Inhaber des Bundespräsidentenamts (Joachim Gauck) und seine sämtlichen Vorgänger betreffend, wurde nach Auskunft des »Frag den Staat«-Portals abgelehnt, s. Liste unter <https://fragdenstaat.de/anfragen/?q=Bundespr%C3%A4sident>, Abruf 8.3.2024. Zu teilweise unzureichenden Regelungen in anderen Bereichen s. z. B. für die Justiz und andere Akteure, die zu den »Guten« gezählt werden und/oder sich selbst dazu zählen und unter anderem aus diesem Grund in Bezug auf die Ausschaltung unangemessener Einflüsse unterreguliert sind, s. u. Textabschnitte nach Fn. 533.

⁶⁷ S. u. Text nach Fn. 607.

⁶⁸ So für den Fall der Missachtung von Regeln zur Parteienfinanzierung auch Morlok 2005, S. 142.

⁶⁹ S. etwa für die USA Etzioni 1984, S. 3 f. u. passim. S. auch, zu den Einflussnahmen über *Political Action Committees* (PACs), die Lobbyarbeit mit – für die Kandidaten unentbehrlicher – Wahlkampfunterstützung verbinden, als *Legalized Corruption*, S. 56 ff.; solche PACs werden u. a. von großen Anwaltskanzleien betrieben, s. Enrich 2022, S. 85.

⁷⁰ Allgemeiner zu Grauzonen der Politik – nicht nur, aber auch das Korruptionsthema betreffend –, in denen Legalität und Legitimität auseinanderfallen, U. von Alemann i. E.,

Abschn. IV; am Beispiel des Lobbyismus einen »Graubereich« des Legalen, aber nicht (immer) Legitimen von einem »weißen« und einem »schwarzen« Sektor, mit jeweils unscharfen Konturen, unterscheidend ders. 2019, S. 7 ff.; von »Grauzonen moderner Korruption« spricht im Hinblick einerseits auf Zonen problematischen Verhaltens, die aber rechtlich abgesichert sind, und andererseits im Hinblick darauf, dass es beim Thema Korruption oft um Konflikte zwischen Nahbereichsloyalitäten und gruppenübergreifenden Normen, also um Normkonflikte und damit um fließende Grenzen zwischen Illegitimem und Legitimem handele, auch Graeff 2021, S. 16 ff. (19 f.); vgl. auch Kölbel 2023, S. 800 (»fluide Grenze zwischen verbotenen und unverbotenen Spielarten« der Korruption); Wolf 2023, S. 210 ff. Unproduktiv ist es, aus dem Umstand, dass rechtliche Klärungsarbeit hier wie sonst kaum je zu einem endgültigen Abschluss gelangt und Verstärkungen der Maßstäbe neue Umgehungsstrategien auslösen können, eine allgemeine Skepsis gegen solche Klärung und Verstärkung herzuleiten (so z. B. in der Tendenz F. Eckert 2005, S. 274 f.). Selbstverständlich muss bei jeder Neuregelung erwogen werden, ob sie mehr Nutzen als Schaden verspricht. Dazu gehört auch die Bemühung, Ausweichreaktionen vorherzusehen und sinnvoll damit umzugehen. Gegen Sorglosigkeiten, Naivitäten und Neigungen zum Symbolischen auf Seiten der Regulierer wie des Publikums hilft aber kein allgemeines Unken, sondern nur Arbeit und Illustration an konkreten Beispielen.

⁷¹ Zu dieser Perversion s. auch G. Cremer 2008, S. 102; am Beispiel Tadschikistans s. u. Text m. Fn. 84. Zum Gebrauch von »Antikorruption« als Mittel politischen Machterwerbs (*anti-corruption* als *tool of politics*), ohne dass in diesem Zusammenhang auch das spezielle Problem des Ge- und Missbrauchs von Antikorruptionsnormen zum Kampf gegen politische Gegner behandelt würde, Picci 2024, S. 11, 208 ff.

⁷² Zum Transparency-Korruptionswahrnehmungsindex CPI näher unten Text m. Fn. 164 ff.; zu weiteren Einstufungen Tadschikistans Nazarova 2021, S. 144, m.w.N.; GAN Integrity 2020; s. auch Wikipedia, Art. Corruption in Tajikistan, Abruf 24.8.2024.

⁷³ Freedom House 2021 (*nepotistic kleptocracy*).

⁷⁴ Nazarova 2021, S. 137. Die Figur des »Führers der Nation« spielt auch in anderen postsowjetischen Ländern eine Rolle, s. für Kasachstan, wo der ehemalige Staatspräsident Nursultan Nasarbajew sich diesen über die lebenslange Immunität hinaus mit zahlreichen weiteren Privilegien verbundenen Titel verschafft hat, Lillis 2022, S. 23.

⁷⁵ Nazarova 2021, S. 138 ff.; Umarov 2020.

⁷⁶ Art. 69 tadschikVerf.

⁷⁷ Nazarova 2021, S. 140 f.; Freedom House 2021, vor Fn. 1 und Absatz mit Fn. 32 und 33.

⁷⁸ Freedom House 2021, bei Fn. 23.

⁷⁹ Freedom House 2021, bei Fn. 68; s. auch bereits CMI/U4 2013, S. 4 f., m.w.N.

⁸⁰ Art. 69 Ziff. 8 tadschikVerf (für die Richter der obersten Gerichte und des Verfassungsgerichts) und Art. 69 Ziff. 12 tadschikVerf (für weitere Richter).

⁸¹ Freedom House 2021, bei Fn. 89 f. Die Dekrete sind in tadschikischer Sprache zugänglich unter <http://www.president.tj/node/22446> (Abruf 5.4.2023); maschinellen Übersetzungen zufolge handelt es sich überwiegend um Versetzungen (s. Dekrete bis Nr. 94); wegen Unklarheit des Texts oder der Übersetzung der Nr. 95, die sich der maschinellen Übersetzung nach weitgehend in einer Aufzählung der Namen und Funktion zahlreicher Richter erschöpft, konnte ich nicht feststellen, ob es sich hier um – reine, nicht mit einer anderweitigen Neuernennung verbundene, also nicht im Ergebnis bloß versetzende – Entlassungen handelte. Für die Zählung der insgesamt betroffenen Richter verlasse ich mich nach überschlägiger Prüfung auf OCCRP 2020.

⁸² Nazarova 2021, S. 133 (*facade tool*).

⁸³ S. <https://www.azernews.az/nation/203746.html>, Abruf 5.4.2023.

⁸⁴ Freedom House 2021, bei Fn. 101. Allgemeiner für Straflosigkeit korrupter Amtsträger Nazarova 2021, S. 144, m.w.N.

⁸⁵ Freedom House 2021, bei Fn. 102 f. Der mit dem Präsidenten verschwägte Behördenleiter verkaufte von seinem Dienstsitz aus Apartments, die seinem Sohn gehörten, s. Mironova 2021, bei Fn. 44 f.

⁸⁶ S. z. B., zu politisch motivierten Verurteilungen und zur Verfolgung von Dissidenten auch im Ausland (Überfälle, Entführungen), Freedom House 2021, bei Fn. 91 f., 99.

⁸⁷ Zwar werden Zahlen verbreitet, nach denen Tadschikistan seit der Jahrtausendwende Wachstumsraten erzielt haben soll, von denen ein Land wie Deutschland nur träumen kann (World Bank 2021b: Durchschnittliche Wachstumsrate seit 2000: 7%, und: »Between 2000 and 2021, the poverty rate, measured by national poverty line, fell from 83 % of the population to an estimated 26,5 %«). Die Validität der offiziellen Angaben ist allerdings, sieht man von einem gewissen Zeitraum nach dem Ende des Bürgerkriegs ab, mehr als zweifelhaft (für abweichende Schätzungen des Bruttosozialproduktwachstums, und für Gründe, den offiziellen Zahlen zu misstrauen, s. World Bank Group 2018, S. 12). In der Armutsbekämpfung wurden seit der Jahrtausendwende zunächst enorme Fortschritte gemacht, die sich aber in jüngerer Zeit, mit zunehmendem Abstand vom Ende des Bürgerkriegs, erheblich abgeschwächt haben (World Bank Group 2018, S. 13 f.; ohne entsprechende Differenzierung World Bank 2021). Armut ist besonders in den ländlichen Regionen verbreitet (World Bank Group 2018, S. 14). Nur 36 % der Bewohner haben hier Zugang zu sicherem Trinkwasser (World Bank 2021b). Ein großer Teil der Haushalte ist armutsgefährdet und von temporär unzureichender Nahrungsversorgung bedroht (World Bank Group 2018, S. 14 f.). »Erratische« Elektrizitätsversorgung, insbesondere im Winter, hemmt die wirtschaftliche Entwicklung (World Bank Group 2018, S. XV) und belastet die Bürger; im Winter genießen diese – nicht erst aufgrund akuter Krisen – keine sichere Versorgung mit Strom und Heizenergie, CMI/U4 2013, S. 2. Die Privatisierung der Staatsbetriebe verlief intransparent, CMI/U4 2013, S. 4.

⁸⁸ Zur systemischen Demokratie- und Rechtsstaatswidrigkeit politischer Korruption s. Martins 2022, S. 19 ff.; T. Zimmermann 2022, S. 31 ff. (Korruption als »Staatswillensverfälschung« und daher »Angriff auf die Volkssouveränität«). Bei Zimmermann liegt dieser Einordnung ein sehr enger Begriff der Korruption zugrunde, s. ebd. S. 25 ff.; als demokratiewidrig lässt sich Korruption im öffentlichen Sektor aber nicht nur auf der Grundlage eines derart engen Korruptionsbegriffs qualifizieren. Zu in der Wissenschaft diskutierten Eigeninteressen Regierender an der Eindämmung von Korruption (die allerdings in korrupten Systemen punktuell bleiben und auch durch Universalisierung der Korruption bedient werden können) Graf Lambsdorff 2005, S. 239 ff. Zur demokratiewidrig *exkludierenden* Wirkung politischer Korruption Warren 2006, S. 804 ff.

⁸⁹ Zu den Zusammenhängen zwischen Korruption und Missachtung von Menschenrechten näher Peters i. E., Abschn. 2; s. auch Abschn. 4 zu unmittelbar menschenrechtsverletzenden Korruptionshandlungen.

⁹⁰ Für die Annahme einer der großangelegten politischen Korruption inhärenten Verschärfungstendenz auch Rose-Ackerman 2005, S. 199.

⁹¹ Dazu statt vieler Enste 2021, S. 32; inhaltsgleich ders. i. E., Abschn. 3.6.

⁹² Simons/Tull 2015, S. 27.

⁹³ Zur Begrenzung auf zwei Amtszeiten Art. 59 [1] togVerf sowie dazu, dass bereits absolvierte und noch laufende Amtszeiten für die Zwecke dieser Bestimmung nicht mitzählen Art. 158 [Abs. 2] togVerf; zur lebenslangen Immunität Art. 75 [Abs. 1 Satz 2] togVerf. Zur Verfassungsänderung von 2019 auch Kohnert 2021, S. 2. Zahlreiche Medienberichte zu dem Vorgang sind online abrufbar (→ kombinierte Suchbegriffe »Gnassingbe« und »lifetime immunity«).

⁹⁴ ⁹⁴ Zur ausschließlich auf Putin zugeschnittenen Sonderregelung für die Amtszeitbegrenzung (zweimalige Wiederwählbarkeit, ungeachtet der Anzahl schon absolvierter Amtszeiten, des zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verfassungsänderung amtierenden Präsidenten) s. Art. 81 Abs. 3.1 russVerf; zur Immunität ehemaliger Staatspräsidenten Art. 92¹ Abs. 1 russVerf.

⁹⁵ Zur Begrenzung auf zwei Amtszeiten und zur Nichtrückwirkung dieser Begrenzung Art. 81 [Abs. 1 Satz 2] und Art. 143 [Abs. 2] weißrussVerf; zur nach Amtsende andauernenden Immunität Art. 89 [Abs. 2] weißrussVerf; s. auch Thorwald/Scheck 2022.

⁹⁶ Für eine Auflistung (ohne Vollständigkeitsanspruch) s. The Law Library of Congress, Global Legal Research Center 2017. Vereinzelt kommen auch nachlaufende Immunitäten

für eine kürzere Dauer vor. Der angolische Präsident José Eduardo dos Santos hatte es, bevor er 2017 zugunsten eines von ihm selbst protegierten Nachfolgers zurücktrat, immerhin geschafft, sich nachlaufende Immunität für fünf Jahre gesetzlich zusichern zu lassen, Amunga 2022.

⁹⁷ S. Corte Costituzionale 2004; Corte costituzionale 2009; knapp dazu von Bogdandy/Paris 2019, S. 9.

⁹⁸ Corte Costituzionale 2011.

⁹⁹ Trump v. United States, Urt. v. 1.7.2024, No. 23–939.

¹⁰⁰ Gold/Tal 2023; Williams 2023. Inzwischen hat das Oberste Gericht diese Gesetzesänderung überprüft und wegen ihres »persönlichen« Charakters das Inkrafttreten in die nächste Legislaturperiode verschoben; aus den zahlreichen Medienberichten dazu s. z. B. Sharon 2024.

¹⁰¹ S. dazu Simons/Tull 2015, S. 5 (zur Häufigkeit der Bemühungen um Amtszeitverlängerung), S. 13 (zur Häufigkeit des Erfolgs solcher Bemühungen), S. 25 (für Korruption als Mittel, die Aufhebung von Amtszeitbegrenzungen zu erreichen), S. 27 f. (zu Vermeidung einer Verfolgung wegen Korruption als Motiv für das Streben nach Amtszeitverlängerung) und S. 6, 19, 24 f. (zu weiteren Zusammenhängen zwischen Korruption und tatsächlichen bzw. erstrebten Langzeitpräsidenschaften).

¹⁰² Näher Landau 2015.

¹⁰³ Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia 2021 (ohne Seitenzählung und Randnummern). Die Entscheidung erging im Verfahren der Überprüfung einer Aberkennung von Bürgerrechten der Klägerin gemäß Art. 75 Nr. 4 salvVerf, wonach seine Bürgerrechte verliert, wer Aktivitäten zur Wiederwahl oder Amtszeitverlängerung des Staatspräsidenten unterstützt. Zu dem Ergebnis, dass einer Wiederwahl, vorherige sechsmonatige Beurlaubung vorausgesetzt, gar nichts entgegensteht, gelangte die Kammer durch Auslegung des Art. 152 Nr. 1 salvVerf. Diese Vorschrift verbietet die Kandidatur von Personen, die das Präsidentenamt für mehr als sechs Monate unmittelbar vor Beginn der (neuen) Amtsperiode oder in den Zeitraum von sechs Monaten davor hineinreichend innehatten); zu den Vorgängen, die eine erneute Kandidatur Bukeles ermöglichten, auch Graute 2023.

¹⁰⁴ Kurzmeldung »Usbeken stimmen für neue Verfassung«, FAZ v. 2.5.2023. Online sind zahlreiche englischsprachige Pressemeldungen über die Verfassungsänderung verfügbar (auf Sucheingabe mit der englischen Namensschreibung: Mirziyoyev). Nach Art. 90 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 usbekVerf a. F. galt eine Beschränkung aufeinanderfolgender Amtszeiten von je fünf Jahren auf zwei. Diese Beschränkung findet sich in der Verfassung weiterhin, nun bezogen auf siebenjährige Amtszeiten (Art. 106 Abs. 1 Satz 2 usbekVerf n. F.); unter der neuen Verfassung sollen aber nur Amtszeiten unter dieser Verfassung zählen, s. statt vieler Reuters 2023; Hedlund 2023. Lebenslange Immunität hatte der Präsident sich nicht erst beschaffen müssen; sie stand ihm schon vor der jüngsten Reform aufgrund einer Vorschrift zu, nach der ehemalige Präsidenten auf Lebenszeit Mitglieder des Senats bleiben (Art. 96 usbekVerf a. F.; ebenso Art. 113 usbekVerf n. F.). Die Immunität der Mitglieder des Senats kann zwar vom Senat aufgehoben werden, aber nur auf Antrag des Generalstaatsanwalts (Art. 95 Nr. 14 usbekVerf n. F.; ebenso schon Art. 80 Nr. 11 usbekVerf a. F.), den der Staatspräsident selbst ernannt und entlässt (Art. 109 Nr. 11 usbekVerf n. F.; ebenso schon Art. 93 Nr. 12 usbekVerf a. F.).

¹⁰⁵ Gamboa 2022, S. 203 f.

¹⁰⁶ Mautner 2023; Meier 2023; zurückhaltender Roznai 2023.

¹⁰⁷ Zum Klientensystem Orbáns und seiner Partei, in dessen Folge die wahrgenommene Korruption in Ungarn besonders stark angestiegen ist, Löwenstein 2024c; Körösenyi/Illés/Gyulai 2020, S. 40 f., 97 ff.; s. auch u. Text m. Fn. 397. Nicht aufschlussreich in Bezug auf Korruptionsstrukturen Dalos 2022. Zur – durch jüngste Reformen auf Druck der EU nicht entfernt ausreichend rückgängig gemachten – ungarischen Demontage unabhängiger Justiz Vincze 2023.

¹⁰⁸ Schon länger zurück liegen die Verurteilungen des ehemaligen Staatspräsidenten Jaques Chirac wegen Veruntreuung öffentlicher Gelder und illegaler Parteienfinanzie-

rung und die des ehemaligen Premierministers Alain Juppé wegen *prise illégale d'intérêts* (zu Chirac Chvetanovska 2022, S. 87 ff.; zu Juppé Wikipedia, Art. Alain Juppé, französische Fassung, Abruf 21.7.2024). Auffällig ist, dass trotz zeitweiliger Kontroversen über alle genannten französischen Verfahren keine dieser Verurteilungen zu einer nachhaltigen Verschärfung des in Frankreich ja recht hohen Grades politischer Polarisierung geführt zu haben scheint. Das dürfte damit zusammenhängen, dass in Frankreich die Justiz, in ausgeprägtem Gegensatz zu Politikern und politischen Parteien, bei einer sehr großen Mehrheit der Bürger in dem Ruf steht, *nicht* korrupt zu sein, s. Power 2022, S. 66.

¹⁰⁹ Brühwiler/Löwenstein 2024; Wikipedia, Art. Nikola Gruevski, Abruf 24.8.2024.

¹¹⁰ Wikipedia, Art. Alberto Dahik, Abruf 9.7.2024. Zum dort nicht erwähnten Engagement für Transparency s. Eigen/Vanham 1995, S. 154, Fn. 2, die ihn als Mitgründer bezeichnen (nach Eigen 2003, S. 48, »stampfte er TI in Ecuador aus dem Boden«); Heimann 2028, S. 54 (zur Flucht nach Costa Rica dort S. 55); Pickert 1995.

¹¹¹ Vgl. Hegel 1970/1821, § 268 Zusatz: »Durch die Gewalt, meint die Vorstellung oft, hänge der Staat zusammen; aber das Haltende ist allein das Grundgefühl der Ordnung, das alle haben.« Zur Abhängigkeit der Bereitschaft, sich an die Regeln zu halten, von der Einschätzung, dass auch andere das tun, die diesen Zusammenhang erklärt, s. u. Text m. Fn. 660.

¹¹² Zu gegensätzlichen Beurteilungen der (nicht bis zum Stand des Erscheinungsjahrs berichteten) Vorgänge um Lula da Silva s. do Amaral Jr./Boer Martins 2022, S. 50. Gegen die Strafbarkeit des Verhaltens von Lula argumentieren Stegemann Dieter/Zilio 2022, S. 65 ff.

¹¹³ Zur Verzerrung des wirtschaftlichen Wettbewerbs s. statt vieler Cseres/Borgers 2022; anschaulich Lambsdorff 2005, S. 233 f. Überblicke über die Forschung zur wirtschaftlichen Schädlichkeit von Korruption bei Rose-Ackerman/Palifka 2016, S. 29 ff.; Xu 2016, S. 92 ff.

¹¹⁴ Es gibt Formen der Korruption, bei denen dies der primäre, unmittelbare wirtschaftliche Schaden ist, während im Übrigen eher die Fairness auf der Strecke bleibt (s. z. B. T. Zimmermann/Stolz 2024, S. 233, der für die von ihm sogenannte Beschleunigungskorruption, mit der Bevorzugung durch Abkürzung von Wartezeiten aller Art, sei es bei Gepäckabfertigung und Sicherheitschecks am Flughafen, bei Baugenehmigungen oder bei der Bearbeitung gerichtlicher Verfahren, die unfaire Benachteiligung anderer Wartender als das die Einordnung als Korruption nahelegende Problem anführt; zum speziellen, engen Korruptionsbegriff des Autors T. Zimmermann s. o., Text m. Fn. 35). Allerdings kann es auch hier zu indirekten wirtschaftlichen Ineffizienzen kommen, z. B. weil zugunsten eines bestechungsgeldgesteuerten Vorgehens auch wirtschaftliche Dringlichkeiten ganz unberücksichtigt bleiben. Ohnehin hängen Gerechtigkeit und ökonomische Effizienz, wenn sie auch nicht gleichzusetzen sind, doch eng zusammen. Soweit Ungleichheiten nicht als ungerecht angesehen werden, beruht das meist darauf, dass die Regeln, nach denen sie zustandekommen, als effizient anerkannt sind.

¹¹⁵ S. z. B. für Steuerhinterziehung im Zusammenhang mit illegalen Parteispenden Landfried 1994, S. 222.

¹¹⁶ Dazu Landfried 1994, S. 221 f. (mit der Feststellung, dass es in Deutschland als *einzigem* Land unter den von zahlreichen Starfighter-Abstürzen betroffenen *nicht* zu Verurteilungen wegen Bestechung durch die Produktionsfirma Lockheed gekommen sei – womöglich wegen Beweisschwierigkeiten aufgrund fehlender Akten).

¹¹⁷ Zu verbreiteten unterschiedlichen Verwendungen s. o. Abschn. »Was ist Korruption«, Text m. Fn. 1 ff.

¹¹⁸ Europäische Kommission 2023b, S. 1 mit Fn. 1; ebenso European Commission/High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy 2023b, S. 1 m. Fn. 1. The Greens/EFA 2018, S. 3, beispielsweise beziffern den jährlichen Schaden für das Bruttosozialprodukt in der EU – summiert aus nachfolgenden Schätzungen für die einzelnen Mitgliedstaaten – auf 904 Mrd. €. Die von der Europäischen Kommission angeführte Summe von 120 Mrd. wurde bereits im Antikorruptionsbericht der Kommission von 2014 genannt, der sich dafür auf nicht weiter belegte Schätzungen verschiedener Institutionen aus dem Jahr 2009 berief, denen zufolge der »Korruptionsanteil am weltweiten BIP 5 %

beträgt« (Europäische Kommission 2014a, S. 3 mit Fn. 3; englische Fassung: »... corruption amounts to 5 % of GDP at world level«). Europäische Kommission 2023b S. 1, Fn. 1, wiederholt diese Angaben, unterschlägt aber die Herkunft aus dem Jahr 2009 (ebenso die englische Fassung). European Commission/High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy 2023b, S. 1, Fn. 1, interpretiert die zitierte rätselhafte Äußerung dahin, dass der *Wohstandsverlust* durch Korruption sich auf den genannten prozentualen Anteil belaufe (*the loss of economic wealth due to corruption amounts to 5 % of GDP*). Der Antikorruptionsbericht (Europäische Kommission 2014a) verweist in der zitierten Fn. 3 auf S. 3 auch auf einen früheren eigenen Bericht. Dieser sucht mit identischen Angaben, einschließlich der Angabe, dass der »Korruptionsanteil« am weltweiten BIP 5 % betrage (Europäische Kommission 2011a, Fn. 3 auf S. 3), die Behauptung zu belegen, dass »infolge von Korruptionsdelikten Mittel in Höhe von 120 Mrd. EUR jährlich (1 % des BIP der EU) ausfallen« (ebd., S. 3). Wie die Differenz der Prozentangaben zustandekommt, bleibt unerfindlich. S. außerdem zur Kritik der verbreiteten Schätzung, wonach Korruption weltweit jährlich Kosten/Schäden in Höhe von 5 % des globalen BIP verursacht, Wathne/Stephenson 2021, S. 12 f. Mit dem Hinweis auf die Spannweite der Schätzungen zwischen 179 und 990 Milliarden € beziehen die eingangs dieser Fn. genannten Dokumente sich auf eine vom European Parliamentary Research Service herausgegebene Studie von Hafner u. a. (unter Beteiligung u. a. von RAND Europe), die auf der Grundlage dreier unterschiedlicher Berechnungsansätze zu diesen Minimal- und Maximalwerten gelangt; dass alle ermittelten Werte über dem im Antikorruptionsbericht der EU von 2014 genannten liegen, wird damit erklärt, dass die eigenen Schätzungen, anders als diejenige des Antikorruptionsberichts, über die in diesem Bericht betrachteten entgangenen Steuern und Investitionen aus dem Ausland (*foreign investment*) hinaus auch indirekte Kosten berücksichtigten (Hafner u. a. 2016, S. 9).

¹¹⁹ Lantermann 2007, m. w. N.

¹²⁰ Bosio 2021 (ohne Belege).

¹²¹ Enste 2019, S. 2. Die daraus sich ergebende Verlustsumme wird bei Enste 2021, S. 29 f., auf der Basis der Angaben von Unternehmen, nach denen der Umsatzverlust im Durchschnitt 6,2 % vom Gesamtumsatz deutscher Unternehmen im Jahr 2017 beträgt, auf ca. 412 Mrd. € geschätzt, was die Sache – auch unabhängig davon, dass die Unternehmen selbst in der Regel keine Grundlagen für präzise Angaben haben werden – allenfalls grob näherungsweise treffen kann (s. auch, Unsicherheiten bei derartigen Angaben hervorhebend, ebd. S. 28; zum Ganzen inhaltsgleich Enste i. E., Abschn. 2.2 und, die Unsicherheiten betreffend, Abschn. 1). Bei fehlender näherer Kenntnis der Verteilung der Umsätze auf die einzelnen Unternehmen oder die ihre Betroffenen unterschiedlich quantifizierenden Unternehmensgruppen sind genauere Schätzungen nicht möglich. Zudem ist die genannte Summe selbstverständlich nicht gleichzusetzen mit dem angerichteten volkswirtschaftlichen Schaden, da die Umsätze, die den befragten Unternehmen ihrer Vermutung nach durch Korruption entgehen, ja anderswo anfallen (wieso das nur teilweise der Fall sein soll – so Enste 2019, S. 30; ebenso ders. i. E., Abschn. 2.2 –, hat sich mir nicht erschlossen; von einem Umsatzverlust gerade aufgrund von Korruption kann ja wohl nur die Rede sein, wenn statt des Betroffenen ein korrupter Konkurrent das Geschäft gemacht hat).

¹²² Hoge 2007.

¹²³ Weitere Daten z. B. bei Vogl 2022, S. 23 f.; Hoven 2022, S. 385.

¹²⁴ S. o. Text m. Fn. 118. Die dortige Kritik an der Begründung der 120-Mrd.-Schätzung soll nicht insinuieren, dass diese Schätzung zu niedrig greift. Diese Kritik drängte sich angesichts der teils unbelegten, teils nicht überzeugenden Begründung auf. Ob die höher liegenden Schätzungen fundierter sind, würde eine aufwendigere Prüfung erfordern.

¹²⁵ Diese Schätzung zitierte z. B. vor einigen Jahren UN-Generalsekretär Antonio Guterres unter Berufung auf das World Economic Forum, s. United Nations (Meetings Coverage and Press Releases) 2018. Die entsprechende in Euro umgerechnete Summe (2,4 Bio.) wird, ebenfalls unter Berufung auf eine Schätzung des World Economic Forum, angeführt bei Bothe 2024. Zum Fehlen von Quellen, die diese Schätzung beinhalten oder sie stützen könnten, und zu möglichen Mißverständnissen, auf denen sie beruhen könnte,

Wathne/Stephenson 2021, S. 11 f. (dort S. 7 ff., 12 ff. zu weiteren Beispielen verbreiteter, aber problematischer oder gänzlich unfundierter Schätzungen).

¹²⁶ S. für Investitionen, Kapitalimporte und BIP Enste/Heldmann 2017, S. 24 ff., 27 ff. (Wiedergabe der Studienlage); für Investitionen und Nettokapitalimporte Graf Lambsdorff 2005, S. 243 ff; für die Produktivität Graf Lambsdorff 2005, S. 234 ff.; für das BIP-Wachstum Gründler/Potrafke 2019, S. 3 ff. (zur Studienlage), S. 5 ff. (eigene Untersuchung der Verfasser); w.N. zur wachstumshemmenden Wirkung bei van Aaken 2021, S. 36; zur negativen Wirkung auf unternehmerische Aktivität (*entrepreneurship*) Avnimelech/Zelekha/Sarabi 2014, S. 248 ff., 256; Anokhin/Schulze 2009, S. 466 u. passim, m. w.N.; zur negativen Wirkung auf Innovationen Mungiu-Pippidi 2015a. S. auch, zum negativen Zusammenhang mit Wachstum und *human development*, wie es der UN Human Development Index abbildet (der Lebenserwartung, Bildungsstand und Bruttosozialprodukt pro Kopf erfasst), Rose-Ackerman/Palifka 2016, S. 29. Für den gegenläufigen Zusammenhang von Korruption und Wohlstandsniveau, bei dem in beide Richtungen verlaufende Kausalitäten eine Rolle spielen, auch u. Fn. 271, m. w.N.

¹²⁷ S. statt vieler Sharman/Chaikin 2009, S. 27, m. w.N.

¹²⁸ Beispiele bei Eigen 2003, S. 20 f.

¹²⁹ Eigen 2003, S. 74 ff.

¹³⁰ Eigen 2003, S. 80. Der Verfasser zitiert hier Michael Wiehen, der die Ersparnis gegenüber dem Vorläuferprojekt nicht nur auf den Integritätspakt zurückführt, sondern auch auf das gesteigerte öffentliche Interesse, das aber seinerseits gerade auf den Pakt zurückzuführen sein dürfte.

¹³¹ Zu solchen sog. modifizierten Kick-backs G. Cremer 2008, S. 75 f.

¹³² Für ein eindrückliches Beispiel (in den Küstenregionen des Golfs von Bengalen errichtete Zyklonschutzbauten, in denen jeweils tausende Menschen Schutz finden könnten, die aber mutmaßlich korruptionsbedingt schon wenige Jahre nach Errichtung aufgrund von Materialmängeln unbrauchbar waren) G. Cremer 2008, S. 61 f.

¹³³ Leff 1964; w.N. bei Abbot/Snidal 2002, S. 158; s. auch, zu soziologischen Theorien der 1960er und 1970er Jahre, die Korruption als »Modernisierungsverstärker« statt als Ausweis unzureichender Modernisierung sich entwickelnder Gesellschaften ins Auge fassten, Hiller i. E., Abschn. 3. Für erhöhte Bereitschaft zu irreversiblen Investitionen, wo damit verbundene Unsicherheiten durch Korruption (*Greasing the Wheels*) gemildert werden (können) Yung/Cai/Li 2023. Für eine Vorteilhaftigkeit politischer Patronage im Hinblick auf dadurch begründete größere Verantwortlichkeit gegenüber dem jeweiligen politischen Patron und dadurch verbesserte Qualität öffentlicher Dienstleistungen, Toral 2023, passim (wobei zentrale Parameter der Untersuchung unerläutert bleiben und nur am Rande vermerkt wird, dass die gesteigerte Bindung an den politischen Patron sich ganz in Abhängigkeit von dessen Verhalten weniger erfreulich bemerkbar macht, soweit dieser andere Primärziele als die Verbesserung der Qualität der öffentlichen Leistungen verfolgt). Zu weiteren historischen Funktionen der Korruption Osrecki 2021, S. 190 ff. (etwa zur Funktion der Wählerbestechung in den USA als Mittel der Integration von Immigranten ins politische System, weil erst durch solche Bestechung viele Wähler überhaupt zum Wählen gebracht worden seien, ebd. S. 190). Funktionalistische Betrachtungen dieser Art sind, unabhängig von der Frage ihrer historischen Stichhaltigkeit, für die Beurteilung von Nutzen und Schaden der Korruption und ihrer Bekämpfung ungefähr so ertragreich wie die Banalität, dass, wo das organisierte Verbrechen die Herrschaft übernommen hat, auch von ihm gewisse Ordnungsleistungen erbracht werden. Auf einem anderen Blatt steht die richtige Beobachtung, dass es menschliche Bedürfnisse gibt, die im Zuge gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse, die durch das Vordringen bürokratischer, »unpersönlicher« Regime gekennzeichnet sind, nicht selten schlechter erfüllt werden als in traditionelleren, mehr auf persönliche Nähebeziehungen gebauten gesellschaftlichen Verhältnissen; s. z. B. zu politischen Patronage- und Klientelbeziehungen, denen sich unter dem Gesichtspunkt der Befriedigung von Aufgehobenen-, Nähe-, und Problemlösungsbedürfnissen positive »latente« Funktionen zuschreiben lassen, klassisch Merton 1995, S. 69 ff. Nochmals auf einem anderen Blatt steht die Frage, inwieweit Modernisierungskosten und -schäden

verschiedener Art (dauerhaft) unvermeidlich oder »aufhebbar« bzw. kompensierbar sind, und zwar, im Gegensatz zu dem von Merton analysierten Kompensationsmechanismus der parteipolitischen Patronage- und Klientelbeziehungen, auf systemkompatibel gleichheitsgerechte Weise. Zur geschichtswissenschaftlichen Patronageforschung s. Grüne i. E., Abschn. 4.

¹³⁴ Kubiciel 2008, S. 431, m.w.N. Zur erst in den späten 1990er Jahren eingestellten Förderung der Auslandsbestechung durch steuerliche Absetzbarkeit von Bestechungsgeldern in Deutschland s.u. Text nach Fn. 455. Zur Förderung »autoritär regierende[r] Potentaten« in der deutschen Entwicklungspolitik am Beispiel des früheren Zaire (heute Kongo) Hage/Hesse/Zgaga 2017.

¹³⁵ S. statt vieler Enste 2021, S. 30; Wolf/Fütterer 2019, S. 110 ff.; Rose-Ackerman/Palifka 2016, S. 32; G. Cremer 2008, S. 33 ff.; U. von Alemann 2005, S. 38 ff. (mit der Feststellung, die Funktionalitätsthese sei im Rückzug begriffen, S. 40); Graf Lambsdorff 2005, S. 233 (ebenfalls mit Verweis auf Antiquiertheit: »... inzwischen kaum noch ernsthaft vertreten«); Kaufmann/Wei 1999, S. 3 ff.; für die Annahme, bei schlechter *governance* könne Korruption nützlich sein (was freilich die Annahme nicht widerlegt, dass korruptionsfreie Regierungsführung und Verwaltung die auch in wirtschaftlicher Hinsicht vorzugswürdige Option ist) Chapsa/Katrakilidis 2022, S. 850 ff. (852, w.N. zur Diskussion S. 852 ff.). Zur Begünstigung von Korruption durch ein Übermaß an Bürokratie (am Beispiel Italiens) Schweitzer 2009, S. 135 ff. Wie eine Bestätigung der Funktionalitätsthese liest sich streckenweise Munger 2022, S. 316 ff.; es handelt sich aber nur um die Beschreibung unbestreitbarer Wirkungen von Bestechungsgeldzahlungen in korrupten Systemen zwecks Darstellung der Schwierigkeiten wirksamer Korruptionsbekämpfung, die aus dem Interesse korrupter Amtsträger an der Beibehaltung ihrer korruptionsbasierten Einkommensbestandteile und dem Interesse der Nachfrager von nur korruptionsbasiert erlangbaren Gütern und Dienstleistungen an eben diesen resultieren.

¹³⁶ Zur Notwendigkeit der Berücksichtigung der »Funktionalität« (*functionality*) von Korruption in diesem eingeschränkten Sinne für eine wirksame Antikorruptionspolitik Kubbe/Baez Camargo/Scharbatke-Church 2024, S. 428, m.w.N.

¹³⁷ Abbot/Snidal 2002, S. 158 f.

¹³⁸ Eigen 2010, S. 36 ff.

¹³⁹ S. auch Noack 1985, S. 113.

¹⁴⁰ Zu den beiden erstgenannten Affären näher Engels 2019, S. 105 ff., 311 ff.; U. von Alemann 2002, S. 109 ff.; zum Fall Flick auch Kilz/Preuss 1984 (mit einem hinreißenden satirisch überspitzten Schlusskapitel von Hans Magnus Enzensberger, S. 335 ff.); Clemens 2000, S. 13 ff.; zum Fall Kohl Clemens 2000, S. 16 ff. Zu (etwas weniger aufsehenerregenden) Parteispendenskandalen auch in der SPD U. von Alemann 2002, S. 112 f. Zum Skandal um die Kölner MVA Wolf 2014a, S. 86 ff.; Kotowski 2013; Überall 2008, S. 166 ff. (dort S. 175 ff. auch zu älteren und jüngeren Kölner Fällen); Berger/Spilcker 2003 (dort S. 178 ff. auch über weitere »Müllskandale« in NRW); Rügemer 2002, S. 11 ff. Zu älteren und zwischenzeitlichen anderen Fällen Engels 2019, S. 25 ff. u. passim; speziell zu politischen Korruptionsskandalen und insbesondere Parteispendenaffären Naumann 2023, S. 88 f.; Perthen 2021, S. 78 ff.; Landfried 1997, S. 177 ff. Die Flick-Affäre und eine Reihe lokaler Schmiergeldskandale lösten in Deutschland in den 1980er Jahren eine erstmalige intensivere Beschäftigung mit Korruptionsfragen in den Sozialwissenschaften aus; näher dazu U. von Alemann 2002, S. 102.

¹⁴¹ Näher Mungiu-Pippidi 2023, S. 108 f. (sehr knapp, mit interessanter Angabe zu einer den konzerninternen Wettbewerb zwischen verschiedenen Sparten intensivierenden Politik, die die Fehlentwicklung gefördert habe); D. Smith 2021, S. 144 ff. (dort S. 147 zur Mitbetroffenheit von EIB-finanzierten Projekten); Engels 2019, S. 329 ff.; Berghoff 2018, S. 423 ff.; Wolf 2009 (Schilderung des Falles und der begonnenen Aufarbeitung) und weitere Beiträge in Graeff/Schröder/Wolf (Hrsg.) 2009; Leyendecker 2007, S. 64 ff.; speziell zu Siemens in Argentinien Pohlmann/Bitsch/Klinkhammer 2016, S. 83 ff. (mit der wenig überraschenden Erkenntnis, dass das an den Tag gelegte korrupte Verhalten sich durch seine informelle Legitimität – im soziologischen Sinne – im Hinblick auf die

angenommene Profitabilität für das Unternehmen erkläre, S. 88; zur Bedeutung solcher »nützliche(r) Illegalität« auch in anderen analysierten Fällen S. 88 ff., 95 f.). Zur Geschichte der Aufdeckung des Falles instruktiv Richter 2020, S. 29 ff.

¹⁴² v. Pierer/Homann/Lübbe-Wolff 2003, S. 27 f. Zur realistischen Kalkulation des wirtschaftlichen Eigeninteresses gehört bei Aktiengesellschaften auch und vor allem die Einschätzung, wie sich das Bekanntwerden bedeutender Korruptionsfälle auf die Entwicklung des Aktienkurses auswirken würde. Mir ist keine systematische empirische Untersuchung solcher Auswirkungen bekannt; die Entwicklung der Siemens-Aktie im Zusammenhang mit der großen ab Ende 2006 bekanntgewordenen Korruptionsaffäre jedenfalls deutete nach meiner damaligen Beobachtung der Kursentwicklung darauf hin, dass das integritätsbezogene Image eines Unternehmens nicht entfernt die wirtschaftliche Bedeutung hatte, die v. Pierer ihm zuschrieb. Auch in diesem Punkt mag sich die Lage zwischenzeitlich allerdings, nicht zuletzt infolge der Erfahrungen mit dem Siemens-Fall und seiner Behandlung in den USA, ein Stück weit geändert haben. Wenn sich das so verhalten sollte, wäre das zwischenzeitlich gestärkte Eigeninteresse aber nicht, wie von Pierer meinte, durch Rufschäden als solche bedingt, sondern durch eine staatliche, in diesem Fall US-amerikanische, Regulierungs- und Sanktionierungspolitik, die Pierer mit seiner Bemerkung gerade als überflüssig darstellen wollte.

¹⁴³ In den USA akzeptierte Siemens im Wege der Verständigung (*plea agreement*) – teils auch an deutsche Behörden fließende – Strafzahlungen, Bußgelder und Gewinnabschöpfungen in einer Gesamthöhe von 1,6 Mrd. Dollar, (U.S.) Department of Justice 2008; s. auch U.S. Securities and Exchange Commission 2008; Wolf 2014a, S. 57 ff.; Berghoff 2018, S. 424. Zu finanziellen Sanktionen für das Unternehmen und Strafverfahren gegen eine Reihe von Siemens-Beschäftigten bis hin zur Vorstandsebene s. auch Wikipedia, Art. Siemens, Abschnitt »Korruptionsaffäre 2006–2008«, Abruf 25.8.2024.

¹⁴⁴ Europäische Kommission 2014a, Annex 5, S. 9. Der Annex 5 ist auf der Webseite, über die der Antikorruptionsbericht und seine Anhänge abrufbar sind, unverständlicherweise als »Anhang 4« gelistet, ohne dass angegeben wäre, auf welchen Mitgliedstaat sich der jeweilige Anhang bezieht; auch eine alphabetische Reihung der Mitgliedstaaten, die die Auffindung des gesuchten Anhangs erleichtern würde, ist nicht erkennbar. Zum in der Folge der großen Korruptionsaffäre eingeführten Compliance-System bei Siemens näher Moosmayer 2012, S. 117 ff. – ein Werk des damaligen *Chief Counsel Compliance*, das den Skandal, der dem »Neuaufbau des weltweiten Siemens Compliance Programms ab 2007« (S. VIII) zugrundelag, diskret übergeht.

¹⁴⁵ ORF, Redaktion Vorarlberg 2024; Schmidt/Graber 2023. Zur rechtlichen Entlastungsfunktion von Compliance-Systemen, zu deren nicht seltenem Einsatz mehr zu Zwecken des *window dressing* als zu Zwecken verlässlicher Steuerung auf Integrität hin und zu vorkommenden aktiven Einbindungen von Rechts- und Compliance-Abteilungen in etablierte Praktiken der Korruption Hoven 2018, S. 274 ff.; Busmann 2023, S. 631 ff.; speziell für Compliance in Bezug auf Regularien zur Verhinderung von Geldwäsche Barington 2022a, S. 173.

¹⁴⁶ S. OECD Working Group on Bribery 2018, S. 16f., Rn. 34 zu bayerischen Staatsanwälten, die von einem erheblichen derartigen Effekt berichtet hätten und vermuteten, dass hier auch ein Teil der Erklärung für den Anstieg von *self-reports* (Hinweisen der Unternehmen an die Staatsanwaltschaft auf Unregelmäßigkeiten im eigenen Bereich) liege.

¹⁴⁷ Näher Leyendecker 2007, S. 154 ff.; Engels 2019, S. 324 ff.

¹⁴⁸ Spilcker 2007.

¹⁴⁹ S. Müller/Neukirch 2017; Wikipedia, Art. »Aserbaidzsch-Affäre«, Abruf 12.2.2024. Zur weiter zurückreichenden Geschichte der aserbaidzschischen »Kaviardiplomatie« Bratu 2022, S. 71 ff.; Vesper 2018a; European Stability Initiative 2012. Zur enttäuschenden Reaktion des Europarats auf die Aufdeckung der skandalösen Vorgänge, in die auch Abgeordnete aus zahlreichen anderen europäischen Ländern verwickelt waren, European Stability Initiative 2016.

¹⁵⁰ Loeckel 2019. Zur »Unrechtsvereinbarung« als Voraussetzung der Strafbarkeit und zum damit verbundenen Nachweisproblem u. Text m. Fn. 751 f.

¹⁵¹ Medienberichten zufolge wurde ein staatsanwaltliches Todesermittlungsverfahren eingestellt, weil sich keine Hinweise auf ein Fremdverschulden ergeben hätten; Strenz habe auf dem Rückflug von Kuba einen Herzanfall erlitten und habe trotz Notfalllandung in Irland nicht mehr gerettet werden können.

¹⁵² Rath 2024; Redaktion beck-aktuell 2024.

¹⁵³ Zu dem Spielfilm, mit Würdigung der Rolle des Mitbegründers der European Stability Initiative, Gerald Knaus, bei der Aufdeckung des Skandals, Martens 2024b. Eine Dokumentation, die auf den Fall Bezug nimmt, wurde unmittelbar im Anschluss an den Spielfilm gesendet. Ein weiterer Dokumentarfilm (»Gekaufte Politik«) lief am 19. März 2024 bei Arte.

¹⁵⁴ Zu den »Masken-Deal«-Vermittlungen des damaligen Bundestagsabgeordneten Georg Nüsslein (CSU) und des Landtagsabgeordneten Alfred Sauter (CSU) im Jahr 2020 und zu deren Straflosigkeit BGH, Beschluss v. 5.7.2022, StB 7 – 9/22 u. a., juris, Rn. 24 (BGHSt 67, 107); s. auch Steinke 2023; Rath 2022. Zum aus der BGH-Entscheidung folgenden Reformbedarf, dem inzwischen mit dem neuen Straftatbestand des § 108f StGB Rechnung getragen ist, Transparency International Deutschland e.V. 2022a.

¹⁵⁵ S. u. Text m. Fn. 760.

¹⁵⁶ Verurteilung zu einer Geldstrafe von 120 Tagessätzen zu je 175 € durch LG Frankfurt, LG Frankfurt, Urteil v. 23.12. – 5/24 KLs 4/22 –, juris; Verwerfung der Revision durch BGH, Beschluss v. 25.10.2023 – 2 StR 186/23. Das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats v. 5.3.2024 – 2 BvR 130/24 – Feldmanns gegen diese Entscheidungen gerichtete Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung angenommen. Die Begünstigung familiär oder aus anderen Gründen nahestehender Personen durch Anstellungen oder überhöhte Bezüge ist nicht nur im Ausland (s. z. B. zum Fall des ehemaligen französischen Premierministers François Fillon o. im Textabs. mit Fn. 108), sondern auch in Deutschland ein häufiger Gegenstand von strafrechtlichen und/oder politischen Ermittlungen. In Niedersachsen wurde im April 2024 ein Untersuchungsausschuss zur Praxis der außertariflichen Vergütung in der Niedersächsischen Staatskanzlei und den Ministerien eingerichtet, nachdem bekannt geworden war, dass der niedersächsische Ministerpräsident Stefan Weil sich über geltend gemachte rechtliche Bedenken gegen eine beträchtliche Erhöhung des Gehalts seiner Büroleiterin hinweggesetzt hatte (Niedersächsischer Landtag, Drucks. 19/4060).

¹⁵⁷ Der Bundesgerichtshof hat die Revision gegen den diesbezüglichen Schuldspruch des Landgerichts Regensburg verworfen; in anderen Teilen wurde das Urteil des Landgerichts dagegen als zu milde aufgehoben; dazu und zu weiteren Einzelheiten des komplexen Falles BGH, Urt. v. 4.11.2021, – 6 StR 12/20 –, juris; dpa/jb/LTO-Redaktion 2021. S. auch zu diesem Fall und zu einer ganzen Reihe weiterer, in denen sich Bürgermeister strafrechtlich verantworten müssen, Glas/Przybilla/Schnell 2024.

¹⁵⁸ Bundeskriminalamt 2023a, S. 2.

¹⁵⁹ S. die Übersicht der erfassten »Korruptionsstraftaten«, Bundeskriminalamt 2023a, S. 5 (Wiedergabe o. Fn. 26). Nicht erfasst sind Veruntreuung und andere Delikte, die man je nach Sachlage zur Korruption in einem weniger engen Sinne rechnen kann.

¹⁶⁰ Zu parteipolitischer Ämterpatronage als Korruption o. Text m. Fn. 41. Zur Verbreitung des Phänomens in Deutschland Veit i. E., Abschn. 4; von Arnim 2021, S. 481 ff. (dort S. 487 f. auch zur Frage der Strafbarkeit), jew. m. w. N.

¹⁶¹ Zur Datenbasis s. Bundeskriminalamt 2023a, S. 4, Fn. 2 zur Erfassung der »polizeilich bekannt gewordenen Verdachtsfälle (Eingangsstatistik)« als »Korruptionsstraftaten«; zur dementsprechenden Nichterfassung von »Korruptionsverfahren, in welchen Ermittlungen durch die Staatsanwaltschaft ohne Einbindung der Polizei geführt wurden«, S. 4 im Text. Zum – u. a. mangels anzeigebereiter Opfer – als enorm einzuschätzenden Dunkelfeld und für die Bedeutung der Ermittlungstätigkeit in diesem Zusammenhang Bannenberg 2025, S. 869 ff., Rn. 22 ff. (für die Annahme, dass ähnlich wie Drogendelikte auch Korruptionsstraftaten nur zu 1 % bekannt werden, S. 870 Rn. 22). Es liegt in der Natur der Sache, dass mehr als grobe Schätzungen hier nicht möglich sind, s. auch Heber i. E., Abschn. 1.

¹⁶² Zu den Schwankungen s. die Auflistung der »Lagebilder«-Daten für die Jahre 1998

bis 2022 bei Bannenberg 2025, S. 863 f., Rn. 18, Tab. 3; für die Jahre 2018–2022 Diagramme zur Gesamtzahl der Fälle und zu einzelnen Fallgruppen in Bundeskriminalamt 2023a, S. 4, 6 ff.; für Schwankungen im Bereich Korruption im Geschäftlichen Verkehr und im Gesundheitswesen 2016–2022 Kremer 2024, S. 87. Zur Erklärung der Schwankungen v. a. durch einzelne Großverfahren Bannenberg 2025, S. 863, Rn. 18; Kremer 2024, S. 87; Wolf 2014a, S. 34; für Beispiele Bundeskriminalamt 2020, S. 9. Zur teils aus ähnlichen, teils aus anderen Gründen begrenzten Aussagekraft der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) und der Strafverfolgungsstatistik der Justiz Kremer 2024, S. 88 f., 90 f.; zur PKS Bannenberg 2025, S. 861, Rn. 17 (auch zu Veränderungen der Erfassungsmodalitäten). Zur Entwicklung der Fall- und Verdächtigtenzahlen in der PKS 1998–2022 Bannenberg 2025, S. 861 ff. Rn. 17, Tab. 1, zur Entwicklung der Verurteilten- und Abgeurteiltenzahlen in der Strafverfolgungsstatistik der Justiz für verschiedene Korruptionsdelikte ebd. S. 866 ff., Rn. 21.
¹⁶³ Umfangreicher Überblick zu verschiedenen Indizes bei Rose-Ackerman/Palifka 2016, S. 39 ff.; vgl. auch Heber i. E., Abschn. 2, Text mit Tab. 1; Bannenberg 2025, S. 859 f., Rn. 12 ff.; Mungiu-Pippidi 2023, S. 45 ff.

¹⁶⁴ S. z. B. für den CPI 2023 <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>, Abruf 15.8.2024. Zur Methodologie für nähere Einzelheiten die über <https://www.transparency.de/cpi>, Abruf 15.8.2024, zugänglich, unten auf dieser Seite unter »Weiterführende Informationen« gelisteten Links zu → Methodologische Hinweise sowie, mit weiteren Links zu den einzelnen Datenquellen, → Verwendete Quellen, Abrufe jeweils 15.8.2024. Nicht zu jedem Land werden alle 13 Indizes verwendet. Bei gleicher Gesamtpunktzahl werden gleiche Rangplätze vergeben; die optische Reihung der Länder auf gleichem Rangplatz folgt dann der alphabetischen Reihenfolge der Ländernamen *im Englischen* (daher z. B. in der deutschen Version auf Rang 49 Zypern – engl. Cyprus – vor Georgien, Grenada und Ruanda, die mit gleichem Punktwert auf demselben Rang stehen). Die Rangziffer für das Land mit dem nächstniedrigeren Punktwert wird so vergeben, als seien die Rangplätze Land für Land durchgezählt worden. Im CPI 2023 zum Beispiel folgt, nachdem Zypern, Georgien, Grenada und Ruanda sämtlich auf Rang 49 platziert sind, Fiji nicht auf Rang 50, sondern auf Rang 53. Damit wird die Position des Landes im Feld der 180 einbezogenen Länder korrekt wiedergegeben, und zugleich stellt diese Verfahrensweise sicher, dass die letzte vergebene Rangziffer (180, für Somalia) der Anzahl der in den Index einbezogenen Länder entspricht.

¹⁶⁵ Heber i. E., Abschn. 1 f.; Hummel/Gerring/Burt 2018, S. 10, m. w. N. Überblick zu Methoden der quantitativen Korruptionsmessung bei Bello y Villarino 2021; s. auch Heber i. E., Abschn. 2. Zum der Messung tatsächlicher Inzidenzen entgegenstehenden Problem des großen, seinerseits allenfalls grob abschätzbaren Dunkelfeldes s. o. Fn. 161.

¹⁶⁶ Zu möglichen Verzerrungen der Wahrnehmung, besonders durch selektive Medienberichterstattung, Della Porta/Ackerman 2002, S. 10. Auch der CPI selbst kann die Wahrnehmung beeinflussen (so auch Rose-Ackerman/Palifka 2016, S. 16). Zu den methodischen Problemen gemischer (aus unterschiedlichen Quellen gebildeter) Wahrnehmungsindizes wie des CPI s. Mungiu-Pippidi 2023, S. 46; Kliche/Thiel 2011, S. 442 ff. Auch Unschärfen, die sich daraus ergeben, dass den diversen »Wahrnehmungen« kein einheitlicher Korruptionsbegriff zugrundeliegt (Power 2020, S. 22, m. w. N.), sind in Rechnung zu stellen. Nur begrenzt aufhebbar Schwächen weisen allerdings auch konkurrierende Methoden empirischer Korruptionsmessung auf, s. Kliche/Thiel 2011, S. 411 ff.

¹⁶⁷ Vgl. Hamilton/Hammer 2018, S. 2, 9 ff. S. auch, trotz differenzierter Kritik, Mungiu-Pippidi 2023, S. 45, für grobe Adäquanz in dem Sinne, dass die erhobene Reputation eines Landes *hardly unfounded* sei, mehr an Genauigkeit von solcher Messung aber nicht geliefert werde; zur Nützlichkeit des CPI primär für den Ländervergleich Mungiu-Pippidi/Dadašov 2016, S. 416 (zum von ihr entwickelten und präferierten Index of public Integrity – IPI – s. u. Text m. Fn. 177 ff.). Der Vorwurf, der CPI gebe nur eine nicht-repräsentative Experten- oder Elitenwahrnehmung wieder (Cobham 2013; Muno 2012, S. 22; für die Möglichkeit von Verzerrungen des Expertenurteils auch Heber i. E., Abschn. 2.1) überzeugt nur begrenzt. Zwar ist mir nicht klar, weshalb Ergebnisse von Befragungen der Allgemeinbevölkerung überhaupt nicht (mehr) einbezogen werden; nach meiner Erinne-

rung aus Recherchen von vor mehr als 10 Jahren war das damals anders. Die befragten Experten und Wirtschaftsakteure stellen in der Tat keinen repräsentativen Bevölkerungsquerschnitt dar, und tatsächlich weichen, wie man kritisch angemerkt hat (Muno 2012, S. 22 ff.), die Ergebnisse des CPI und die Ergebnisse beispielsweise der Eurobarometer-Bevölkerungsumfragen, die die Einschätzung der Befragten zur Verbreitung von Korruption in ihrem Land erheben, im Detail nicht unerheblich voneinander ab, s. u. Text m. Fn. 172 (vgl. auch, zu deutlichen Abweichungen zwischen allgemeiner Lageeinschätzung und persönlicher Kenntnis vom Vorkommen von Korruption, u. Fn. 176). Das bedeutet aber nicht, dass die Ergebnisse von Bevölkerungsumfragen die »objektiv« treffenderen wären (dagegen spricht im Gegenteil, dass sie eine deutlich höhere Volatilität von Jahr zu Jahr aufweisen als die CPI-Werte, s. u. Fn. 191). Experten und *business people* verfügen in manchen Hinsichten über bessere Informationsquellen für Korruption im öffentlichen Sektor als der Durchschnittsbürger. Korruption hat typischerweise (mindestens) einen ihrer Schwerpunkte bei Auftragsvergaben, d. h. in Kontakten mit der Wirtschaft, und richtet hier den größten unmittelbar erkennbaren volkswirtschaftlichen Schaden an. Selbstverständlich kann das Urteil von Experten und Wirtschaftsakteuren durch deren Informationsquellen verzerrt sein; das gilt aber auch für das Urteil »der Allgemeinbevölkerung«, auch eines repräsentativen Ausschnitts, z. B. wegen des vergleichsweise höheren Maßes an *Social-Media*-Nutzung. Unabhängig davon liegt der Vorwurf, mangels Repräsentativität der Befragten werde nicht erfasst, inwieweit Korruption im jeweiligen Land die Leute betreffe (Cobham 2013), neben der Sache. Korruption bei Auftragsvergaben in der Wirtschaft, in parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren oder in der Justiz betrifft »die Leute« auch dann, wenn sie persönlich an den jeweiligen konkreten Vorgängen in keiner Weise beteiligt sind und nichts davon mitbekommen. Fraglicher scheint, inwieweit es angemessen ist, dass sich – wie den Angaben zur Methodologie der aggregierten Einzelindizes zu entnehmen – die Befragungen, deren Ergebnisse in den CPI einfließen, teilweise nicht unmittelbar auf die Wahrnehmung von Korruption, sondern auf die Wahrnehmung der Existenz gesetzlicher Rahmenbedingungen richten, die als für die Bekämpfung von Korruption relevant erachtet werden. Das ist mit dem Risiko verbunden, dass verbesserte Ergebnisse auf bloß papierernen Veränderungen beruhen (für entsprechende Kritik am – aus anderen Gründen mittlerweile eingestellten – »Doing Business«-Index s. u. Text mit Fn. 564). Die Dimension der für die Ukraine erzielten Verbesserungen im CPI 2023 ist dafür möglicherweise ein Beispiel, s. u. Text vor Fn. 251. Allerdings dürften solche Papiereffekte gesetzlicher Reformen nicht von Dauer sein, wenn ihnen nicht über kurz oder lang auch reale Verbesserungen folgen und sie dann als bloße Papiereffekte erkannt werden. Für Kritik am CPI dahingehend, dass er nur Alltagskorruption und Korruption auf der Grundlage von *state capture* und damit allein Formen der *bottom-up*-Korruption erfasse, nicht dagegen die in Osteuropa herrschende *top-down*-Korruption, auf die die dem CPI zugrundeliegende Betrachtung von Korruption als Devianz (abweichendes Verhalten), die die maßgebenden Staatsorgane zu bekämpfen wünschen, nicht passe, Madlovics / Magyar 2019, S. 104 ff. und passim. Der CPI erfasst jedoch keineswegs nur *bottom-up*-Korruption. Richtig ist die Feststellung (bei Madlovics / Magyar 2019, S. 106), dass Vorschläge zur Abhilfe durch geeignete Rechtssetzung häufig auf das Problem stoßen, dass die dafür Zuständigen an solcher Abhilfe kein Interesse haben (dazu und zu den daraus folgenden Schwierigkeiten wirksamer Korruptionsbekämpfung Mungiu-Pippidi 2023, S. 32 u. passim). Inwiefern das aber bereits den CPI als bloßes Messinstrument diskreditieren soll, bleibt unerfindlich, und die behauptete Ungeeignetheit zur Identifikation einer Korruption »von oben« (insb. S. 116 ff.) wird, ebenso wie die Unterscheidung zwischen *state capture* und *top-down-corruption*, unzureichend plausibilisiert. Die Kritik des CPI als neokoloniales Unternehmen (de Maria 2008) zeigt – abgesehen von dem Hinweis auf unzureichende Transparenz der Methodik einfließender Untersuchungen – zur Validität des Index nichts über die o. g. Kritiken und anerkannten Grenzen seiner Aussagekraft Hinausgehendes auf (zur allgemeineren Diskussion über Antikorruption als neokoloniales Projekt u. Fn. 436). Andere Indizes als der CPI kommen, mit im Einzelnen unterschiedlichen Ansätzen und teilweise, indem sie unter anderem – aber nur als

eine von mehreren Quellen – den CPI verwenden, oft zu sehr ähnlichen Ergebnissen wie dieser, s. z. B. für ein Ranking anhand der »Control of Corruption«-Daten der Weltbank Global Economy 2022; für die Feststellung, dass auch die unterschiedlichen Erhebungen, die in den CPI *eingehen*, im relativen Länderranking zu sehr ähnlichen Ergebnissen führen, Manow 2003, S. 243.

¹⁶⁸ Vgl. Manow 2003, S. 243 f. (dort auch der richtige, inzwischen aber weitgehend obsolet gewordene Hinweis auf begrenzte intertemporale Aussagefähigkeit von CPI-Rangplatzvergleichen angesichts der damals noch im Gange befindlichen jährlichen deutlichen Erweiterungen des CPI um neu aufgenommene Länder; die absoluten Werte, auf denen die Rangplatzzuweisung beruhte, waren von dieser Veränderung ohnehin nicht betroffen. Auch hier ist eine intertemporale Vergleichbarkeit allerdings wegen vorkommender Veränderungen der Methodik (ab CPI 2012) und des Sets an einfließenden Untersuchungen nicht uneingeschränkt gegeben).

¹⁶⁹ Beim CPI wird dies dadurch begünstigt, dass die zugrundeliegenden Befragungen sich z. T. nicht auf unmittelbare Korruptionseinschätzungen oder -erfahrungen, sondern auf als korruptionsrelevant angesehene institutionelle Rahmenbedingungen richten, s. o. Fn. 167.

¹⁷⁰ S. z. B. den Vergleich verschiedener Indizes für sechs Länder bei Rose-Ackerman/Palifka 2016, S. 46 ff., mit einer erstaunlichen Ausnahme für den Sudan, für den die Ergebnisse sieben unterschiedlicher Indizes bis in Extreme auseinanderfielen. Mich hatte vor gut zehn Jahren eine enorme Diskrepanz zwischen einerseits den Werten des CPI und andererseits denen des – gleichfalls von Transparency International herausgegebenen, auf Umfragen in der jeweiligen Bevölkerung beruhenden – *Global Corruption Barometer* für Deutschland und Afghanistan im Verhältnis zueinander überrascht. Danach wurden in Afghanistan – einem der drei damaligen Schlusslichter des CPI – etliche Sektoren, wie der öffentliche Dienst, die Parlamente und die politischen Parteien, von einem geringeren Prozentsatz der Befragten für korrupt oder extrem korrupt gehalten als in Deutschland. Zu Berichten, wonach sich in Afghanistan inzwischen die Taliban Sympathien durch Bekämpfung gewisser Formen der Alltagskorruption erworben haben, s. Haneke 2023.

¹⁷¹ Europäische Kommission 2014a, S. 6; s. auch die dort wiedergegebenen Umfragedaten zum wahrgenommenen Korruptionsniveau und zu selbst erfahrenen Bestechungsgeldangeboten in den verschiedenen Mitgliedstaaten. Für hohe Korrelation der Daten des *Control of Corruption Indicator* der Weltbank mit denen des CPI Rose-Ackerman/Palifka 2016, S. 16, 19.

¹⁷² European Commission 2024d, S. 5, Tabelle QD2. Reiht man die diesbezüglichen Länderergebnisse der Eurobarometer-Umfrage danach, wie groß der Prozentsatz der Befragten ist, die Korruption in ihrem Land für »sehr verbreitet« oder »ziemlich verbreitet« halten (Tabelle QD2, Spalte »Gesamt ›Verbreitet«), und vergleicht die Reihung mit der der EU-Mitgliedstaaten im CPI, ergeben sich neben Übereinstimmungen auch durchaus auffällige Unterschiede. Betrachtet man zum Beispiel die sechs danach für am wenigsten korrupt und die sechs für am korruptesten gehaltenen Länder, so sind beim Eurobarometer die Mitglieder der EU-Spitzengruppe weitgehend – nicht ganz – dieselben, aber es gibt Abweichungen in der Reihenfolge: Integritätsspitzenreiter sind laut Eurobarometer (in dieser Reihenfolge) Finnland, Dänemark, Luxemburg, Schweden, Deutschland und *Estland* (statt wie im CPI Dänemark, Finnland, Schweden, *Niederlande*, Deutschland und Luxemburg). Bei den EU-Schlusslichtern sind die Unterschiede größer, hier gibt es mehr Variation nicht nur hinsichtlich der Reihenfolge, sondern auch was die Mitgliedschaft in der Sechsergruppe angeht: Nach den Eurobarometer-Ergebnissen sind die Schlusslichter, wieder in absteigender Reihenfolge, *Zypern*, Kroatien, Malta, *Slowenien*, *Portugal* und, von seinen Bewohnern am kritischsten gesehen, Griechenland (statt wie im CPI Malta, Kroatien, Griechenland, *Rumänien*, *Bulgarien* und *Ungarn*). Das Nord-Süd-Gefälle bleibt also erhalten, aber im Detail ergeben sich für eine Reihe von Ländern doch deutliche Unterschiede. Man könnte bei der Auswertung der Eurobarometer-Umfrage natürlich auch anders ansetzen und die Reihung z. B. allein anhand der »sehr verbreitet«-Einschätzungen vornehmen oder auf die »sehr selten«-Einschätzungen oder die Summe

der Einschätzungen als entweder »ziemlich selten« oder »sehr selten« abstellen (auch im letzteren Fall käme das nicht ganz auf dasselbe heraus wie die Reihung anhand der summierten Einschätzungen als »sehr« oder »ziemlich« verbreitet, weil in der Eurobarometer-Umfrage daneben noch die Antworten »weiß nicht« und »es gibt keine Korruption« möglich waren; für die letztere Einschätzung sind allerdings bei fast allen Ländern null Prozent Zustimmung vermerkt). Auch wenn sich bei anderem Auswertungsansatz die Ergebnisse ein wenig verschieben könnten, bliebe es aber doch dabei, dass für einige Länder die Ergebnisse sehr deutlich von denen des CPI abweichen, z. B. in der hier betrachteten Auswahl für Estland, Ungarn, Bulgarien und Rumänien deutlich nach oben, dagegen für Griechenland, Portugal und Slowenien deutlich nach unten.

¹⁷³ Unter den Staaten des Mittleren Ostens und Nordafrikas nehmen die Vereinigten Arabischen Emirate im CPI noch den besten Platz ein (2023: Rang 26).

¹⁷⁴ Punktwerte 2015 bis 2017: 81; 2018 bis 2021: 80; 2022: 79; 2023: 78. Dass das Bundeskriminalamt für das Jahr 2022 eine deutlich gesunkene Anzahl polizeilich registrierter Korruptionsstraftaten feststellen konnte, ist nicht mit entsprechend gesunkener Korruption zu erklären, sondern wird auf den Abschluss der Ermittlungen in einigen größeren, umfangreiche Tatkomplexe umfassenden Verfahren zurückgeführt, Bundeskriminalamt 2023a, S. 4, 6 ff. Für das Jahr 2023 war wieder ein leichter Anstieg zu verzeichnen, s. Bundeskriminalamt 2024c, S. 4.

¹⁷⁵ European Commission 2024d, S. 9, Tabelle QD5.

¹⁷⁶ Die Antworten auf diese Frage (European Commission 2024d, S. 9, Tabelle QD5) liefern auch sonst Ergebnisse, die von dem, was man nach dem CPI (s. u. Text m. Fn. 194) *wie auch* nach den Ergebnissen derselben Eurobarometer-Umfrage zur Einschätzung des Korruptionsniveaus im eigenen Land erwarten würde (s. o. Fn. 162), auf teilweise verblüffende Weise abweichen. Für das EU-Länderdrittel mit den günstigsten Ergebnissen beispielsweise sehen diese wie folgt aus: In Irland gaben vier Prozent, in Italien fünf, in Rumänien sechs, in Polen und Portugal sieben, und in Dänemark und Österreich wie in Deutschland neun Prozent der Befragten an, jemanden zu kennen, der Bestechungsgelder angenommen hat. Portugal, wo dieselben Befragten Korruption in ihrem Land für so verbreitet halten, dass es danach am zweitschlechtesten in der EU dasteht, liegt also nach dem vergleichsweise geringen berichteten Ausmaß der konkreten Kenntnis bestechlicher Personen in der Spitzengruppe. Finnland, sonst immer in der Spitzengruppe, findet sich dagegen mit 12 Prozent bejahenden Antworten auf die Frage nach solcher Kenntnis im Mittelfeld.

¹⁷⁷ Von diesen werden gezielt nur diejenigen erfasst, die als durch menschliches Handeln veränderbar gelten, nicht dagegen z. B. Rohstoffressourcen eines Landes, s., u. a. mit diesem Beispiel, Mungiu-Pippidi 2022a, Abschn. II. Schon daran wird deutlich, dass der Index nicht primär auf möglichst genaue Messung irgendeiner Realie zielt, sondern v. a. auf sein handlungsleitendes Potential hin entwickelt worden ist.

¹⁷⁸ <https://corruptionrisk.org/integrity/>, Abruf 26.8.2024; näher zu dem Index Mungiu-Pippidi/Dadašov 2016; Mungiu-Pippidi 2023, S. 51 ff. sowie auf der angegebenen Webseite unter → About (in der Kopfleiste) → Methodology IPI zu den Grundlagen der Erstellung und über → Rank View zur zum Abrufzeitpunkt 119 Staaten umfassenden Rangliste. Die sechs zugrundegelegten Faktoren werden bezeichnet als *Judicial Independence*, *Budget Transparency*, *e-Citizenship*, *Press Freedom*, *Administrative Transparency* (seit 2021; zuvor: *Administrative Burden*) und *Online Services* (seit 2021; zuvor: *Trade Openness*); zur Interpretation s. die methodologischen Erläuterungen auf den Webseiten des IPI (die einfachsten Erläuterungen finden sich unter → About → Methodology Forecast; weniger erhellend Mungiu-Pippidi/Dadašov 2016, S. 424 f.). Die Verständlichkeit dieser Kategorienbildungen und ihrer Veränderungen im Jahr 2021 wird dadurch erschwert, dass der eine Teil (*Administrative Transparency*, *Online Services* und *Budget Transparency*) die wesentlichen Gelegenheiten zur Korruption erfassen soll und der andere (*Judicial Independence*, *E-Citizenship* und *Freedom of the Press*) die wesentlichen Möglichkeiten, die Nutzung der Gelegenheiten zur Korruption kontrollierend zu beschränken (s. nur Mungiu-Pippidi 2022a, Abschn. II.), die Bezeichnungen dies aber nicht verdeutlichen.

Unter administrativer Transparenz und online-Diensten stellt man sich ja eher Faktoren der Korruptionskontrolle als Faktoren, die Korruptionsgelegenheiten eröffnen, vor; dementsprechend sind diese Faktoren auch operationalisiert. Schon aus diesem Grund überzeugt der theoretische Unterbau der Unterscheidung in korruptionsermöglichende und korruptionskontrollierende Faktoren, die in ein optimales Gleichgewicht zu bringen seien (in allen in dieser Fn. zitierten Publikationen ausgeführt), nicht. Er würde besser weggelassen. Gerade die durch menschliches Handeln veränderbaren korruptionsrelevanten Faktoren lassen sich jeweils sowohl auf ihren Beitrag zur Ermöglichung von Korruption als auch, komplementär, auf ihren Beitrag zu deren Kontrolle hin betrachten; hier handelt es sich jeweils nur um unterschiedliche Blickwinkel, nicht um die Betrachtung unterschiedlicher Gegenstände.

¹⁷⁹ Mungiu-Pippidi 2023, S. 53 (»measuring corruption through its determinants«).

¹⁸⁰ Dieses Unterschiedes wegen würde niemand auf den Gedanken kommen, den Gesundheitszustand einer Bevölkerung auf die angesprochene indirekte Weise zu messen; Daten zum gesundheitsrelevanten Verhalten werden nicht zur Messung von Gesundheit, sondern zur Bestimmung der Relevanz bestimmter Verhaltensweisen für die – nach anderen Kriterien bemessene – Gesundheit erhoben.

¹⁸¹ Kritisch auch Bello y Villarino 2021, S. 727f. Zu dem Problem, dass für die Beurteilung der gesetzlichen Rahmenbedingungen eine Papierform maßgeblich sein kann, die mit den Realitäten wenig zu tun hat, s. o. Fn. 167.

¹⁸² Unter anderem stehen hinsichtlich der richterlichen Unabhängigkeit – vom Spitzenreiter Finnland aus gesehen in dieser Reihenfolge – Uruguay, Botswana, Saudi-Arabien, Estland, Qatar und Ägypten besser da als Deutschland; kritisch zur Datenbasis bei diesem Faktor auch Bello y Villarino 2021, S. 727.

¹⁸³ S. auch Bello y Villarino 2021, S. 728, m.w.N. (»arbitrariness of the ponderation of the different elements of the IPI«; so werde etwa der Faktor Budgettransparenz als ebenso wichtig behandelt wie die richterliche Unabhängigkeit).

¹⁸⁴ Mungiu-Pippidi 2023, S. 26.

¹⁸⁵ Vom *Rank view* (Fn. 178) aus lassen sich über den Button *Filters* die IPI-Ranglisten für die einzelnen Faktoren (Fn. 178) aufrufen. Diese sind im Gegensatz zur Gesamtrangliste nicht nummeriert, die obigen Angaben zur deutschen Position auf den Ranglisten für *online services* und Verwaltungstransparenz beruhen daher auf eigener Zählung.

¹⁸⁶ Die Einstufung zu den *online services* beruht auf UN-Daten, die zur Verwaltungstransparenz auf einem von der Arbeitsgruppe um Alina Mungiu-Pippidi erstellten »T-Index«; zu den hier einfließenden Daten und weiteren methodischen Aspekten dieses Sub-Indexes Mungiu-Pippidi (Hrsg.) 2023, S. 8 ff.

¹⁸⁷ S. u., Abschn. Aktuelle Risikofaktoren, Text nach Fn. 429 ff.

¹⁸⁸ Für die mit enger ökonomischer und sozialer Verflechtung innerhalb der EU verbundene Wahrscheinlichkeit, dass »der Virus der Korruption die – rechtlich wie tatsächlich durchlässigen – Grenzen der Mitgliedstaaten überschreitet«, Kubiciel 2014, S. 8. Zum Ansteckungspotential von Korruption allg. s. auch u. Text m. Fn. 431.

¹⁸⁹ European Commission 2024d, S. 5, Tab. QD2, Kolumne »Sehr verbreitet«.

¹⁹⁰ European Commission 2024d, S. 5, Tabelle QD2, Kolumne »Gesamt ›Verbreitet«.

¹⁹¹ Gegenüber der zurückliegenden Befragung im April/Mai 2023 hatte sich die Einschätzung von Korruption als im eigenen Land »sehr verbreitet« um zwischen –4 (für Griechenland) und +26 (!) Prozentpunkte (für Slowenien) verändert, wobei die Veränderung für Slowenien weit aus dem Rahmen fiel (die nächstbedeutenden Veränderungen nach oben betragen 10 Prozentpunkte für Luxemburg und 8 für Zypern und Schweden); für die Mehrzahl der Länder bewegte sich der Unterschied zum Vorjahr zwischen einem und fünf Prozentpunkten auf- oder abwärts, s. European Commission 2024d, S. 5, Tabelle QD2, Kolumne »Sehr verbreitet« (weil sie teilweise so krass ausfallen, habe ich die Angaben, um sicherzugehen, dass ich sie richtig interpretiere, durch eigenen Vergleich mit den Ergebnissen der Vorjahresbefragung verifiziert). Bei den die Antwortkategorien »Sehr verbreitet« und »Ziemlich verbreitet« zusammenfassenden Prozentwerten sind die Schwankungen im Vergleich zum Vorjahr immer noch wesentlich größer als z. B. die

Volatilität von Jahr zu Jahr bei den CPI-Werten, aber natürlich deutlich geringer (s. ebd., Kolumne »Gesamt ›Verbreitet«) als bei den isolierten »Sehr verbreitet«-Antworten, weil *ein Teil* der dortigen Erhöhung durch Verringerung bei den »Ziemlich verbreitet«-Antworten ausgeglichen wird, also nur durch Verschiebung zwischen diesen beiden Kategorien zustandekommt.

¹⁹² European Commission 2024d, S. 9 Tab. QD5; zur Inkohärenz der Daten o. Fn. 176.

¹⁹³ Bei gut der Hälfte der Länder hat sich der Prozentsatz der Befragten, die angeben, jemand Bestechlichen zu kennen, im Vergleich zum Vorjahr nur um einen oder zwei Punkte nach oben oder unten oder – in einem Fall – überhaupt nicht verändert; es kommen aber auch Veränderungen bis zu minus acht (Slowakische Republik) und plus neun (Malta) Prozentpunkte vor, s. European Commission 2024, S. 9, Tabelle QD5.

¹⁹⁴ Die Rangplätze sagen über das absolute Niveau, das die Korruption nach Wahrnehmung der Befragten im jeweiligen Land aufweist, wenig aus, weil die Verteilung der Ränge von der Verteilung der absoluten Werte stark abweicht. So besagt z. B. ein mittlerer Rangplatz nicht, dass die wahrgenommene Korruption auf mittlerem Niveau liegt, denn mehr als zwei Drittel aller im CPI erfassten Länder liegen dem absoluten Punktwert nach unterhalb der Mitte zwischen den Extremwerten. Im CPI 2023 zum Beispiel haben von den 180 erfassten Ländern alle Länder vom 59. Rangplatz an abwärts einen Punktwert unterhalb von 50. Die nachfolgenden Angaben beziehen sich ebenfalls auf den CPI 2023.

¹⁹⁵ Dänemark, Finnland und Schweden finden sich von der ersten Veröffentlichung des Index, 1995, an bis 2023 stets auf den ersten sechs, oft auf den ersten vier Plätzen. Am weitest häufigsten stand, wie auch 2023, Dänemark auf Platz 1 der Rangliste (2013 zusammen mit Neuseeland), etliche Male Finnland oder Neuseeland und einmal Island.

¹⁹⁶ Letland und Spanien: 60; Tschechien: 57; Italien, Slowenien: jeweils 56; Polen, Slowakei: jeweils 54; Zypern: 53; Malta: 51; Kroatien: 50; Griechenland: 49; Rumänien: 46; Bulgarien: 45; Ungarn: 42.

¹⁹⁷ S. i. E. Fn. 196.

¹⁹⁸ Zur Wahl des Vergleichsjahrs 2012, zu dem die Daten im CPI 2023 ohne weitere Recherche bereitliegen, s. o. Textabsatz mit Fn. 163 f. (am Ende).

¹⁹⁹ Bei zwei Mitgliedstaaten – Dänemark und Frankreich – hat der Punktwert sich im Verhältnis der genannten CPI-Jahrgänge nicht geändert.

²⁰⁰ European Commission 2024d; zur Einschätzung der Korruptionsverbreitung dort S. 5, Tabelle QD2, Kolumne »Gesamt ›Verbreitet«, zu den Antworten auf die Frage nach persönlicher Kenntnis bestechlicher Personen S. 9, Tabelle QD5 (Griechenland: 32 % der Befragten). Nicht für alle EU-Mitgliedstaaten passen die Antwortergebnisse bei der Frage nach der Einschätzung der Korruptionsverbreitung im eigenen Land und bei der Frage nach persönlicher Kenntnis einer Person, die Bestechungsgeld annimmt oder angenommen hat, so gut zusammen, s. o. Fn. 176. S. außerdem zu den teilweise deutlichen Abweichungen zwischen den im Eurobarometer abgefragten Einschätzungen zur Korruptionsverbreitung und der Korruptionswahrnehmung im CPI o. Text m. Fn. 172. Illustrativ zu massiver Korruption, die Gewalt gegen Personen, die sich ihr entgegenstellen, einschließt, auf Mykonos im Zusammenhang mit dem dortigen Immobiliensektor Martens 2024e. Vgl. Mungiu-Pippidi 2020, S. 105: »... there is little difference between younger EU members in the east and the older Mediterranean members: longer socialization within the EU seems hardly to have mattered«.

²⁰¹ Art. 49 Abs. 1 Satz 1 EUV; wörtlich: »Jeder europäische Staat, der die in Artikel 2 genannten Werte achtet und sich für ihre Förderung einsetzt, kann beantragen, Mitglied der Union zu werden.« Der in Bezug genommene Art. 2 EUV lautet: »Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnet.« Zu den sogenannten »Kopenhagen-Kriterien« für die Aufnahme neuer Mitglieder s. u. Text m. Fn. 263.

²⁰² S. dazu, dass die Vorschrift keinen Beitrittsanspruch verschafft, Geiger/Khan 2023, Rn. 2 zu Art. 49 EUV; Calliess 2023, S. 781; Brauneck 2022, S. 972; Lorenzmeier 2022, S. 390; Pechstein 2018, Rn. 2 zu Art. 49 EUV; Ohler 2017, Rn. 24 zu Art. 49; Rötting 2009, S. 39, m.w.N., und 270. Sie räumt aber jedenfalls ein Recht auf Antragstellung (Pechstein, ebd.) und dementsprechend einen Anspruch auf Befassung mit dem Antrag und Bescheidung ein; vgl. auch Calliess 2023, S. 781: »Anspruch auf eine transparente politische Entscheidung« im Lichte der Kriterien des Art. 49 EUV. Zur Frage weiterreichender Verfahrensrechte Rötting 2009, S. 42 ff. (dort S. 270 darüber hinaus für die Annahme eines Rechtsanspruchs auf ermessensfehlerfreie Entscheidung).

²⁰³ Die explizite »Erweiterungsstrategie«, zu der die Europäische Kommission im Jahr 2014 einen Statusbericht und Überlegungen zu den anstehenden Herausforderungen vorgelegt hat (Europäische Kommission 2014b), richtete sich damals auf die sechs Länder des westlichen Balkan – Albanien, Bosnien und Herzegowina. Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien (heute: Nordmazedonien), Kosovo, Montenegro und Serbien – sowie die Türkei und Island. Die Beitrittsverhandlungen mit Island, das seinen Beitrittsantrag später zurückzog (s. u. Text m. Fn. 205), waren auf Wunsch der isländischen Regierung bereits seit 2013 ausgesetzt. Die Kommission warb damals für ihre Erweiterungsstrategie unter anderem mit dem Argument, die Erweiterung Sorge für mehr Sicherheit in Europa. Angestrebt werde nämlich die »Festigung der Rechtsstaatlichkeit« in den beitriftswilligen Ländern, »um die Auswirkungen der grenzüberschreitenden Kriminalität einzudämmen« (Europäische Kommission 2014b, S. 4). Die Ukraine kam in dem damaligen Kommissionspapier noch nicht vor. Dass das im September 2014 vom Europäischen Parlament ratifizierte Assoziierungsabkommen mit der Ukraine (Europäisches Parlament 2014) von Vielen als Schritt in diese Richtung gesehen wurde, war aber kein Geheimnis. Kommissionspräsident Barroso zeigte sich schon damals offen für die Eröffnung einer konkreten Beitrittsperspektive, s. Schult 2014. Der Berichterstatter für das Assoziierungsabkommen im Europäischen Parlament, Jacek Saryusz-Wolski (PL), hob im Zusammenhang mit der Ratifizierung hervor, dass das Abkommen »nicht das endgültige Ziel in den Beziehungen zwischen der EU und der Ukraine« sei (zitiert in Europäisches Parlament 2014). Der damalige ukrainische Präsident Petro Poroschenko visitierte nach Agenturmeldungen aus dem September 2014 einen Beitrittsantrag für das Jahr 2020 an.

²⁰⁴ Zu den geringen Beitrittsanreizen für Staaten mit guter *governance* und dem – bei durchaus gegebenem Interesse an schwächeren Assoziations- und Kooperationsformen – korrespondierenden Desinteresse an einer Vollmitgliedschaft Schimmelfennig 2016, S. 793 f., m.w.N.

²⁰⁵ Zum Widerruf des 2009 gestellten isländischen Beitrittsantrags im Jahr 2015 s. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/negotiations-status/ice-land_en, Abruf 11.8.2024.

²⁰⁶ S. nur Europäische Kommission 2023f, S. 1, 4 f.

²⁰⁷ Den institutionellen Anpassungsbedarf thematisiert die Gemeinsame Erklärung des französischen Staatspräsidenten und des deutschen Bundeskanzlers zum 60. Jahrestag des Élysée-Vertrags, Macron/Scholz 2023: »Wir streben schnelle und konkrete Fortschritte im EU-Erweiterungsprozess an. Gleichzeitig müssen wir sicherstellen, dass eine erweiterte Europäische Union handlungsfähig bleibt, mit effizienteren Institutionen und schnelleren Entscheidungsprozessen, insbesondere durch die Ausweitung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen im Rat.« Für die Notwendigkeit von Einschränkungen des Einstimmigkeitsprinzips s. statt vieler auch Europäisches Parlament 2023g (näher u. Fn. 208); Wrobel 2024 (»Flexibilisierung des Abstimmungsverfahrens ... dringend notwendig«); Calliess 2023, S. 783 f. Weitere Problemfelder sind u. a. die nicht beliebig weiter ausdehnungsfähige Größe der Kommission, in der bislang jeder Mitgliedstaat einen Kommissar stellt, und die fällige Umverteilung der Finanzmittel, die – besonders für den Fall des Beitritts eines großen Agrarlandes wie der Ukraine – großes Spannungspotential birgt.

²⁰⁸ Eine Reihe von Brückenklauseln (auch als *Passerelle*-Klauseln bezeichnet) erlaubt den Übergang von vertraglich vorgesehener Einstimmigkeit zum Entscheiden mit qualifizierter Mehrheit; die betreffenden Beschlüsse müssen jeweils einstimmig gefasst wer-

den, s. Art. 48 Abs. 7 EUV, Art. 31 Abs. 3, 81 Abs. 3, 153 Abs. 2, AEUV, 192 Abs. 2, 312 Abs. 2, 333 Abs. 2 EUV. Für die Nutzung dieser Klauseln und für Vertragsänderungen im Sinne der Aufgabe des Einstimmigkeitsprinzips, unter anderem dahingehend, dass die Nutzung der Passerelle-Klauseln nicht länger Einstimmigkeit erfordern soll – nicht nur im Hinblick auf künftige Erweiterungen der EU, sondern auch im Hinblick auf aktuelle Herausforderungen und Bedrohungen, darunter Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine – Europäisches Parlament 2023g; für einige konkrete Vertragsänderungsvorschläge dazu Europäisches Parlament 2023h. Nach Philipp 2023, S. 731, handelt es sich bei der in den Passerelle-Klauseln vorgesehenen »Nutzung der Einstimmigkeit zur Überwindung der Einstimmigkeit« um ein »offenkundig widersprüchliche[s] Erfordernis«. Um einen Widerspruch handelt es sich hier aber keineswegs, sondern um einen schlichten Schutz der vertraglichen Einstimmigkeitsregeln.

²⁰⁹ Für die Feststellung, dass schon die bisherigen Erweiterungen der EU »ihr Innengefüge spannungsreicher« haben werden lassen und der »Grundkonsens zwischen den Mitgliedstaaten ... brüchiger« wird, Piepenschneider 2022, S. 330.

²¹⁰ S. o. Fn. 164.

²¹¹ Georgien rangiert mit 53 Punkten gleichauf mit Zypern und steht damit sogar besser da als sechs EU-Mitglieder (Malta, Kroatien, Griechenland, Rumänien, Bulgarien und Ungarn mit Punktwerten zwischen 55 und 42). S. allerdings, mit desaströsen Befunden zur systemischen Korruption in Georgien (»state capture«), Civil.ge 2024. Montenegro liegt mit 46 Punkten gleichauf mit Rumänien, um einen Punkt vor Bulgarien und um vier Punkte vor Ungarn. Moldawien und Nordmazedonien weisen denselben Punktwert wie das derzeitige EU-Schlusslicht im CPI, Ungarn (42), auf.

²¹² Zum Problem der ungesicherten Stabilität der eingeschlagenen Entwicklungsrichtung weiter unten; speziell zu Georgien dort Text m. Fn. 255.

²¹³ Kosovo 41 Punkte, Albanien 37, Serbien ebenso wie die Ukraine 36, Bosnien und Herzegowina 35, Türkei 34.

²¹⁴ Georgien +1, Albanien +4, Montenegro +5, Moldawien +6, Kosovo +7, Ukraine +10 (zur Ukraine näher u. Text m. Fn. 226 ff.), Normazedonien –1, Serbien –3, Bosnien und Herzegowina –7, Türkei –15.

²¹⁵ Statt von *failed states* wird heute offiziell meist von *fragile states* gesprochen. Das mag die Kommunikation mit den betroffenen Staaten erleichtern und deshalb in diplomatischen Kontexten sinnvoll sein. Der früher verwendete Ausdruck bringt allerdings besser zum Ausdruck, was gemeint ist: Staaten, denen die Erfüllung elementarster Staatsaufgaben, auch die Durchsetzung eines staatlichen Gewaltmonopols, in weitem Umfang nicht gelingt.

²¹⁶ Zum IPI (<https://corruptionrisk.org/integrity/>, Abruf 26.8.2024) näher o. Text m. Fn. 177 ff. Polen steht mit 6,66 Punkten auf Rang 50, Ungarn mit 6,45 Punkten auf Rang 55 und Griechenland mit 6,44 Punkten auf Rang 56 von 119.

²¹⁷ Ende August 2012 betrug der tatsächliche Personalbestand noch 2170 Bedienstete, darunter 1201 internationale Mitarbeiter (Europäischer Rechnungshof 2012, S. 52). In den ersten vier Jahren des Mandats war EULEX mit ca. 3300 Stellen ausgestattet, von denen ungefähr 2000 für internationale und 1300 für kosovarische Kräfte vorgesehen waren, Capussella 2015, S. 114.

²¹⁸ Europäischer Rechnungshof 2012; Jacqué 2015a und 2015b.

²¹⁹ Annex 3 zum Jacqué-Bericht, Jacqué 2015b, S. 75.

²²⁰ S. Jacqué 2015a, S. 7, wo zu der 2013 eingeleiteten internen Untersuchung von Korruptionsvorwürfen festgestellt wird, dass nicht geklärt werden konnte, ob über Korruptionsvorwürfe aus dem Jahr 2012 nach Brüssel berichtet wurde, und dass über eine 2013 zu den Vorwürfen eingeleitete Untersuchung außer dem Leiter der Mission, seinem Stellvertreter, dem *Civilian Operations Commander* und den Mitgliedern des Untersuchungsteams (damals) niemand in Pristina oder Brüssel informiert wurde. Annex 3 zum Jacqué-Bericht vermerkt für April 2014, dass Information an die Medien durchgestochen wurde (Jacqué 2015b, S. 76: »info on the existence of an investigation leaked to the media«).

²²¹ Europäischer Rechnungshof 2012 (zur mangelnden Wirksamkeit bei der Bekämp-

fung von Korruption und organisierter Kriminalität S. 15 ff., 21 ff., 35; zum unzureichenden Management – in diplomatischer Sprache – S. 67 ff., 35); Jacqué 2015a und 2015b. Kritisch zu dem Jacqué-Bericht im Hinblick auf die Anwendung der menschenrechtlichen Standards für den Whistleblowerschutz auf die britische Staatsanwältin, die die an die Medien gelangten Vorwürfe erhoben hatte, denen der Bericht nachgehen sollte, Kusari 2015. Zu den Anschuldigungen in Bezug auf Korruption bei EULEX s. aus der Presse statt vieler Wöfl 2014; Kokot 2014; Ernst 2017. Sehr kritische Evaluation der EULEX-Mission bei Capussela 2015, S. 112 ff.

²²² Jacqué 2015a, S. 12.

²²³ Zum Ende des operativen Mandats und zum Weiterbetrieb von *monitoring, mentoring, and advising activities* s. EULEX-Webseite <https://www.EULEX-kosovo.eu/?page=2,60>, Abruf 26.8.2024. Die heutige maximale personelle Ausrüstung wird dort mit 396 Mitarbeitern angegeben (*authorised strength: up to 396 staff members*). Zum Monitoring s. den Jahresbericht 2022 (EULEX 2022) und vorausgegangene Berichte. Kritik dahingehend, dass von vornherein zu viele Ressourcen in die beratenden und zu wenige in die operativen Funktionen gesteckt worden seien, und Kritik an grob unzureichender Bekämpfung der organisierten Kriminalität bei Capussela 2015, S. 115 ff., 133 ff.

²²⁴ Martens 2024a.

²²⁵ Dazu Martens 2024a.

²²⁶ Erläuterung der Indizes aus unterschiedlichen Quellen, auf deren Grundlage der CPI-Wert 2023 für die Ukraine ermittelt ist, bei Kalitenko 2024.

²²⁷ Zu Krieg als hochgradig korruptionsförderndem Faktor u. Text m. Fn. 513.

²²⁸ S. etwa Europäischer Rechnungshof 2021, S. 71 für eine eigene, auf den Werten des Transparency-CPI und des Weltbank-Indexes für Korruptionskontrolle basierende Berechnung. Nach einer in Zusammenarbeit mit dem dänischen Außenministerium erstellten und von der EU unterstützten Untersuchung, die sich auf Befragungen in den Jahren 2017 bis 2022 stützt, ist nach Einschätzung sowohl der Bevölkerung als auch nach Einschätzungen aus der Wirtschaft (*Business*) in diesem Zeitraum die Korruption in der Ukraine moderat zurückgegangen: auf einer Skala von 1 (*no corruption*) bis 5 (*very prevalent corruption*) von 4,49 auf 4,25 (Bevölkerung) bzw. von 4,52 auf 3,98 (*Business*), s. Info Sapiens 2023, S. 11; die Effektivität der staatlichen Korruptionsbekämpfung wird 2022 ausgeprägt günstiger beurteilt als im Vorjahr, ebd. S. 15 f., und die berichtete persönliche Erfahrung mit Korruption öffentlicher Stellen ist von 2021 auf 2022 überwiegend deutlich rückläufig (bei allerdings zugleich auch gesunkener Interaktionsdichte), kaum bzw. überhaupt nicht allerdings im Justizbereich und bei den Steuerbehörden, ebd. S. 23 ff., 43, 46 (für allgemein deutlich rückläufige Begegnung mit Korruption 2020–2022 auch S. 50); stark schwankend und weit auseinanderfallend der Anteil der Befragten aus Bevölkerung und Unternehmen, die für die zurückliegenden zwölf Monate die Korruption als zu- oder abnehmend einschätzen (Bevölkerung 2022: 29,2 % für Zunahme, 15,5 % für Abnahme; *Business* 2022: 16 % für Zunahme, 45,7 % für Abnahme) ebd. S. 12. Für die Annahme eines 2014 verbesserten / wirksameren Kampfes gegen die Korruption in der Ukraine s. statt vieler Klein / Nelles 2023, S. 2 f.; Schwung 2023; Gorodnichenko / Guz / Sologub 2022; zu Fortschritten gerade in jüngster Zeit auch Transparency International Ukraine / Basel Institute on Governance 2024; Naber 2023.

²²⁹ National Democratic Institute 2024, S. 17 (zu q19).

²³⁰ Dazu Mungiu-Pippidi 2022b. Diese Transparenz ist notwendig, reicht aber allein nicht aus; hinzukommen muss wirksame Verantwortlichkeit, insbesondere Sanktionen bei Verstößen, an der es nach Feststellung der Verfasserin (ebd.) noch fehlt.

²³¹ Über all dies, einschließlich damit zusammenhängender Verhaftungen, wurde auch in Deutschland recht intensiv berichtet, s. z. B. Brüggemann 2023; Hassel 2023a; ders. 2023b; ders. 2023d; ders. 2023e; ders. 2023g; Klein / Nelles 2023, S. 4 f.; Magasowa 2023a; Naber 2023; aus dem Ausland z. B. Harding 2024; zum Bestechungsskandal beim Obersten Gerichtshof s. auch u. Text m. Fn. 575.

²³² Polityuk / Harmash 2024.

²³³ Hier fehlt es auch an einer Berichterstattung, die die betreffenden Verfahren systematisch weiterverfolgt.

²³⁴ Culverwell 2024.

²³⁵ So Hassel 2023d.

²³⁶ National Democratic Institute 2024, S. 18 (zu q20); noch vor Parlament und Regierung rangiert der Zoll. Die Justiz war nicht im Antwortangebot. Zu den auswählbaren Bereichen gehörten neben Zoll, Regierung und Parlament die Polizei, das Gesundheitswesen, die Lokalregierungen, die Armee, die Wirtschaft, die Medien und das Bildungswesen (hier wie in der Ergebnistabelle, ebd., in absteigender Reihenfolge der häufigsten Nennungen aufgeführt).

²³⁷ Klein/Nelles 2023, S. 3 f.; s. auch, zu verfassungsrechtlich bedenklichen präsidentiellen Nutzungen der Sonderkompetenzen des Nationalen Sicherheits- und Verteidigungsrats, Panasyuk 2024.

²³⁸ ²³⁸ Für die genannten Behörden Schuller 2017 (auch dazu, dass damals beide als effektiv galten); s. auch Klein 2023, S. 2 f.; zu NABU und SAPO OECD 2017, S. 11 f.; zum NABU positiv Europäischer Rechnungshof 2021, S. 54 ff.; s. auch Schöberlein 2020, S. 27 ff. Laut Umfrage geht NABU nach Meinung von 37 % der Befragten effektiv gegen Korruption vor; 24 % der Befragten sind gegenteiliger Auffassung, National Democratic Institute 2024, S. 19 (zu q21). Zum für Fälle von Korruption auf hoher Ebene zuständigen Obersten Antikorruptionsgericht Kokhan 2019, S. 13 (Ernennung der Richter durch Präsident Poroschenko am 11.4.2019; erste Sitzung des Gerichts am 7.5.2017) und, für bis September 2020 erfolgte 16 Verurteilungen und einen Freispruch durch dieses Gericht, Europäischer Rechnungshof 2021, S. 57 f.; laut Umfrage nehmen allerdings nur 19 % der Befragten an, das Gericht gehe effektiv gegen Korruption vor, während 28 % sich gegenteilig äußern, National Democratic Institute 2024, S. 19 (zu q21). Zu Prozorro finden sich bereits aus den Jahren 2018 und 2019 Artikel auf den Webseiten von Transparency International Ukraine, s. z. B. für eine den medizinischen Bereich betreffende Auswertung Transparency International Ukraine 2018; laut der ukrainischen Version des Wikipedia-Artikels »Prozorro« (Прозоро, Abruf 26.8.2024) ist das System für die Behörden seit 1.4.2016 (zentrale Behörden) bzw. 1.8.2016 (alle anderen öffentlichen Kunden) verpflichtend. Zu transparenten Vermögenserklärungen s. World Bank 2021a, S. 232 (das neue, unter Leitung der Nationalen Behörde für Korruptionsprävention (*National Agency for Corruption Prevention*, NACP) implementierte System »became operational in September 2016«); Europäische Kommission 2022i, S. 11: »Seit 2016 gibt es transparente, umfassende elektronische Systeme für Vermögenserklärungen von öffentlichen Bediensteten«; s. dagegen aber Hassel 2017b, wonach das Kiewer Antikorruptionszentrum *Antac* – eine Nichtregierungsorganisation – seit 2016 eine Datenbank aufbaut, die über 11000 ukrainische Politiker und Beamte mit Angaben zu ihrem Vermögen aufführt, was schwerlich nötig gewesen sein dürfte, wenn es bereits in diesem Jahr eine entsprechende staatliche Datenbank gegeben hätte. Zur kriegsbedingten Einschränkung der Pflicht zur Abgabe von Vermögenserklärungen und Suspendierung des öffentlichen Zugangs zu den Vermögenserklärungen und zu einem von Präsident Selenski am 10.1.2023 unterzeichneten Gesetz, das die Verpflichtung und – mit gewissen Einschränkungen – die Publizität des Registers wiederherstellte, nachdem Selenski gegen eine frühere Fassung, die keine Wiederherstellung der Publizität vorsah, auf internationalen Druck – u. a. seitens der EU – ein Veto eingelegt hatte, Khalilova/The Kyiv Independent news desk 2023; s. auch Konkewitsch 2023. Zu begrenzter Wirksamkeit des Systems der Vermögenserklärungen, u. a. mangels erfolgter Verurteilungen nach diesem Gesetz, Europäischer Rechnungshof 2021, S. 52 f. Zur umstrittenen Entscheidung des ukrainischen Verfassungsgerichts, mit der im Oktober 2020 Teile der gesetzlichen Regelungen zu den öffentlichen Vermögenserklärungen ukrainischer Amtsträger für verfassungswidrig erklärt wurden, Derix/Shelkunova 2022, S. 131 ff.; Nekoliak 2020 (das Verfassungsgericht hat sich ukrainischer Antikorruptionsgesetzgebung auch noch in anderen Fällen in den Weg gestellt, s. Europäischer Rechnungshof 2021, S. 36 f., Hinweis auf mitspielende Interessenkonflikte der Mitglieder S. 43). In Selenskis Amtszeit fällt u. a. die Einführung des Programms *Diia* (2020), mittels dessen

die Bürger viele Behördenangelegenheiten digital – ohne dass Geldscheine überreicht werden müssen – erledigen können, s. Klein 2023, S. 3; Marysyuk 2021, S. 893; Wikipedia, Art. Diia (englische Fassung), Abruf 26.8.2024. Allg. zum korruptionsvorbeugenden Potential der Digitalisierung von Verwaltungsvorgängen Louis 2020, S. 63 f. Rn. 38 ff.; für Justizvorgänge (am Beispiel Albanien) Hajdini/Skara 2022, S. 123 ff.

²³⁹ Zu einigen wichtigen von Selenski unmittelbar nach Amtsantritt initiierten Änderungen bzw. eingebrachten Gesetzentwürfen (Reform der Nationalen Agentur für Korruptionsprävention, Wiedereinführung der Strafbarkeit illegaler Bereicherung, Schutz von Whistleblowern, Stärkung der Ermittlungsbefugnisse des NABU, Aufhebung der Abgeordnetenimmunität) Kokhan 2019, S. 13 ff. Zu den Verhältnissen unter Poroschenko s. Hassel 2017b. Für Abhängigkeit aller Fortschritte von externem Druck – weshalb es kontraproduktiv sei, der ukrainischen Regierung durch Lockerung der Voraussetzungen für Fortschritte im Beitrittsprozess entgegenzukommen –, Meister 2024. Druck von außen in Richtung auf konsequenzere Korruptionsbekämpfung ist freilich vorhanden (s. auch das Beispiel in Fn. 238), weil sowohl in den USA als auch in der EU und bei anderen Geldgebern wie dem IWF der Transfer von Milliarden in die Ukraine den Bürgern und sonstigen Finanziers desto schwerer vermittelbar ist, je mehr Grund zu der Befürchtung besteht, dass die Unterstützung zu einem erheblichen Teil nicht der Verteidigung und, wenn der Krieg beendet sein wird, dem Wiederaufbau des Landes zugutekommt. Zu besonderen Korruptionsrisiken beim Wiederaufbau s. u. Fn. 513.

²⁴⁰ Brüggemann 2023; zu intransparentem *emergency decision-making* mit starkem Geheimdiensteinfluss auch Jenkins 2023, S. 4, m.w.N. Kritisch zur präsidentiellen Unterzeichnung eines Gesetzes, das hinsichtlich der Beteiligung eines Beratungsgremiums am Verfahren der Verfassungsrichterwahl nicht (wie von der EU-Kommission verlangt, s. Europäische Kommission 2022i, S. 24) den Empfehlungen der Venedig-Kommission folge, Panasyuk 2023 (hier handelt es sich allerdings um das unter Souveränitäts- und Demokratiegesichtspunkten sehr sensible Thema eines nicht ausschließlich aufgrund von Entscheidungen ukrainischer Organe besetzten Gremiums).

²⁴¹ Ivanova/Rudolph 2024.

²⁴² Putzbach 2024a; ders. 2024b.

²⁴³ VisitUKRAINE.today 2023 (mit Link zu der von der Kucheriv-Stiftung in Zusammenarbeit mit dem Kyiver Internationalen Institut für Soziologie durchgeführten Studie in ukrainischer Sprache; zitiertes Umfrageergebnis dort unter 1.); s. auch Grey/Peleschuk 2023.

²⁴⁴ So die Wiedergabe der Kritik, mit Beispielen, bei Klein 2023, S. 3 f. (wörtl. Zitat S. 2). Allgemeiner zur Kritik an Selenskis beziehungsorientierter Personalpolitik Stewart 2021. Sollten diese Vorwürfe zutreffen, verhielte Selenski sich nicht anders als die zu seiner Zeit als Schauspieler von ihm verkörperte Präsidentenfigur in der sehenswerten Serie »Diener des Volkes«. S. auch, zur Kritik daran, dass Selenski an Verteidigungsminister Oleksij Resnikow, einem Vertrauten, trotz der zutage getretenen massiven Korruption in dessen Verantwortungsbereich und dessen Mismanagements im Umgang mit den entsprechenden Vorwürfen zu lange festgehalten habe, Hassel 2023c; zu Kritik an der Verschleppung einer Reform des zur Verfolgung von Wirtschaftskriminalität gegründeten, aber selbst als korrupt geltenden »Büro(s) für wirtschaftliche Sicherheit« (BEB) aus dem Präsidentschaft heraus und zu – von dort bestrittener – Unterdrucksetzung unbotmäßig auf Beschleunigung dringender Parlamentsabgeordneter auf dem Weg über die Parlamentsführung mittels Verweigerung von Reise Genehmigungen Hassel 2024; zu Kritik an autokratischer Amtsführung Selenskis, u. a. von Seiten des Kiewer Bürgermeisters Vitali Klitschko (der freilich als politischer Rivale des Präsidenten nicht die objektivste Quelle ist), Schwung 2024.

²⁴⁵ Hassel 2023a; verkürzt auch ders. 2023e; zu diesem Fall und einem weiteren – die Blockade von Ermittlungen gegen Pawlo Chalimon, einen Abgeordneten von Selenskis Partei »Diener des Volkes«, betreffenden –, auch Klein 2023, S. 4.

²⁴⁶ Hassel 2023e.

²⁴⁷ Hassel 2023c, mit Verweis auf die Entlassungen des Generalstaatsanwalts Ruslan Rja-

boschapka, der zu entschieden gegen Korruption und dabei auch gegen den – damals noch eng mit Selenski verbundenen – Oligarchen Ihor Kolomojski vorgegangen sei (dazu aber noch Fn. 248), und des Ministerpräsidenten Oleksij Hintscharuk im Frühjahr 2020. Zum Fall des als unabhängig und kompetent geltenden Rjaboschapka, an dessen Stelle die dem Präsidenten eng verbundene Iryna Wenedyktowa gesetzt wurde, auch Klein 2023, S. 3 f.; ausführlicher Gnauck 2020. Zu Hontscharuks Ablösung nach nur einem halben Jahr im Amt, die Hontscharuk damit erklärte, dass er in unerwünschter Weise gegen Korruption vorgegangen sei, und die er wesentlich auf das Betreiben von Oligarchen zurückführte, und zu einem möglichen Zusammenhang mit seinem Vorgehen gegen einen angeblich mit Kolomojski verbundenen Unternehmenschef Rudenko 2020. Inzwischen wird gegen Kolomojski vorgegangen, s. dazu Plickert 2023; Stern 2023.

248 Derix / Shelkunova 2022, S. 123 z. B. führen die Entlassung von Rjaboschapka nicht auf dessen zu unterschiedenes Vorgehen gegen Korruption, sondern darauf zurück, dass er für Selenskis Erwartungen zuviel juristische Sorgfalt habe walten lassen und z. B. wegen Mangels an Beweisen nicht bereit gewesen sei, Strafverfahren gegen Selenskis Vorgänger Petro Poroschenko einzuleiten; vgl. den Hinweis bei Gnauck 2020 auf einen möglichen Zusammenhang der Abberufung Rjaboschapkas damit, dass dieser ein vom staatlichen Ermittlungsbüro beantragtes Verfahren gegen Selenskis Vorgänger und politischen Konkurrenten Petro Poroschenko abgelehnt hatte, an dem u. a. Kolomojski, wie auch der Präsident selbst, ein Interesse gehabt haben könnten. S. aber, für Entlassungen, unter Selenski, anderer Behördenleiter, die als Korruptionsbekämpfer gegolten hätten, Derix / Shelkunova 2023, S. 124.

249 Die nationale Behörde für Korruptionsprävention (NACP) untersuchte Selenskis Geschäfte und fand keinen Gesetzesverstoß, s. Derix / Shelkunova 2023. Für Zweifel an der Legalität der Geschäfte angesichts der involvierten Summen Liebl 2023, S. VI f.; Einzelheiten zu den Geschäften, um die es geht, bei Lysenko 2021; Trubetskoy 2021; Loginova 2021; Harding / Longovina / Belford 2021.

250 Zu möglichen – wenn auch vermutlich nicht nachhaltigen – Einflüssen bloßer Papierpolitik auf die in einem Land gemessene Korruptionswahrnehmung s. o. Fn. 167.

251 Zum Problem der zu starken Fokussierung auf die Papierform, während die – schwerer zu prüfende – Effektivität der Umsetzung geltender Regelungen zu wenig beachtet wird (»Papierpolitik«), ausführlich u. Textabsätze nach Fn. 274. Speziell für die Ukraine s. z. B. Europäischer Rechnungshof 2021, Beispiele S. 36 (»EU-finanzierte Sachverständige haben zudem auf die Tatsache hingewiesen, dass eine Maßnahme als erreicht gilt, wenn ein Gesetz erlassen wurde, selbst wenn der Rechtsrahmen nur zum Teil oder noch gar nicht umgesetzt wurde«), S. 38, S. 49 f.; s. auch S. 48 (»Im Allgemeinen konnte bezüglich der ordnungsgemäßen Umsetzung von Gesetzen und Antikorruptionsmaßnahmen, jedoch auch im Hinblick auf greifbare Wirkungen, ein unzureichender Fokus verzeichnet werden.«). Zum Problem der schwachen Umsetzung beschlossener Gesetze zur Justizreform in der Ukraine (»possibly due to a continued problem of corruption and a lack of integrity in some parts of the judiciary«) s. auch Venice Commission 2020, S. 4.

252 Europäische Kommission 2022i, S. 23.

253 Zu den slowakischen Parlamentswahlen vom 30. September 2023, aus denen Robert Ficos sozialdemokratische SMER-SD nach einem mit antieuropäischer und antiwestlicher Rhetorik geführten Wahlkampf als stärkste Partei vor der proeuropäischen PS (Progressive Slowakei) hervorging, Deloy 2023. Eine Verschärfung des antiwestlichen und für die rechtsstaatliche und demokratische Qualität der Slowakischen Republik nicht günstigen politischen Trends zeigte sich im April 2024 in der Wahl des Fico nahestehenden Peter Pellegrini zum Staatspräsidenten, s. nur Kaiser 2024; Winkler 2024. Diese Wahlergebnisse haben Viktor Orbán einen neuen Verbündeten unter den Mitgliedstaaten in Konflikten mit der EU gesichert.

254 S. o. Text m. Fn. 211.

255 Zu dem Gesetz und der dahinterstehenden antiwestlichen Strömung im Entwurfsstadium Zedelashvili 2024; zum Gesetzesbeschluss und den warnenden Reaktionen seitens der EU-Kommission und des EU-Außenbeauftragten Venice Commission 2024, S. 5 f.,

Tz. 16 u. passim; Gray / Light 2024. Für die Feststellung, dass sich dieses Gesetz »negativ auf Georgiens Weg in die EU auswirken« werde, s. Europäische Kommission 2024a. Zur Situation in Georgien s. auch u. Text m. w. N. in Fn. 291. Die Annahme der Venedig-Kommission, die Verpflichtung zur Veröffentlichung der eigenen Finanzierungsquellen stelle einen so drastischen Eingriff u. a. in die Vereinigungsfreiheit betroffener gesellschaftlicher Organisationen dar, dass sie nur in Bezug auf politische Parteien und lobbyisierende Organisationen gerechtfertigt sei (Venice Commission 2024, S. 9, Tz. 31, m. w. N.), ist zwar durchaus angreifbar; das georgische Gesetz (verlinkt ebd. S. 3, Tz. 1) begründet aber nicht einfach in nichtdiskriminierender Weise eine Offenlegungspflicht, sondern brandmarkt als *organization pursuing the interest of a foreign power* jede NGO, deren nichtkommerzielle jährliche Einkünfte zu mehr als 20 Prozent aus – sei es öffentlichen oder privaten – nichtgeorgischen Quellen stammen, und verpflichtet zu entsprechender Registrierung mit Offenlegung der Finanzierungsquellen. Nach Medienberichten vom Mai und Juni 2024 war ein Agentengesetz, das ausländische Einflüsse abwehren soll, auch in der Türkei geplant, wo der Plan aber vorerst zurückgestellt wurde.

²⁵⁶ International Republican Institute, Center for Insights in Survey Research 2024, S. 7.

²⁵⁷ International Republican Institute, Center for Insights in Survey Research 2024, S. 4. Die entsprechenden Daten für Nordmazedonien: 42 % (31 % für rein proeuropäische/prowestliche Außenpolitik, 12 % für prowestliche bei Aufrechterhaltung guter Beziehungen zu Russland), für Montenegro: 50 % (36 % bzw. 14 %), für Bosnien und Herzegowina 51 % (39 % bzw. 12 %), Albanien 89 % (82 % bzw. 7 %), Kosovo 88 % (87 % bzw. 1 %). Nur in drei der sechs Staaten (Kosovo, Montenegro und Albanien) ist eine Mehrheit der Befragten der Ansicht, dass die EU es mit dem Angebot einer EU-Mitgliedschaft für die Länder des Westbalkan ernst meint, ebd. S. 8. Vgl. auch die Ergebnisse zur gleichfalls nur in drei der sechs beitrtrittswilligen Westbalkanstaaten mehrheitlich bejahten parallelen Frage zu den Perspektiven einer Nato-Mitgliedschaft auf S. 5. In Nordmazedonien ist die nationalistische VMRO-DPMNE bei den Parlamentswahlen vom 8. Mai 2024 mit weitem Abstand vor dem regierenden proeuropäischen Sozialdemokratischen Bund stärkste Partei geworden und hat bei der Präsidentenwahl am gleichen Tag mit ihrer Kandidatin Gordana Siljanovska-Davkova auch die Präsidentschaft errungen, s. Martens 2024c; Stanchev 2024; zum Erstarken nationalistischer Positionen in Nordmazedonien auch bereits Kolozova 2024.

²⁵⁸ Näher u. Fn. 294.

²⁵⁹ Martens 2024d.

²⁶⁰ Wolf 2011, S. 98; für die – allgemein anerkannte – größere Schwäche der Einwirkungsmöglichkeiten auf Mitglieder als auf Beitrittsaspiranten s. statt vieler auch Govaere 2023, S. 201, Martin-Russu 2022, S. 5.

²⁶¹ Martin-Russu 2022, S. 5 f.; Reding 2013, S. 3. Zu den »Kopenhagen-Kriterien« nachfolgend im Text.

²⁶² S. o. Text m. Fn. 201.

²⁶³ Europäischer Rat 1993, S. 13. Zu den Kopenhagen-Kriterien und den mit ihrer Vagheit verbundenen Anwendungsspielräumen s. z. B. Lorenzmeier 2022, S. 390 f.; Giesendorf 2009, S. 188 ff. Zur Vernachlässigung eines wichtigen Faktors in diesem Zusammenhang s. Mugiu-Pippidi 2020, S. 160: »transparency has never been included in EU conditionality« (was damit zusammenhängt, dass das Transparenzniveau in etlichen der etablierten Mitgliedstaaten, darunter Deutschland, beklagenswert niedrig ist, so dass man hier den Beitrittsaspiranten schlecht anspruchsvolle Vorgaben machen kann). Allerdings habe Transparenz eine Rolle als Voraussetzung des NATO-Beitritts gespielt (Mungiu-Pippidi, ebd.). Dem wäre nachzugehen; um hohe Anforderungen kann es sich hier schon angesichts des geringen Transparenzniveaus in einer ganzen Reihe von Staaten, die seit langem NATO-Mitglied sind, u. a. Deutschland, kaum gehandelt haben.

²⁶⁴ S. o. Text m. Fn. 202. Jeder Beitritt erfordert eine einstimmige Entscheidung aller Mitgliedstaaten

²⁶⁵ In der Praxis werden Beitrittskandidaten zum Beispiel, wo verfassungsrechtlicher Reformbedarf besteht, angehalten, diesbezüglich den Empfehlungen der Venedig-Kom-

mission, eines in Verfassungsangelegenheiten beratenden Gremiums beim Europarat, zu folgen, und Fortschritte im Beitrittsprozess werden daran geknüpft, dass diesen Empfehlungen Folge geleistet wird, s. z. B. für Georgien Europäische Kommission 2022a, S. 20 (»alle diese Maßnahmen müssen mit den europäischen Standards und den Empfehlungen der Venedig-Kommission vollständig im Einklang stehen«). Die im jeweiligen Beitrittsvertrag vorbehaltenen Sonderregeln für Bulgarien und Rumänien (sog. Kooperations- und Kontrollverfahren, engl. *Cooperation and Verification Mechanism*, CVM) erlaubten fortlaufende Überwachung und steuernde Eingriffe im Hinblick auf Korruption und Unabhängigkeit der Justiz, s. dazu Kadlec/Kosař 2022, S. 1826 ff. und, kritisch, S. 1839; Gateva 2015, S. 188 ff.; Noutcheva 2012, S. 85 f.; sehr knapp Brasche 2017, S. 269. Diese Sonderregelungen hatten – auch wenn dies nicht offen so kommuniziert wurde – der Sache nach die Funktion, zu kompensieren, dass zum Zeitpunkt ihres aus geopolitischen Gründen erwünschten Beitritts beiden Ländern im Hinblick auf unzureichend gesicherte Rechtsstaatlichkeit (hohes Maß an Korruption und organisierter Kriminalität, unzureichende Sicherung unabhängiger Justiz) die Beitrittsreife fehlte. Der Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission zu Rumänien vom November 2022 kündigte angesichts erreichter Fortschritte, gegebener Zusagen und zwischenzeitlicher Weiterentwicklung des EU-Instrumentariums zur Sicherung der Rechtsstaatlichkeit in allen Mitgliedstaaten, einschließlich der jährlichen Berichte über die Rechtsstaatlichkeit in der EU, die Beendigung des CVM-Sonderregimes für das Land an (Europäische Kommission 2022d, S. 1 f., 33 ff.; s. auch dies. 2022e). Das Kooperations- und Kontrollverfahren wurde für beide Länder im September 2023 beendet (Europäische Kommission 2023e).

²⁶⁶ Treffend Gutschker 2022b. Rötting 2009, S. 132, nimmt an, mit der Zuerkennung des Kandidatenstatus sei rechtsverbindlich über die Zugehörigkeit des Landes zum Kreis der antragsberechtigten Staaten entschieden. Auch seien damit »konkrete Verfahrensrechte« verbunden, weil nun u. a. die zu erfüllenden Beitrittskriterien schriftlich fixiert werden müssten. Die Zugehörigkeit zum Kreis der antragsberechtigten Staaten kann aber kaum abschließend durch Entscheidung eines Exekutivorgans bestimmt werden, und unabhängig davon würde es sich, selbst wenn man den Kandidatenstatus als eine »konkrete Rechtsposition« (ebd.) bezeichnen wollte, um eine Rechtsposition von mit Blick auf die Aussicht auf Vollmitgliedschaft nur theoretischem Wert handeln.

²⁶⁷ Zu den verschiedenen Verfahrensstufungen Gateva 2015, S. 175 ff. Zum Einsatz der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen als »Zwischenanreiz« und zum in der Praxis flexiblen, von politischen Interessen der EU bestimmten Einsatz dieses Anreizes Giesendorf 2009, S. 193. Zur Öffnung und Schließung von Verhandlungskapiteln Costello 2022, S. 24 (am Beispiel der Türkei). S. auch, zur Bedeutung der regelmäßigen Fortschrittsberichte als interimistischer Anreiz oder – soweit Beurteilungen negativ ausfallen – interimistische Sanktion, am Beispiel der Türkei Costello 2022, S. 25 ff. Für knappe Darstellungen des Beitrittsverfahrens s. Europäisches Parlament 2023d, S. 2; Geiger/Khan 2023, Rn. 9 ff. zu Art. 49 EUV.

²⁶⁸ S. z. B. für die Aufhebung der Visumpflicht für Bulgarien im Jahr 2001 und ihre Bedeutung für den Beitrittsprozess Noutcheva 2012, S. 190; zum erst kürzlich erfolgten Wegfall der Visumpflicht für Inhaber eines kosovarischen Reisepasses, während für die Bürger anderer Balkanstaaten Einreisefreiheit schon länger besteht, o. Text m. Fn. 225.

²⁶⁹ S. zur sogenannten Heranführungshilfe (*Instrument for Pre-Accession Assistance*, IPA) am Beispiel der Türkei Costello 2022, S. 28 f.; Europäischer Rechnungshof 2018, S. 10 ff.; für Kritik an der unzureichenden Nutzung des Anreizpotentials fortschrittsabhängiger Gewährung bzw. Zurückhaltung der Hilfen und daran, dass »die Möglichkeit der Aussetzung der IPA-I-Finanzierung für den Fall, dass die Grundsätze der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit nicht eingehalten werden, in den IPA-II-Verordnungen nicht ausdrücklich vorgesehen« war, Europäischer Rechnungshof 2018, S. 6 f. (auch, teilweise detaillierter, S. 25 ff., 46). Zu neuen Konditionalitäten für die Finanzmittelvergabe auch gegenüber den Mitgliedstaaten, die die Diskrepanz der Einflussmöglichkeiten *de jure* verringern, am Unterschied hinsichtlich der Kooperationsangewiesenheiten der EU aber nichts Grundsätzliches ändern, s. u. Text mit Fn. 352 ff.

²⁷⁰ So für die Umsetzung in der Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn, Falkner/Treib/Holzleithner 2008, S. 162 u. passim (hinsichtlich des Vergleichs mit der Umsetzungspraxis in einer Reihe von Mitgliedstaaten mit Bezugnahme auf die vorausgegangene Untersuchung von Falkner et al. 2005, S. 267).

²⁷¹ Zu den historischen Hintergründen s. z. B., für das kommunistische Erbe in Regierungs- und Verwaltungsorganisation (Intransparenz, hohe Politisierung von Stellenbesetzungen – einschließlich Abberufungen –, Nepotismus, Zentralismus, bei schwach entwickelter Zivilgesellschaft, die einen korrigierenden Einfluss ausüben könnte), an Beispielen verschiedener Länder Frauenberger 2006, S. 9 ff., Kaminska 2014, S. 54, m. w. N. (speziell zur DDR, mit Hinweis auch auf die – oft vernachlässigte – Bedeutung der planwirtschaftlichen Ressourcenallokation, Steiner/Petrak-Jones 2018, S. 295 ff. u. passim); allg. auch Sandholtz/Taagepera 2005, S. 114 ff., m. w. N. Zu hoher Politisierung auch in reformierten Dienststellen der Nachwendzeit s. z. B. am Beispiel Ungarns Meyer-Sahling 2001, S. 963 ff. Bei einigen der genannten, nach der Jahrtausendwende hinzugekommenen Länder dürfte eine wichtige Rolle spielen, dass sie jahrhundertlang unter osmanischer Herrschaft standen. Wie jede Form der Fremdherrschaft war naturgemäß auch diese der Entwicklung einer Loyalität zum staatlichen Gemeinwesen tendenziell abträglich; so auch, Griechenland betreffend, Richter 2015. Richters Analyse der Ursachen des griechischen Klientelismus ist im Übrigen umstritten; das betrifft besonders die Annahme, dass eine wesentliche Ursache der Korruption in den osmanisch beherrschten Ländern der Türkei die Mughtar-Systeme – der Einsatz der ursprünglich gewählten Dorfbürgermeister für die Zwecke der Fremdherrschaft – gewesen sei (s. nur Richter 2012, S. 30 ff., m. w. N.; ders. 2015; ebenso, Zypern betreffend, Sepos 2008, S. 17, 18); kritisch dazu – das Mughtar-System habe im europäischen Teil des osmanischen Reichs gar nicht existiert – Roth 2013, S. 186. Es liegt nahe, dass auch das verbreitete hohe Korruptionsniveau im »globalen Süden« eine seiner Ursachen in der Geschichte der Fremdherrschaft und deren Auswirkungen auf die Loyalitätsbeziehungen hat. Die Erklärungen sind hier aber im Einzelnen umstritten. S. z. B. für eine zentrale Bedeutung des Kolonialismus für die Korruption in afrikanischen Ländern Angeles/Neandis 2015, S. 320 ff.; Paul 2009, S. 289 ff.; Mulinge/Lesetedi 1998, S. 18 ff.; vgl. auch Ojo 2019, S. 242 ff.; für den in Nigeria gesammelten Eindruck, dass diese Erklärung dort unter Akademikern, nicht aber in der Bevölkerung verbreitet sei, D. C. Smith 2014, S. 791; für die nicht mit Belegen versehene Feststellung, überraschenderweise sei »kein eindeutiger Zusammenhang zwischen kolonialistischen Traditionen und Korruption festgestellt worden«, U. von Alemann 2005, S. 36. Erklärungen variieren zudem mit den unterschiedlichen Formen der Kolonisierung; s. z. B. für Brasilien Buarque de Holanda 2013/1936, S. 69 ff., der die wesentliche Ursache einer brasilianischen Tradition der Nutzung auch öffentlicher Machtpositionen für private Interessen im System der Kolonisierung des Landes mittels der sklavereibasierten patriarchalischen Herrschaft agrarischer Großgrundbesitzer sieht, und zum Streit über diese später von Raymundo Foro weiterentwickelte sogenannte »Patrimonialismus-These« Martins 2022, S. 9 ff. Zur Bedeutung der jeweiligen Landesgeschichte für das Korruptionsniveau und dazu, dass sich dies in Ländern mit historisch unterschiedlich geprägten Landesteilen in über Generationen fortdauernden unterschiedlichen Niveaus der Korruption und des Institutionenvertrauens verschiedener Landesteile niederschlagen kann, am Beispiel innerhalb bzw. außerhalb des Habsburgerreichs gelegener zentral- und südosteuropäischer Länder und Landesteile Becker u. a. 2016, S. 53 ff. u. passim.

Zur Diskussion über die Ursachen von Korruption Schweitzer i. E.; knappe Hinweise u. a. bei Mungiu-Pippidi 2023, S. 32 f.; van Aaken 2021, S. 34 ff.; Angeles/Neandis 2015, S. 319 f.; Börzel/Stahl/Pamuk 2010, S. 124 f.; Manow 2005, S. 249 f.; ders. 2003, S. 245 ff.; zu verschiedenen kulturellen Faktoren Condro Guritno et al. 2021, S. 205 ff.; Davis/Ruhe 2003, S. 278 ff. Zu ethnischer, linguistischer u. ä. Fraktionierung als einem der statistisch relevanten Faktoren Mungiu-Pippidi 2023, S. 32 f. Zu politisch-institutionellen Faktoren Chong/Tee/Cheng 2021, S. 28 ff.; Manow 2005, S. 250 ff.; Berg-Schlosser 2005, S. 317 ff.; speziell für den statistischen Zusammenhang zwischen demokratischer Qualität des politischen Systems und (niedrigerem) Korruptionsniveau besonders aufschlussreich Mun-

giu-Pippidi 2023, S. 73 ff. (s. auch ebd. S. 82 ff.); s. auch Asomah 2023, S. 656 ff. (und dort S. 658 ff. zu den Ergebnissen diesbezüglicher Interviews in Ghana); Chong/Tee/Cheng 2021, S. 28, 32 ff.; Kolstad/Wiig 2016, S. 1199, 1206, 1208; Musila 2013, S. 162 ff., jew. m.w.N. (s. auch, für die Annahme, dass mit *beginnender* Demokratisierung die Korruption zunächst ansteige, im weiteren Verlauf aber abnehme, Rock 2009, S. 60 ff., m.w.N.; für einen entsprechenden Verlauf der demokratieabhängigen Entwicklung jedenfalls der Korruptions*wahrnehmung* Petersen 2021, S. 336 ff., 339 ff., m.w.N.). Für den Zusammenhang von Korruption und *Power Balanced Freedom* Scholl/Schermuly 2020, S. 179 ff., 182. Zur mit geringerer Korruption korrelierenden Präsenz von Frauen in Politik und Wirtschaft Mazigh/Khefacha/Smiri 2023, S. 367 f. und w.N. S. 358 ff., sowie knapper Überblick bei Rose-Ackerman/Palifka 2016, S. 243 ff.; speziell für den Zusammenhang zwischen Präsenz von Frauen in der Politik und niedrigerem Korruptionsniveau Kubbe i. E., Abschn. 1 und 2.2, sowie zur Rolle von Frauen in der Korruptionsbekämpfung Abschn. 2.3, jew. m.w.N. (in Abschn. 2.2 auch zu mehreren Studien, die keine oder nur temporäre korruptionsreduzierende Effekte zunehmender Präsenz von Frauen in staatlichen und kommunalen Führungspositionen oder in der Beamtenschaft fanden, zu möglichen erklärenden Faktoren und für die Vermutung, dass festgestellte Zusammenhänge nicht kausaler Natur sind, sondern darauf beruhen, dass durch Demokratisierungs- und Liberalisierungsfortschritte Integrität und Beteiligung von Frauen und Integrität gleichermaßen gefördert werden). Zur Frage eines Zusammenhangs zwischen dem (anhand von Geschlechterstereotypen bestimmten) Grad der »Maskulinität« oder »Femininität« von Gesellschaften und ihrem Korruptionsniveau Achim 2016, S. 335 f. (zu Untersuchungen, die einen solchen Zusammenhang bejahen) und S. 339 f. (zum eigenen Untersuchungsergebnis: Insignifikanz eines solchen Zusammenhangs). Schwierigkeiten liegen sowohl in der jede Berücksichtigungsfähigkeit von Variablen übersteigenden Menge der – zum Teil auch einer Quantifizierung nicht oder nur eingeschränkt zugänglichen – in Betracht kommenden Faktoren als auch in der Wechselseitigkeit von Zusammenhängen. Ein interessantes Beispiel bietet der Versuch, den Befund zu erklären, dass sich unter den besonders wenig korrupten Ländern fast ausschließlich protestantisch geprägte finden (s. zur Robustheit der Korrelation vorherrschend protestantische Religion/niedriger Korruptionslevel Manow 2003, S. 253, 255; zu unterschiedlichen Forschungsergebnissen Rose-Ackerman/Palifka 2016, S. 247). Meist wird dieser Zusammenhang mit der im Vergleich zur katholischen geringeren Hierarchieaffinität der protestantischen Konfession erklärt (s. z. B. Lambsdorff 2005, S. 237; U. von Alemann 2005, S. 36; Portilla 2022, S. 61 ff., 80 ff., m.w.N.). Denken könnte man auch an einen Zusammenhang mit dem größeren Wohlstand protestantischer Länder (zum inversen Zusammenhang von Wohlstand/wirtschaftlichem Wachstum und Korruptionsniveau eines Landes statt vieler Portillo 2022, S. 25 f., 226 f., 229; Condro Guritno u. a. 2021, S. 205; Kolstad/Wiig 2016, S. 1199, 1206, 1208; Manow 2005, S. 258 f., Mauro 1997, S. 86 f., 90 ff., ders. 1995, S. 700 ff.; für einen negativen Effekt von Korruption auf das BPI, ohne dass ein umgekehrter Zusammenhang gefunden wurde, Scholl/Schermuly 2020, S. 184), der als Teil der altbekannten Frage nach den Gründen für den Zusammenhang von Protestantismus und wirtschaftlicher Prosperität auch die Frage aufwirft, in welchem Maß eher Wohlstand ein niedriges Korruptionsniveau oder umgekehrt ein niedriges Korruptionsniveau Wohlstand hervorbringt. Nachzudenken wäre auch über die Hypothese, dass ein integritätsförderliches Potential der protestantischen Tradition in der hier im Vergleich zur katholischen deutlich ausgeprägteren Sanktionsfreudigkeit liegt – ein Unterschied zwischen den Konfessionen, der heute ganz aus dem Blickfeld gerückt ist. Weitere komplexe wechselseitige Beziehungen kommen hinzu, wenn man die vergleichsweise hohe (Volks)Bildungsaffinität des Protestantismus und deren Beziehungen zu Wohlstand (Rubin 2022, S. vii f.) und Integrität (u. a. etwa mittelbar durch Stärkung des Institutionenbewusstseins und damit verbundene Vertreibung der schlichten Illusion, Korruption lasse sich allein durch Auswechslung von Personen eliminieren) ins Auge fasst. Meinem Schwager Thomas von Freyberg verdanke ich den Hinweis, dass auch die Genese des Protestantismus als gegen die Korruption in der katholischen Kirche gerichtete Bewegung eine Rolle spielen könnte.

272 Zu den spezifischen Korruptionsrisiken großer Transformationen knapper Überblick bei Börzel/Stahn/Pamuk 2010, m.w.N. Für die Annahme, dass in den ehemals sozialistischen Ländern Korruption eine Folge dessen sei, dass der Staat sich schneller zurückgezogen habe, als die Gesetzgebung dem neuen Bedarf an Marktkontrolle habe nachkommen können, Hiah 2020, S. 879.

273 Küpper 2024, S. 32 f. Zu den hier angesprochenen geopolitischen Motiven s. u. Text m. Fn. 286 ff.

274 Näher dazu Usvatov/Muharemovic 2024, S. 81.

275 Falkner et al. 2008, S. 165 ff. (169 ff.). Kritisch zur bisherigen (nur die Papierform betreffenden) »formalistischen« (*formalistic*) Herangehensweise an die Prüfungen im Beitrittsverfahren auch Usvatov/Muharemovic 2024, S. 94 ff. Zur allgemein größeren Diskrepanz zwischen Papierform und tatsächlicher Rechtsanwendung in Ländern, in die externe rechtliche Standards transplantiert wurden, verglichen mit den Ländern, die die jeweiligen rechtlichen Standards selbst entwickelt haben, Berkowitz/Pistor/Richard 2003, S. 177 ff.

276 Zahlr. Nachw. bei Falkner/Treib 2008, S. 299. S. auch z. B., für die EU-Politik der Gleichberechtigung der Geschlechter in der Türkei, Çakmak/Özçelik 2022b, S. 118; für die Verwaltungsreform in Polen Kaminska 2014, S. 53.

277 Europäische Kommission 2002, S. 49.

278 Frauenberger 2006, S. 32 f., auch für Unabsehbarkeit, ob die Umsetzung dann tatsächlich erfolgen werde. Vorausgegangen war eine im Jahr 2003 beschlossene Verschiebung des Inkrafttretens auf 2005 wegen der Haushaltsbelastungen durch die Flutkatastrophe des Jahres 2002, s. auch Špaček/Nemec 2018, S. 197.

279 Špaček/Nemec 2018, S. 197 f.

280 Von dieser Praxis Abstand zu nehmen, garantiert allerdings noch nicht gleich, geschweige denn dauerhaft, dass zu Beitrittszwecken unternommene Reformen nicht nach dem Beitritt wieder rückgängig gemacht werden, was gleichfalls, auch schon in kurzem zeitlichem Abstand, vorkommt, s. u. Text m. Fn. 309 ff.

281 Hassel 2023 f.

282 Das Beispiel der zum Beitrittszeitpunkt nicht vollendeten tschechischen Dienstrechtsreform wurde schon erwähnt (o. Text m. Fn. 277 f.). Hier handelte es sich nicht um einen Ausnahmefall. S. für die Aufnahme von Polen, Bulgarien und Rumänien Rötting 2009, S. 169, 266 f.; zu Rahmenbedingungen für Ausnahme- und Übergangsbestimmungen s. z. B. am Beispiel der Beitrittsakte für die große Erweiterungsrunde des Jahres 2004 Merli 2008, 119 ff., S. 124 ff. (Rn. 1 ff. zu Art. 8 und Rn. 1 ff. zu Art. 10 der Beitrittsakte); für damals beitriffsvertraglich vorgesehene Übergangsfristen i. E. Sass 2003.

283 Lemstra 2020, S. 2 ff., m. zahlr. w.N.

284 So wurde z. B. mit der 1999 getroffenen Entscheidung, Beitrittsverhandlungen mit Bulgarien und Rumänien zu eröffnen, auch die Unterstützung beider Länder für die Position des Westens im Kosovokonflikt früher im selben Jahr honoriert (Noutcheva 2012, S. 83).

285 Zu den Grenzschießungen auf dem Balkan, die 2016 den großen Flüchtlingszustrom bremsten, North 2017; für die Bereitschaft aller Balkanstaaten, nach Ablehnung von Asylanträgen ihrer Staatsangehörigen diese umstandslos zurückzunehmen, Martens 2024a. Diese Kooperationsbereitschaften der (Noch-)Nicht-EU-Balkanstaaten stehen und fallen mit ihrer Beitrittsperspektive bzw. müssten anderenfalls auf andere Weise sehr teuer erkaufte werden. Zum Kooperationsbedarf in der Migrationspolitik hauptsächlich am Beispiel der Türkei Youngs 2021, S. 100 f.

286 In der Kommissionsmitteilung des Jahres 2023 zur Erweiterungspolitik der EU heißt es auf S. 1: »Die Mitgliedschaft in der EU stellt eine geostrategische Investition in ein stabiles, starkes und geeintes Europas [sic] auf der Grundlage gemeinsamer Werte dar.« (Europäische Kommission 2023 f., S. 1); zu vorausgegangener Verwendung der Formel von der Erweiterungspolitik als geostrategischem Investment Martens 2022. Zu geopolitischen Aspekten der EU-Erweiterung auch Altmann 2023, S. 112 ff.; Kaeding 2024, S. 45 f.; Küpper 2024, S. 32 f.

287 Näher Burns 2019, S. 107 ff. (108), 218, 221 f., 232 ff. (237 ff.; dort S. 239 auch zur

anfänglichen französischen und deutschen Opposition gegen die auf dem NATO-Gipfel in Bukarest schließlich doch – wenn auch noch ohne konkreten Aktionsplan – beschlossene künftige Aufnahme der Ukraine und Georgiens in die NATO); s. auch von Dohnanyi 2022, S. 98 ff.

²⁸⁸ Zu den zeitlichen Abläufen, auch bezüglich Moldaus, und (ohne besondere Berücksichtigung von Fragen des zeitlichen Ablaufs) zum Pro und Contra eines EU-Beitritts der Ukraine s. Landeszentrale für Politische Bildung Baden-Württemberg o. J. In der Empfehlung der Kommission, den Kandidatenstatus zu verleihen, waren die für nötig erachteten weiteren Schritte des Bewerberlandes diesmal, anders als im Fall Bosnien-Herzegowinas (s. Fn. 287), auch in der deutschen Sprachfassung nicht als Bedingungen, sondern als zu hegende Erwartung formuliert (Europäische Kommission 2021, S. 24: »Die Kommission empfiehlt daher, der Ukraine den Status eines Beitrittskandidaten in der Annahme zuzuerkennen, dass folgende Maßnahmen ergriffen werden: ...«); für den Beschluss des Europäischen Rates, mit dem dieser Empfehlung und der analogen Empfehlung in Bezug auf die Republik Moldau Rechnung getragen wird, s. Europäischer Rat 2022c, S. 4 Rn. 11; dort S. 1 ff., Rn. 4 ff., auch Erörterung des geopolitischen Kontexts. Zum geopolitischen Hintergrund s. z. B. für die Ukraine Meister 2024; Petrof/Hillion 2022, S. 1289 ff.; Lorenzmeier 2022, S. 392 f. (auch dazu, dass die oben dargestellte Entwicklung der Beschlusslage ohne den Krieg nicht denkbar gewesen wäre); zur zunächst auch unter den EU-Mitgliedstaaten kontroversen Diskussion Brauneck 2022, S. 269; zum noch nie dagewesenen Tempo der Prüfungen Gutschker 2022a.

²⁸⁹ Für die Bestandsaufnahme zu Bosnien-Herzegowina s. European Commission 2022a, passim; speziell für die Verschlechterung der Integrität im Justizsektor, da »kein ausreichendes echtes politisches Engagement für die Rechtsstaatlichkeit und den Weg in die EU bewiesen wurde«, Europäische Kommission 2022g, S. 14; für die Empfehlung der Verleihung des Kandidatenstatus ebd. S. 48. Diese Empfehlung war mit einigen in der deutschen Sprachfassung als Bedingungen formulierten Maßgaben verbunden (»... empfiehlt daher, dass der Rat Bosnien und Herzegowina den Kandidatenstatus zuerkennt, sofern die folgenden Schritte unternommen werden: ...«, ebd. S. 48). In der englischen Sprachfassung des Dokuments wird allerdings einfach nur eine Erwartung formuliert (s. dort S. 40: »The Commission, therefore, recommends that Bosnia and Herzegovina be granted candidate status by the Council, on the understanding that the following steps are taken ...«). Entgegen der insoweit irreführenden Formulierung der deutschen Sprachfassung handelte es sich also bei den angeführten »folgenden Schritte(n)« nicht um Bedingungen im Rechtssinne (die als Voraussetzung für den Kandidatenstatus hätten erfüllt sein müssen). Eher könnte man an (nach Erwerb dieses Status zu erfüllende) *Auflagen* denken. Als solche tauchen sie allerdings in dem Beschluss des Europäischen Rates, mit dem Bosnien und Herzegowina der Kandidatenstatus verliehen wurde, weder explizit noch durch Bezugnahme auf (Europäischer Rat 2022b, S. 8 Rz. 30); auch um Auflagen im Rechtssinne handelt es sich also nicht. Da der Kandidatenstatus ohnehin keine Rechtsansprüche vermittelt (s. o. Text m. Fn. 266), wäre das Hantieren mit solchen Kategorien auch unpassend. Das spurlose Verschwinden der von der Kommission formulierten »*understanding*«-Konditionen für die Verleihung des Kandidatenstatus im Verleihungsbeschluss des Rates spricht dennoch Bände. Zur von maßgeblichen Akteuren der EU explizit formulierten geopolitischen Motivation Martens 2022.

²⁹⁰ Europäische Kommission 2022a, S. 19 ff. Zu den in diesem Fall in der deutschen wie in der englischen Sprachfassung klar als *vor* der Verleihung des Kandidatenstatus zu erfüllende formulierten Voraussetzungen gehörte insbesondere die Umsetzung der Verpflichtung zur »Deoligarchisierung« durch »Beseitigung des übermäßigen Einflusses von Partikularinteressen auf das wirtschaftliche, politische und öffentliche Leben« (ebd. S. 20).

²⁹¹ Nach den Feststellungen, mit denen die EU im November ihre Empfehlung begründete, Georgien den Kandidatenstatus zuzugestehen, hatte Georgien inzwischen einen *action plan for de-oligarchisation* angenommen (European Commission 2023b, S. 25; das Dokument hebt wiederholt an prominenter Stelle die geopolitische Bedeutung der Erweiterungspolitik hervor, S. 2, 15). Dass eine Deoligarchisierung auch nur ansatzweise

tatsächlich erfolgt wäre, ist nicht erkennbar. Dem Oligarchen Bidzina Ivanishvili (in der englischen Schreibung) wird eine beherrschende Rolle in der von ihm gegründeten Regierungspartei »Georgischer Traum« zugeschrieben, obwohl er sich offiziell vom Vorsitz dieser Partei und aus der Politik überhaupt Anfang 2021 zurückgezogen hatte. Am 30.12.2023, kurz nach Verleihung des Beitrittskandidatenstatus an sein Land, kündigte er offiziell seine Rückkehr in die Politik an und wurde zum Ehrenvorsitzenden der Partei gewählt. Zum Ganzen s. Wikipedia, Art. Bidzina Ivanishvili (englische Fassung, Abruf 18.5.2024); Parulava 2024; dazu, dass Ivanishvili als politisch nach wie vor bestimmend gilt, Kvashilava / Tsutskiridse 2024, S. 85. »Georgischer Alptraum« lautet die Überschrift des in der Zeitschrift »Osteuropa« im Herbst 2022 veröffentlichten Interviews mit Zaal Andronikashvili (Andronikashvili 2022; dort u. a. zur – damals noch informellen – beherrschenden Rolle des Oligarchen Ivanishvili, S. 194). Zum desaströsen Korruptionsniveau in Georgien s. Civil.ge 2024 (Civil.ge ist ein Projekt der United Nations Association of Georgia).

²⁹² Zweers et al. 2020, S. 4, m. w. N. Zum in der Bevölkerung der Westbalkanstaaten wegen der als enttäuschend und ungerecht empfundenen Langsamkeit der Fortschritte schon entstandenen Missmut Uvalić 2023, S. 7f., mit Umfragedaten auf S. 9f. (zur abnehmenden Popularität der EU auf dem Westbalkan auch Teokarević 2023, S. 172 ff.); s. außerdem, speziell zu Verärgerung über das demgegenüber extrem schnelle Vorankommen der Ukraine und Moldaus, u. Fn. 300.

²⁹³ Noutcheva 2012, S. 158 f., zählt dies zu den die Anpassungsbereitschaft senkenden Kosten der *compliance* mit den EU-Konditionalitäten.

²⁹⁴ S. z. B. für die Lösung des Konflikts zwischen Serbien und Kosovo als Beitrittsvoraussetzung und zu jüngsten Entwicklungen in dieser Angelegenheit Rashiti 2024, S. 140 ff. (auch dazu, dass das Verhandeln der EU mit Kosovo sich ganz auf das Verhältnis zu Serbien konzentrierte und andere wichtige Aspekte, bei denen Kosovo weiterkommen wolle, vernachlässigte, S. 141); Ernst 2023; Roser 2023; Altman 2023, S. 111, 114 ff. (auch zur Bedeutung des Verhältnisses zwischen Serbien und der bosnien-herzegowinischen Republika Srpska); Youngs 2021, S. 95 f.; zum 2006 mit dem Auseinanderfallen des 2003 gegründeten Staates Serbien-Montenegro gescheiterten Versuch der EU, mittels des Anreizes der Beitrittsperspektive einen dauerhaften Zusammenschluss von Serbien und Montenegro zu erreichen, Noutcheva 2012, S. 68 ff., 111 f.; zu bulgarischen und (den früheren Landesnamen »Mazedonien« betreffenden) griechischen Sonderproblemen im Verhältnis zu Nordmazedonien Youngs 2021, S. 98 (zum jüngst neu angefachten Streit über den Landesnamen o. Text m. Fn. 259); zur Beitrittsrelevanz der Volksgruppenkonflikte und der damit zusammenhängenden besonderen Verfassungsordnung in Bosnien-Herzegowina Džananović / Hasić / Rončević 2023, passim; Youngs 2021, S. 96; zu jüngsten Eskalationen dieser Konflikte, auch unter serbischem Einfluss, Carstens 2024; zum Zypern-Problem in den Beitrittsverhandlungen der Türkei mit der EU Avetisyan 2021, passim; Youngs 2021, S. 103; Usul 2011, S. 166 ff.; Bürger 2009, S. 33 ff.; zur Kurdenfrage im selben Zusammenhang Şahin / Sözen 2022b, S. 83 f.; zur türkischen Invasion in die syrischen Kurdengebiete und zu Folgekonflikten mit der EU Youngs 2021, S. 103. In ungelösten territorialen Konflikten liegen auch besondere Herausforderungen für den weiteren Beitrittsprozess der drei jüngsten Antragsteller Ukraine, Georgien und Moldau (so zu Recht Priebe 2022, S. 346).

²⁹⁵ S. z. B. für die von der EU aus Gründen der Effizienz des Justizsystems verlangte, von den Bürgern aber als ungerechtfertigter Zwang von außen empfundene und daher nur mit Verzögerungen durchsetzbare Reduzierung der Anzahl der Gerichte in Kroatien Busch-Janser 2012, S. 238 ff. (243); allgemeiner zur Notwendigkeit von Flexibilität in der Beitrittspolitik, um das »*stigma of foreign imposition*« zu vermeiden, Busch-Janser 2012, S. 287.

²⁹⁶ S. z. B., für eine schon vor der Einschaltung des Rückwärtsgangs nur oberflächliche, nicht internalisierte Übernahme rechtsstaatlicher Standards in der Türkei, Yaylalı 2022, S. 42 m. w. N. Speziell zum geringen Erfolg EU-induzierter Regularien zur Gleichberechtigung der Geschlechter und zum Schutz von Frauen vor häuslicher Gewalt Çak-

mak/Özçelik 2022b, S. 116ff. Allgemeiner zur Vorteilhaftigkeit von innen kommender, den jeweiligen Verhältnissen angepasster Rechtsentwicklung Yaylalı 2022, S. 50; Berkowitz/Pistor/Richard 2003, S. 167, 170ff. u. passim (am Beispiel des Wirtschaftsrechts); Rodrik 2000, S. 11 ff. (dort S. 13 auch zum Problem der einer internen Ausbildung sachgerechter Institutionen entgegenstehenden Privilegienwahrungsinteressen). Die Erkenntnis, dass Rechtinstitutionen nicht beliebig verpflanzbar sind, ist nicht neu, s. z. B. Montesquieu 1965/1748, S. 104 (Buch 1, Kap. 3); Hegel 1970/1821, § 274 Zusatz.

²⁹⁷ S. z. B. für die Nutzung und Steigerung der in Osteuropa verbreiteten Homophobie zur politischen Polarisierung und zum Aufbau antiwestlicher Ressentiments durch populistische und rechtsextreme Parteien u. a. in Polen, Ungarn und Estland Friedman 2021; speziell für Polen Bucholz 2023, S. 164ff.; zum Problem der in diesem Punkt tendenziell sich vertiefenden Ost-West-Spaltung unter den Europaratsstaaten und zu den daraus sich ergebenden Schwierigkeiten für die Rechtsprechung des EGMR Nußberger/Van de Graaf 2023, S. 128 ff.

²⁹⁸ Zur Abkehr der Türkei von europäischen Werten, deren Beginn im Einzelnen unterschiedlich um die Wende zum zweiten Jahrzehnt dieses Jahrhunderts angesetzt wird, s. Çakmak/Özçelik 2022a, S. 4 ff. (4: *De-Europeanisation* seit 2011); Şahin/Sözen 2022b, S. 82 ff., 86 (82: *De-Europeanization* seit 2008); ebenso, knapper, dies. 2022a, S. 57 f., 67; für die Annahme, dass *seit 2013* »die Reformen in der Türkei im Rückschritt begriffen« seien, Europäischer Rechnungshof 2013, S. 12; s. auch Youngs 2021, S. 99 und (zur Frage der Zusammenhänge zwischen Verzögerungen im Beitrittsprozess sowie zunehmend unsicherer Beitrittsperspektive und *democratic backsliding* in der Türkei) S. 105. Vgl. auch bereits Giesendorf 2009, S. 375. Speziell zur Bedeutung kultureller Aspekte in diesem Zusammenhang Costello 2022, S. 29 ff., m.w.N.

²⁹⁹ Dazu, auch exemplarisch am Beispiel der Türkei, Giesendorf 2009, S. 199.

³⁰⁰ Das Dilemmatische und unter Demokratiegesichtspunkten Problematische des immensen Einflusses, den die EU mittels der Entscheidung über Leistungen, zu denen sie nicht verpflichtet ist, ausüben kann, ist besonders deutlich geworden im Zusammenhang mit den »Diktaten«, die sich Griechenland im Zusammenhang mit den Hilfen der EU in der Finanzkrise gefallen lassen musste. Zu den damit verbundenen Demokratiefragen s. statt vieler Wiesner 2017, S. 54 ff. (speziell zu den Demokratieproblemen auf der Empfängerseite S. 58 ff.); Merkel 2015.

³⁰¹ Usul 2011, S. 47 m.w.N. Zur Vagheit der Kriterien bereits o. Text m. Fn. 263. Zur Entwicklung der daraus abgeleiteten Konditionalitäten im Zeitverlauf und in Abhängigkeit von den Bedingungen in den jeweiligen beitriffsinteressierten Staaten Gateva 2015, S. 175 ff.

³⁰² Für zahlreiche in der Literatur diskutierte Beispiele inkonsistenter Anwendung Usul 2011, S. 64 f. Für die Schwächung des Einflusses der EU-Konditionalität in der Türkei durch dort wahrgenommene Andersbehandlung Usul 2011, S. 118 (verallgemeinert S. 171). Zuletzt hat die Rekordgeschwindigkeit der ukrainischen und moldawischen Fortschritte im Beitrittsprozess für verständliche Mißstimmung bei den Westbalkanstaaten geführt, die auf solche Fortschritte erheblich länger warten mussten, s. Geiger/Khan 2023, Rn. 27; Daviddi 2013, S. 66 (mit dem Hinweis auf damit verbundene Stärkung populistischer Strömungen). Zu vergleichbaren Inkonsistenzen und fehlender Stringenz in der europäischen Außenpolitik auch jenseits der für einen Beitritt ins Auge gefassten Staaten, denen gegenüber in der Handels- und Entwicklungspolitik gleichfalls mit auf gute Regierungsführung zielenden Konditionalitäten gearbeitet wird, Mungiu-Pippidi 2020, S. 75 ff. (zu den Konditionalitäten) und S. 78 f. (zu Inkonsistenzen aufgrund konkurrierender außenpolitischer Ziele und zu auch aus anderen Gründen unzureichender Sanktionsbereitschaft); zu dementsprechend schwachem Zusammenhang zwischen investierter Hilfe und Verbesserungen des Korruptionsniveaus in den Empfängerländern S. 89 ff.

³⁰³ Kritisch dazu Wolf 2014a, S. 116 f.

³⁰⁴ Zur tendenziellen Abnahme dieser Gewissheit in jüngeren Beitrittsverfahren Gateva 2015, S. 177, 184; zur auf Seiten des Staates, dem Anpassung abverlangt wird, demotivie-

renden Wirkung solcher Unsicherheit am Beispiel der Türkei Çakmak / Özçelik 2022a, S. 6; Bal 2022, 140; Youngs 2021, S. 99 ff.

³⁰⁵ S. den Sonderbericht über die Fähigkeit der Union zur Integration neuer Mitglieder, Europäische Kommission 2006, S. 18 ff.; zur Geschichte dieses Kriteriums knapp Brauneck 2022, S. 977. Für die nicht unumstrittene Ansicht, dass die Aufnahmefähigkeit »einen gebührend zu berücksichtigenden Faktor zur Bestimmung des Tempos des Erweiterungsprozesses und keineswegs einen Vorwand für den Nichtbeitritt bzw. ein zusätzliches Kriterium darstellt«, Ausschuss der Regionen 2007, S. 7. Zur Diskussion Lang/Schwarzer 2007, S. 7 ff. u. passim; Gidişoğlu 2007, S. 124 ff. Zum Vorkommen des Gesichtspunkts der Aufnahmefähigkeit schon in EU-Dokumenten aus der Zeit vor der großen Erweiterungsrunde Jurić 2013, S. 59; Gidişoğlu 2007, S. 125, 128; zur in jüngerer Zeit gewachsenen Unsicherheit über die tatsächlichen Beitrittsperspektiven Youngs 2021, S. 97 f.

³⁰⁶ Was die Verfahrensgestaltung angeht, müsste der eminenten politischen Bedeutung schon des Betretens der frühen Stufen dieses Verfahrens durch Parlamentarisierung von Anbeginn Rechnung getragen werden; s. für die Forderung nach stärkerer Parlamentarisierung des Beitrittsverfahrens Lang/Schwarzer 2007, S. 6. Die Wirkung solcher Parlamentarisierung wird umso nachhaltiger ausfallen, je mehr die Parlamente damit rechnen müssen, dass (mindestens) am Ende über den Beitritt selbst durch Volksabstimmung entschieden wird; s. zu Volksabstimmungen als Mittel zur Demokratisierung der auswärtigen Politik und als Antidot zur wahlperiodenbedingten Kurzfristorientierung repräsentativdemokratischer Politik Lübbe-Wolff 2023a, S. 137 ff., 139 ff.

³⁰⁷ Europäische Kommission 2020a, S. 3; bekräftigend Europäisches Parlament 2023d, S. 4.

³⁰⁸ Die Vermutung, dass dieses Thema an Bedeutung gewinnen wird, bestätigt sich in der Ankündigung eines Buchs mit zahlreichen Beiträgen zum Thema »differentiated membership«, in das ich noch keinen Einblick nehmen konnte: Fromage (Hrsg.) 2024. Zu seit den 2010er-Jahren immer wieder angestellten Überlegungen in diese Richtung Youngs 2021, S. 94, 98, 99.

³⁰⁹ Zum Konzept der schrittweisen Integration (*progressive integration* oder *staged accession*) s., den Westbalkan betreffend, Mirel 2022, S. 6 ff.; detailliertes Konzept (ohne jeden speziellen Bezug zu Korruptionsfragen) bei Mihajlović u. a. 2023 (im Anschluss an ein Vorgängerkonzept aus dem Jahr 2021); die Ukraine betreffend, Darvas u. a. 2024; zur Diskussion De Silva 2023. Für schrittweise Binnenmarktintegration und finanzielle Förderung in der Praxis s. z. B. den Wachstumsplan für den Westbalkan (European Commission, Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations 2023, und Europäische Kommission 2023g) sowie den Vorschlag für die in dem Plan vorgesehene *Reform- und Wachstumsfazilität für den Westbalkan*, mit der zusätzliche 6 Mrd. € an nicht rückzahlbarer Finanzhilfe (2 Mrd.) und vergünstigten Darlehen (4 Mrd.) bereitgestellt werden sollen (Europäische Kommission 2023h); zu diesem Plan, mit dem die Westbalkanregion »bereits vor dem Beitritt in den Genuss einiger Vorteile« kommen könnte, die sonst nur eine EU-Mitgliedschaft bietet, auch Priebe 2023, S. 1067. Die Forderungen nach Intensivierung und Beschleunigung dieser Politik sind zahlreich, s. z. B. Rashiti 2024, S. 142 f. (betr. Kosovo); Groza/Mogildea 2024, S. 147 (betr. Moldau); Jacimovic/Kalezic 2024, S. 149 ff. (betr. Montenegro); Mihajlovic 2024, S. 163 (betr. Serbien); ähnlich Dzihic 2024, S. 129 f. (betr. Bosnien und Herzegowina).

³¹⁰ Dazu und zur im Verhältnis zu rein repräsentativdemokratischen Entscheidungsverfahren grundsätzlich größeren Tendenz direktdemokratischer Verfahren zur Langfristorientierung Lübbe-Wolff 2023a, S. 139 ff.

³¹¹ Meyer-Sahling 2009, S. 20.

³¹² Im Gefolge des Wechsels zu einer PiS-geführten Regierung wurde hier das Dienstrecht durch Ausweitung des Kreises der politischen Beamten (re)politisiert; ausgerechnet dies begründete die Regierung mit dem Ziel der Korruptionsbekämpfung. Hier wie auch bei den späteren die Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Justiz beschädigenden »Reformen« unter Führung der PiS diente als Vorwand die Notwendigkeit der Ausschaltung angeblich nach wie vor dominierender – und eben korrupter – kommunistischer Seilschaf-

ten, s. Meyer-Sahling 2009, S. 7, 16 m. Fn. 10. Zur politisierenden Dienstrechtsänderung bald nach dem Beitritt und einem weiteren Schritt in dieselbe Richtung im Jahr 2016 auch Mazur/Możdżeń/Oramus 2018, S. 800.

³¹³ Nachverfolgbar anhand der auf den Webseiten der Kommission zugänglichen Fortschrittsberichte zu Rumänien; zu Rückschritten erstmals Europäische Kommission 2010, S. 3, 5 f. (betr. die Gesetzgebung zur Nationalen Antikorruptionsbehörde); s. auch Europäische Kommission 2011b, S. 3 (feststellend, dass die Gesetzgebung zur Nationalen Antikorruptionsbehörde entsprechend den Empfehlungen der Kommission korrigiert wurde, parallel dazu das Parlament aber die Mittel für diese Behörde im Rahmen allgemeiner Haushaltsbeschränkungen erheblich gekürzt und Ermittlungen gegen einen früheren Minister wegen Korruptionsvorwürfen verhindert hatte); zu späteren Entwicklungen s. neben den weiteren Fortschrittsberichten, die immer wieder auch Rückschritte zu vermelden hatten, Wikipedia, Art. »Korruption in Rumänien«, Abruf 12.8.2024; Martin-Russu 2022, S. 124 ff. (126 ff.); Selean-Gutan 2018; aus der Presse Schwarz 2017a; ders. 2017b; Hassel 2017a; Vesper 2018b; ders. 2018c; ders. 2018d. Zum zwischenzeitlich beendeten Sonderregime für Bulgarien und Rumänien o. Fn. 265.

³¹⁴ Zu den Veränderungen im Korruptionsniveau beider Länder s. o. Text m. Fn. 199.

³¹⁵ Stimmenthaltung steht der verlangten Einstimmigkeit nicht im Wege. S. i. E. Art. 7 Abs. 2 EUV, Art. 354 Abs. 1 AEUV. Für eine ausführlichere Darstellung der rechtlichen Rahmenbedingungen Bonelli 2021, S. 47 ff.; Rötting 2009, S. 234 ff.; zur Judikatur des EuGH zum europäischen Werteschutz Mayer 2024, S. 229 ff. Mit einer Mehrheit von vier Fünfteln kann der Rat nach Art. 7 Abs. 1 Satz 1 EUV nur feststellen, dass »die eindeutige Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der in Artikel 2 genannten Werte durch einen Mitgliedstaat besteht«. Eine solche Feststellung ermöglicht aber nur eine Empfehlung an den betreffenden Mitgliedstaat (Art. 7 Abs. 1 Satz 2 EUV), nicht dagegen, wie die weitergehende, nur einstimmig mögliche Feststellung einer eingetretenen anhaltenden derartigen Verletzung nach Art. 7 Abs. 2 EUV, irgendwelche Sanktionen. Die gegen Polen und Ungarn 2017 bzw. 2018 eingeleiteten Verfahren nach Art. 7 EUV sind daher wirkungslos geblieben, s. nur Blanke/Sander 2023, S. 77; für das Verfahren gegen Ungarn Stäsche 2023, S. 302. Das Verfahren gegen Polen wurde laut Mitteilung des Kommissionsprechers Eric Mamer im Mai 2024 eingestellt, weil nach dem Machtverlust der PiS-Partei durch die Parlamentswahl vom Oktober 2023 die neue Regierung vertrauenswürdig an der Wiederherstellung rechtsstaatlicher Verhältnisse arbeite, s. statt vieler Krysztoszek 2024.

³¹⁶ Mit dem Machtverlust der polnischen PiS-Partei im Herbst 2023 hat sich das Problem nicht erledigt. Ungarn kann jetzt auf slowakische Unterstützung rechnen und umgekehrt, s. o. Text m. Fn. 253.

³¹⁷ S. z. B. Deutsch-Französische Arbeitsgruppe zu institutionellen Reformen der EU 2023, S. 9, 21 f.

³¹⁸ S. Art. 31 Buchst. e EUV in der Fassung des am 1. November 1993 in Kraft getretenen Vertrages von Maastricht. S. auch, zur Koordination von Maßnahmen der Rechtsangleichung im Wege sogenannter »gemeinsamer Standpunkte«, Art. 34 EUV in der damaligen Fassung. Zur Entwicklung des das Strafrecht betreffenden Europäischen Vertragsrechts Satzger 2022, S. 106 ff., Rn. 5 ff.

³¹⁹ S. z. B. die Angabe der Kompetenzgrundlagen eingangs der Richtlinie 2014/24/EU (über die Vergabe öffentlicher Aufträge), ABl. L 94/65 v. 28.3.2014; zu weiteren unionsrechtlichen Regelungen für die Vergabe öffentlicher Aufträge Bernatt/Jones 2023, S. 6 f.

³²⁰ S. die Angabe der Kompetenzgrundlagen eingangs der u. Fn. 353 f. aufgeführten Verordnungen.

³²¹ Rahmenbeschluss 2003/568/JI des Rates vom 22.7.2003 zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor, ABl. L 192/54. Art. 2 des Rahmenbeschlusses fasste die unter Strafe zu stellenden aktiven und passiven Bestechungshandlungen im privaten Sektor weiter, als der deutsche Straftatbestand des § 299 StGB gefasst war. Die Umsetzung erfolgte 2015 mit dem Gesetz zur Bekämpfung der Korruption v. 20.11.2015, BGBl. I S. 2025, s. den zugrundeliegenden Geszentwurf der Bundesregierung, BTDrucks. 18/4350, S. 1,

13 (unter 3.), nachdem Sonderregelungen, die Abweichungen erlaubten (s. im Einzelnen Wolf 2014a, S. 32, m.w.N.), seit Juni 2010 nicht mehr griffen.

³²² Richtlinie (EU) 2019/1937 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2019 zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (ABl. L 305 v. 26.11.2019, S. 17), geändert durch Verordnung (EU) 2020/1503 (ABl. L 347 v. 20.10.2020, S. 1); für die nach Größe der erfassten Organisationen differenzierten Umsetzungsfristen s. Art. 26 der Richtlinie. Näher zu dem Regelwerk Nöcker 2021, S. 1500ff.

³²³ Europäische Kommission 2023a. Zum Hinweisgeberschutzgesetz v. 31.5.2023, BGBl. 2023 I Nr. 140, näher u. Text m. Fn. 669ff. und Text m. Fn. 713ff.

³²⁴ Europäische Kommission 2023b, s. insbes. Art. 21 des Richtlinienvorschlags; zum Problem der in einigen Staaten zu kurzen Verjährungsfristen S. 2, 15.

³²⁵ Näher, auch zur zunehmenden Involvierung von EU-Institutionen, Scholten 2021, S. 10ff.

³²⁶ Unabhängig von der Kommission verfügt auf Europäischer Ebene die Europäische Zentralbank über eine eigene vertragsbasierte Sanktionsgewalt, Art. 132 Abs. 3 AEUV; näher Allemann 2021. Außerdem nehmen die Agenturen der EU Beobachtungsaufgaben wahr und werden bei festgestellten Normverstößen teilweise auch unmittelbar selbst sanktionierend tätig (s. dazu und zur nicht unumstrittenen Kompetenz für solche Sanktionen bzw. die sie ermöglichenden Regelungen Alberti 2021, S. 29ff., 35ff., 41ff.). Da dieser Weg der Rechtsdurchsetzung bislang, soweit ersichtlich, keine eigenständige Bedeutung auf dem Gebiet der Korruptionsbekämpfung hat, wird darauf im Folgenden nicht näher eingegangen.

³²⁷ So die ständige Rechtsprechung des EuGH, Nachw.e bei Karpenstein 2023a, Rn. 14; Heliskoski 2023, S. 140 (dort S. 142ff. auch zum Fehlen einer Strategie der Kommission zur Nutzung dieses Ermessens in Fragen, die die Beachtung des Rechtsstaatsprinzips betreffen, und zur unzureichenden Wirksamkeit einschlägiger Verfahren).

³²⁸ Zu *horse-trading* zwischen den beteiligten Generaldirektionen im Stadium der kommissionsinternen Verfahrensvorbereitung Gormley 2017, S. 67.

³²⁹ Jakab 2022. S. z. B. für das Anhalten des Einleitens neuer Vertragsverletzungsverfahren gegen Griechenland während der griechischen Staatsschulden- und der dadurch ausgelösten Euro-Finanzkrise, um die öffentliche Meinung in Griechenland nicht noch weiter gegen die EU aufzubringen, Gormley 2017, S. 68. Allgemeiner zu diplomatischen Rücksichten bei der Durchsetzung des Unionsrechts u. Text m. Fn. 373; zur »Diplomatisierung des Rechts« als nicht vorwerfbarer, sondern unausweichlicher Folge der Europäisierung Lübbe-Wolff 2017b.

³³⁰ Europäisches Parlament 2023i, Rn. 2.

³³¹ Zu dieser Schwäche auch Stäsche 2023, S. 302 (mit Hinweisen speziell zu Verfahren gegen Ungarn); Karpenstein 2023a, Rn. 13ff.; Prete 2021, S. 86f. (mit näheren Angaben: schon das vor Erhebung einer Vertragsverletzungsklage zu durchlaufende administrative Verfahren »may easily last for 2 years or more, and another 17–20 months must be added for the judicial stage. Furthermore, the imposition of sanctions may normally come only after the completion of a second set of proceedings«, m.w.N. und dem Hinweis, dass Art. 260 Abs. 3 AEUV in der praktizierten Auslegung durch die neuere Rechtsprechung des EuGH (für gewisse Fälle) eine Beschleunigung durch Sanktionierung von Verstößen bereits in der ersten Gerichtsverfahrensrunde ermöglicht).

³³² S. i. E. Art. 258 AEUV und die instruktive nähere Darstellung des Verfahrens bei Gormley 2017, S. 66ff. Neben der Möglichkeit, dass die Kommission Klage beim EuGH erhebt, gibt es auch die Möglichkeit der Vertragsverletzungsklage eines anderen Mitgliedstaats (Art. 259 AEV). Diese Möglichkeit wird nur sehr selten genutzt; das entsprechende Verfahren ist auch von vornherein nicht als Instrument systematischer Durchsetzung des Unionsrechts konzipiert und wird daher hier nicht weiter behandelt.

³³³ Falkner et al. 2005, S. 219f., am Beispiel arbeitsrechtlicher Richtlinien.

³³⁴ Art. 260 Abs. 2 AEUV. Immerhin besteht die Möglichkeit, ein Zwangsgeld zu verhängen, nach der Rechtsprechung des EuGH auch bereits im Verfahren der einstweiligen Anordnung für den Fall von Verstößen gegen die Anordnung, die die Wirksamkeit der in

der Hauptsache zu treffenden Entscheidung vereiteln könnten, und zwar, sofern es Anhaltspunkte dafür gibt, dass der betreffende Mitgliedstaat zur Befolgung einer einstweiligen Anordnung des Gerichts nicht bereit ist, *ohne* dass es darauf ankäme, ob bereits eine vorausgegangene einstweilige Anordnung missachtet wurde oder nicht, s. EuGH (Große Kammer), Beschl. v. 20.11.2017 – C-441/17 R–, Rn. 89 ff., 100; Prete 2021, S. 72, 81 ff., 90 f. Die Voraussetzungen der Verhängung eines Zwangsgeldes bleiben damit allerdings noch in erheblichem Umfang ungeklärt.

³³⁵ Karpenstein 2023b, Rn. 56; W. Cremer 2022, Rn. 20.

³³⁶ Näher, auch zu diesbezüglichen Meinungsverschiedenheiten vor der Klarstellung durch den EuGH, Prete 2021, S. 77 f.

³³⁷ Der Gerichtshof legt Art. 260 Abs. 3 AEUV dahin aus, dass das einstufige Verfahren nur für die Fälle gilt, in denen keine oder keine vollständige, hinreichend klare und genaue Mitteilung über getroffene Umsetzungsmaßnahmen erfolgt ist (s. EuGH, Urt. v. 25.2.2021, Rs. C-658/19, Rn. 51; s. auch EuGH, Urt. v. 13.1.2021, Rs. C-628/18, Rn. 45), oder in denen die Kommission anhand einer erfolgten Mitteilung feststellen kann, dass »bestimmte Umsetzungsmaßnahmen offensichtlich unterblieben sind oder sich nicht auf das gesamte Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats erstrecken«; es sei aber »nicht Sache des Gerichtshofs, im Rahmen des in Anwendung von Art. 260 Abs. 3 AEUV eingeleiteten gerichtlichen Verfahrens zu prüfen, ob die der Kommission mitgeteilten nationalen Maßnahmen eine ordnungsgemäße Umsetzung der Bestimmungen der fraglichen Richtlinie gewährleisten«, EuGH, Urt. v. 13.1.2021, Rs. C-628/18, Rn. 45; Urt. v. 25.2.2021, Rs. C-658/19, Rn. 30, jew. m.w.N. Vgl. auch Karpenstein 2023b, Rn. 58 ff.; W. Cremer 2022, Rn. 21 ff.; Prete 2021, S. 78 ff.; Wennerås 2017, S. 88 f.; kritisch zu diesem Rechtszustand, der dringend der Reform im Wege der Vertragsänderung oder der Modifikation im Wege der Auslegung bedürfe, Wennerås 2017, S. 79 ff.

³³⁸ Art. 258 Abs. 2 AEUV. Viele Vertragsverletzungsverfahren werden demgemäß vor Klageerhebung eingestellt, wenn der betroffene Mitgliedstaat den von der Kommission gerügten Verstoß einstellt, also beispielsweise seine Rechtsordnung einer Richtlinie anpasst, die zunächst nicht fristgerecht ins nationale Recht umgesetzt worden war; s. am Beispiel der von Falkner et al. 2005 untersuchten arbeitsrechtlichen Richtlinien dort S. 209 ff. mit Tab. 11.1 (S. 209) zu den Verfahrensstadien, bis zu denen die von der Kommission eingeleiteten Verfahren gediehen sind.

³³⁹ S. statt vieler z. B. EuGH, Urt. v. 20.1.2022, Rs. C-51/20, Überschrift zum Textabschnitt Rn. 68 ff.; EuGH, Beschl. v. 12.3.2020, Rs. C-576/18, Überschrift zum Textabschnitt Rn. 109 ff.

³⁴⁰ S. W. Cremer 2022, Rn. 13 zu Art. 260 AEUV.

³⁴¹ EuGH, Urt. v. 12.7.2005, Rs. C-302/02, Rn. 31, 54 ff.; Urt. v. 18.7.2006, Rs. C-119/04, Rn. 33 ff., 45 f.; Urt. v. 8.7.2019, Rs. C-543/17, Rn. 62 f., 68, Rn. 55 (s. auch Rn. 56 dazu, dass dies gleichermaßen für das einstufige wie für das zweistufige Verfahren gilt, m.w.N.); Urt. v. 20.1.2022, Rs. C-51/20, Rn. 87; die in dieser Rechtsprechung übliche Formel, wonach ein Zwangsgeld nur verhängt werden kann, wenn der gerügte Verstoß »bis zur Prüfung des Sachverhalts durch den Gerichtshof« andauert, wird dahin verstanden, dass »die Prüfung des Sachverhalts durch den Gerichtshof zum Zeitpunkt des Abschlusses des Verfahrens erfolgt«, EuGH Urt. v. 25.2.2021, Rs. C-658/19, Rn. 57, so dass also durch, wenn auch verspätete, *compliance* ein Zwangsgeld noch bis zum Abschluss des gerichtlichen Verfahrens abgewendet werden kann); Wennerås 2017, S. 89.

³⁴² Art. 260 Abs. 2 AEUV. Dass beides nebeneinander verhängt werden kann, ergibt sich aus den Formulierungen des Art. 260 Abs. 2 EUV nicht, wird aber von der Kommission wie auch vom EuGH angenommen, s. EuGH, Urt. v. 13.6.2024, Rs. C-123/22, Rn. 134, m.w.N. Eine fehlende klare Unterscheidung zwischen Beugefunktion des Zwangsgelds und (auch) generalpräventiver Funktion des Pauschalbetrags, an die eine konsistente Auslegung des Art. 260 Abs. 2 GG anknüpfen könnte, zeigt sich u. a. darin, dass in der Rechtsprechung des EuGH einerseits immer wieder zunächst identische, eher eine reine Beugefunktion unterstellende Funktionsbestimmungen für beide Instrumente vorkommen (beide dienen dem Zweck des Vertragsverletzungsverfahrens, einen säumigen Mitglied-

staat zu veranlassen, ein Vertragsverletzungsurteil durchzuführen, und damit die wirksame Anwendung des Unionsrechts zu gewährleisten, s. z. B. EuGH, Beschl. v. 12.3.2020, Rs. C-576/18, Rn. 134; Urt. v. 20.1.2022, Rs. C-51/20, Rn. 85, m.w.N.), und dass der EuGH andererseits auch dem Zwangsgeld deutlich eine für Sanktionen charakteristische moralbildende Präventivfunktion zuschreibt, nämlich eine *Abschreckungs-* und *Überzeugungsfunktion*, mit der auch der Wiederholung *ähnlicher* Verstöße vorgebeugt werden solle (EuGH, Urt. v. 20.1.2022, Rs. C-51/20, Rn. 86, 108; Urt. v. 13.6.2024, Rs. C-123/22, Rn. 97, m.w.N.). Unklarheit manifestiert sich auch in der Annahme, bei der Festsetzung der Höhe eines Zwangsgeldes seien »zur Gewährleistung seines Wesens als Druckmittel« als Kriterien »grundsätzlich die Dauer der Zuwiderhandlung, ihr Schweregrad und die Zahlungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaats als Kriterien heranzuziehen« (EuGH Urt. v. 25.2.2021, Rs. C-658/19, Rn. 63; s. auch EuGH, Beschl. v. 27.2.2020, Rs. C-298/19, Rn. 42; EuGH, Urt. v. 13.6.2024, Rs. C-123/22, Rn. 141, m.w.N.). Tatsächlich entspricht die Berücksichtigung der Schwere und Dauer des Verstoßes aber nicht einer fallbezogenen Beuge- oder Druckmittel-, sondern einer über den jeweiligen einzelnen Verstoß hinausreichenden Präventionsfunktion (so für das Kriterium der Dauer auch W. Cremer 2023, Rn. 14). Weshalb gerade eine an der größeren oder geringeren Schwere oder Dauer des Verstoßes orientierte Höhe des Zwangsgeldes besonders geeignet sein sollte, zu möglichst baldiger Beendigung des Verstoßes anzuhalten, ist völlig unerfindlich; diese Eignung hängt ganz unabhängig von der Schwere und Dauer des Verstoßes allein davon ab, wie hoch einerseits das Zwangsgeld ist und welche Vorteile andererseits der Mitgliedstaat aus dem Verstoß zu ziehen meint. Zusätzlich berücksichtigt der Gerichtshof nach EuGH, Urt. v. 20.1.2022, Rs. C-51/20, Rn. 103, für die Bemessung des Zwangsgeldes auch, ob ein *wiederholtes* rechtswidriges Verhalten des betreffenden Mitgliedstaates auf dem jeweiligen Gebiet festzustellen ist. Auch das ist nur durch Präventionsgesichtspunkte erklärlich.

³⁴³ S. z. B. EuGH, Urt. v. 16.7.2020, Rs. C-550/18, Rn. 77; Urt. v. 13.1.2021, Rs. C-628/18, Rn. 69, m.w.N.; Wenneräs 2017, S. 92.

³⁴⁴ S. etwa Karpenstein 2023b, Rn. 35, m.w.N. Zur Abschreckungsfunktion des Pauschalbetrages EuGH, Urt. v. 16.7.2020, Rs. C-550/18, Rn. 79. Verwirrung hinsichtlich der Abgrenzung zu einem Beugemittel kann leicht dadurch entstehen, dass auch Pauschalbeträge als für die Dauer des Verstoßes zu zahlende berechnet werden können, s. EuGH, Beschl. v. 27.2.2020, Rs. C-298/19, Rn. 30 ff., 39 ff. (der Pauschalbetrag wird in französischer Sprache als *somme forfaitaire* bezeichnet); EuGH, Urt. v. 16.7.2020, Rs. C-550/18, Rn. 11, 81 ff. Bei der Berechnung des Pauschalbetrages nach Tagessätzen für die Dauer des Verstoßes handelt es sich aber nicht um den Einsatz dieses Betrages als ein tageweise wirkendes Druckmittel für eine möglichst baldige Beendigung des Verstoßes, sondern um einen reinen Berechnungsmodus; es wird die Dauer des Verstoßes nach Tagen als Grundlage für die Festlegung der gesamten, einmalig zu zahlenden Pauschalsumme benutzt.

³⁴⁵ EuGH, Urt. v. 16.3.2023, Rs. C-174/21, Rn. 22 ff., 31; s. auch (nur in französischer Sprache verfügbar) EuGH, Beschl. v. 12.11.2020, Rs. C-842/19, Rn. 12 f.

³⁴⁶ Das betrifft natürlich nicht nur Prüfungen im Hinblick auf die eventuelle Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren, sondern auch Prüfungen im Hinblick auf die Erfüllung der neu geschaffenen Einwirkungsmöglichkeiten in Gestalt von Konditionalitäten für die Vergabe von Finanzmitteln (s. u. Text m. Fn. 353 ff.). S. etwa zur Frage der Wirksamkeit der von Ungarn neu geschaffenen »Integritätsbehörde« im Zusammenhang mit der Entscheidung über die Freigabe von blockierten Finanzmitteln für Ungarn Gutschker/Löwenstein 2023; kritisch zu dieser Behörde Miklóssy 2023, S. 186.

³⁴⁷ Falkner et al. 2005, S. 209 f. (s. auch S. 220: In den Fällen, in denen nicht notifiziert worden war, folgten in 95 % der Fälle Vertragsverletzungsverfahren, während das bei inhaltlich inkorrekt umsetzung nur zu 51 % der Fall war).

³⁴⁸ Die Kommission betreibt eine Datenbank zu den Vertragsverletzungsverfahren (https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?langCode=EN, Abruf 14.7.2024), auf der Daten zu den Verfahren nach unterschiedlichen Kriterien abrufbar sind. Unter anderem kann man unter »Type of Infringement«, wenn man nicht Verfahren zu sämtlichen Verletzungsarten abrufen

will, differenzieren nach Verfahren wegen unzureichender Anwendung unterschiedlicher Unionsrechtsakte («Bad application of directives» und »Bad application of regulations, Treaties and decisions«), wegen inhaltlich nicht richtlinienkonformer Umsetzung von Richtlinien ins nationale Recht («Non-conformity of transposition for directives»; diese Rubrik beschränkt sich auf Richtlinien, weil nur diese Art der Unionsgesetzgebung einer Übertragung ins nationale Recht durch nationale Rechtsetzung bedarf) und wegen Nichtmitteilung von Maßnahmen der Richtlinienumsetzung («Non-communication of transposition measures for directives»). Eine Abfrage (*by case / closed cases*) für die vier-einhalb Jahre vom 1.1.2020 bis 30.6.2024 ergibt, dass von den insgesamt 3238 in diesem Zeitraum abgeschlossenen Verfahren 2130, also ungefähr zwei Drittel, die letztgenannte Vertragsverletzungsvariante (Nichtmitteilung) betrafen, 432 die nichtkonforme Umsetzung ins nationale Recht, 314 die nichtkonforme Anwendung von Richtlinien und 362 die nichtkonforme Anwendung sonstiger Rechtsakte. Börzel / Knoll 2012, S. 6 geben für den Zeitraum 1978–1999 einen Anteil von 57 % der Verfahren wegen Nichtmitteilung an den Vertragsverletzungsverfahren an. Wenn diese Angabe zutrifft, was sich anhand der o. g. Datenbank nicht überprüfen lässt, da sie nicht so weit zurückreicht, hätten sich die Verhältnisse im Vergleich zu damals noch weiter in Richtung auf eine bloße Papierpolitik der Rechtsdurchsetzung verschoben.

³⁴⁹ Europäische Kommission 2003, S. 13; Tivig / Maurer 2006, S. 18; Jakab 2022.

³⁵⁰ Grundlegend in einem Portugal betreffenden Vorlageverfahren EuGH, Urt. v. 27.2.2018, Rs. C-64/16, Rn. 27ff., 37; bekräftigend in einem Vertragsverletzungsverfahren gegen Polen EuGH (Große Kammer), Urt. v. 24.6.2019, Rs. C-619/18, Rn. 52, m. w. N.; aus der inzwischen umfangreichen Rechtsprechung des EuGH insbesondere zur polnischen Justiz s. aus jüngster Zeit EuGH (Große Kammer), Urt. v. 21.12.2023, Rs. C-718/21, Rn. 40ff., m. zahlr. w. N.

³⁵¹ Beschluss des Vizepräsidenten des Gerichtshofs v. 27.10.2021 in der Rechtssache C-204/21 R.

³⁵² Beschluss des Vizepräsidenten des Gerichtshofs v. 21.4.2023 in der Rechtssache C-204/21 R-RAP. Im Juni 2023 erging die Entscheidung in der Hauptsache, mit der Verstöße Polens gegen das Unionsrecht in allen von der Kommission beanstandeten – sämtlich das Justizsystem betreffenden – Punkten festgestellt wurden, s. EuGH, Urt. v. 5.6.2023, Rs. C-204/21.

³⁵³ Verordnung (EU, Euratom) 2020/2092 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.2020 über eine allgemeine Konditionalitätsregelung zum Schutz des Haushalts der Union, ABL L 433 I/1 (kurz: Konditionalitätsverordnung), s. insbes. Art. 4f. Für die Anwendung dieser Verordnung hat die Kommission Leitlinien beschlossen, Europäische Kommission 2022j. Zur Konditionalitätsverordnung s. statt vieler Stäsche 2023; Cseres / Borgers 2022.

³⁵⁴ Verordnung (EU) 2021/241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Februar 2021 zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität, ABL L 57/17 (kurz: ARF-Verordnung; geänd. durch VO (EU) 2023/435 v. 27.2.2023, ABL L 63/1), Art. 17ff. Zur ARF-Verordnung kritisch unter Gesichtspunkten der (In)Effizienz und demokratischen Legitimation D. Meyer 2022. Die Mechanismen beider Verordnungen vergleichend Europäischer Rechnungshof 2023. Zuvor waren Mittelkürzungsmechanismen auch schon gegenüber neu beigetretenen Mitgliedstaaten für einen begrenzten Zeitraum nach dem Beitrittszeitpunkt in den jüngeren Beitrittsverträgen vorgesehen und wurden in einzelnen Fällen auch angewandt, s. Noutcheva 2012, S. 85f. Kritisch dazu, dass vergleichbare Möglichkeiten der EU, finanziellen Druck in Richtung auf rechtsstaatliche Strukturen zur Sicherung einer nicht durch Korruption beeinträchtigten Verwendung von Finanzmitteln der EU auszuüben, für andere große Ausgabenprogramme der EU, wie zum Beispiel die der Gemeinsamen Agrarpolitik, fehlen, Europäischer Rechnungshof 2024, S. 7, 25, 56. Zu gewissen auch hier geltenden, allerdings weniger rechtsstaatspezifischen Konditionalitäten Pohjankoski 2023, S. 160.

³⁵⁵ Zur Konditionalitätsverordnung (Fn. 353) EuGH, Urt. v. 16.2.2022, Rs. C-156/21

(speziell zur Frage des Verhältnisses zum Verfahren nach Art. 7 EUV s. insbes. Tz. 126 ff.), und EuGH, Urt. v. 16.2.2022, Rs. C-157/21 (insbes. Tz. 123 ff., 144 ff.).

³⁵⁶ Zur wenig strikten Umsetzung der Konditionalitäten für die Mittelvergabe Europäischer Rechnungshof 2023, S. 17 f.; s. auch u. Text m. Fn. 373.

³⁵⁷ S. u. Fn. 373; zu dieser ersten Aktivierung des Konditionalitätsmechanismus, der die Mittel aus den Kohäsionsfonds betrifft, auch Stäsche 2023, S. 301 ff.

³⁵⁸ Die Klage ist anhängig unter dem Aktenzeichen C-225/24. Zu den zugrundeliegenden Beschlüssen des Europäischen Parlaments und seines Rechtsausschusses Gutschker 2024a; Redaktion beck-aktuell 2024. Zur partiellen Mittelfreigabe im Dezember 2023 European Commission 2023a; kritisch dazu auch Hegedus 2023; Uitz 2023. Kritische Darstellung der von Ungarn im Interesse der Mittelfreigabe unternommenen Schritte schon vor der Freigabeentscheidung bei Vincze 2023. Zu Verhandlungszusammenhängen auch betr. die Mittelfreigabe auf der einen Seite und die Aufgabe des ungarischen Vetos gegen die Aufstockung des EU-Haushalts auf der anderen Foy 2023.

³⁵⁹ Kritisch zur für die Freigabe von Mitteln aus dem Wiederaufbaufonds notwendigen positiven Bewertung des polnischen Aufbau- und Resilienzplans durch die Europäische Kommission im Juni 2022 Blanke/Sander 2023, S. 87; Mayer 2022. Gegen den Ratsbeschluss zu den Bedingungen der Mittelentsperrung haben mehrere Richtervereinigungen Nichtigkeitsklage vor dem »Gericht« – d. h. vor dem *General Court* der EU (für die präpotent-unzweckmäßigen Bezeichnungen der Unionsgerichte, als gäbe es auf der Welt nur ein »Gericht« und einen »Gerichtshof«, s. Art. 19 EUV) – erhoben, s. Vereinigung Europäischer Verwaltungsrichter (AEAJ) u. a. 2022. Die Klage wurde durch Beschluss der Großen Kammer des Gerichts als unzulässig abgewiesen, EuG, Beschl. v. 4.6.2022, Joined Cases T-530/22 to T-533/22. Weniger scharf umstritten ist in den hiesigen Medien die nach dem polnischen Regierungswechsel erfolgte Entscheidung für die Freigabe von EU-Mitteln für Polen, weil hier die Freigabe trotz noch keineswegs abgeschlossener Wiederherstellung rechtsstaatlicher Verhältnisse auf größere politische Sympathie stößt. Mit der Freigabe wird anerkannt, dass Polen sich um die Wiederherstellung rechtsstaatlicher Verhältnisse in der Justiz gegen nachhaltigen Widerstand zweier PiS-Bastionen, des noch amtierenden Staatspräsidenten und des Verfassungsgerichts, immerhin bemüht. Auch wenn sich nicht von selbst versteht, dass das ausreicht (s. etwa Gutschker 2024; dezidiert kritisch Fritz 2024; Steinvorth 2024), liegt hier doch ein wesentlicher Unterschied zu den Gegebenheiten unter PiS-Regierung (zu den objektiven Schwierigkeiten einer ihrerseits rechtsstaatliche Grundsätze wahrenen Wiederherstellung rechtsstaatlicher Justizverhältnisse in Polen, aus denen sich erklärt, dass auch beim besten Willen nur sehr begrenzter Fortschritt möglich ist, Lübbe-Wolff 2023c).

³⁶⁰ Löwenstein 2024a; Haneke 2024; N. Zimmermann 2024 (dort auch dazu, dass das Strafrecht wegen der vorgesehenen drakonischen Strafen über das Fico-Lager hinaus als reformbedürftig galt, die Entschärfung aber Empörung u. a. deshalb auslöst, weil sie selektiv gerade das Korruptionsstrafrecht betrifft. Den wiedergegebenen Beispielen zufolge schwingt außerdem, soweit bislang die angedrohten Strafen unverhältnismäßig hoch gewesen sein sollten, das Pendel nun mindestens bereichsweise viel zu weit in die entgegengesetzte Richtung); für die Zuständigkeiten der (nun abgeschafften) Sonderstaatsanwaltschaft, die 2004, also im Jahr der Aufnahme des Landes in die EU, gegründet worden war, UNDOC 2015, S. 3. Zu noch vagen, aber bereits besorgniserregenden Ankündigungen Ficos schon in seinem im November 2023 vorgestellten Regierungsprogramm Großmann 2023b.

³⁶¹ Szumski/Silenská 2024.

³⁶² Europäischer Rechnungshof 2024, S. 53; optimistischere Einschätzung bei Miklóssy 2023, S. 172 f.

³⁶³ Zu EuStA/EPPO näher Esser 2023, S. 90 ff. Rn. 80 ff.; Kulhanek 2022, S. 965 ff.; Herrnfeld/Brodowski/Burchard 2021; speziell zu den Zuständigkeiten dort die Einleitung (Herrnfeld), S. 5 ff., Rn. 10 f., sowie ausführlich Herrnfeld/Brodowski 2022, passim. Zur EPPO-Zuständigkeit auch für Korruptionsdelikte von EU-Beamten und Mitgliedern

der EU-Organen Herrfeld/Brodowski 2022, S. 98 Rn. 40, mit Verweis auf die einschlägigen Rechtsvorschriften.

³⁶⁴ Zu Europol Esser 2023, S. 75 ff. Rn. 26 ff.; Ahlbrecht 2018, S. 548 ff., Rn. 1472 ff.; Ambos 2018, S. 563 ff.; Satzger 2018, S. 124 ff.; zu Eurojust Esser 2023, S. 85 ff. Rn. 61 ff.; Kersting/Bamberger 2022, S. 344; Ambos 2018, S. 569 ff.; Ahlbrecht 2018, S. 554 ff., Rn. 1488 ff.; Satzger 2018, S. 128 ff.

³⁶⁵ OLAF, das unter anderem EU-interne Untersuchungen durchführt, ist zwar darüber hinaus auch mit externen Untersuchungsbefugnissen ausgestattet, kann deren Ausübung bei ausbleibender freiwilliger Kooperation aber nur mit Hilfe der nationalen Behörden durchsetzen; näher, auch zur Praxis, Ahlbrecht 2018, S. 539 ff., Rn. 1445 ff. (S. 545, Rn. 1459 ff.). Zu OLAF auch Esser 2023, S. 68 ff., Rn. 1 ff.; Bovend'Eerd 2022; Ambos 2018, S. 560 ff.; Satzger 2018, S. 130 f.; zu Eingriffen, die mit der Tätigkeit von OLAF aufgrund der Amtshilfeverpflichtungen nationaler Behörden verbunden sein können, und daraus sich ergebenden Rechtsschutzfragen Partsch 2017, S. 878 ff. Kritisch zu OLAF, insbesondere zu seiner Rolle in Griechenland, Mungiu-Pippidi 2020, S. 142.

³⁶⁶ Art. 4, Art. 25 Abs. 2 der Verordnung (EU) 2017/1939 des Rates vom 12. Oktober 2017 zur Durchführung einer verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTÄ), ABl. L 283/1. Für die Beschränkung auf Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der EU, wobei diese Straftaten durch Verweis auf weitere Rechtsakte der Union näher spezifiziert sind, und für den 10.000-Euro-Schwellenwert, der allerdings *nicht* gilt, wenn sich der Verdacht gegen Bedienstete oder Mitglieder von Organen der Union richtet, s. i. E. Art. 22 der VO. Zur praktischen Relevanz dieser Beschränkung s. Beispiel u. im Text bei Fn. 414 f.

³⁶⁷ S. Art. 86 Abs. 1 AEUV (Einstimmigkeitserfordernis für die alle Mitgliedstaaten bindende Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft); Art. 20 EUV, Art. 326 ff. AEUV (zur Möglichkeit von anders nicht innerhalb eines vertretbaren Zeitraums erreichbaren Integrationsfortschritten im Rahmen einer sog. verstärkten Zusammenarbeit, die Gruppen von mindestens neun Mitgliedstaaten offensteht).

³⁶⁸ Überblick über teilnehmende und nicht teilnehmende Staaten auf den Webseiten der EPPO (→ About → Members), Abruf 28.8.2024 (Information zur Beteiligung Polens seit Februar 2024 ist verlinkt u. a. über Polens Antrag auf der Liste der teilnehmenden Länder). Zur früheren polnischen Weigerung, mit EPPO zusammenzuarbeiten, Pech 2022.

³⁶⁹ Näher Trautmann 2022.

³⁷⁰ European Public Prosecutor's Office 2023, S. 63 (auf S. 58 absolute Zahlen auch für Verfahren zu anderen Deliktbereichen; eine scheinbare Unstimmigkeit zwischen den Angaben zu absoluten Zahlen – 1117 insgesamt, davon 87 zu Korruptionsstraftaten – und der Prozentangabe dürfte sich daraus erklären, dass in vielen Verfahren wegen mehrerer Straftaten ermittelt wird, die Gesamtzahl der Straftaten, deretwegen ermittelt wird, also erheblich höher liegt als die Zahl der geführten Verfahren; s. z. B. dazu, dass es zu Korruptionsermittlungen auch im Rahmen von zunächst auf die Ermittlung von Betrugsfällen gerichteten Verfahren kommen kann, wenn sich herausstellt, dass korrupte Amtsträger involviert sind, s. ebd. S. 60); European Public Prosecutor's Office 2023, S. 12, 58.

³⁷¹ European Public Prosecutor's Office 2023, s. die länderbezogenen Aufschlüsselungen S. 14 ff.

³⁷² European Public Prosecutor's Office 2022, S. 14 ff. (länderbezogene Aufschlüsselung der Verfahren wegen Korruption: je 1x Belgien und Zypern, je 2x Litauen und Tschechien, 3x Griechenland, je 5x Italien und Rumänien, 7x Kroatien, 14x Bulgarien).

³⁷³ Kritisch zur Nachgiebigkeit gegenüber Polen Pech 2022; ders. 2023; Jaraczewski 2022; zu politischen Rücksichtnahmen im Verhältnis zu Ungarn Jakab 2022 (betr. die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren); ausführlich begründete Aufforderung an die insoweit bis dahin zögerliche Kommission, Ungarn gegenüber die Möglichkeit des Zurückhaltens von Zahlungen gemäß der Konditionalitätsverordnung (o. Text mit Fn. 253) zu nutzen, bei Scheppele/Kelemen/Morijn 2021, S. 6 ff. Nach Aufforderung durch das Europäische Parlament (Europäisches Parlament 2022) schlug die Kommission im September 2022 dem Rat vor, den Konditionalitätsmechanismus gegen Ungarn zu aktivieren

(Europäische Kommission 2022f; bekräftigend Europäische Kommission 2022h). Der Rat beschloss im Dezember 2022, die Auszahlung von 55 % der Mittel aus verschiedenen Programmen der Kohäsionspolitik an Ungarn gemäß der Konditionalitätsverordnung zu suspendieren (s. Europäischer Rat 2022a).

³⁷⁴ Allgemeiner zur Diplomatisierung der Rechtsanwendung in transnationalen Zusammenhängen Lübbe-Wolff 2019, S. 243 ff.; dies. 2017, passim.

³⁷⁵ Kritisch dazu und zur Ungleichbehandlung Polens und des russlandfreundlich agierenden Ungarn Jaraczewski 2022, m. w. N.

³⁷⁶ Dazu Mungiu-Pippidi 2020, S. 103.

³⁷⁷ Europäische Kommission 2011a, S. 7f.

³⁷⁸ Europäische Kommission 2014a.

³⁷⁹ Spörl 2017.

³⁸⁰ S. z. B. Europäische Kommission 2023d und 2024b, jew. mit Links zu den Länderkapiteln; s. auch, speziell für den Inhalt der Rechtsstaatlichkeitsberichte zu Ungarn, u. Fn. 397. European Commission/High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy 2023b, S. 11, führt die Rechtsstaatsberichte mit ihren länderspezifischen Empfehlungen als Element der Antikorruptionsstrategie der EU auf; ebenso ebd. S. 12 die einschlägigen Empfehlungen im Rahmen des sog. Europäischen Semesters, eines Instruments zur Koordinierung der Wirtschafts-, Haushalts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik in der Europäischen Union, das in einem jährlichen Zyklus von Berichten und Leitlinien für die Mitgliedstaaten, darauf aufbauenden nationalen Plänen, deren Bewertung seitens der EU und daraus abgeleiteten länderspezifischen Empfehlungen sowie Ergebniskontrollen arbeitet.

³⁸¹ So Monar 2004, S. 225.

³⁸² Dazu o. Fn. 265.

³⁸³ Das wichtigste Element dieser Weiterentwicklung sind die verbesserten Möglichkeiten finanzieller Einwirkung auf Mitgliedstaaten, die vom Weg der Rechtsstaatlichkeit abkommen; dazu o. Text m. Fn. 353 ff. S. außerdem den Vorschlag für eine Korruptionsbekämpfungsrichtlinie, Europäische Kommission 2023b (o. Fn. 48) und das beschlossene Regelungspaket zur Bekämpfung der Geldwäsche (u. Fn. 812).

³⁸⁴ Der Bericht des Jahres 2024 bezieht erstmals darüber hinaus auch einige Beitrittskandidaten ein (Albanien, Montenegro, Nordmazedonien und Serbien), s. Europäische Kommission 2024b, S. 4, 14 (mit Links zu den entsprechenden Länderkapiteln auf S. 14).

³⁸⁵ Zur Wirksamkeit des CVM-Sonderregimes für Bulgarien und Rumänien (o. Fn. 265) s. z. B. Martin-Russu 2022, S. 5f., für die Annahme, dass für Rumänien nach seinem Beitritt nur dieses Sonderregime ein Abdriften des Landes in Entwicklungen wie die polnische und die ungarische verhindert habe.

³⁸⁶ Rubner 2009, S. 21. S. auch, u. a. auf die Vereinten Nationen und die FIFA gemünzt, Mungiu-Pippidi 2023, S. 144: »... international organizations tend to fall at the average or even at the least common denominator of the countries composing them«.

³⁸⁷ Dem Rücktritt lag ein kritischer Bericht eines vom Europäischen Parlament mit Zustimmung der Kommission eingesetzten Ausschusses zugrunde, s. Ausschuss unabhängiger Sachverständiger 1999. Für kürzere Darstellungen s. z. B. Rubner 2009, S. 126 ff.; Hummer/Obwexer 1999, passim.

³⁸⁸ Dazu und zu resultierenden Rücktritten und strafrechtlichen Verurteilungen s. Wikipedia, Art. »2011 cash for influence scandal«, Abruf 29.8.2024, m. w. N.

³⁸⁹ Zu den Vorgängen s. z. B. LobbyControl 2024b, S. 43 ff.; Gutschker 2023b; ders. 2023a; Kelnberger 2023a; Wikipedia, Art. »Katar-Korruptionsskandal im Europäischen Parlament«, Abruf 29.8.2024. Zum Rücktritt der möglicherweise ebenfalls involvierten Vorsitzenden des Menschenrechtsausschusses des EP, der belgischen Abgeordneten Marie Arena, die nach eigenen Angaben »vergessen« hatte, eine luxuriöse Reise nach Katar anzugeben, Krohn 2023; Maier 2023. Arenas Rücktritt betraf allerdings nur den Ausschussvorsitz; Arena blieb weiter Mitglied des Europäischen Parlaments und ausweislich der am 11.2.2024 abgerufenen Angaben zu ihrer Person auf dessen Webseiten Mitglied mehrerer Ausschüsse, u. a. des Unterausschusses Menschenrechte (<https://www.europarl>).

europa.eu/meps/de/124936/MARIA_ARENA/home); nach den bei erneutem Abruf am 29.8.2024 dort verzeichneten Daten blieb sie das bis zum Ende der Wahlperiode. Unter den Abgeordneten des am 16.7.2024 zusammengetretenen Europäischen Parlaments der 10. Wahlperiode ist sie nicht mehr verzeichnet. Polizeilich vernommen wurde Arena nach Medienberichten erstmals 2024, s. Landemard 2024.

³⁹⁰ Gutschker 2023d; Barigazzi/Posaner/Eccles 2023; zu den zugrundeliegenden Vorgängen auch Cook 2023; Wikipedia, Art. »Henrik Hololei«, Abruf 1.2.2024.

³⁹¹ Cook 2023; Lynch/Eccles 2023.

³⁹² Präsidium des Europäischen Parlaments 2013, Erwägungsgrund (7) und Art. 2 Abs. 1; für reise- und sonstige veranstaltungsbezogene Offenlegungspflichten Art. 6 (es handelt sich hier um eine im Verhaltenskodex für die Mitglieder des EP, der als Anlage 1 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments Bestandteil dieser Geschäftsordnung ist, vorgesehene Konkretisierung der Regeln des Verhaltenskodexes durch das Parlamentspräsidium, s. Europäisches Parlament 2023b, Anlage 1, Art. 5 Abs. 3 UAbs. 2; die betreffende Bestimmung des Verhaltenskodex war auch schon in früheren Fassungen der Geschäftsordnung enthalten).

³⁹³ Kelnberger 2023b; Wax 2023.

³⁹⁴ Sucheingabe gifts + register + EP; für die 9. Wahlperiode s. https://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/gifts_register_9.pdf, Abruf 19.3.2023.

³⁹⁵ Bonse 2023. Der Verhaltenskodex (Europäisches Parlament 2023e, Art. 10ff.) sieht vor, dass Verstöße unter Berücksichtigung des Fallprüfungsergebnisses und der Empfehlung eines »Beratenden Ausschusses« aus acht Parlamentsmitgliedern durch den Parlamentspräsidenten sanktioniert werden. Nach den vom Präsidium erlassenen Durchführungsbestimmungen (Europäisches Parlament 2023f, Art. 14) überwacht die zuständige Dienststelle (der Parlamentsverwaltung) im Namen des Präsidenten die Einhaltung der Regeln »auf der Grundlage des dienststellenübergreifenden Austauschs von Informationen und Quellen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen«, wirkt bei Unklarheiten und unzureichender Erfüllung der Informationspflichten auf Korrektur hin und informiert, wenn keine zufriedenstellende Klärung erfolgt, den Präsidenten. Zur geplanten interinstitutionellen Vereinbarung, die nur eine eng begrenzte Einbindung unabhängiger Sachverständiger in die Selbstregulierung der Institutionen vorsieht, näher u. Text m. Fn. 403 ff.

³⁹⁶ <https://www.n-tv.de/politik/Orban-quittiert-Kailis-Fall-mit-Schadenfreude-article23779024.html>, Abruf 20.3.2023.

³⁹⁷ Im CPI hat Ungarn sich im Zeitraum 2012 bis 2023 um sagenhafte 13 Punkte verschlechtert, s. o. Text m. Fn. 199. Zur Entwicklung und zum kontinuierlichen Anstieg der Korruption in den zurückliegenden Jahren in Ungarn allg. Scheppele/Kelemen/Morijn 2021, S. 8 ff.; Györi 2021, S. 59; Tóth/Hajdu 2020, S. 7 f.; m.w.N.; speziell für die Vergabe öffentlicher Aufträge dies. 2018. Zur jüngsten Affäre um den Mitschnitt eines privaten Gesprächs mit der ehemaligen Justizministerin Judit Varga, der Einflussnahme der Regierung auf die Staatsanwaltschaft in einem Korruptionsverfahren dokumentieren soll, Lynch 2024; Löwenstein 2024b. Dazu, dass die Entwicklung in Ungarn zu einer Situation geführt hat, in der korrupte Amtsträger keine strafrechtliche Verfolgung mehr fürchten müssen, Schiller/Klein 2023. Zur unionsrechtswidrigen Politik der Nationalisierung ausländischer Unternehmen, die zugleich ein Element der grassierenden Vetternwirtschaft im Orbánschen Netzwerk darstellt, Puhl/Sauga 2023. Zur systematischen Benachteiligung regierungskritischer und Begünstigung Fidesz-regierter Kommunen in der Gemeindefinanzierung Pinna 2021; Kahlweit 2023. Zur Nichtumsetzung oder nur partiellen Umsetzung des weitaus größten Teils der Greco-Empfehlungen zur Prävention von Korruption bei Parlamentsmitgliedern, Richtern und Staatsanwälten durch Ungarn Greco 2022, S. 1 ff., 8. Diplomatisch in der Sprache und selektiv der Rechtsstaatlichkeitsbericht 2022 der Kommission, Europäische Kommission 2022b (s. die Erwähnungen Ungarns auf S. 7 ff., 16, 27, 29, 31); deutlicher und weiterreichend das ausführliche Begleitdokument zu Ungarn, Europäische Kommission 2022c (speziell zur nach Umfragen sehr verbreiteten Korruption und zum unzureichenden Vorgehen dagegen S. 1, 10 ff.; zu eng damit

zusammenhängenden Themen wie der unzureichenden Unabhängigkeit der Justiz, einer den politischen Wettbewerb zugunsten der Regierung verzerrenden Medienpolitik und weiteren Problemen unzureichender *checks and balances* S. 3 ff., 19 ff., 23 ff.; ähnlich auch die weiteren Rechtsstaatlichkeitsberichte in ihren Ungarn betreffenden Teilen, s. Europäische Kommission 2023d und Europäische Kommission 2024b, jew. mit Links u. a. zum Ungarn-Kapitel.

³⁹⁸ Lynch 2023; Cook 2023.

³⁹⁹ Zur Billigung der Pläne der Parlamentspräsidentin durch die Fraktionsführungen s. Europäisches Parlament 2023a (diese Pressemitteilung führt allerdings nur 12 Punkte auf); zu dem 14-Punkte-Plan auch Wetzel 2023.

⁴⁰⁰ Europäische Kommission 2023b; European Commission/High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy 2023a; dies. 2023b.

⁴⁰¹ S. u. Text m. Fn. 754.

⁴⁰² S. i. E. Europäisches Parlament 2023e (Verhaltenskodex, neue Anlage I zur Geschäftsordnung) und Europäisches Parlament 2023f (Durchführungsbestimmungen zum Verhaltenskodex); zum Vergleich s. die vorherige Fassung der Anlage I zur Geschäftsordnung, Europäisches Parlament 2023b, S. 155 f. Die einsehbaren Informationen sind teils auf den offiziellen Webseiten der Abgeordneten, teils im Geschenkegister zugänglich.

⁴⁰³ Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union, der Europäischen Kommission, dem Gerichtshof der Europäischen Union, der Europäischen Zentralbank, dem Europäischen Rechnungshof, dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und dem Europäischen Ausschuss der Regionen über die Einrichtung eines interinstitutionellen Gremiums für ethische Normen für Mitglieder der in Artikel 13 des Vertrags über die Europäische Union genannten Organe und beratenden Einrichtungen, ABL. L 2024/1365 v. 17.5.2024 (im Folgenden abkürzend: EthGrVereinb). Zur zeitweiligen Ablehnung einer Beteiligung seitens des Rats (des Gremiums, das aus je einem Vertreter der Mitgliedstaaten auf Ministerienebene besteht und u. a., neben dem Parlament, als Gesetzgebungsorgan fungiert, Art. 16 EUV) Gutschker 2024b. Die Unklarheit hinsichtlich der Einbeziehung des Rats spiegelte sich noch in dem Beschluss, mit dem das Europäische Parlament im April 2024 den Abschluss der Vereinbarung billigte (Europäisches Parlament 2024, mit als Anlage beigefügtem Text der Vereinbarung), in uneinheitlichen Nennungen der beteiligten Institutionen in der Bezeichnung des Rechtsakts, in der Auflistung der die Erwägungsgründe tragenden Institutionen und in der Aufzählung der Institutionen, für deren Mitglieder das Ethikgremium eingerichtet wird, in Art. 1.1. Die EVP-Fraktion im EP, die auch sonst scharfes Geschütz gegen das geplante Ethikgremium aufgeföhren hat, ist der Auffassung, dass es der Vereinbarung an der notwendigen Rechtsgrundlage fehle, s. EPP Group in the European Parliament 2024. Eine ausreichende Kompetenzgrundlage dürfte aber zu bejahen sein, auch wenn der Beschluss des EP zu der Vereinbarung, der nur auf Art. 13 EUV und Art. 232 AEUV verweist (Europäisches Parlament 2024, erste Seite), insoweit tatsächlich schwach begründet ist. Art. 295 AEUV sieht vor, dass das EP, der Rat und die Kommission interinstitutionelle Vereinbarungen zur Regelung ihrer Zusammenarbeit schließen können. Gemäß der dem Art. 295 AEUV lange vorausgehenden interinstitutionellen Praxis (s. Krajewski/Rösslein 2022, Rn. 7 zu Art. 295 AEUV) wird man allerdings davon ausgehen können, dass interinstitutionelle Vereinbarungen nicht nur zwischen den in dieser Norm ausdrücklich genannten Organen Parlament, Rat und Kommission geschlossen werden können (für die Möglichkeit des Beitritts anderer als der in Art. 295 AEUV genannten Organe zu einer interinstitutionellen Vereinbarung Saurer 2023, Rn. 13 zu Art. 295 AEUV). Als Kompetenzgrundlage, wie sie auch für den jeweiligen Inhalt solcher Vereinbarungen erforderlich ist (s. nur F. von Alemann 2006, S. 228 ff.), kann im vorliegenden Fall die Geschäftsordnungsautonomie der in Art. 13 genannten EU-Organe und -Einrichtungen gelten. Eine Geschäftsordnung können sich nach dem Vertrag über die Arbeitsweise der EU nicht nur die in Art. 13 Abs. 2 EUV aufgeführten Organe der EU geben, sondern auch der Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen, die in Art. 13 Abs. 4 EUV als Einrichtungen

genannt sind, die das EP, den Rat und die Kommission unterstützen (s. Art. 303 Abs. 2 und Art. 306 Abs. 2 AEUV).

⁴⁰⁴ von der Leyen 2019, S. 25.

⁴⁰⁵ Nachdem das Europäische Parlament im Februar 2023 die Einrichtung eines unabhängigen Ethikgremiums gefordert hatte (Europäisches Parlament 2023c), schlug die Kommission per Mitteilung vom Juni 2023 eine »Vereinbarung über die Einrichtung eines interinstitutionellen Gremiums für ethische Normen« vor (Europäische Kommission 2023c).

⁴⁰⁶ Zur Zusammensetzung des Gremiums Art. 3 EthGrVereinb (s. auch Art. 4 zum rotierenden Vorsitz); zur Unterstützung durch unabhängige Sachverständige Art. 5 EthGrVereinb; zu deren Konsultation bei der Ausarbeitung der Mindestnormen und zu Einzelfällen, in denen es um die Beachtung dieser Mindestnormen geht, Art. 7.1 EthGrVereinb; zur vertraulichen und unverbindlichen Stellungnahme der Sachverständigen Art. 7.3 EthGrVereinb.

⁴⁰⁷ Art. 5.5 EthGrVereinb.

⁴⁰⁸ Art. 6.2.a, Art. 8 EthGrVereinb.

⁴⁰⁹ Art 10.1 bis 10.5 EthGrVereinb.

⁴¹⁰ Art. 10.6 und (letzter Halbsatz und wörtl. Zitat) 10.7 EthGrVereinb.

⁴¹¹ S. i. E. Art. 7.1 EthGrVereinb zur Konsultation der Sachverständigen durch »eine Partei der Vereinbarung«. Parteien der Vereinbarung sind die beteiligten Institutionen. Da diese durch je ein Mitglied des Ethikgremiums »vertreten« werden (Art. 3.1 der Vereinbarung), ist davon auszugehen, dass eine Konsultation des Sachverständigenorgans durch den jeweiligen Vertreter der Vereinbarungspartei im Ethikgremium erfolgen kann.

⁴¹² Kritisch LobbyControl 2024a; Transparency International EU 2024.

⁴¹³ S. Transparency International EU 2018, S. 3, sowie die bei Kafsack 2021 zitierten Äußerungen des deutschen EP-Abgeordneten Daniel Freund.

⁴¹⁴ Über den Verdacht gegen Bystron, darüber, dass dieser die Vorwürfe zurückweist, und über ein von der Generalstaatsanwaltschaft München eingeleitetes sogenanntes Vorermittlungsverfahren, in dem das Vorliegen eines Anfangsverdachts geprüft wird, haben in Deutschland zahlreiche Medien berichtet. S. auch Wikipedia, Art. Petr Bystron, Abruf 29.8.2024. Zu belgischen Ermittlungen gegen nicht benannte Verdächtige statt vieler Griera 2024.

⁴¹⁵ S. o. Text m. Fn. 366.

⁴¹⁶ S. o. Text m. Fn. 406.

⁴¹⁷ Zur Nichtöffentlichkeit der in den Verhaltenskodex des EP vorgesehenen Vermögenserklärungen s. o. Text m. 402. Zur Publizität als Wirksamkeitsvoraussetzung u. Fn. 818.

⁴¹⁸ S. zu – erfolgreich – u. a. seitens der EU ausgeübtem Druck auf die Ukraine, die kriegsbedingt ausgesetzt gewesene öffentliche Zugänglichkeit von Vermögenserklärungen ukrainischer Politiker wiederherzustellen, o. Fn. 238. Den von GRECO wie für andere Länder so auch für Deutschland empfohlenen öffentlichen Erklärungen der »finanziellen Interessen« von Regierungsmitgliedern hat man sich hier bislang verweigert, s. GRECO 2022b, S. 13 f.

⁴¹⁹ Hier hat man es mit Gesichtspunkten der Gleichheit (einschließlich der Angemessenheit und Akzeptanz von Ungleichheiten des zur Anwendung gebrachten korruptionspräventiven Instrumentariums als aufgrund unterschiedlicher tatsächlicher Verhältnisse gerechtfertigt) zu tun, s. auch u. Text m. Fn. 682 ff.

⁴²⁰ Für den engen wechselseitigen Zusammenhang von Korruption und Geldwäsche El-Ghazi/Jansen i. E., Abschn. 3 und 6; Rose-Ackerman/Palifka 2016, S. 294, 306 ff.; Sharman/Chaikin 2009, S. 31, 34. Für Dysfunktionalität der bisherigen strafrechtlichen Geldwäschebekämpfung als Instrument der Korruptionsbekämpfung in Deutschland El-Ghazi/Jansen i. E., Abschn. 4. (das diesbezügliche Strafrecht treffe zu Wenige und die Falschen, nämlich nur Helfer und Helfershelfer, und echte strafbare Korruptionsskandale hätten »mit Hilfe des Instruments der Geldwäsche« (sic) bislang nicht aufgedeckt werden können bzw., so an anderer Stelle, es gebe keine Anhaltspunkte dafür, »dass über das Vehikel der Geldwäschermittlungen korruptives Verhalten zu Tage gefördert werden

konnte«); vgl. auch Bannenberg 2025, S. 918 Rn. 114 m. Fn. 329: für die nähere Einschätzung des Beitrags des Geldwäscherechts und der diesbezüglichen Verdachtsmeldungen zur Korruptionsbekämpfung fehle mangels Registrierung einschlägiger Daten in den Ländern die empirische Grundlage.

⁴²¹ Näher van Aaken i. E., Abschn. 3.1, dies. 2021, S. 37 f.; Kerauskaite 2018, S. 153 ff.; Rose-Ackerman/Palifka 2016, S. 461 ff.; Wolf 2007, S. 82 ff.; Tivig/Maurer 2006, S. 19 ff., jew. m. w. N.; zur historischen Entwicklung Wolf 2014a, S. 100 ff.; Kubiciel 2008, S. 58 ff. Speziell internationale Verträge mit Regelungen zur Geldwäsche betreffend Koslowski 2016, S. 101 ff.; Sharman/Chaikin 2009, S. 31 f.; speziell zum besonders korruptionsgefährdeten Bereich der Vergabe öffentlicher Aufträge Bernatt/Jones 2023, S. 6 f.

⁴²² United Nations Office on Drugs and Crime 2024 (Kartenpräsentation); instruktiver und besser verständlich als die dort verlinkte Liste der Unterzeichner und der *Declarations and Reservations*: <https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20II/Chapter%20XVIII/XVIII-14.en.pdf>, Abruf 29.8.2024.

⁴²³ S. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0293>, im Annex, Abruf 29.8.2024.

⁴²⁴ Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption, Art. 20, 29 (auch für einen Teil der vorgesehenen Straftatbestände beschränkt sich die vertragliche Verpflichtung darauf, die Einführung zu erwägen). Näher Rose 2015, S. 97 ff., 106 ff.

⁴²⁵ Deutschland pflegt, soweit ich sehe, völkerrechtliche Übereinkommen, die mit Verpflichtungen für die Ausgestaltung des nationalen Rechts verbunden sind, erst zu ratifizieren, wenn es sein nationales Recht entsprechend angepasst hat. Deshalb zieht sich hier nicht die Umsetzung solcher Verpflichtungen, wohl aber die Ratifikation, von der das Wirksamwerden der völkervertraglichen Verpflichtung abhängt, unter Umständen über viele Jahre hin (s. nachf. Text mit Fn. 429). S. aber z. B. für klare Verstöße gegen die, sei es auch vage, Verpflichtung der UNCAC, für die darin genannten Delikte lange Verjährungsfristen vorzusehen (o. Text m. Fn. 424), die Angaben zu Verjährungsfristen von nur drei Jahren für solche Delikte in einzelnen EU-Mitgliedstaaten in: Europäische Kommission 2023b, S. 15.

⁴²⁶ Rose 2015, S. 93 (Grundlage: Fortschrittsberichte von Transparency International aus den Jahren 2008 und 2014).

⁴²⁷ Transparency International 2022b, S. 3, mit Hinweis auf die um Gegensteuerung bemühte einschlägige Empfehlung des OECD-Rates (OECD 2021); näher S. 4 ff. Eine aktive Durchsetzungspolitik (*Active enforcement*) wird nur zwei Vertragsstaaten – den USA und der Schweiz – zugeschrieben, weiteren sieben eine mäßige (*Moderate enforcement*); weiteren 18 eine begrenzte (*Limited enforcement*), den übrigen 20 eine geringe oder überhaupt keine (*Little or No enforcement*), ebd. S. 8 f. S. auch OECD Working Group on Bribery 2022, S. 2 ff., zu Fällen der Sanktionierung von Auslandsbestechung in den Vertragsstaaten der OECD-Konvention zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr im Zeitraum 15.2.1999 bis 31.12.2020. Deutschland sticht dabei durch die größte Zahl der sanktionierten natürlichen Personen hervor (354; für einen Zehnjahreszeitraum ist allerdings auch das noch eine bescheidene Zahl). Die USA hatten demgegenüber nur 122 natürliche Personen wegen Auslandsbestechung sanktioniert, dafür aber 155 juristische Personen, für die Deutschland nur 12 Fälle der Sanktionierung berichten konnte (bei denen mangels Unternehmensstrafbarkeit nur Bußgelder nach Ordnungswidrigkeitenrecht verhängt worden sein können). Auffällig ist die erhebliche Zahl der Vertragsstaaten, die in beiden Rubriken eine Null zu vermelden hatten.

⁴²⁸ S. u. Text m. Fn. 456 ff.

⁴²⁹ Kritisch dazu statt vieler Louis 2020, S. 50 Rn. 14.

⁴³⁰ Die vielverkündete Trendumkehr in Richtung Deglobalisierung ist nach einer 2024 auf der Münchner Sicherheitskonferenz vorgestellten Deloitte-Studie selbst auf der Ebene der Handelsbeziehungen, für die sie vor allem erwartet wurde, nicht zu beobachten (für einen Bericht dazu s. Welter 2024).

⁴³¹ Zur mit enger wirtschaftlicher Verflechtung einhergehenden Ansteckungsgefahr s. bereits, für die EU, o. Text m. Fn. 188. Für die verbreitete Analogie zu einer ansteckenden

Krankheit s. auch Lübbe-Wolff 2005; Klitgaard 2000, S. 4. Zum ansteckenden Charakter politischer Korruption für den Bereich der Parteienfinanzierung (weil es auch hier um einen Wettbewerb geht, in dem Nachteile drohen, wenn man sich, anders als die Konkurrenz, am Korruptionsgeschäft nicht beteiligt) Morlok 2005, S. 145. Für einen Versuch der Modellierung des Ansteckungspotentials von Korruption s. Blanchard / Krüger 2007, S. 73 ff.

⁴³² S. u. Text m. Fn. 484 f.

⁴³³ Zur Aserbaidshan-Affäre beim Europarat o. Text m. Fn. 149 ff; zur »Katargate«-Affäre beim Europäischen Parlament o. Text m. Fn. 389 ff.

⁴³⁴ Wright 2021, S. vii.

⁴³⁵ S. für große internationale Korruptionsfälle (neben Siemens u. a. Alstom und Odebrecht), in denen von der Weltbank Gruppe, der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, der Afrikanischen Entwicklungsbank, der Europäischen Investitionsbank oder der Interamerikanischen Entwicklungsbank (mit)finanzierte Projekte eine Rolle spielten, D. Smith 2021, S. 143 ff. Zu Schwächen der Korruptionsvorbeugung bei solchen Banken und anderen internationalen (Regierungs)Organisationen wie den Vereinten Nationen und ihren Unterorganisationen am Beispiel der Vorkehrungen zum Schutz von Whistleblowern Walden / Edwards 2014, S. 432 ff., 440 ff. Detaillierte Darstellung von Methoden und Abläufen im Korruptionsgeschehen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit bei G. Cremer 2008, S. 50 ff. u. passim; anschaulich am Beispiel international geförderter Auftragsforschung in Indonesien G. Cremer 1990. Zu Problemen der seitens der Geldgeber eingesetzten Kontrollregime (typischerweise: Ausschreibungspflicht und Pflicht, jegliche Mittelverwendung zu belegen), wie etwa weitgehend fehlender Nachprüfbarkeit der vorzulegenden Belege, G. Cremer 2008, S. 102 ff., sowie bereits ders. 1990, S. 222 f.; zum Problem der Überprüfbarkeit von Auslandsvorgängen auf Korrektheit auch jenseits der Entwicklungszusammenarbeit Richter 2020, S. 39.

⁴³⁶ Was den Vorwurf des Neokolonialismus oder Neoimperialismus im Zusammenhang mit Antikorruptionsbemühungen angeht (zur Diskussion kurz Wolf 2014a, S. 128 f.; ders. 2007, S. 73 ff.; Cremer 2008, S. 82 ff.; am Beispiel des gegen Transparency International erhobenen Vorwurfs, gemeinsame Interessen von multinationalen Konzernen, US-Außenpolitik und Weltbank zu verfolgen, Engels 2014, S. 364 ff.; Diskussion der Rolle von Transparency auch bei Tänzler i. E., Abschn. 1 ff., m. w. N.; detaillierte sachliche Beschreibung dieser Rolle bei Reitmaier i. E.), sollte man sich im »Westen« oder »Norden« nicht auf die Frage konzentrieren, wie passend die Etiketten mit dem Präfix »Neo« sind, sondern auf die Vermeidung von Überheblichkeiten, auf Gründe für Selbstkritik, und auf eine möglichst wenig von Bedürfnissen der Selbstdarstellung und des Selbstwertgefühls geprägte Wahrnehmung der tatsächlichen Verhältnisse. Dazu gehört zunächst die Anerkennung der – wohl unbestrittenen – Selbstverständlichkeit, dass Korruption überall auf der Welt existiert, wenn auch in unterschiedlichen Ländern in sehr unterschiedlichem Ausmaß, und, schon weniger selbstverständlich, die Erkenntnis, dass Korruption oft mit Konflikten zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Normen zu tun hat (s. u. Textabsatz m. Fn. 656), was allerdings nicht bedeutet, dass sie dort, wo sie besonders verbreitet ist, als dem Normensystem der eigenen Gesellschaft ganz entsprechend akzeptiert wäre. Gerade in Ländern, die von ihren Bewohnern als hochgradig korrupt wahrgenommen werden, ist der Wunsch nach Befreiung von diesem Übel groß (s. auch Cremer 2008, S. 82 ff.), wie man schon daran erkennen kann, dass in solchen Ländern Wahlkämpfe von Seiten derer, die die Machthaber herausfordern, typischerweise mit dem Versprechen geführt werden, der Korruption ein Ende zu bereiten; s. z. B. für Brasilien am Beispiel Bolsonaro Picci 2024, S. 134 f.; für Russland am Beispiel Nawalnyjs Fomin / Nadskakula-Kaczmarczyk 2022, S. 109 ff., 121 (s. auch Nawalnyj 2021 und, zur Ablehnung der Korruption in der russischen Bevölkerung, Picci 2024, S. 108); für Südafrika am Beispiel Ramaphosos Groottes 2024; für Venezuela am Beispiel Chavez' Mungiu-Pippidi 2023, S. 85 (dort zu weiteren Beispielen für Länder, in denen populistische und autokratische Regenten mit Antikorruptionsversprechen an die Macht gelangt sind); s. auch dazu, dass Korruption in öffentlichen Ämtern bzw. Versuche, deren Inhaber zu korrumpieren, in allen großen

Weltreligionen verurteilt werden, Kerasauskaite 2018, S. 115 ff.; Osborne 1997, S. 12 ff. Weiter darf im Vergleich von Korruptionsniveaus die sogenannte »legale Korruption« (o. Text m. Fn. 52 f.) nicht außer Acht gelassen werden, die – in den Ländern des Westens in unterschiedlichem Ausmaß – partiell als funktionales Äquivalent zur illegalen wirkt. Anzuerkennen ist neben Fortwirkungen des Kolonialismus im Korruptionsgeschehen (Fn. 271) zudem, dass Korruption in heute hoch korruptionsbelasteten Ländern unmittelbar oder mittelbar auch durch wirtschaftliche und politische Akteure des »Westens« oder »globalen Nordens« (mit)betrieben wird, s. für das globale Bestechungsgeschäft F. Richter 2020; Montero 2018; für direkte und indirekte Korruptionsförderung im Wege der Außenpolitik u. Text m. Fn. 491 (s. allerdings auch, zur von Mungiu-Pippidi hervor gehobenen zentralen Rolle der Nehmerseite, u. Fn. 655); zur indirekten Förderung von Korruption durch das globale Geschäft der *enablers* u. Text m. Fn. 463. All das ändert aber nichts am realen Korruptionsgeschehen in den besonders hoch korruptionsbelaste ten Ländern, an dessen Schädlichkeit und daran, dass Änderungen nicht von außen, son dern nur von innen bewirkt und von außen bestenfalls unterstützt werden können. Zum speziellen Problem solcher hoch korruptionsbelasteter Länder, in denen herkömmliche Instrumente der Korruptionsbekämpfung wie z. B. Institutionen der Strafverfolgung nicht wirksam werden können, weil die maßgeblichen staatlichen Akteure an solcher Wirk samkeit kein Interesse haben, und zu dort notwendiger kollektiver Aktion, die allein weiterhelfen könne, Mungiu-Pippidi 2023, S. 33, 39 ff., 116 ff.; am Beispiel Rumäniens Martin-Russu 2022, S. 192 u. passim.

⁴³⁷ G. Cremer 2013, S. 320 f.

⁴³⁸ Lübbe-Wolff 2004; allg. zu Kontrollproblemen handelbarer Umweltnutzungsrechte Lübbe-Wolff 2001, S. 488.

⁴³⁹ Im Europäischen Emissionshandelssystem konnten beispielweise im Rahmen der (Ende 2020 ausgelaufenen) sogenannten *Joint Implementation* gemäß dem Kyoto-Pro tokoll Projekte zur zusätzlichen CO₂-Einsparung weltweit realisiert und dann auf das Emissionsbudget der hiesigen Emittenten gutgeschrieben werden, die sie jeweils finan ziert hatten, so dass sich deren Emissionspielraum entsprechend erweiterte. In diesem Zusammenhang sollen nach einer schwedischen Untersuchung entsprechende Zertifikate zum weitaus größten Teil ohne plausible Grundlage – beispielsweise für schon längst realisiert gewesene und daher nicht mehr als zusätzlich anrechenbare Emissionsminde rungen – ausgestellt worden sein; Kollmuss/Schneider/Zhezherin 2015, S. 6 f. UN-über wachte Projekte schnitten weitaus besser ab, s. ebd. S. 8, was den Schluss nahelegt, dass die zutagegetretenen Überwachungsprobleme nicht unlösbar waren, sondern das Recht, zwischen einem UN-überwachten und einem nicht UN-überwachten Weg der Ausstel lung von Gutschriften auszuwählen (ebd. S. 8, 18 f.), gewissermaßen als Maßnahme der Wirtschaftsförderung eingeräumt war (zu dieser Art der Zufriedenstellung politischer Klientelen mit entgegengesetzten Wünschen – die eine Seite bekommt sichtbare schöne Gesetze, die andere bekommt deren weniger sichtbaren defizitären Vollzug – als wichtigster Erscheinungsform symbolischer Umweltpolitik Lübbe-Wolff 2000, S. 28 ff.). Kurzer Bericht über die schwedische Untersuchung: Götze 2015 (dass der Bericht sich v. a. auf Falschzertifizierungen in der Ukraine und Russland bezieht, liegt daran, dass aus diesen beiden Ländern der weitaus größte Teil der Projekte und der entsprechenden Zertifikate stammte). Dass die zitierte Untersuchung bei UN-überwachten Projekten einen sehr hohen Anteil plausibler Zertifizierungen ausmachte, belegt, dass nicht alle zutagegetretenen Missbräuche unvermeidlich waren. Daraus folgt aber nicht, dass Überwachung trotz des Auslandsbezugs problemlos auch in vollkommen wirksamer Form gewährleistet werden könnte, sondern nur, dass Fehler, die selbst außenstehende Rechercheure im Nachhinein anhand zugänglicher Quellen finden konnten (wie insbesondere: Fehlanrechnung von Emissionsreduktionen als »zusätzliche« (*additional*)), unter UN-Überwachung regel mäßig identifiziert wurden, auf dem alternativ eröffneten Weg der Kontrolle allein im jeweiligen Projektland dagegen nicht.

⁴⁴⁰ Diese Zertifizierungen erfolgten im Hinblick auf eine dem *Joint-Implementation*- Mechanismus (Fn. 439) verwandte Möglichkeit, Emissionsreduktionen im Vorfeld des

Raffinerie- und Verarbeitungsprozesses (*Upstream Emission Reduction*, UER) in beliebigen Ländern durch Erwerb entsprechender Zertifikate auf die eigene Emissionsminderungspflicht anrechnen zu lassen (Rechtsgrundlagen: Richtlinie (EU) 2015/652 i. V. m. Richtlinie 98/70/EG, in deutsches Recht umgesetzt durch die Verordnung zur Anrechnung von Upstream-Emissionsminderungen auf die Treibhausgasquote (Upstream-Emissionsminderungs-Verordnung – UERV; die Richtlinie (EU) 2015/652 wird nach Art. 6 der Richtlinie (EU) 2023/2413 mit Wirkung vom 1. Januar 2025 aufgehoben).

⁴⁴¹ So das wörtliche Zitat der Äußerung des Bundesumweltministeriums im Bericht der FAZ über die Angelegenheit, Gelinsky 2024a. Zur Frage der Rechtsfolgen der Unrichtigkeit der UER-Nachweise Holtkamp 2024. Ob hier nicht doch eine effektivere Kontrolle möglich gewesen wäre, kann hier nicht abschließend beurteilt werden. S. z. B. Koberstein/Orosz/Niedermaier 2024, wonach ZDF *frontal* Satellitenaufnahmen auswerten konnte mit dem Ergebnis, dass zertifizierte Projekte in einigen Fällen gar nicht existierten, während sie in anderen Fällen vor den angegebenen Daten gebaut und nicht anrechnungsfähig waren. Zur Diskussion im Umweltausschuss des Bundestages Gelinsky 2024b.

⁴⁴² Dazu Hoven 2018, S. 397 ff., 495; zusammenfassend dies. 2022.

⁴⁴³ Für den Umweltschutz Beispiel o. Text m. Fn. 439; für das analoge Wettbewerbsproblem in Antikorruptionsangelegenheiten u. Textabsätze nach Fn. 448 ff.

⁴⁴⁴ S. u. Text m. Fn. 496 ff.

⁴⁴⁵ Europol 2021, S. 18. Die Angabe dürfte sich auf Kriminalität im Kompetenzbereich von Europol beziehen. Amtliche Texte unterscheiden »organisierte« Kriminalität und »schwere« oder »schwere strukturelle« Kriminalität, s. Bundeskriminalamt 2023b, S. 58 (ohne Erläuterung und klare Differenzierung auch, bereits im Titel, Europol 2021). Auch im letzteren Fall handelt es sich aber um Kriminalität aus Zusammenschlüssen zur fortgesetzten Begehung von Straftaten und daher im Alltagsverständnis um organisierte Kriminalität (s. zur Definition Bundeskriminalamt 2023b, S. 58: »Schwere strukturelle Kriminalität liegt vor, wenn sich mindestens drei Personen zusammengeschlossen haben und fortgesetzt (der Gruppe dienliche) Straftaten begehen, die einzeln oder in ihrer Gesamtheit von herausragender Bedeutung sind.«). In diesem weiteren, die sogenannte schwere oder schwere strukturelle Kriminalität einschließenden Sinn wird der Begriff oben im Text verwendet. Die unglückliche offizielle Terminologie, die die genannte Unterscheidung erforderlich macht, beruht auf einer schon älteren, engen Definition organisierter Kriminalität (s. Bundeskriminalamt 2024a), die weite Bereiche der aus kriminellen Zusammenschlüssen heraus begangenen schweren Straftaten nicht erfasst (vgl. Bundeskriminalamt 2023b, S. 58). Für den Zusammenhang von organisierter Kriminalität und Korruption s. u. Text m. Fn. 496 ff.

⁴⁴⁶ Bundeskriminalamt 2023b, S. 55 (72 %; die Angabe bezieht sich auf Fälle »mit internationaler Tatbegehung«, wobei »internationale Tatbegehung« als Tatbegehung »auch außerhalb der deutschen Staatsgrenzen« definiert ist, ebd. Fn. 51) und S. 66 (dieselbe Prozentzahl auf Fälle mit internationaler Tatbegehung *und/oder* Kooperation mit OK-Gruppierungen aus dem Ausland beziehend); Angaben jeweils für das Jahr 2022; Bundeskriminalamt 2024c, S. 7 (»Internationale Tatbegehung«: 69,3 %), 38. Zur meist internationalen Zusammensetzung und zur durchweg internationalen Betätigung von Gruppen der organisierten Cyberkriminalität Bulanova-Hristova/Kasper 2019, S. 97, 105 f., 107; s. auch Fn. 447.

⁴⁴⁷ Zur Nutzung solcher Kryptomärkte für den Drogenhandel Tzanetakakis 2019a und 2019b, jew. m. zahlr. w. N.; zur damit verbundenen Erschwerung der Verfolgung durch Verschlüsselung, Anonymität der Teilnehmer und die mit der Digitalisierung verbundene Globalisierung des kriminellen Geschäfts Tzanetakakis 2019b, S. 122, 124 f.; zum Stand und zur voraussichtlich weiter wachsenden Bedeutung Iden 2023, S. 171 ff.; insbesondere zur Notwendigkeit der Einbeziehung von IT- und Cyber-Experten in die Ermittlungsarbeit Mader 2019, S. 25 f. <https://www.researchgate.net/search.Search.html?query=crypto+%22organized+Crime%22&type=publication>. Zu Ermittlungen im Bereich kryptierter Telekommunikation und zu Fortschritten der internationalen Kooperation in diesem Bereich Bundeskriminalamt 2023b, S. 31 ff.; Bundeskriminalamt 2024c, S. 2 f., 18, 29, 38.

448 S. schon Landfried 1994, S. 207 ff.

449 S. z. B. zum parallelen Konkurrenzproblem im Umweltschutz und dazu, dass es auch hier kein Vorankommen gibt ohne die Bereitschaft zu einer gewissen Vorreiterrolle bei denen, die es sich am ehesten leisten können, Lübbe-Wolff 1999, S. 21 ff. Der Frage, ob von Vorreiterrollen im Bereich der Korruptionsbekämpfung längerfristig ähnliche Renditen zu erwarten sind wie im Bereich des Umweltschutzes, wo sie zu wirtschaftlich vorteilhaften technologischen Vorsprüngen führen können, wäre gesondert nachzugehen. 450 S. Abbott/Snidal 2002, S. 161. Dem Erlass dieses Antikorruptionsgesetzes lag nach Abbott/Snidal, a.a.O. S. 161, vor allem Empörung über die im Watergate-Skandal und infolge daraufhin angestellter Untersuchungen auch weit darüber hinaus zutage getretener Korruption in den USA, inklusive massiver Auslandsbestechung, zugrunde (zu diesem Anlass-Hintergrund auch Rose-Ackerman/Palifka 2016, S. 463). Der moralische Impuls verband sich allerdings mit handfesten wirtschaftlichen Interessen an einer globalen Antikorruptionspolitik, die korruptionsbedingten Wettbewerbsverzerrungen zugunsten amerikanischer Unternehmen entgegenwirkt. Nach Engels 2019, S. 189 f., gehörte dazu das Interesse US-amerikanischer multinationaler Unternehmen, im Wettbewerb nicht durch lokale oder regionale Konkurrenten ausgestochen zu werden, die aufgrund besserer Vertrautheit mit den Sitten vor Ort und daraus resultierender überlegener Bestechungskulturkompetenz Bestechungszahlungen erfolgreicher einsetzen können als sie; s. auch ders. 2014, S. 365.

451 Näher Tomas 2013. Für weitgehenden Nichtvollzug in den ersten 30 Jahren der Existenz des Gesetzes Montero 2018, S. 9. Zum Vollzug des FCPA auch Bixby 2010 (dort S. 114 zur zunehmenden Durchsetzung gerade gegenüber ausländischen Unternehmen). Zu der Grundsatzfrage, wie weit Staaten völkerrechtlich berechtigt sind, mittels extraterritorial anwendbarer eigener Rechtsnormen unabhängig von einer Beteiligung eigener Staatsangehöriger auch im Ausland stattfindende Korruption zu bekämpfen, s. für das Strafrecht am Beispiel des UK Bribery Act Holle 2022.

452 Dazu o. Text m. Fn. 143.

453 Montero 2018, S. 10 f.; Sutton 2017. Die abgeschaffte Regelung (*Cardin-Lugar provision*) war Bestandteil des *Dodd-Frank-Act*.

454 Für das OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr, das dann die Grundlage für entsprechende Rechtsanpassung u. a. in Deutschland bildete (s. u. Fn. 457) und dessen Zustandekommen – ebenso wie das Zustandekommen von vorausgegangenem *soft law* – naturgemäß vor allem von den USA forciert worden war, s. die Darstellung der Interessenkonstellationen und den Verlauf der Bemühungen um die Durchsetzung der dem FCPA zugrundeliegenden Wertvorstellungen und des amerikanischen Interesses, die ungeachtet des weiten Ausgriffs des FCPA auf Auslandssachverhalte verbleibenden Wettbewerbsnachteile für die US-Wirtschaft durch internationale Rechtsangleichung zu vermeiden, bei Abbott/Snidal 2002, S. 144, S. 157 ff. (S. 161 ff.); zu diesem Angleichungsinteresse auch Moroff 2005, S. 451 f. Verzögert wurde die Entwicklung des internationalen Antikorruptionsrechts allerdings dadurch, dass das US-amerikanische Interesse an der Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen wenig Durchsetzungskraft schon gegen das gleichfalls US-eigene Interesse an der Kooperation mit zwar korrupten, aus anderen Gründen aber befreundeten Regierungen hatte, s. Kubiciel 2008, S. 431 f.

455 Wolf 2014a, S. 120.

456 Gesetz zu dem Protokoll vom 27. September 1996 zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (EU-Bestechungsgesetz – EUBestG) vom 10.9.1998 (BGBl. 1998 II S. 2340). Die strafrechtlichen Regelungen dieses Gesetzes wurden 2015 mit dem Gesetz zur Bekämpfung der Korruption (v. 20.11.2015, BGBl. I S. 2025) in das Strafgesetzbuch integriert.

457 Gesetz zu dem Übereinkommen vom 17. Dezember 1997 über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr (Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung – IntBestG), vom 10.9.1998 (BGBl. II 1998, S. 2327). Das im Gesetzestitel genannte Übereinkommen ist ein OECD-Übereinkommen.

Im Jahr 2002 folgte die Ausdehnung der §§ 331 ff. StGB (also nicht nur der Bestechungs- und Bestechlichkeits-, sondern auch der Vorteilsannahme- und Vorteilsgewährungsdelikte), soweit Deutsche involviert sind, auf Richter und Bedienstete des Internationalen Strafgerichtshofs, s. Gesetz über das Ruhen der Verfolgungsverjährung und die Gleichstellung der Richter und Bediensteten des Internationalen Strafgerichtshofs (IStGHGleichstG) vom 21. Juni 2002 (BGBl. I S. 2144, 2162).

⁴⁵⁸ Steuerentlastungsgesetz 1999/2000/2002 vom 24.3.1999, BGBl. I 1999, S. 404, Art. 1 Nr. 5 c). S. nunmehr § 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 10 EStG. Zuvor war bereits seit 1996 der Abzug als Betriebsausgabe ausgeschlossen worden, soweit eine rechtskräftige Verurteilung oder eine Strafverfahreneinstellung nach den §§ 153–154e StPO erfolgt oder rechtskräftig ein Bußgeld verhängt worden war (§ 4 Abs. 5 Nr. 10 EStG in der bis 31.12.1998 geltenden Fassung; s. auch Bannenberg 2025, S. 910 f. Rn. 100a).

⁴⁵⁹ Richter 2020, S. 11, 27, 29 ff.

⁴⁶⁰ Zur Verschlechterung in den zurückliegenden Jahren o. Text m. Fn. 427.

⁴⁶¹ In einem Fall mutmaßlicher Bestechung nigerianischer Amtsträger, u. a. des Staatspräsidenten, mit mehr als einer Milliarde Dollar für die Akquisition eines Ölfeldes hat es in Italien Freisprüche gegeben mit einer Begründung, die viel Kritik und sogar den Verdacht auf sich gezogen hat, sie sei ihrerseits nur durch Korruption erklärbar, s. Messick 2022; zum Vorgang auch Transparency International, jew. m.w.N. Ein wegen der Involvierung von Royal Dutch Shell laufendes niederländisches Strafverfahren wurde daraufhin wegen des Verbots der Doppelbestrafung eingestellt, s. Netherlands Public Prosecution Service 2022.

⁴⁶² S. o. Fn. 439.

⁴⁶³ Instruktiv dazu und allgemeiner zur Dienstleistungsbranche für »Tycoons, Tax Dodgers, Kleptocrats and Criminals« im Vereinigten Königreich Bullough 2023 (zum für diese Branche förderlichen unzureichenden Vollzug der Regularien gegen Geldwäsche, und damit auch der einschlägigen EU-Richtlinien, S. 179 ff.). Zur Bedeutung dieser Dienstleistungsbranche, die von Banken über Anwälte und Beratungsunternehmen bis zu Maklern für Pässe, Aufenthaltsgenehmigungen und Immobilien reicht, lesenswert auch (ohne Beschränkung auf die britische) Vogl 2022; knapper zu den britischen *enablers* für Geldwäsche und Korruption Cowdock 2022, S. 207 ff.; speziell zur Rolle von Anwälten und Beratungsunternehmen in diesem Geschäftszweig Barrington 2022b, S. 219.

⁴⁶⁴ Zum defizitären Vollzug der auf europäischen Richtlinienvorgaben beruhenden Regelung des deutschen Geldwäschegesetzes über ein Transparenzregister (§ 18 GWG) Henke 2023. Zu Deutschland als »Geldwäscheparadies« und zu moralistischer Zurückweisung von Plänen zur Beschränkung von Bargeldgeschäften auf eine bestimmte Höchstsumme s. u. Text m. Fn. 678 und Text m. Fn. 812 ff.

⁴⁶⁵ Zu diesem globalen Geschäft eingehend Surak 2023. Erläuterungen zu den in der EU bei Programmen zum Aufenthaltsrechtsverkauf vorkommenden Typen von Investitionen, zu denen z. T. auch der Kauf von Staatsanleihen oder Spenden und Stiftungen für gemeinnützige Zwecke gehören, European Commission 2019, S. 7.

⁴⁶⁶ S. statt vieler European Commission 2019, S. 1 (mit Erläuterungen zu den in der EU bei RBI-Programmen vorkommenden Typen von Investitionen, zu denen z. T. auch der Kauf von Staatsanleihen oder Spenden und Stiftungen für gemeinnützige Zwecke gehören, S. 7); FATF/OECD 2023, S. 7, 9 ff.; dort S. 7 auch knapp zur Geschichte solcher zuerst 1984 im Karibikstaat St. Kitts and Nevis aufgelegten Programme; ausführlicher zur Geschichte Surak 2023, 34 ff. Zur zunehmenden Verbreitung (seit 2016 gibt es zum Beispiel ein derartiges Programm auch in der Türkei, seit 2018 in Jordanien und Ägypten, seit 2020 in Russland) und zur Häufigkeit der Staatsangehörigkeitsverleihungen auf der Grundlage solcher Programme in den jeweiligen Ländern (seit 2018 liege die Türkei mit rund der Hälfte aller Fälle weltweit vorn) Surak 2023, S. 16, 18. Außerhalb von Programmen, mit denen gezielt Interessenten angeworben werden, kommen weltweit Verleihungen der Staatsangehörigkeit an Superreiche gegen größere Investitionen, Spenden und sonstige Gefälligkeiten auch *ad hoc* vor, s. für Beispiele, u. a. aus Frankreich und Neuseeland, Surak 2023, S. 13 f.

⁴⁶⁷ Zu dementsprechenden Wünschen der Erwerber, mit einigen Erläuterungen zu den Rahmenbedingungen der erzielbaren Vorteile, Surak 2023, S. 206 ff. Wie weit der Schutz vor Verfolgung durch den Staat reicht, dessen Staatsangehörigkeit jemand um eine oder mehrere gekaufte ergänzt, hängt vom Vorhandensein oder Fehlen von Auslieferungsabkommen und vom Stand der – zwischen vielen Staaten weitgehend fehlenden – sonstigen Polizei- und Justizkooperation ab.

⁴⁶⁸ Transparency International/global witness 2018, S. 02, 08 (bei den acht weiteren handelte es sich um Frankreich, Griechenland, Irland, Lettland, Luxemburg, die Niederlande, Portugal, Spanien und das Vereinigte Königreich, S. 08). European Commission 2019, S. 2 f. nennt für den damaligen Zeitpunkt nur (noch) Zypern, Malta und Bulgarien als Betreiber von CBI-Programmen. Zur Geschichte der maltesischen und zypriotischen Programme Surak 2023, S. 62 ff.

⁴⁶⁹ Transparency International/global witness 2018, S. 03, 12.

⁴⁷⁰ Höhler 2022. S. auch, zu von Zypern eingebürgerten russischen und ukrainischen Oligarchen, Transparency International/global witness 2018, S. 28.

⁴⁷¹ Zur Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren gegen Malta und Zypern European Commission 2022c; zur Klageerhebung gegen Malta vor dem Europäischen Gerichtshof European Commission 2022b (mit Information auch zu dem gegen Zypern eingeleiteten Verfahren und zu Bulgarien, das die Kommission ebenfalls wegen seines *investor citizenship scheme* kontaktiert habe; beide genannten Staaten hätten, anders als Malta, die betreffenden Programme zwischenzeitlich beendet). Das Vertragsverletzungsverfahren gegen Malta läuft beim EuGH unter dem Aktenzeichen C-181/23, s. für die Klageerhebung am 21.3.2023 Europäische Kommission 2023j. Mündlich verhandelt wurde laut Terminhinweis des Gerichtshofs am 17.6.2024.

Die Frage der Vereinbarkeit der Staatsangehörigkeitsverkaufsprogramme mit dem Unionsrecht ist nicht ganz trivial, da die Verträge keine unionale Zuständigkeit für die mitgliedstaatlichen Staatsangehörigkeiten vorsehen und damit deren Regelung grundsätzlich dem jeweiligen Mitgliedstaat überlassen. Grenzen der mitgliedstaatlichen Dispositionsbefugnis könnten sich aber aus der unionsrechtlichen Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV) im Hinblick darauf ergeben, dass ein Mitgliedstaat mit der Verleihung seiner Staatsangehörigkeit die betreffende Person zugleich zum Unionsbürger macht (Art. 20 Abs. 1 Satz 2 EUV). Für volle Freiheit der Mitgliedstaaten im Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts – ohne explizite Thematisierung des damals noch wenig virulenten Themas der »Goldenen Pässe« – Chr. Schönberger 2012, Rn. 46 f.; aus kompetenziellen Gründen eher skeptisch zur Feststellbarkeit eines Unionsrechtsverstoßes auch Berger 2021, S. 105 f ff. (der Verfasser geht dabei allerdings von der im Hinblick auf Kriminalitäts- und Korruptionsimport durch »Goldene Pässe« angreifbaren Feststellung aus, die Auswirkungen solcher Pässe »auf die knapp 450 Mio. Einwohner der EU« seien bislang »marginal«, ebd. S. 105 f; ähnlich, auf den Unterschied der zahlenmäßigen Dimensionen bisheriger Goldene-Pässe- und Goldene-Visa-Programme einerseits und der eine Million Menschen betreffenden deutschen Flüchtlingspolitik im Jahr 2015/16 andererseits verweisend, Weiler 2024); zur Diskussion auch von den Brink 2024; Zabrocka 2023, S. 60 ff., jew. m.w.N. Für Bedenken gegen die Unionsrechtskonformität auch vieler Regelungen der *Golden-Visa*-Programme Zabrocka 2023, S. 54.

⁴⁷² Für Malta fand sich bei Abruf am 28.1.2024 unter <https://getgoldenvisa.com/malta-citizenship-by-investment> Werbung für ein neues *Citizenship-by-Investment*-Programm mit der Bezeichnung *Malta citizenship by naturalization for exceptional services* (Updated: 4 January 2024), das anstelle des früheren nun in Geltung sei; bei Abruf am 30.8.2024 erschien unter derselben URL ein *Ultimate Guide* zum *Malta Citizenship by Investment Program* 2024 (Updated: 13 August 2024), das den Interessenten u. a. wie folgt informiert: »This new program, *Malta citizenship by naturalization for exceptional services*, grants you and your family citizenship by a Certificate of Naturalization by contributing to the country's economic development. Besides, there is a minimum amount of investment that you must make to be eligible for the program. Also, you have to prove your 12 or 36 months of residency in the country.« Nach weiterer Auskunft sind 36 Monate

Residenz erforderlich, wenn 600.000 € investiert werden, während schon mit weiteren 150.000, also insgesamt 750.000 €, 12 Monate genügen.

473 Zum portugiesischen Programm (auch zu den desaströs unsozialen Folgen des Golden-Visa-Programms für den Immobilienmarkt) und dessen Einstellung Greenwald 2023; Rößler 2024 (dort auch zum spanischen Golden-Visa-Programm, zu dessen Folgen für den Immobilienmarkt, und zur infolgedessen vom Kabinett beschlossenen Abschaffung, soweit es Immobilienkäufer betrifft).

474 Zur einschränkenden Regulierung im Jahr 2023 Greenwald 2023; zu den verbleibenden Möglichkeiten näher u. Text nach Fn. 477.

475 dpa-AFX, Art. »Athen: Goldene Visa teurer«, in: FAZ v. 2.9.2024.

476 Zur Beendigung der Verkäufe an Staatsangehörige der Russischen Föderation (RF) Höhler 2022; differenzierend Zabrocka 2023, S. 56f. Die Beendigung der entsprechenden offiziellen Programme ist noch nicht gleichbedeutend mit der gänzlichen Beendigung der entsprechenden Praktiken. Insbesondere dürfte der Ausschluss von Bürgern der RF praktisch nur sehr eingeschränkt möglich sein, wenn diese zugleich noch über einen – angesichts der weltweiten Verbreitung von Passverkaufsprogrammen (o. Fn. 465 f., u. Fn. 477 f.) leicht irgendwo beschaffbaren – weiteren Pass verfügen. Zu der Möglichkeit, einen solchen Passwerb sogar mit einer Namensänderung zu verbinden, Fn. 477.

477 Zabrocka 2023, S. 47, m.w.N. (mit Beispielen S. 47 ff.). Programme für den Verkauf von Aufenthaltsrechten (RBI) sind nach Zabrocka (S. 48 f.) verbreiteter als Passverkaufsprogramme (CBI), wobei die größte Zahl von Passverkäufen in Karibikstaaten stattfindet. Es gibt sie aber keineswegs nur dort, und zuweilen in Ausgestaltungen und Kombinationen, die sie gerade für Kriminelle besonders attraktiv machen, s. z. B. zu von Vanuatu in Kombination mit der Möglichkeit einfachen Namenswechsels und laschen Vorkehrungen gegen Geldwäsche angebotenen Goldenen Pässen Zabrocka 2023, S. 51 f.; allgemeiner zu dieser Kombination und zu ihrer Attraktivität für Kriminelle FATF/OECD 2023, S. 7, 10, 13, 20 ff. (»Identity Laundering«).

478 S. für Aufenthaltsrechte <https://www.goldenvisas.com/residency-by-investment>, Abruf 31.8.2024; für Staatsangehörigkeiten <https://www.goldenvisas.com/citizenship-by-investment>, Abruf 31.8.2024. Zahlreiche Vermittlungsangebote finden sich im Internet auch zu den Programmen einzelner Länder, s. z. B. zu goldenen Visa für Portugal <https://www.pearlsofportugal.com/de/visa-portugal/goldenes-visum/>, Abruf 31.8.2024, mit ausführlichen Informationen zu den Änderungen der portugiesischen Rechtslage im Jahr 2023 und zu den nach wie vor verbleibenden Möglichkeiten.

479 Rose-Ackerman/Palifka 2016, S. 117 (näher ausgeführt S. 117 ff.).

480 Zu Korruption bei Auftragsvergaben Rose-Ackerman/Palifka 2016, S. 94 ff., 99 ff.

481 S. für Korruption bei der Visavergabe durch einen vom Auswärtigen Amt eingeschalteten privaten Dienstleister im Kosovo o. Text m. Fn. 225. Zu dem polnischen Skandal um Korruption bei der Vergabe von Visa, der wegen seiner Bedeutung für die kurz bevorstehende polnische Parlamentswahl von 2023 auch außerhalb Polens Schlagzeilen machte (s. z. B. Lesser 2022; Großmann 2023a), wird ebenfalls berichtet, dass in den Vergabeprozess Privatfirmen involviert waren, s. Pallokat 2023; Kerl 2023 (betr. Polen; zahlreiche Medien berichteten über die Affäre, ohne die Einschaltung privater Dienstleister zu erwähnen). In dem kürzlich aufgeflogenen Fall von Betrug bei der Vergabe deutscher Visa in Beirut mittels gefälschter Sprachzertifikate des Goethe-Instituts sollen für die in 449 Fällen verfälschten Zertifikate nicht eingeschaltete private Dienstleister, sondern Mitarbeiter des Goethe-Instituts verantwortlich gewesen sein, Wyssuwa 2024.

482 Für einen gewissen Fortschritt sorgen nach einigen Landesgesetzen und insbesondere in mehreren der Länder, die ein Transparenzgesetz verabschiedet haben (s. u. Fn. 839), Bestimmungen, wonach »Verträge der Daseinsvorsorge« zu veröffentlichen sind, teilweise unter der Voraussetzung, dass ein bestimmter Auftragswert – 20.000 € in Thüringen und 25.000 € in Sachsen – erreicht wird, s. § 3 Abs. 1 Nr. 4 HambgTranspG; § 8 Abs. 1 Nr. 7 sächsTranspG; § 6 Abs. 3 Nr. 2 l) thürTranspG. Das schließt auch Verträge über die Verlagerung von Aufgaben der Daseinsvorsorge auf Private ein, s. die Legaldefinitionen in § 2 Abs. 10 hambTranspG; § 3 Abs. 1 Nr. 8 ThürTranspG sowie für das sächsische Gesetz, das

keine Legaldefinition des Begriffs der »Verträge über Daseinsvorsorge« enthält, Rausch 2023, Rn. 33 zu § 8 SächsTranspG. Zu teilweise über die Verträge der Daseinsvorsorge hinaus vorgesehener Publikation von Verträgen, an deren Veröffentlichung ein öffentliches Interesse besteht, s. z. B. für Hamburg Herr u. a. 2017, S. 77 ff. Das rheinland-pfälzische Landestransparenzgesetz sieht demgegenüber auch keine Veröffentlichung von Verträgen der Daseinsvorsorge, sondern nur eine Veröffentlichungspflicht für die »wesentlichen Inhalte« von »Verträgen von allgemeinem öffentlichen Interesse mit einem Auftragswert von mehr als 20 000,00 EUR« vor, »soweit es sich nicht um Beschaffungsverträge oder Verträge über Kredite und Finanztermingeschäfte handelt«, s. § 7 Abs. 1 Nr. 4 LTranspG Rh-Pf. In der Praxis scheidet die vorgeschriebene Veröffentlichung von Verträgen der Daseinsvorsorge allerdings offenbar häufig insbesondere daran, dass als eine der Veröffentlichung entgegenstehende Ausnahme Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse geltend gemacht werden, s. Kubicek 2020, S. 181, wonach laut Evaluationsstudien für zwei Länder nur ein Bruchteil der Verträge veröffentlicht wird (Hamburg: 736 von 3000).

⁴⁸³ Für die Anteile an den Verdächtigen von Korruptionsstrafataten s. Bundeskriminalamt 2024b, S. 11 (niedriger, aber gleichfalls nicht ganz proportional noch der Wert für 2022: 15,2 %, Bundeskriminalamt 2023a, S. 12). Für den Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung in Deutschland s. Statista 2024b. Dass der Anteil der Nichtdeutschen unter den tatverdächtigen Gebenden sehr viel höher lag als unter den tatverdächtigen Nehmenden (2023: 30,7 % versus 10 %, Bundeskriminalamt 2024b, S. 11; 2022: 20,1 % versus 8,9 %, Bundeskriminalamt 2023a, S. 12; die Zahlen stimmen nicht ganz zu den Angaben über den Gesamtanteil) dürfte darauf zurückzuführen sein, dass Nichtdeutsche sich unterproportional häufig in Entscheiderposition befinden.

⁴⁸⁴ Dazu, aber auch zu einigen Gegenbeispielen, Mungiu-Pippidi 2023, S. 103. Nordkorea steht im CPI 2023 mit einem Punktwert von 17 zusammen mit drei weiteren Ländern auf Platz 172 von 180 Ländern. Noch etwas geringere Punktwerte weisen nur Jemen, Südsudan, Syrien, Venezuela und Somalia auf.

⁴⁸⁵ Mungiu-Pippidi 2023, S. 109 ff., m. w. N.

⁴⁸⁶ S. o. Textabschnitte mit Fn. 284 ff.

⁴⁸⁷ So bei G. Cremer 2008, S. 21, die Erklärung für den Wechsel der Politik der Weltbank in den 1990er Jahren.

⁴⁸⁸ Transparency International Deutschland e. V. 2023b.

⁴⁸⁹ S. z. B. Transparency International 2024. Die Europäische Kommission reagiert auf die wahrgenommene Bedrohung durch strategische Korruption mit verschiedenen Rechtsetzungsvorschlägen. Der Vorschlag für eine neue Antikorruptionsrichtlinie z. B. sieht vor, dass es straferschwerend wirken soll, wenn eine der erfassten Straftaten zugunsten eines Drittstaates begangen wird (Europäische Kommission 2023b, Art. 18 Abs. 1 Buchst. d). Eine geplante neue Richtlinie zielt auf erhöhte Transparenz der Interessenvertretung im Auftrag von Drittländern (Europäische Kommission 2023i). Zu geplanten Regelungen über Sanktionen im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, die sich gegen strategische Korruption richten, European Commission/High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy 2023b, S. 16. Dolan 2024 weist darauf hin, dass strategische Korruption nicht so neu ist, wie der neue Name suggeriert, und warnt vor einer Sonderbehandlung staatlich orchestrierter Korruption; es seien dieselben Abwehrstrategien angebracht wie auch sonst.

⁴⁹⁰ S. o. Textabschnitte m. Fn. 149 ff., Fn. 389 und Fn. 414. Die Verhaftung eines chinesischen Mitarbeiters des EP-Abgeordneten Maximilian Krah (AfD) wegen des Verdachts der Spionage für China, die im April 2024 Aufsehen erregt hat, gibt Anlass, über Zusammenhänge zwischen Spionage und Korruption als Mittel strategischer Einflussnahme nachzudenken.

⁴⁹¹ S. z. B. für die Durchsetzung außenpolitischer (hier: US-amerikanischer) Interessen mittels Korruption in Afghanistan Picci 2024, S. 199 ff. Zur – oft auch durch rein wirtschaftliche Interessen motivierten – weltweiten mittelbaren Korruptionsförderung durch Deals mit Diktaturen s., Deutschland betreffend, Bösch 2024; zu ebensolcher Förderung durch unzureichende Vorkehrungen gegen die Bedienung finanzieller Interessen kor-

rupter Staatsoberhäupter, Regierungsmitglieder und Oligarchen Vogl 2022 und w.N. o. Fn. 463. Um eine mittelbare Förderung von Korruption im Ausland durch Unterlassen handelt es sich auch bei wirtschaftspolitisch motivierter staatlicher Toleranz gegenüber Auslandsbestechung, sei es in Form regelrechter Förderung durch die rechtlichen Rahmenbedingungen (dazu u. Text m. Fn. 455 ff.), sei es durch nachlässige Verfolgungsaktivitäten.

⁴⁹² Zur Korruptionsrelevanz von Krisen näher u. Text m. Fn. 513 f.

⁴⁹³ Dazu u. Text m. Fn. 513. S. auch, für eine besondere Korruptionsanfälligkeit, speziell mit Bezug auf Auslandsbestechung, des Rüstungsmarkts, der in Kriegszeiten und schon in Spannungslagen mit dem Risiko kriegerischer Entwicklung an Bedeutung gewinnt (zur Entwicklung in jüngster Zeit Wezeman u. a. 2024), und zu deren Gründen (Größe und besonders hohe Komplexität der Aufträge, um die es geht; vergleicherschwere Spezifität der konkurrierenden Produkte; Überangebot mit entsprechend hohem Wettbewerbsdruck; Verhandlung auf höchster Staatsebene im Käuferland; besondere Geheimhaltung) Richter 2020, S. 45 ff.; ähnlich G. Cremer 2008, S. 88 f. Richter 2022 bemisst die besondere Anfälligkeit auch anhand der branchenspezifisch zugeordneten Anzahl der nach Recherchen von *Correctiv* geführten einschlägigen Ermittlungsverfahren in den Jahren 2015–2019. Die genannte Anzahl der Verfahren, die Fälle aus der Rüstungsindustrie betrafen (15), liegt allerdings nur unwesentlich höher als die Vergleichszahlen für die nächsthöchstbetroffenen Branchen »Anlagenbau, Kraftwerke und Industrie« (14) und »Handel, Logistik, Lieferung von Ausrüstung« (12); mit einigem Abstand folgen dann »Bau« (7) und weitere. Für die Zuschreibung »besonderer« Korruptionsanfälligkeit ist das, sofern mit Besonderheit Exzeptionalität gemeint sein sollte, eine recht schwache Grundlage. Plausibel ist aber jedenfalls, dass im Branchenvergleich das Risiko von Auslandsbestechungen mit der Intensität des Wettbewerbsdrucks, der Komplexität und wirtschaftlichen Bedeutung der Aufträge, um die es geht, und den Möglichkeiten der Wahrung von Vertraulichkeit steigt und die Rüstungsbranche demgemäß zu den höchstgefährdeten zählt.

⁴⁹⁴ S. o. Fn. 271.

⁴⁹⁵ S. nur Papada et al. 2023, S. 39. Zum Begriff der Elektoralen Autokratie (die Regierung wird durch Wahl zwischen mehreren Parteien bestimmt, elementare Demokratie voraussetzungen wie Meinungsfreiheit und Freiheit und Fairness der Wahlen sind aber nicht ausreichend gegeben) ebd. S. 12.

⁴⁹⁶ Zu diesem Zusammenhang s. Garcia-Sayan 2024, S. 41 f.; Lavorgna/Sergi 2014, S. 139 (147 ff.); Tivig/Maurer 2006, S. 7 f.

⁴⁹⁷ Stock 2023.

⁴⁹⁸ Europäische Kommission 2003, S. 14. Vgl. Europol 2021, S. 10: Fast 60 % der im Berichtszeitraum erfassten Gruppierungen betrieben Korruption.

⁴⁹⁹ <https://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/overview.html>, Abruf 14.8.2024.

⁵⁰⁰ S. z. B. für Somalia, u. a. zur von dort ausgehenden Piraterie, Schaap/Werner 2017; u. a. zum dort florierenden internationalen Menschen- und Waffenhandel Global Initiative Against Transnational Organized Crime 2023a, S. 1, 3; zur organisierten Kriminalität in Libyen, mit Schwerpunkten u. a. bei Schleuserkriminalität, Menschenhandel und Waffenhandel, Global Initiative Against Transnational Organized Crime 2023b, S. 1, 3.

⁵⁰¹ S. z. B., über die in Fn. 500 genannten Länder hinaus, für das weitgehend von der Drogenmafia gekaperte Ecuador, das sich zu einer Drehscheibe für Kokainexporte nach Europa entwickelt und wo sich die Anzahl der (jährlichen) Morde seit 2016 verfünffacht hat, Botero 2024; Glüsing/Arcos 2023. Zur Verquickung von Staat und organisierter Kriminalität in Venezuela mit zunehmendem und gebietsweise vollständigem Kontrollverlust des Staates, und zum Zusammenhang mit allgegenwärtiger Korruption Venezuela Investigative Unit 2023, S. 4 ff., 9 ff., 21 ff. u. passim. Für die Ausbreitung des brasilianischen Primeiro Comando da Capital (PCC) in andere lateinamerikanische Länder und nach Europa Klaubert 2023a. Zur Bedeutung chinesischer Untergrundbanken für die organisierte Kriminalität weltweit und auch in Europa Klaubert/Schiller 2023; zur Unterwan-

derung europäischer Häfen durch Banden der Organisierten Kriminalität mit Hilfe von Korruption Gutschker 2023c.

⁵⁰² Europol 2021, S. 14.

⁵⁰³ Zur ministeriellen Strategie s. Bundesministerium des Innern und für Heimat 2022. Das darin (S. 4) anvisierte Gebäude- und Wohnungsregister beispielsweise, das weit über die Zwecke der Kriminalitätsbekämpfung hinaus zahlreiche administrative Nutzungen ermöglichen würde (s. nur Krause/M. Zimmermann/Herda 2022, S. 25 ff.), liegt, während Derartiges in etlichen Ländern längst existiert, in Deutschland noch in weiter Ferne. Zu Widerständen gegen die geplante, als Instrument gegen die Geldwäsche wichtige Bargeldobergrenze s. o. Text m. Fn. 678 und Text m. Fn. 816. Die defizitäre innereuropäische Koordinierung und Harmonisierung der Instrumente zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität (Sinn 2018, S. 141 u. passim) ist inzwischen Gegenstand intensiver Verbesserungsbemühungen, s. nur Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union 2024; Lechner 2023. Eine neue Verordnung verbessert die Voraussetzungen für den innereuropäischen polizeilichen Datenaustausch: Verordnung (EU) 2024/982 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. März 2024 über die automatisierte Abfrage und den Austausch von Daten für die polizeiliche Zusammenarbeit und zur Änderung der Beschlüsse 2008/615/JI und 2008/616/JI des Rates sowie der Verordnungen (EU) 2018/1726, (EU) 2019/817 und (EU) 2019/818 des Europäischen Parlaments und des Rates (Prüm-II-Verordnung), ABl. L 2024/982 v. 5.4.2024. S. auch, zu Erfolgen internationaler Kooperation in der OK-Bekämpfung im Zusammenhang mit der Entschlüsselung von Krypto-Kommunikation Gensheimer 2023; Bundeskriminalamt 2023b, S. 31. Zur notwendigen Verbesserung des Datenaustauschs auch auf nationaler Ebene Sinn 2023, S. 182 f.

⁵⁰⁴ Dieser Satz und einige weitere in diesem Abschnitt sind übernommen aus Lübbe-Wolff 2018a.

⁵⁰⁵ Zum Zusammenhang von Korruption oder Korruptionswahrnehmung und (Mangel an) Vertrauen allg. Spadaro et al. 2023, S. 47 ff.; Trunk u.a. 2017, S. 35 f. (Überblick zum Forschungsstand betr. den Zusammenhang von Vertrauen, insb. Institutionenvertrauen, und Korruptionswahrnehmung dort S. 22 f.); Jurić 2013, S. 113 ff.; Morris/Klesner 2010, S. 1259 ff. (zum Forschungsstand) und S. 1270 ff. (zu den Ergebnissen eigener Untersuchung). Für die Unterscheidung zwischen generalisiertem, insbesondere auch allgemein die staatlichen Institutionen und die Rechtsordnung betreffendem, und – tendenziell eher korruptionsförderndem – partikularem, ausschließlich personen- und situationsabhängigem Vertrauen (*generalised/particularised trust*) Tonoyan 2005, S. 40 ff., m.w.N.; ähnlich (*interpersonal/political trust*) Morris/Klesner 2010, S. 1262 ff., m.w.N.; noch weiter differenzierend (*Generalized Trust/Interpersonal Trust/Institutional Trust*) Rose-Ackerman/Palifka 2016, S. 249 ff. (S. 256 ff. ausführlicher auch zur Wechselseitigkeit des Zusammenhangs). Für die Länder des Westbalkan s. z.B., auch die Wahrnehmung des Staates als Feind betreffend, Jurić 2013, S. 54, 115 (auch zu den historischen Hintergründen, u.a. der jahrhundertelangen Fremdherrschaft). Zur statistischen Abhängigkeit des Niveaus an generalisiertem Vertrauen bei Migranten u.a. vom Niveau generalisierten Vertrauens im jeweiligen Herkunftsland, aber *auch* vom Korruptionsniveau im Aufnahmeland, Dinnesen 2013, S. 115 ff., m.w.N.

⁵⁰⁶ S. z.B. für Brasilien Uhly 2018, der dies als das anderen Übeln wie der grassierenden Korruption und der Spaltung in Arme und Reiche zugrundeliegende Kernproblem der brasilianischen Gesellschaft darstellt. Zur Diskussion der historischen Hintergründe o. Fn. 271.

⁵⁰⁷ Spadaro et al. 2023, S. 47. S. z.B. für die Erfahrung des Kommunismus, aus dessen Versorgungsengpässen und Oppressionen allenfalls private Netzwerke Auswege boten, als eine der Ursachen fehlenden Staatsvertrauens und fehlender Staatsloyalität Jurić 2013, S. 115.

⁵⁰⁸ Beispiel: Im Verhalten US-amerikanischer Studenten in einem Experiment, in dem es um die Bedeutung sozialer Kontrolle in Bezug auf die Bereitschaft zu aktiver und passiver Bestechung ging, zeigten sich deutliche Unterschiede in Abhängigkeit vom Korruptionsniveau des Landes, dessen Kultur die Teilnehmer sich aufgrund ihrer jeweiligen

familiären Migrationsgeschichte verbunden fühlten, obwohl die Teilnehmer zu 95 % in den USA geboren waren, s. Salmon/Serra 2017, S. 65 ff.; Hinweise auf weitere einschlägige Studien ebd. S. 65. Die bekannteste der dort genannten Untersuchungen ist die, die die ausgeprägte und im Zeitverlauf nur sehr langsam zurückgehende statistische Abhängigkeit der Neigung zum Missbrauch diplomatischer Privilegien (konkret: Nichteintreibbarkeit von Bußgeldbescheiden für Parkverstöße) vom Korruptionsniveau der jeweiligen Herkunftsländer der Diplomaten gezeigt hat, s. Fisman/Miguel 2007 (näher u. Fn. 649).⁵⁰⁹ S. dazu, dass Nichtdeutsche sich in Korruptionsfällen häufiger auf der Geber- als auf der Nehmerseite finden, o. Fn. 483.

⁵¹⁰ S. zur Entwicklung der Vermögensungleichheit in Deutschland Albers/Bartels/Schularick 2022, m.w.N. Die Verfasser untersuchen die Vermögensverteilung von 1895 bis 2018 und finden eine bemerkenswerte Abnahme des Vermögensanteils des oberen 1 % im Zeitraum bis in die ersten Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg. Im Vergleich zu 1978 hat sich aber dann nach ihren Befunden der Vermögensanteil der unteren 50 % bis 2018 beinahe halbiert, während das Verhältnis des durchschnittlichen Vermögens der reichsten 10 % zu dem der unteren 50 % sich seit 1993 vom Fünfzigfachen auf das Hundertfache verdoppelte (ebd. S. 3, 12 ff., 28 ff., mit Erläuterung auf S. 30, weshalb unter den gegebenen Umständen ein Standard-Ungleichheitsmaß wie der Gini-Koeffizient die aufgezeigten Veränderungen zulasten der unteren 50 % nicht abbildet). Dazu, dass sich diese Entwicklung nicht wesentlich von der in anderen *advanced economies* unterscheidet, ebd. S. 4, 12, 15. Die aufgezeigte Entwicklung entspricht für den Überschneidungsbereich der jeweils untersuchten Zeiträume (1985 bis 2010) recht weitgehend der mit anderer Methode von Piketty/Zucman 2014 für zahlreiche reiche Länder ermittelten, s. den Kurvenvergleich bei Albers/Bartels/Schularick 2022, S. 12, Fig. 3; deutliche Ähnlichkeiten ergeben sich auch im Vergleich mit den Ergebnissen von Länderstudien verschiedener Autoren zu USA, UK, Frankreich und Schweden, ebd. S. 15, Fig. 6. Zur Entwicklung der Einkommensungleichheit 2010–2022 Brülle/Spannagel 2023, S. 8f. (der hier u. a. verzeichnete Anstieg der Armutsquote hat, weil Armut relativ zum mittleren Einkommen berechnet wird, keine Aussagekraft in Bezug auf die Frage, ob es Teilen der Bevölkerung objektiv schlechter geht als zu den jeweiligen Vergleichszeitpunkten; als ein Ausdruck gewachsener Ungleichheit kann er aber sehr wohl gelten).

⁵¹¹ Die Immobilieneigentümerquote lag laut Statista Research Department 2024b im Jahr 2018 in sechs Bundesländern über 50 %, in Deutschland insgesamt aber nur bei 46,5 %. Nach Statista Data Research Department 2024c wohnen in Deutschland etwa 57,9 % der Menschen zur Miete (in den Stadtstaaten ist der Anteil noch wesentlich höher), in den Niederlanden dagegen nur knapp ein Drittel, in Polen sogar nur 13 %. Zum Anstieg der Mieten ebd. und, für den Zeitraum von 1995 bis 2023, Statista Data Research Department 2024d.

⁵¹² Für den Zusammenhang und zur Wechselseitigkeit des Einflusses s. statt vieler van Aaken 2021, S. 36 f., m.w.N.; vgl. auch Enste 2021, S. 31 f.; ders. i. E., Abschn. 3.5.

⁵¹³ Zu deren Korruptionsträchtigkeit Mungiu-Pippidi 2023, S. 140: »... wars are known to further increase corruption even if the right side wins«; zur Verschlimmerung des Problems, wenn in großen Mengen Geld von außen zufließt, in einem die Ukraine betreffenden Beitrag dies. 2022b. S. auch, speziell zu Korruption im Umgang mit Leistungen der Nothilfe für die Bevölkerung in kriegerischen Konflikten G. Cremer 2008, S. 67 f. (S. 68 f. auch zu Korruptionsrisiken beim Wiederaufbau nach dem Ende eines Krieges); speziell zu Korruptionsrisiken im Zusammenhang mit dem Wiederaufbau der Ukraine nach dem Krieg Jenkins 2023; Mungiu-Pippidi 2022b, jew. mit Vorschlägen zur Eindämmung dieser Risiken; bei Jenkins auch zahlr. w.N.

⁵¹⁴ Zu Korruption im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie s. die Beiträge in Wolf/Graeff (Hrsg.) 2022 (Besprechung des Bandes: Lübbe-Wolff 2022); speziell zu Vorkommnissen in Deutschland Wolf 2022b, S. 87 ff.; zu den »Masken-Deals« o. Textabs. m. Fn. 154. Zu Corona als Korruptionstreiber weltweit Wolf 2022a, S. 6 f.; Abé/Hoffmann/Peteranderl 2021.

⁵¹⁵ Codruța Kövesi 2024. Zum Corona-Wiederaufbaufonds o. Text m. Fn. 354.

516 Mungiu-Pippidi 2015b, S. 119; s. auch dies. 2023, S. 35.

517 S. für Italien Mungiu-Pippidi 2020, S. 128; für Griechenland ebd. S. 141 ff. (143: »European funds, in conclusion, were a tremendous resource for corruption in Greece«).

518 Mungiu-Pippidi 2015b, S. 118 f. Beides dürfte partiell miteinander zusammenhängen, denn »Projekte« haben in der Regel nicht nur die für korrupte Zielverfolgung günstige Eigenheit, dass nicht alle in gleicher Weise von ihnen profitieren; sie werden meist auch weniger streng regelbasiert gefahren.

519 Näher u. Text m. Fn. 637.

520 von Arnim 1997, S. 229.

521 Zum damals eher intensiver als heute diskutierten Problem der parteipolitischen Ämterpatronage s. etwa die Kleine Anfrage des Abgeordneten Häfner und der Fraktion DIE GRÜNEN zur »Parteiolitische(n) Patronage im öffentlichen Dienst«, BT-Drucks. 11/164 v. 13.4.1987; von Arnim 1997, S. 226 ff.; Schmidt-Hieber 2003, S. 84 ff. (dort S. 85 für einen Zusammenhang mit sonstiger Korruption).

522 Bannenberg/Schaupensteiner 2004, S. 17.

523 S. o. Text m. Fn. 141.

524 Analoge Strategien der Regulierungsabwehr sind altbekannt, s. für ein Beispiel der Berufung darauf, dass man sich auf die Kraft der Ehre verlassen könne, u. Text m. Fn. 684.

525 S. auch Wolf/Fütterer 2019, S. 103, die Politikwissenschaft betreffend: »Ein naiver Glaube an die angebliche Korruptionsfreiheit der von »preußischen Tugenden« geprägten Verwaltung dürfte heute keine Rolle mehr spielen.« Anders noch, damals vermutlich nicht falsch, U. von Alemann 2005, S. 13, zu »Illusionen über das deutsche Beamtenethos« als Grund für das verzögerte Aufgreifen des Korruptionsthemas in den deutschen Sozialwissenschaften.

526 Kuhn u. a. i. E., Abschn. 3.

527 Zu dieser Selbstwahrnehmung u. Textabs. m. Fn. 648 f.

528 Bussmann/Niemeczek/Vockrodt 2018, S. 262, m. w. N.

529 Kuhn u. a. i. E., Abschn. 3. Allgemeiner zur Empirie moralischer Selbstüber- und Fremdunterschätzung s. Hübl 2024, S. 66 f., m. w. N.

530 M. Meyer 2017b, S. 137 f., m. w. N.

531 Ausnahmecharakter haben dagegen in den Medien, die naturgemäß vor allem auf Ereignisse mit Neuigkeitswert reagieren, Befassungen ohne entweder fall- oder regulierungsbezogenen Anlass oder Einbettung in den Kontext landeskundlicher Auslandsberichterstattung (als Ausnahmebeispiel s. z. B. aus jüngster Zeit Bothe 2024, mit Ausführungen zur internationalen Verbreitung, zur Schädlichkeit und zu den Ursachen von Korruption).

532 S. o. Text m. Fn. 233.

533 Als Paradebeispiel gilt die mediale Berichterstattung, die zum Rücktritt des ehemaligen Bundespräsidenten Christian Wulff führte; hier wurde Wulff u. a. angelastet, dass die Familie im Zusammenhang mit dem Kauf eines Audi Q3 und der Anmietung eines bis zu dessen Auslieferung nutzbaren gleichartigen Fahrzeugs das Geschenk eines Bobbycars vom Autohändler entgegengenommen und Wulff sich bei dem Autohändler mit einer Einladung zum Sommerfest des Bundespräsidenten auf Schloss Bellevue bedankt hatte. Auch wenn man darüber diskutieren kann, ob das angemessen war – und eine sachliche Thematisierung in der Presse deshalb nicht ihrerseits zu skandalisieren ist –, hatte die Skandalisierung hier doch etwas Kurioses, denn zu bemängeln wäre jedenfalls weniger das Verhalten des Bundespräsidenten im konkreten Fall als das Fehlen orientierender Regeln, s. u. Text m. Fn. 847. Was überschießende Skandalisierung angeht, wäre auch an die zahlreichen »Skandale« zu denken, die die private Nutzung von Dienstwagen betrafen. Darunter finden sich Fälle, in denen diese Nutzung nicht regelwidrig war und auch die Angemessenheit der geltenden Regelungen durchaus mit guten Gründen bejaht werden konnte; zur Angemessenheitsfrage s. o. Textabsatz m. Fn. 50 ff.

534 S. für hohes Vertrauen in das medizinische Personal und das Gesundheitspersonal (2024: 81 %) <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1182464/umfrage/umfrage-in-deutschland-zum-vertrauen-in-die-medizin-und-das-gesundheitspersonal/>, Abruf 1.9.2024. Geringer ausgeprägt ist neuerdings das Vertrauen in die Gesundheitspolitik und

die von ihr abhängige Leistungsfähigkeit des Gesundheitswesens; dieses Vertrauen »sinkt rapide« – Rückgang von 81 auf 67 % innerhalb von zwei Jahren –, Köcher 2024. Der Wissenschaft vertraut ein wesentlich geringerer Bevölkerungsanteil (2023; Vertrauen bei 56 % der Befragten), s. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1193534/umfrage/vertrauen-in-wissenschaft-und-forschung/>, Abruf 1.9.2024.

⁵³⁵ S. für das Gesundheitswesen neben weiteren Nachw. in den nachfolgenden Fn. etwa Kuhn u. a. i. E.; Berger 2023; Pfohl 2020; Lieb u. a. 2018; Bahner 2017; Kubiciel/Hoven 2017. Für den Wissenschaftsbereich s. u. Fn. 542. Der Bestand an Vorschriften, die auf Integritätssicherung zielen, ist in beiden Sektoren schon jetzt umfangreich; im Gesundheitsbereich etwa geht er weit über die Regelungen des »Gesetzes zur Bekämpfung von Korruption im Gesundheitswesen« hinaus, das sich auf strafrechtliche und einige wenige sozialrechtliche Vorschriften beschränkt. Für die Rechtslage muss insoweit auf Darstellungen in der Literatur verwiesen werden; s. zum Strafrecht insbesondere Berger 2023; zu den zahlreichen außerstrafrechtlichen – u. a. berufsrechtlichen, sozialrechtlichen, krankenhauses- und apothekenrechtlichen – Regelungen zur Wahrung der Unabhängigkeit von sachfremden Einflüssen und gegen Korruption im Gesundheitswesen s., jeweils selektiv, Kremer 2024, S. 95 ff.; Pfohl 2020, S. 122 ff.; Bahner 2017, S. 103 ff.; Scholz 2018, S. 53 ff.; speziell zu den zahlreichen Regularien, die Kooperationen zwischen verschiedenen Leistungsanbietern (Krankenhäuser, niedergelassene Ärzte, Labore) betreffen, aber viele Fragen der Zulässigkeit von Koppelungsgeschäften offenlassen, Herold 2018, S. 96 ff.

Sachwidrige Einflüsse auf ärztliches Handeln, die allenfalls ausgehend von einem hier nicht zugrundegelegten völlig unspezifischen Korruptionsbegriff (o. Text m. Fn. 9 ff.) dem Thema »Korruption« zugeordnet werden können, gehen schon von den normativ gesetzten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen aus. Sie werden als Fehlanreize diskutiert, man denke etwa an Rahmenbedingungen, die unnötige Operationen, unnötige oder unnötig ausgedehnte Hospitalisierungen, ein Übermaß an Diagnosen schwerwiegender und chronischer Krankheiten, überlange Wartezeiten für Kassenpatienten und eine Unterversorgung mit präventivmedizinischen Leistungen begünstigen, und an das deutsche System der gesetzlichen Krankenversicherung, das für rechtswidriges Gebaren schon deshalb sehr anfällig ist, weil die den Patienten erbrachten Leistungen ausschließlich von Dritten vergütet werden, und dies, ohne dass der Patient die Abrechnungen automatisch zu sehen bekommt. Zu dieser Quelle besonderer Anfälligkeit Kremer 2024, S. 82 f.; Herold 2018, S. 91, m. w. N.; allg. zur besonderen Korruptionsanfälligkeit des Gesundheitssystems Kremer 2024, S. 78 ff.; Tetzlaff 2020, S. 29 ff.; Kölbel/Herold/Lubner 2016, S. 204 f.; allein mit Verweis auf die wirtschaftliche Bedeutung des Sektors Eufinger 2024, S. 353 f.

⁵³⁶ S. etwa zur Kritik daran, dass das die Heilberufe betreffende Korruptionsstrafrecht der §§ 299a, 299b StGB nicht auf den Schutz der Unabhängigkeit von sachfremden Einflüssen, sondern auf den Schutz vor Wettbewerbsverzerrungen gerichtet ist, Kubiciel 2018, S. 46 ff.; Kölbel 2018, S. 33; ders. 2016, S. 193 f.; Kölbel/Herold/Lubner 2016, S. 221; für (Mit)Berücksichtigung des Vertrauens in die Integrität heilberuflicher Entscheidungen *de lege lata* Tetzlaff 2020, S. 72 ff. Zum Streit über eine unmittelbare Anknüpfung der Strafbarkeit an Berufspflichtverletzungen, was zu gewissen Präzisierungen geführt hätte, sich aber letztlich gegen vorgetragene – auch verfassungsrechtliche – Bedenken nicht durchsetzte, Tetzlaff 2020, S. 267 ff.; H. Schneider 2016, S. 20 ff.

⁵³⁷ Dazu Berger 2023, S. 175 ff.; Bahner 2017, S. 166 ff.; zu Forderungen einer Klärung in der Frage der Angemessenheit von Vergütungen dort S. 178 (eigener Klärungsversuch S. 179 ff.). Aus der älteren Literatur am Beispiel insbesondere von Honorararztverhältnissen Herold 2018 (zu den rechtlichen Regelungen, die hier Grenzen setzen, und zu verbleibenden weitreichenden Unklarheiten S. 92 ff.).

⁵³⁸ Dazu Berger 2023, S. 261 ff.; Koch/Lieb 2018, S. 85; Kölbel/Herold/Lubner 2016, S. 213 ff.; zu Problemen der Abgrenzung zwischen legalen und strafbaren Varianten des Sponsoring Berger 2023, S. 255 ff. Kritisch zum Fehlen eines Verbots des Fortbildungs-sponsoring Kölbel 2018, 33; Kölbel/Herold/Lubner 2016, S. 222.

⁵³⁹ Zu Geschenken von Pharmavertretern an Ärzte, darunter auch Arzneimittelmuster,

Koch/Lieb 2018, S. 83 (nur ca 5 % der Ärzte hatten danach 2007 und 2011 keine derartigen Geschenke angenommen); zur strafrechtlichen Beurteilung Berger 2023, S. 271 ff. 540 Zu Anwendungsbeobachtungen Berger 2023, S. 248 ff.; Pfohl 2020, S. 207 ff.; Schott/Ludwig/Lieb 2020; Schott/Lieb/Ludwig 2018, S. 114; Koch/Lieb 2018, S. 84; Bahner 2017, S. 238 ff., Kölbel 2013, S. 89 f., jew. m. w. N. Angesichts möglicher Erkenntnisgewinne aus der Beobachtung der Wirkungen auch zugelassener Medikamente in der Anwendungspraxis ginge ein gänzlich Verbot honorierter Anwendungsbeobachtungen (dafür Transparency International Deutschland e. V. 2011) möglicherweise zu weit (s. allerdings zum geringen Nutzen der Anwendungsbeobachtungen in der Praxis Schott/Ludwig/Lieb 2020, S. A 1381). Obligatorisch sollte aber im Interesse besserer Unterscheidbarkeit ernsthafter Studien von bloßer verschleierte Verschreibungshonorierung die Offenlegung der Konditionen, des Studiendesigns und, unabhängig vom wissenschaftlichen Erkenntniswert, der Ergebnisse sein (für Transparenz bei den Zuwendungen auch Berger 2023, S. 250; zur in der Praxis seltenen Veröffentlichung der Ergebnisse von Anwendungsbeobachtungen Schott/Ludwig/Lieb 2020, S. A 1381; Schott/Lieb/Ludwig 2018, S. 114; bedenkenswerter weiterreichender, auch eine Änderung der Vergütungsstruktur einbeziehender Vorschlag bei Bahner 2017, S. 244 f.). In der Begründung des Entwurfs des Gesetzes zur Bekämpfung von Korruption im Gesundheitswesen heißt es zur Begründung dafür, dass vergütete Anwendungsbeobachtungen nicht *per se* den Straftatbestand des § 299a StGB erfüllen, solche Beobachtungen seien »forschungs- und gesundheitspolitisch wünschenswert, sofern sie nicht dem reinen Marketing dienen und ihre Ergebnisse öffentlich zugänglich gemacht werden« (BTDrs. 18/6646, S. 19, Hervorh. nicht i. O.). Für eine entsprechende Pflichtenkonsequenz aus dieser Konditionalität, die mit der schon vorher bestehenden Anzeigepflicht nach § 67 Abs. 6 AMG noch nicht gegeben ist, hat der Gesetzgeber jedoch nicht gesorgt. Auch Transparenz hinsichtlich der ausgeworfenen Mittel existiert nur partiell auf der Grundlage des Transparenzkodex der Freiwilligen Selbstkontrolle der Arzneimittelindustrie e. V. (FSA) hinsichtlich geldwerter Leistungen der Mitgliedsunternehmen – die nach Angaben auf den Webseiten der FAS ca. 75 % des deutschen Pharmamarktes abdecken – an *Healthcare Professionals* und *Healthcare Organizations* (FSA 2020; zu diesem und anderen Verhaltenskodizes im Rahmen freiwilliger Selbstkontrolle – hinsichtlich des Transparenzkodex auf eine frühere Fassung Bezug nehmend – Bahner 2017, S. 230 f.). Die entsprechenden auf den Webseiten der FSA, von denen man zu Unternehmenswebseiten weitergeleitet wird, annoncierten »Transparenzveröffentlichungen« lassen nach stichprobenartiger Prüfung, auch abgesehen von ihrer inhaltlichen Begrenztheit schon nach dem Kodex, erheblich zu wünschen übrig. Zur vorgesehenen verbandsinternen Sanktionierung von Verstößen Diener 2016, S. 239 ff.

541 Zu Berater- und Referentenverträgen Berger 2023, S. 251 ff. (auch zu Schwierigkeiten der Bestimmung der für eine etwaige Korruptionsstrafbarkeit relevanten Angemessenheit der Vergütung, S. 252); Koch/Lieb 2018, S. 84 f. (mit dem Hinweis, dass das jeweilige Pharmaunternehmen zuweisen auch gleich die Folien für den Vortrag liefert); vgl. auch Kölbel/Herold/Lubner 2016, S. 217 (dort S. 217 f. auch zur zunehmenden Verlagerung der industriellen Einwirkungsbemühungen von den Ärzten auf die Patienten, die dann ihrerseits auf die Ärzte im Sinne der Verschreibung bestimmter Medikamente einwirken sollen; hier dürfte u. a. die finanzielle Unterstützung von Selbsthilfegruppen angesprochen sein, deren Bedeutung auch ausweislich der FSA-»Transparenzveröffentlichungen«, s. Fn. 540, zunimmt; s. außerdem zur wachsenden Bedeutung des Marketing über Influencer – sog. *Digital Opinion Leaders* – in den Sozialen Medien Phillips/Moen 2024). Zu den Jahresausgaben großer Pharmakonzerne für das *Opinion Leader Management* (bei den größten bis zu 300 Mio. \$) und zur Höhe der ausgeworfenen Stundenhonorare (für Meinungsbildner von globaler oder nationaler Bedeutung durchschnittlich 578 \$, maximal 3000 \$) und hinzukommenden Extravergütungen im Jahr 2007 Weiss 2008, S. 77 f., 84 ff.

542 Zu Problemen drittmittelfinanzierter Pharmaforschung, deren verzerrende Wirkung u. a. aus der Nichtveröffentlichung von Ergebnissen resultiert, die dem Drittmittelgeber nicht genehm sind, Kreiß 2015, S. 44 ff. Die Hochschulgesetze der Länder schließen entsprechende Vereinbarungen nicht aus (s. Gurlit 2015, S. 345). Das gilt auch für

das vergleichsweise transparenzfremdliche baden-württembergische Recht (s. zum dort vorgesehenen öffentlich zugänglichem Register der Drittmittelforschungsvorhaben § 41a bWtLHG) und für das nordrhein-westfälische Recht, das ebenfalls eine die Drittmittelforschung betreffende Regelung zur Transparenz enthält (§ 71a nrwHG). In diesen beiden Ländern findet sich jeweils die übliche, Ausnahmen zulassende allgemeine Bestimmung, nach der die Forschungsergebnisse der Universität in absehbarer Zeit veröffentlicht oder »in der Regel« veröffentlicht werden »sollen« (§ 71 Abs. 3 Satz 1 nrwHG; § 41 Abs. 1 Satz 2 bWtLHG). Speziell für die Drittmittelforschung gilt in Baden-Württemberg nur, dass vereinbarte Geheimhaltungsverpflichtungen und Publikationsbeschränkungen im Vorhabenregister zu veröffentlichen sind (§ 41a Abs. 2 Nr. 9 bWtLHG), und die in NRW geltende Regelung, nach der das Rektorat über abgeschlossene Drittmittelvorhaben »in geeigneter Weise« zu informieren hat (§ 71a Abs. 1 nrwHG), wird nicht dahin verstanden, dass sie die Vereinbarung von Geheimhaltung oder Genehmigungsvorbehalten für die Publikation der Forschungsergebnisse ausschließt, s. Noack 2020, Rn. 5 ff. zu § 71a nrwHG (Rn. 6: die Norm gewährleiste »einen größtmöglichen Beurteilungsspielraum des Rektorats«). Für die Üblichkeit entsprechender Vereinbarungen in der Arzneimittelforschung Ganser 2018, S. 103; Schott/Lieb/Ludwig 2018, S. 115; zu u. a. dadurch sowie durch selektive Publikation industrieeigener Studienergebnisse bedingten Verzerrungen der (veröffentlichten) Studienlage dies. S. 117 f., m. w. N.; Wagner/Brink 2014, S. 4. In der Drittmittelforschung herrscht bislang auch sonst keine ausreichende Transparenz (für die Ablehnung von Initiativen zur Herstellung weiterreichender Transparenz im Bundestag s. BT Drs. 17/14103). Die Länder sehen meist nur eine hochschulinterne Offenlegung der Leistungsbeziehungen vor (Wagner/Brink 2014, S. 5; eine öffentliche Zugänglichkeit ist dagegen in der Regel nicht gewährleistet, da die Informationsfreiheits- und Transparenzgesetze allgemeine Ausnahmeregelungen für den Forschungsbereich vorsehen, die auch auf forschungsbezogene Drittmittelvereinbarungen anwendbar sind (Hamb. OVG, Urt. v. 25.11.2020 – 3 Bf 183/18 –, juris, Rn. 53 f.; OVG NRW, Urt. v. 18.8.2015 – 15 A 97/13 –, juris, Rn. 42 f.; mit Recht kritisch dazu Böcker/Gärditz 2024, S. 160), oder die Zugänglichkeit insoweit sehr eng beschränken (s. zum rheinland-pfälzischen Recht und seiner gerichtlichen Auslegung VG Mainz, Urt. v. 11.5.2016 – 3 K 636/15.MZ –; Dörr 2016, S. 957 f.). Etwas günstigere Perspektiven eröffnen die medienrechtlichen Auskunftsansprüche, s. VG Mainz und Dörr jew. ebd. Zur Bedeutung von Transparenz für die Wissenschaft und gegen die Zulässigkeit von Vereinbarungen, die im Rahmen der Drittmittelforschung die Publikation von Ergebnissen von der Zustimmung der Geldgeber abhängig machen, Böcker/Gärditz 2024, S. 158 ff.; Gärditz 2019, S. 109 ff., 112, 115 ff.; gegen eine Rechtfertigungsfähigkeit der Geheimhaltung des formalen Forschungsrahmens, ebd. S. 117; für Publizität aller Kooperationsverträge zwischen Hochschulen und Dritten Kreiß 2020, S. 229. Zu strafrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit der Drittmittelforschung Bannenberg 2025, S. 895, Rn. 70 f.; speziell für den medizinischen Bereich Berger 2023, S. 280 ff. Zu korruptionsanfälligen Praktiken unzureichend kontrollierter Drittmittelforschung an der RWTH Aachen T. Eckert 2024; s. auch LG Aachen, Urt. v. 23.5.2023 – 86 KLS 1/21. Für eine – seltene – Thematisierung von Fragen der Transparenz der Drittmittelforschung in der Presse s. Klein 2018. Zu Problemen der Einwirkung auf die rechtswissenschaftliche Meinungsbildung durch Wissenschaftler, die zugleich als Drittmiteempfänger oder privat als hochbezahlte Gutachter für Interessenten tätig sind, Finanzwende (Hrsg.) 2022, S. 22 ff.; Krüger/Tiffe 2021 (am Beispiel der Beurteilung von Cum-Ex-Geschäften; s. auch, zur gezielten Aktivierung wissenschaftlicher Textproduktion durch Berater der Interessenten, den Bericht des Cum-Ex-Untersuchungsausschusses, BT Drucks. 18/12700 v. 20.6.2017, S. 195 ff., 352 f., 410 ff., 513 f.); Hirte 2021, S. 67 ff. (mit der Forderung, auch insoweit mehr Transparenz herzustellen).

Neben der Drittmittelforschung gibt es andere Felder im Wissenschaftsbetrieb, die nähere Betrachtung unter dem Gesichtspunkt der Korruptionsprävention verdienen. Aus der Praxis ist etwa zu vernehmen, dass die Vergabep Praxis universitärer Forschungseinrichtungen im naturwissenschaftlich-technischen Bereich nur eingeschränkt überprüfbar sei, weil die sehr häufigen Begründungen dafür, dass für benötigte Produkte nur ein ein-

ziger Lieferant in Frage komme (z. B. weil andernfalls die Vergleichbarkeit der Ergebnisse von Experimenten nicht gesichert sei) und deshalb auf Ausschreibung verzichtet werden müsse, einer administrativen Beurteilung mangels der dazu notwendigen Fachkenntnis nicht zugänglich seien. Zu Problemen verzerrender Einflüsse privater Drittmittel auf die Wissenschaft lesenswert Kreiß 2015; ders. 2020.

⁵⁴³ Dieses Thema hat kürzlich aus Anlass eines Streits im Sachverständigenrat für die Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung über die Wahl des Ratsmitglieds Veronika Grimm in den Aufsichtsrat von Siemens Energy große mediale Aufmerksamkeit gefunden; aus der Vielzahl der Diskussionsbeiträge s. Hellwig 2024 (der nebenbei darauf aufmerksam macht, dass Interessenkonflikte auch in anderen Zusammenhängen – etwa wenn Wissenschaftler als Gutachter oder Sachverständige Dritte in gerichtlichen Verfahren tätig werden – intransparent bleiben können). Das Gesetz über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SachvRatG) enthält nichts, was als Grundlage für die Forderung der Ratsmehrheit dienen könnte, Frau Grimm solle sich zwischen der Mitgliedschaft im Rat und der Übernahme des Aufsichtsratsmandats entscheiden. Abgesehen von den Inkompatibilitätsregelungen des § 1 Abs. 3 SachvRatG enthält es auch sonst keine Vorgaben zur Offenlegung oder Vermeidung möglicher Interessenkonflikte. Das ist mehr als misslich; s. zur aus verfassungsrechtlicher Sicht gebotenen Neutralitätssicherung in entscheidungsbeteiligten (wohl auch: beratenden) Expertengremien L. Münkler 2020, S. 316f.

⁵⁴⁴ Dazu eine Kritik von journalistischer Seite in den Leitlinien für einen wirksamen Recherche-Journalismus des Netzwerks Recherche e.V.: »Journalisten sind oft blind in eigener Sache, sie kritisieren Gott und die Welt, machen aber in der Regel vor dem eigenen Berufsstand Halt.« (Netzwerk Recherche o. J.); ähnlich Ludwig 2016, S. 26.

⁵⁴⁵ S. z. B. Ulfkotte 2014.

⁵⁴⁶ S. u. Fn. 549.

⁵⁴⁷ S. Ziff. 6 zur Nichtausübung von Tätigkeiten, die die Glaubwürdigkeit der Presse in Frage stellen könnten, und zur strikten Trennung journalistischer und verlegerischer Funktionen von solchen, die neben der journalistischen oder verlegerischen Tätigkeit z. B. in einer Regierung, einer Behörde oder einem Wirtschaftsunternehmen wahrgenommen werden (unklar bleibt u. a., wovon abhängt, ob schon die zusätzliche Übernahme einer Funktion der letzteren Art als solche oder erst deren unzureichende Trennung zu vermeiden ist, welche denkbaren Glaubwürdigkeitsbeeinträchtigungen also durch Funktionentrennung vermieden werden können und welche nicht); Ziff. 7 zur Trennung von Werbung und Redaktion (mit knappen Richtlinien zur Trennung von redaktionellem Text und Anzeigen und zur Geltung dieser Anforderung auch für Sonderveröffentlichungen, zu Schleichwerbung und zur Wirtschafts- und Finanzmarktberichterstattung). Ziff. 15 regelt Vergünstigungen; danach ist die »Annahme von Vorteilen jeder Art, die geeignet sein könnten, die Entscheidungsfreiheit von Verlag und Redaktion zu beeinträchtigen«, mit Ansehen, Unabhängigkeit und Aufgabe der Presse unvereinbar. Nach der zugehörigen knappen Richtlinie 15.1 ist schon der »Anschein, die Entscheidungsfreiheit von Verlag und Redaktion könne beeinträchtigt werden, zu vermeiden. Journalisten nehmen daher keine Einladungen oder Geschenke an, deren Wert das im gesellschaftlichen Verkehr übliche und im Rahmen der beruflichen Tätigkeit notwendige Maß übersteigt.« Die Annahme von Werbeartikeln oder sonstigen geringwertigen Gegenständen wird als unbedenklich bezeichnet. Recherche und Berichterstattung »dürfen durch die Annahme von Geschenken, Einladungen oder Rabatten nicht beeinflusst, behindert oder gar verhindert werden. Verlage und Journalisten bestehen darauf, dass Informationen unabhängig von der Annahme eines Geschenke oder einer Einladung gegeben werden. Wenn Journalisten über Pressereisen berichten, zu denen sie eingeladen wurden, machen sie diese Finanzierung kenntlich.« Daran ist u. a. bemerkenswert, dass die Annahme von Presserabatten nicht per se ausgeschlossen wird, und dass ein Kenntlichmachen der Finanzierung nur für »Pressereisen« ausdrücklich vorgeschrieben ist, obwohl sie auch für die unentgeltliche Inanspruchnahme von Dienstleistungen und Produkten zum Zweck des redaktionellen Berichts über diese Dienstleistungen und Produkte angebracht wäre. Dass daraus in der

Praxis Gegenschlüsse gezogen werden, bezeugen die Technik-, Automobil- und Reiseseiten der Tageszeitungen, auf denen, obwohl Gratisbereitstellung der Berichtsgegenstände in der Praxis gang und gäbe ist, Finanzierungshinweise meist entweder gänzlich fehlen oder nur ein pauschaler, nicht den jeweiligen Artikeln zugeordneter Hinweis darauf platziert ist, dass einzelne der vorgestellten Produkte bzw. Dienstleistungen vom Hersteller bzw. Anbieter kostenlos bereitgestellt wurden.

⁵⁴⁸ Zu diesen Fällen Lilienthal 2016, S. 6f.; zum letzteren näher LG Kiel, Urt. v. 16.3.2016 – 5 KLs 4/12 –, Rn. 47, juris.

⁵⁴⁹ Redaktionell verantwortliche Beschäftigte öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten sind Amtsträger im Sinne des StGB, BGH, Urt. v. 27.11.2009 – 2 StR 104/09 –, BGHSt 54, 202 (208 ff.), Rn. 25 ff., und können daher die Straftatbestände der Vorteilsannahme, Bestechlichkeit, Vorteilsgewährung und Bestechung (§§ 331–334 StGB) erfüllen. Der vom BGH entschiedene Fall betraf einen Sportredakteur beim Hessischen Rundfunk, der sich für positive Entscheidungen über die Veranstaltung von Sportsendungen durch eine eingeschaltete, von einem Vertrauten betriebene Agentur hatte bezahlen lassen. Dieser Rechtsprechung gemäß wurde der o. g. Politikredakteur durch das LG Kiel verurteilt (Fn. 548). Für Journalisten privatwirtschaftlicher Medien ist die Rechtslage anders. Das oben beschriebene Verhalten des Journalisten der WELT fällt weder unter die nur für Amtsträger geltenden strengen Vorschriften der §§ 331 ff. StGB, noch handelt es sich um Bestechlichkeit im Sinne des für den geschäftlichen Verkehr geltenden § 299 StGB, der eng auf den Schutz des *wirtschaftlichen* Wettbewerbs zugeschnitten ist. Die Sanktion für den Journalisten bestand in diesem Fall darin, dass er entlassen wurde, s. Lilienthal 2016, S. 6. Zu Fragen der Strafbarkeit von – dem Alltagsverständnis nach – korrupten Handlungen von Journalisten kursorische Hinweise bei Hüper / Klepsch 2013. Zu wettbewerbsrechtlichen, rundfunkrechtlichen und telemedienrechtlichen Normen, die Schleichwerbung verbieten, Stollwerck 2016, S. 125 ff.; zum Wettbewerbsrecht auch Fechner 2023, S. 211 f. Rn. 83 ff.

⁵⁵⁰ Netzwerk Recherche e.V. (Hrsg.) 2013; zu der erwähnten Thyssen-Reise und zu weiteren vergleichbaren Reisen dort S. 29 ff. (in einem der Beiträge von Kartheuser), speziell im Zusammenhang mit Auto-Testfahrten S. 10 ff. (Kartheuser); zur Versorgung von Anzeigenkunden mit Erwähnung ihrer Produkte im redaktionellen Teil S. 5 (Grill); zu Presserabatten S. 7 f. (Grill); zu verlangten und gewährten Langzeitbereitstellungen von Testwagen S. 10 f. (Kartheuser); zu Schleichwerbung für Produkte von Anzeigenkunden im redaktionellen Teil und unzureichender Kenntlichmachung der Unterscheidung zwischen Anzeigen und redaktionellen Veröffentlichungen S. 18 ff. (Kartheuser); zu Medienpartnerschaften und Kooperationen mit Unternehmen, die Abgrenzungsfragen aufwerfen, S. 20 ff. (Kartheuser; auch fehlende Offenlegung der Affiliationen von im redaktionellen Teil zu Wort kommenden Experten wird bemängelt). Zur Uneindeutigkeit des Pressekodex in Bezug auf einen Teil dieser Fallgruppen s. o. Fn. 547.

⁵⁵¹ S. z. B. zu Veranstaltungskooperationen (Medienpartnerschaften u. a.) Oppong 2016, S. 6 ff.; Deurmeier 2016, S. 8 ff., m. zahlr. w. N., zu Pressereisen, Presserabatten, teuren Werbegeschenken (iPhones), Tausch von Anzeigen gegen Berichterstattung, von Interessenten vergebenen Journalistenpreisen, hochbezahlten Moderationen bei Werbeveranstaltungen bis hin zu einem – zum Zeitpunkt der Veröffentlichung zehn Jahre zurückliegenden – Fall des Zurückweichens vor dem Druck von Anzeigenkunden wegen kritischer Berichterstattung; ebd. S. 15 ff. zu Ergebnissen einer Befragung von 386 Journalisten, von denen der Aussage, Korruption sei im Journalismus ein großes Problem, 10 % »voll und ganz«, 37 % »eher« und 26 % »teils-teils« zustimmten (S. 15), und von denen 69,4 % angaben, das »Anbieten von geldwerten Vorteilen« schon selbst erlebt zu haben (13,5 % in der Form, dass das Angebot mit der Forderung nach positiver Berichterstattung oder Unterlassung negativer Berichterstattung verbunden war), S. 16, wobei als korruptionsanfällig am häufigsten die privaten Rundfunkmedien eingeschätzt wurden, am wenigsten häufig die Nachrichtenagenturen und öffentlich-rechtlichen Medien, S. 18. Speziell für den Medizinjournalismus Keller 2018 (S. 130 ff. zu Pressereisen und Einladungen, S. 132 zu Journalistenpreisen und S. 132 ff. zu PR-Nebentätigkeiten, auf die viele freie Journa-

listen finanziell angewiesen sind). Ernstzunehmende Hinweise auf Missstände – an denen der Verfasser sich z. T. selbst beteiligt zu haben angibt – neben grotesk überzogenen bewertenden Schlussfolgerungen auch bei Ulfkotte 2014. Verschiedene Leitlinien (Fn. 554) vermitteln durch das, was sie auszuschließen suchen, ebenfalls ein Bild vorkommender oder auch verbreiteter Praktiken.

⁵⁵² Lilienthal 2023, S. 5.

⁵⁵³ Das Netzwerk Recherche e.V. sah sich zu der oben zitierten Bestandsaufnahme veranlasst durch das Befremden über die Stille im Blätterwald, nachdem die WELT eine von Thyssenkrupp finanzierte Luxus-Afrikareise für Journalisten enthüllt hatte, die ohne Offenlegung der Finanzierung in positiver Berichterstattung über das Auslandsgeschäft des Konzerns resultierte, Grill 2013, S. 4 f. Dass Hinweise auf solche Missstände nicht nur in den Medien, sondern auch in der Politik wenig Resonanz finden und es deshalb weitgehend bei der Selbstregulierung bleibt (zur Selbstkontrolle der Presse durch den Deutschen Presserat und seinen Pressekodex s. statt vieler Beater 2016, S. 687 f., Rn. 1824 ff.; Steffen 2015, Rn. 20 zu § 6 LPG; s. auch, zu Selbstregulierung eines Teils der Interessenten an journalistischer Arbeit durch den Deutschen Rat für Public Relations, Hoffjann 2023, S. 60 f.), liegt nicht nur an im Hinblick auf die Medienfreiheit gebotener Vorsicht bei staatlicher Regulierung (s. o. Text nach Fn. 544), die aber keineswegs prinzipiell ausgeschlossen ist. Politische Akteure haben auch wenig Interesse daran, es sich mit den Multiplikatoren zu verderben, an denen ihr Image bei großen Teilen der Wählerschaft hängt. In der Literatur zum Presse- und sogar zum Medienrecht fällt die weitgehende Abwesenheit des Themas Korruption bzw. Interessenkonflikte auf, s. z. B. Fechner 2023; Himmelsbach/Mann 2022; Schmuck 2020; B. Korte 2019; Beater 2016; Stollwerck 2016 (nur Hinweise zu wettbewerbsrechtlichen, rundfunkrechtlichen und telemedienrechtlichen Normen, die Schleichwerbung verbieten, auf S. 125 ff., s. o. Fn. 549); Gerhardt/Steffen/Tillmanns 2015; kein Eintrag im sehr ausführlichen Stichwortverzeichnis auch bei Ricker/Weberling 2021. Für die presserechtliche Literatur erklärt sich das u. a. daraus, dass das Korruptionsstrafrecht Bestechlichkeit und Vorteilsannahme in diesem Bereich nicht erfasst (Fn. 549) und der, wenn überhaupt, meist nur am Rande erwähnte Pressekodex keine Rechtsnormqualität hat, s. nur Steffen 2015, Rn. 20 zu § 6 LPG. Jedenfalls die mangelnde Aufmerksamkeit auch für die einschlägigen Teile des Pressekodex und deren Auslegung kann man aber durchaus zu den Erscheinungsformen der Problemverleugnung zählen.

⁵⁵⁴ Dazu Keller 2018, S. 135. Das Netzwerk Recherche hat neben einem Medienkodex (Netzwerk Recherche e.V. 2016) auch selbst Leitlinien für den Recherche-Journalismus entwickelt (Netzwerk Recherche e.V. o. J.); vgl. auch die Leitlinien von Transparency International Deutschland e.V. 2020. Auch Medienunternehmen verfügen teilweise über eigene Kodizes, s. z. B. für die Axel Springer SE die Äußerung des damaligen *Chief Risk Compliance Officer* bei Transparency International Deutschland e.V. (Hrsg.), S. 28; allgemeiner Tschernoster 2013, S. 50. Zu Leitlinien bei den öffentlichrechtlichen Rundfunkanstalten Beispiele bei Lilienthal 2023, S. 5 f. In der Literatur zur *Corporate Social Responsibility* von Medienunternehmen sind dagegen Probleme des Interessenkonflikts z. T. überhaupt nicht präsent, s. z. B. Bachmann 2016; Wollermann 2014. Über einzelne normative Inhalte lässt sich streiten. Die Forderung »Journalist:innen verzichten auf jegliche Vorteilsnahme und Vergünstigung« aus dem RN-Medienkodex beispielsweise kann nicht sinnvoll dahin verstanden werden, dass Journalisten sich von Gesprächspartnern keinen Kaffee servieren lassen dürfen. Wenn das aber, wie zu vermuten, nicht ausgeschlossen werden soll, bleibt die entscheidende Frage, wo die Grenze zwischen akzeptablen und nicht akzeptablen Günstigkeiten und Vorteilen verläuft, gänzlich unbeantwortet. Die weitere Forderung »Journalist:innen machen keine PR« dürfte dem Wortlaut nach, der auch PR-Nebentätigkeiten ausschließt, in dieser Allgemeinheit zu weit gehen. Jedenfalls fragt man sich, warum nicht eine klare Trennung beider Tätigkeitsbereiche – etwa dahingehend, dass keine journalistische Berichterstattung auf dem Sektor der jeweiligen Nebentätigkeit betrieben wird –, ausreichen soll. Die in den TI-Leitlinien zu diesem Thema vorgesehene Regelung (»Entgeltliche Tätigkeiten für PR- oder Marketingzwecke werden vom Medium freigegeben.«) erscheint demgegenüber eher unzureichend.

555 S. neben den nachf. Beispielen schon o. Text mit Fn. 547.

556 Zur Funktion und Finanzierung der Atlantik-Brücke, zu ihren Veranstaltungen und zu – neben u. a. Politikern und Wirtschaftsführern – beteiligten Journalisten Zetsche 2021, S. 2, 4 ff., 11 ff., 48 ff., 119 f., 138, 206, 217, 227, 257 f. (auch zum US-Einfluss darauf, welche Journalisten eingeladen wurden); kritisch zu den Wirkungen dieses Elitennetzwerks ebd. S. 262 ff.; knapp zu der Organisation auch dies. 2018. Zur Geschichte und zu den Konferenzen und Seminaren der Atlantik-Brücke Kühnhardt 2002. Für eine aufschlussreiche kritische Analyse der Bedeutung von Elitennetzwerken, wie sie sich u. a. im Weltwirtschaftsforum, in der Münchner Sicherheitskonferenz und in der Atlantik-Brücke herausbilden, für die journalistische Berichterstattung Krüger 2019, mit Daten zu den Netzwerken führender Journalisten von Leitmedien, S. 111 ff., und zu weitgehender Übereinstimmung der Berichterstattung ausgewählter einschlägig vernetzter führender Journalisten von SZ, FAZ, Zeit und Welt in sicherheitspolitischen Fragen mit den in Politik und Wirtschaft dominierenden Positionen auch dort, wo in der Bevölkerung andere Ansichten vorherrschten, und zur weitgehend ausbleibenden Auseinandersetzung mit Gegenpositionen, S. 152 ff., 172 ff. (letzteres auch in FR und taz, die keine entsprechenden Vernetzungen aufwiesen und die in den Leitmedien und ihren Netzwerken dominierende Ansichten weniger eindeutig stützten, aber auch keine konsequente Gegenposition entwickelten, S. 216 ff.). In seinem abgewogenen Fazit kommt der Verfasser zu dem Ergebnis, dass »Journalisten – zumal leitende – keine Aufgaben in Beiräten, Kuratorien und vor allem in vertraulichen Politikplanungskörperschaften wahrnehmen sollten, wenn diese Tätigkeiten thematische oder personelle Berührungspunkte mit ihrem Berichterstattungsfeld haben«, was konkret bedeute, »dass sich ein Außenpolitikressortleiter nicht in einem Elitenverein zur Förderung der transatlantischen Beziehungen« engagieren dürfe. Für Chefredakteure müsse, »da sie die Gesamtverantwortung für die Berichterstattung ihres Mediums haben, die Abstinenz noch weiter reichen« (Krüger 2019, S. 264; dort auch für die Aufnahme entsprechender, ausreichend präzisierter Leitlinien in den Pressekodex des Deutschen Presserats und andere Kodizes, die zu diesen Fragen allesamt noch keine Aussagen trafen).

557 Dass es die AfD-Fraktion im Bundestag ist, die dieses Thema immer wieder mit Kleinen Anfragen an die Bundesregierung kritisch aufspielt (s. nur, mit wertvollen Informationen zur Praxis, BT-Drucks. 20/5822 und BT-Drs. 20/7875, m. w. N.) sollte kein Grund sein, die Finger davon zu lassen; dazu und zum Sachproblem auch Lilienthal 2023.

558 Meist wird der Begriff der Nichtregierungsorganisation/NGO so definiert oder verwendet, dass die Ausrichtung auf Gemeinwohlbelange als Bedeutungselement erscheint und deshalb beispielsweise Gewerkschaften und Berufsverbände, die wirtschaftliche Interessen ihrer Mitglieder vertreten, nicht erfasst sind (s. statt vieler F. Eckert 2005, S. 269).

559 Auch in der Wissenschaftlichen Literatur findet man dieses Thema selten angesprochen. Rose-Ackerman/Palifka 2016 werfen im Kapitel »Who Guards the Guardians?«, S. 481 ff., die Frage auf, wie es mit der Korruptionsbekämpfung in Bezug auf internationale Organisationen, die – mindestens unter anderem – auf dem Gebiet der Korruptionsbekämpfung aktiv sind, einschl. NGOs, aussieht, S. 481, behandeln dann aber im Weiteren nur die Korruptionsbekämpfung in Bezug auf völkerrechtsbasierte Organisationen wie u. a. die Weltbank. Jordan/van Tuijl 2006, S. 7, weisen auf die Gefahr von Versuchen der Kooptation oder Korruption von NGOs seitens der Regierung und anderer staatlicher Stellen (*government*) des jeweiligen Landes hin. Für den Hinweis auf Korruptionsrisiken bei der (teilweise von NGOs betriebenen) Entwicklung und Anwendung von Instrumenten der Korruptionsmessung Mungiu-Pippidi 2024.

560 S. z. B. zu sexuellem Missbrauch in buddhistischen Klöstern in Sri Lanka Rathnayake 2023, m. zahlr. w. N., zu Fällen aus dem Jahr 2023 Wiratunga 2023; in westlichen buddhistischen Gemeinschaften Sawerthal o. J.; in türkischen religiösen Schulen Eşiyok 2019; in Wohnheimen einer türkischen islamistischen Stiftung Bekdil 2022 (der hier erwähnte Missbrauchsskandal der Ensar Stiftung ist wohl auch der, auf den sich Mumay 2024 bezieht); in pakistanischen Schulen, einschließlich der religiösen Medressen (ohne dass von besonderer Inzidenz in letzteren die Rede wäre), Rahim u. a. 2021; in ultraorthodoxen jüdischen Schulen in Australien Mendes/Pinkier/McCurdy 2019, S. 927, 928 ff. (vgl., mit

Interviews Pädophiler aus der ultraorthodoxen Haredi-Gemeinschaft, Hamo/Idisis 2017, die verdeutlichen, dass es in der jüdischen Ultraorthodoxie eine Reihe von Faktoren gibt, die entsprechende Übergriffe ganz unabhängig von potentiell für den Täterschutz nutzbaren Institutionen wie religiösen Schulen u. ä. begünstigen); in der jüdisch-orthodoxen Gemeinschaft in den USA Leshner 2014, passim (u. a. S. 16 ff. zu rabbinischen Bemühungen, auch im Fall des Missbrauchs durch einen Rabbi, Missbrauchsfälle zur Vermeidung von Rufschaden und Autoritätsverlust zu vertuschen). Der sexuelle Missbrauch von Kindern in der verbreitetsten Konstellation, nämlich innerhalb der Familie – zum Vorherrschenden dieser Konstellation auch in den orthodoxen jüdischen Gemeinschaften s. Eisen/Berman 2018, S. 543 f. – wird im Übrigen durch ganz ähnliche Rahmenbedingungen begünstigt wie derjenige in religiösen Institutionen bzw., da die Familie selbst mehr oder weniger ausgeprägt selbst als religiöse Einrichtung konstituiert sein kann, in *anderen* religiösen Institutionen. Auch hier gehören zu den Rahmenbedingungen u. a. hohe normative Erwartungen und besondere Schwierigkeiten der Thematisierung, und der Akzeptanz von Thematisierung, nach innen wie nach außen, von Vorkommissionen, die diesen Erwartungen grob zuwiderlaufen (s. z. B. für Pakistan Khan u. a. 2024, S. 74 f.).

⁵⁶¹ Text (nach Fn. 388) m. Fn. 389.

⁵⁶² S. i. E. Wermke 2022; Mathiesen/Barigazzi 2022, jeweils auch zu angesehenen EU-Politikern und -Ex-Politikern, die als Gremienmitglieder oder Berater für die NGO gewonnen worden waren. Dem ehemaligen EU-Kommissar Dimitris Avramopoulos wurde 2020 die Aufnahme einer Tätigkeit bei Fight Impunity als nach den Karenzzeitregelungen der EU unbedenklich gestattet (kritisch dazu LobbyControl 2024b, S. 48; Avramopoulos beendete das Engagement, nachdem der Skandal öffentlich geworden war). Dazu und zu dem Verdacht, dass der Stiftung katarische Spenden auch auf dem Umweg über eine philanthropische Stiftung in Südafrika zugeflossen sind, Dörries 2020.

⁵⁶³ G. Cremer 2008, S. 62 ff.; differenzierte Analyse ebd. S. 107 ff.

⁵⁶⁴ Machen u. a. 2021; dort auch zu Manipulationen, die nicht von der Führungsebene der Weltbank ausgingen, im Interesse Saudi-Arabiens, von denen im Ergebnis auch die Vereinigten Arabischen Emirate begünstigt wurden, sowie zulasten Aserbaidschans. Für Medienreaktionen auf den Bericht s. Shalal/Lawder 2021; von Petersdorff 2021. In der Folge stellte die Weltbank den »Doing-Business«-Index bis auf Weiteres ein, s. World Bank 2021c; eine Wiederaufnahme ist bislang nicht erfolgt. Kritik dahingehend, dass der Index auch unabhängig von Manipulationen nicht aussagekräftig sei, weil er sich an der Rechtslage statt an den oft weit davon abweichenden Realitäten orientiere, bei Stocker 2020 (dort auch zu den schon vor der Inauftragsgabe des Untersuchungsberichts laut gewordenen Manipulationsvorwürfen); zum Problem solcher Papierform-Effekte in der Korruptionsmessung s. o. Fn. 167. Ein Fall von Korruptionsvorwürfen ist auch aus der Geschichte von Transparency International bekannt. Die Vorwürfe richteten sich gegen Alberto Dahik, einen der Mitgründer der Organisation. Sie hatten allerdings nichts mit seinen Aktivitäten für TI zu tun, sondern betrafen seine Amtsführung als Vizepräsident Ecuadors, und Dahik wurde, nachdem er vor der drohenden Strafverfolgung zunächst ins Ausland geflohen war, mehr als eineinhalb Jahrzehnte später in seinem Heimatland freigesprochen (s. o. Text m. Fn. 110 und w.N.), was freilich ebensowenig wie die ursprünglichen Vorwürfe einen sicheren Schluss auf Vorgefallenes oder nicht Vorgefallenes erlaubt. Engels 2019, S. 202 erwähnt in seiner kritischen Darstellung von Transparency International den Korruptionsverdacht ohne Hinweis auf die spätere Rehabilitierung.

⁵⁶⁵ Für einen Fall der letzteren Art Mungiu-Pippidi 2024: »China, Russia, Azerbaijan, and Saudi Arabia have been the top funders of the internationally endorsed International Anti-Corruption Academy (IACA) which has struggled in the last years to create a new measurement of corruption.« Einseitige finanzielle Abhängigkeiten sind aber auch sonst bedenklich. Interessen an ihrer Position in internationalen Rankings und am Inhalt von Darstellungen der Entwicklung von sie betreffenden korruptionsrelevanten Daten haben nicht nur Staaten, die nach dem Ergebnis bisheriger Messungen sehr schlecht dastehen.

⁵⁶⁶ Transparency Deutschland e.V. 2023d, § 21. S. auch die vereinseigenen Richtlinien u. a.

zum Umgang mit Interessenkonflikten und zu Finanzangelegenheiten (zugänglich über die im Literaturverzeichnis zu Transparency Deutschland e.V. 2023d angegebene URL).

⁵⁶⁷ Auf der Internationalen Ebene der Antikorruptionsorganisation existieren Regularien für den Hinweisgeberschutz, die auch auf die nationalen *Chapters* der Organisation anwendbar sind, schon etwas länger, s. Transparency International 2021.

⁵⁶⁸ <https://www.transparente-zivilgesellschaft.de/ueber-uns>, Abruf 12.6.2024. *Transparency* selbst legt auch auf internationaler Ebene seine Geldquellen offen (s. Webseiten von Transparency International → About → Who we are → How we're funded).

⁵⁶⁹ Ackermann u. a. 2023. Die Verpflichtung zur Offenlegung der eigenen Finanzierungsquellen im Transparenzregister für den Fall, dass die jeweilige Organisation Lobbying bei den EU-Institutionen betreibt, auf die die Studie hinweist (S. 124), verfolgt andere Zwecke als die der Korruptionsprävention in der jeweiligen Organisation.

⁵⁷⁰ S. z. B., besonders für das sogenannte »nördliche Dreieck« aus Honduras, Guatemala und El Salvador, Gehrman 2021. In El Salvador ist es dem amtierenden, im Februar 2024 wiedergewählten Präsidenten Nayib Bukele gelungen, die exorbitante Mordrate in seinem Land erheblich zu senken, dies aber nur mit Mitteln, die von Rechtsstaatlichkeit ihrerseits weit entfernt sind, s. dazu Brühwiller 2024, und unter Umständen, die auch sonst nicht darauf hoffen lassen, dass die noch immer grassierende Korruption, Gewalt und Rechtlosigkeit auch dort beendet wird, wo sie den Interessen der an der Macht Befindlichen dient.

⁵⁷¹ Nach einer Eurobarometer-Umfrage aus dem Jahr 2020 gingen in Litauen 46 %, in Slowenien 48 % und in der Slowakei und Kroatien jeweils 53 % der Befragten von bei den Gerichten ihres Landes verbreiteter (*widespread*) Korruption aus, s. Power 2022, S. 66 f. (Tabelle mit übersichtlicher Darstellung von Ergebnissen aus Eurobarometer 2020). Um eine Einstufung der Unabhängigkeit der Justiz im jeweiligen Land gebeten, antworteten mit »Fairly Bad« oder »Very Bad« in Italien 54 %, in Griechenland 56 %, in der Slowakischen Republik 61 %, in Bulgarien 65 % und in Ungarn 69 % der Befragten (zum Vergleich: Dänemark 9 %, Deutschland 15 %), European Commission 2024a, S. 3. Etwas günstigere, aber immer noch sehr bedenkliche Ergebnisse ergaben sich aus Unternehmenssicht (wiederum in aufsteigender Reihenfolge der ungünstigsten Werte): Griechenland 57 %, Spanien 54 %, Slowakische Republik 57 %, Bulgarien und Polen je 59 %, Ungarn 63 % Einschätzungen als »Fairly Bad« oder »Very Bad«, European Commission 2024b, S. 3. Zu Fällen der Korruption hochrangiger Richter in Malta De Gaetano 2024, S. 22.

⁵⁷² Boesten 2022, S. 245 f.

⁵⁷³ Gunjic 2022, S. 9 mit Fn. 18 (s. auch, zu Strafverfahren gegen Richter beider Gerichte, S. 11 mit Fn. 22). Nach Hajdini/Skara 2022 stand 6 Jahre nach Beginn der seit 2016 laufenden Justizreform, die entsprechende Überprüfungen auf allen Ebenen der Gerichtsbarkeit und der Staatsanwaltschaft einschloss (sog. *vetting process*, S. 122), die Justiz bei der albanischen Bevölkerung nach wie vor in dem Ruf, ineffizient und korrupt zu sein (S. 116). Zu der dem *vetting*-Prozess zugrundeliegenden Verfassungsreform, die wesentlich auf Druck der EU und der USA zurückging, Vorpsi 2023, S. 242 ff.

⁵⁷⁴ Europäische Kommission 2022i, S. 9.

⁵⁷⁵ Gnauck 2023 (2,5 Mio. Dollar); Magasowa 2023b (2,7 Mio. Dollar); Perun 2024 und Hassel 2023d (jeweils: fast drei Mio. Dollar); mit Details zum Fall und zum Verdacht der Beteiligung weiterer Richter Hassel 2023g. Zur Einschätzung der Justiz als besonders hochgradig korrupt in der ukrainischen Bevölkerung Info Sapiens 2022, S. 20; zum geringen Vertrauen in die Justiz auch Europäischer Rechnungshof 2017, S. 44. S. auch, zur Krise um das (vom Obersten Gericht zu unterscheidende) Verfassungsgericht, das wesentliche Teile des Gesetzes zur Korruptionsprävention für verfassungswidrig erklärt hatte, und dessen Präsidenten Oleksandr Tupizkiy, dem ebenfalls Bestechung vorgeworfen wurde, Nekoliak 2020; Cherviatsova 2021 (mit Links zu Stellungnahmen der Venedig-Kommission); Lashyn 2021.

⁵⁷⁶ Lukaschowa 2023.

⁵⁷⁷ European Commission 2024c, S. 45, Tab. 51. Am unteren Ende der Skala rangieren Polen, Bulgarien und Ungarn, wo nur zwischen knapp 30 % und gut 20 % der Befragten der Justiz ein hinsichtlich der Unabhängigkeit sehr gutes oder ziemlich gutes Zeugnis

ausstellen. Die verwendeten Daten stammen aus dem Flash Eurobarometer 540 und sind im Einzelnen numerisch dargestellt bei European Commission 2024a; das vorstehend zitierte EU Justice Scoreboard für 2024 bereitet die Daten jedoch übersichtlicher auf und erlaubt es, die Rangverhältnisse auf einen Blick zu erfassen.

578 European Commission 2024c, S. 46, Tab. 53. Die verwendeten Daten stammen aus dem Flash Eurobarometer 541 (European Commission 2024b); die Darstellung bei European Commission 2024c ist jedoch aus dem in Fn. 577 genannten Grund leichter aufzunehmen.

579 Power 2022, S. 66f. (Tabelle mit übersichtlicher Darstellung von Ergebnissen aus Eurobarometer 2020).

580 Bundeskriminalamt 2023a, S. 18.

581 Ebd.

582 Ebd.

583 Bundeskriminalamt 2024c, S. 18.

584 Für den Täter endete die Sache mit einer Verurteilung zu fünfjähriger Freiheitsstrafe (LG Lüneburg 33 KLS 20/14). Zu der sich hinziehenden Aufarbeitung der Folgen für die Gültigkeit von Prüfungsergebnissen Hoppen 2024.

585 LG Karlsruhe, Urt. v. 10.1.2023 – 4 KLS 730 Js 21302/17 –, juris. Aus der Prozessberichterstattung s. K. Müller 2022.

586 Zu dem Fall LG Frankfurt, Urt. v. 12.5.2023 – 5/24 KLS 7/22 –, juris; zu den Anklagevorwürfen knapp Bundeskriminalamt 2023a, S. 7; ausführliche Analyse bei Dorn 2023, S. 465 ff.

587 S. auch Dorn 2023, S. 471 f. (wörtl. Zitat, das eine kursierende Charakterisierung B.s wiedergibt, S. 472).

588 Teutsch 2023 (Bericht der FR über die Verurteilung; wörtliches Zitat auch dort als wörtliches gekennzeichnet). Die Haftstrafe von sechs Jahren wurde durch das zitierte Urteil (Fn. 584) wegen Bestechlichkeit in 86 Fällen, Untreue in 54 Fällen und Steuerhinterziehung in 9 Fällen verhängt.

589 Das hat auch die beim Europarat angesiedelte Staatengruppe gegen Korruption (Group of States against Corruption/Groupe d'États contre la Corruption, GRECO) wiederholt angemahnt, s. GRECO 2024, S. 6, m.w.N.

590 BTDRs. 18/10781. Aus der durch diese Veröffentlichung veranlassten Presseberichterstattung s. Dams 2017; Dams/Eichstädt 2017 (mit kritischen Kommentaren des damaligen Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts, Klaus Rennert). Für einen Bericht aus der Zeit vor der parlamentarischen Anfrage und der Antwort darauf s. Zerfaß 2014 (in der »WirtschaftsWoche«).

591 BTDRs. 18/10781, S. 3f. (zur Anzahl der Richter an den verschiedenen Gerichten und zum Anteil derer, die dort jeweils Nebentätigkeiten angezeigt oder Genehmigungen dafür beantragt hatten; dazu, dass solche Genehmigungen, soweit ersichtlich, in keinem Fall versagt wurden, s. nachf. Text m. Fn. 595). Zur Höhe der durchschnittlichen Nebeneinkünfte BTDRs. 18/10781, S. 9 (für den BFH 2016: 29.934 € aus angezeigten, 7.009 € aus genehmigten Nebentätigkeiten; im arithmetischen Mittel der Jahre 2010 bis 2016 folgt nach dem BFH mit 30.303 € der BGH mit 11.666 €).

592 S. BTDRs. 18/10781, S. 8: Auf die Frage »Was sind jeweils die jährlichen Höchstbeträge aus allen Nebentätigkeiten, die einzelne Richterinnen oder Richter eingenommen haben?« wurden für den BGH Beträge von bis zu 300.666 € (für 2015), für den BFH Beträge von bis zu 158.000 € angegeben.

593 BTDRs. 18/10781, S. 19 (BGH), 20 (BFH).

594 Lamprecht 2017, S. 1156.

595 BTDRs. 18/10781, S. 4. Nur noch als Fußnotenergänzung kann hier der Hinweis auf eine erneute Kleine Anfrage, diesmal der Gruppe Die Linke und zugehöriger Abgeordneter, zu den Nebeneinkünften der Bundesrichter und -richterinnen in den Jahren 2016 bis 2023, und die im September 2024 veröffentlichte Antwort Bundesregierung (BTDRs. 20/12947, v. 12.9.2024) nachgetragen werden. Die Fragesteller hatten die Aufschlüsselung erbetener Daten nicht nur nach Gerichten, sondern auch nach Senaten erbeten, von der

durchaus interessante Aufschlüsse zu erwarten gewesen wären, etwa über Besonderheiten bei Senaten wie z. B. dem Bankensenat des Bundesgerichtshofs, deren Rechtsprechung für bestimmte Wirtschaftszweige von besonderer Bedeutung ist. Die Bundesregierung hat diese Aufschlüsselung aber hinsichtlich der Nebenverdienste mit Verweis auf das informationelle Selbstbestimmungsrecht und das Datenschutzrecht verweigert, weil sie Individualisierungen ermöglichen würde (S. 3). Zu der Regierungsentwurf Janisch 2024: Dass »Richter die für die Praxis so wichtigen Gesetzeskommentare schreiben – eine der häufigsten Nebentätigkeiten –, ist erst einmal in Ordnung; ... Auch gegen Lehraufträge und Referendarprüfungen ist nichts einzuwenden. [Absatz] Komplizierter wird es, wenn jemand häufig als Referent unterwegs ist.«

⁵⁹⁶ § 46 DRiG verweist ergänzend zu den Regelungen des DRiG auf die für Bundesbeamte geltenden Vorschriften. Da das DRiG selbst nur wenige Spezialvorschriften zu richterlichen Nebentätigkeiten enthält (§§ 40ff. DRiG, betr. Tätigkeiten als Schiedsrichter und Schiedsgutachter, Rechtsgutachten und die Heranziehung zu Nebentätigkeiten in der Rechtspflege und Gerichtsverwaltung) sind i. Ü. das Nebentätigkeitsrecht des BBG und die auf beamtenrechtlicher Grundlage i. V. m. § 46 DRiG erlassene BRiNV anwendbar, die allerdings gem. § 9 BRiNV nicht für die Richter des Bundesverfassungsgerichts gilt. Zum Rechtsrahmen für richterliche Nebentätigkeiten knapper Überblick bei U. Schneider 2017, S. 406ff.; zur Abgrenzung zwischen unproblematischen und problematischen Fällen, mit Konzentration auf Fragen der Zurückhaltung in der Kommunikation über noch nicht entschiedene Rechtsfragen, ebd. S. 537ff.

⁵⁹⁷ § 1 BRiNV. Die Bestimmung ist zwar auf die Richter des Bundesverfassungsgerichts nicht anwendbar (Fn. 596); in der Sache gilt für diese aber nichts anderes, s. nur § 39 DRiG.

⁵⁹⁸ § 99 BBG.19 (BGH), 20 (BFH).

⁵⁹⁹ Die zuständigen Bundesministerien haben durchweg von der gesetzlich eingeräumten Möglichkeit Gebrauch gemacht, ihre Genehmigungszuständigkeit entsprechend zu übertragen (§ 46 DRG i. V. m. § 99 Abs. 5 Satz 2 BBG), s. BT Drs. 18/10781, S. 2; G. Schmidt-Räntsch/J. Schmidt-Räntsch 2009, S. 1084, Rn. 1 zu § 7 BRiNV, m. w. N.

⁶⁰⁰ § 100 Abs. 1 Nr. 2 und, zur Anzeigepflicht, Abs. 2 BBG. Für weitere genehmigungsfreie Tätigkeiten s. die anderen Nrn. des Abs. 1.

⁶⁰¹ S. i. E. BT Drs. 18/10781, S. 10ff.

⁶⁰² Der teilweise erhebliche Anteil von Vortragshonoraren an den Nebeneinkünften der Bundesrichter ist aus BT Drs. 18/10781, S. 10ff. ersichtlich. Nach OVG NRW, Urt. v. 8.12.2006 – 1 A 3842/05 –, Rn. 36ff., juris, ist eine Nebentätigkeit als Vorsitzender des Aufsichtsrats eines Unternehmens (im konkreten Fall: eines kommunalen Versorgungsunternehmens) nicht genehmigungsfähig. Das OVG Berlin-Brandenburg hat ohne Befassung mit allgemeinen Gesichtspunkten der richterlichen Neutralität die Versagung der Nebentätigkeitsgenehmigung für einfache Aufsichtsratsmandate in kommunalen Unternehmen mit Rücksicht gebilligt, weil es sich um eine für Richter nicht zulässige Wahrnehmung von Aufgaben der vollziehenden Gewalt handele, OVG BlnBbg, Beschluss v. 13.2.2015 – OVG 4 N 93.13 –, Rn. 8, juris, Rn. 2ff. Zur Praxis s. A. Müller 2017 (danach wurden bei Gerichten unterschiedlicher Instanzen mit Sitz in Baden-Württemberg mehrfach einfache Aufsichtsratsmandate und in einem Fall auch ein Aufsichtsratsvorsitz genehmigt).

⁶⁰³ S. dazu Lamprecht 2017, S. 1157: »Nur weniges wird publik. Zum Beispiel, dass ein Bundesrichter auf einem Symposium des »Versicherungsforums« zum Thema »Persoonschaden« als einer der fünf Hauptredner auftrat. Datum: 6.7.2016, Tagungsort: das »Hilton« in Köln. Nach der Tagung fanden neugierige Rechercheure heraus, dass allein dieser Richter seit 2010 an 65 Seminaren teilgenommen hat.«

⁶⁰⁴ Verhaltensleitlinien für Richterinnen und Richter des Bundesverfassungsgerichts, Nr. 2, zugänglich auf den Webseiten des Gerichts (unter → Das Bundesverfassungsgericht → Aufgaben und Organisation). Die Leitlinien wurden im November 2017 beschlossen und im Januar 2018 veröffentlicht, s. Rath 2018. Die zitierte Leitlinie ist unter Rekurs auf die besondere Stellung des Bundesverfassungsgerichts formuliert und damit so gefasst, dass sie unmittelbare Schlüsse auf analoge Aufgaben der Richter anderer Bundesgerichte nicht aufdrängt.

⁶⁰⁵ S. auch, im Zusammenhang mit der Rechnungshofprüfung richterlicher Nebentätigkeiten beim BGH (u. Text m. Fn. 617), J. Jahn 2016: »Vielleicht ließe sich auch manches, so eine Überlegung, was die Richter anderenorts über ihre Urteile referieren, als ihre uralte Dienstaufgabe definieren – und damit ohne Honorar erledigen.« Die Verhaltensleitlinien (Fn. 604), Nr. 9 Satz 1, lassen die Entgegennahme von Vergütungen allerdings, ohne eine Einschränkung für Fälle vorzusehen, in denen die Richter in Wahrnehmung der in Nr. 2 unterstellten dienstlichen Aufgabe tätig werden, unter der einzigen Voraussetzung zu, dass »dies das Ansehen des Gerichts nicht beeinträchtigen und keine Zweifel an der Unabhängigkeit, Unparteilichkeit, Neutralität und Integrität seiner Mitglieder begründen kann«.

⁶⁰⁶ § 44a Abs. 2 Satz 3 AbgG (verboden ist auch die Annahme »geldwerter Zuwendungen«).

⁶⁰⁷ Das beruht auf einem begrenzten Verbot sogenannter *honoraria* (oft als *honoraria ban* bezeichnet) im *Ethics Reform Act* von 1989 (<https://www.congress.gov/bill/101st-congress/house-bill/3660>, Abruf 7.7.2024), mit dem der *Ethics in Government Act* von 1978 geändert wurde. Ausgeschlossen sind danach u. a. Honorare für *speeches*. Erlaubt sind den Richtern des Supreme Court dagegen als Einnahmen aus Nebentätigkeiten innerhalb einer Zuverdienstgrenze von knapp 30.000 Dollar honorierte Engagements in der Lehre und, ohne dass eine Zuverdienstgrenze eingehalten werden müsste, Einnahmen aus Buchpublikationen. Auch der *Code of Conduct*, den die Richter sich neuerdings gegeben haben (Supreme Court of the United States 2023), schließt, der Gesetzeslage entsprechend, in der mitgeschlossenen Kommentierung (ebd. S. 10 ff.) die Annahme von Entgelt *for an appearance or a speech* aus, nicht dagegen, im Rahmen der insoweit geltenden gesetzlichen Zuverdienstgrenzen, für Lehre an akkreditierten Bildungseinrichtungen sowie für Buchveröffentlichungen (ebd. S. 12 f.), für die auch keine Zuverdienstgrenze gilt, vermeidet es aber, sich auf das Verbot honorierter *speeches* als ein auch für ihn geltendes *gesetzliches* zu beziehen. Auch die Unterwerfung unter die gesetzlich geforderten Meldungen zu ihren finanziellen Verhältnissen (*financial disclosures*) stellen die Richter als freiwillige dar (S. 8). Das erklärt sich daraus, dass – auch unter den Richtern selbst – umstritten und bislang nicht gerichtlich geklärt ist, ob derartige sie betreffende gesetzliche Regelungen verfassungsmäßig sind; eine Darstellung der Rechtslage, die diese Frage explizit oder implizit bejaht und damit die Tür zu weiterreichenden Regulierungen öffnet, wäre daher nicht einvernehmlich möglich gewesen (vgl. Marian 2024, S. 7, 19, 21 f.). Zu einzelnen bislang erfolglosen Bemühungen von richterlicher Seite um eine Aufhebung des Verbots honorierter Vorträge Elliott u. a. 2023; Gertner 2023.

⁶⁰⁸ Marian 2024, S. 3, m. w. N. Die zugrundeliegenden Recherchen von Pro Publica (Elliott u. a. 2023; Kaplan/Elliott/Mierjeski 2023a) lösten in Teilen der Medien und der Politik Empörung und Überlegungen zu gesetzgeberischen Konsequenzen aus, während andere Teile die enthüllten Praktiken verteidigten und geltend machten, eine gesetzliche Regulierung stoße auf verfassungsrechtliche Hindernisse; näher Marian 2024, S. 4 ff. Aus der deutschen Presseberichterstattung s. Dreisbach 2023; Doemens 2023; Hautkapp 2023.

⁶⁰⁹ Kaplan/Elliott/Mierjeski 2023b, mit Link zu den relevanten, eine Ausnahme von der Meldepflicht für »food, lodging, or entertainment received as personal hospitality« vorsehenden gesetzlichen Vorschriften; dass Thomas sich darauf berief, war demnach zunächst (nur) hinsichtlich der in Anspruch genommenen Mahlzeiten und Unterkünfte nicht unvertretbar. Nachträglich ist allerdings eine gesetzliche Klarstellung des eigentlich ohnehin Evidenten erfolgt (dazu Marian 2024, S. 15), auf die sich anschließend sowohl Samuel Alito als auch Clarence Thomas zum Beleg dafür beriefen, dass die vorausgegangene Rechtslage eine andere gewesen sei (Marian, ebd.). Zu den Meldepflichten im Rahmen der *financial disclosures*, die den Richtern abverlangt werden, und zur Auslegung und Anwendung der betreffenden Vorschriften Marian 2024, S. 13 ff.

⁶¹⁰ Lipton 2016; Marian 2024, S. 13. Weitere Richter haben ebenfalls zahlreiche druffinanzierte Reisen unternommen, s. Lipton 2016, der diese Reisen im Gegensatz zu Scalias nicht problematisiert. Hier handelte es sich, soweit aus der Darstellung von Baye/O'Brien 2015 ersichtlich, um Reisen zu Vorträgen, Konferenzen u. ä. bei Universitäten und über-

parteilichen Denkfabriken, und anders als im Fall von Scalia und im nachfolgend im Text erwähnten Fall von Samuel Alito gab es keine Probleme in Gestalt nachfolgender Gerichtsverfahren, die die Frage aufwarfen, ob der jeweils in den Genuss der Finanzierung gekommene Richter sich nicht ihretwegen für befangen hätte erklären müssen (zu solchen Problemen im Fall Scalia Liptak 2023; Savage 2023).

⁶¹¹ Marian 2024, S. 3; Elliot / Kaplan / Mierjeski 2023. Hier nahm er sich ein Beispiel an Antonin Scalia, s. dazu die Nachw. in Fn. 610.

⁶¹² Alito 2023; dort auch Versuch der Rechtfertigung unterbliebener Meldung des Vorgangs im Rahmen der gebotenen *financial disclosure*.

⁶¹³ Gesetzlich ist vorgesehen: »Any justice, judge, or magistrate judge of the United States shall disqualify himself in any proceeding in which his impartiality might reasonably be questioned« (28 U.S. Code § 45, Buchst. a; zu den einschlägigen Regeln für *financial disclosures*, die ebenfalls eine entsprechende Ausnahme enthalten, und zu ihrer Auslegung in der Praxis des Supreme Court Marian 2024, S. 12 f.). Das zitierte Disqualifikationsgebot wird vom Supreme Court zum Anlass genommen, Entscheidungen anderer Gerichte für verfahrensfehlerhaft zu erklären, wenn eine danach gebotene Selbstablehnung unterbleibt, aber nicht als ein Grund dafür angesehen, dass Richter des Supreme Court durch das Gericht selbst ausgeschlossen werden können müssen, wenn sie eine eigene Befangenhheit fälschlich verneinen (näher Ifill 2012, S. 332 ff.; s. auch Marian 2024, S. 18). Kürzlich wurde das unter anderem im Fall der Entscheidung über die Immunität von Donald Trump im Verfahren über sein Verhalten im Zusammenhang mit dem Sturm auf Weiße Haus relevant, in dem der Richter Samuel Alito öffentlichen Forderungen keine Folge leistete, sich für befangen zu erklären, nachdem auf seinem Grundstück Flaggen, wie sie die Aufständischen bei dem Ereignis mitführten, gehisst worden waren, s. Sherman 2024.

⁶¹⁴ S. o. Fn. 607; dazu und zum geteilten Echo Marian 2014, S. 5 f., 19 ff., m. w. N.

⁶¹⁵ So auch Finanzwende (Hrsg.) 2022, S. 12 f. (dort S. 13 ff. auch zu anderen Formen enger Kooperation von Richtern und Interessenten an ihren Entscheidungen sowie S. 16 ff. zu Drehtüreffekten in Richtung Anwaltskanzleien); van Lijnden 2022; Hirte 2021, S. 66 f. Ein von dem ehemaligen Bundestagsabgeordneten Heribert Hirte auf dem Deutschen Juristentag 2022 gestellter Antrag, der die Offenlegung von Nebeneinkünften der Richter forderte, wurde mit großer Mehrheit (8:39 Stimmen bei 11 Enthaltungen) abgelehnt, s. 73. Deutscher Juristentag 2022, S. 24, unter A.5. (zum dort nicht ersichtlichen Urheber des Antrags Suliak 2022). Die Dimension des Überwiegens der ablehnenden Stimmen dürfte auch damit zusammenhängen, dass der Antrag zugleich auf die sinngemäße Erstreckung des Lobbyregistergesetzes auf die Justiz zielte.

⁶¹⁶ So Hirte 2021, S. 65, mit Verweis auf einen früheren eigenen Artikel in der FAZ.

⁶¹⁷ J. Jahn 2016; wörtliches Zitat dort als Wiedergabe der Antwort des Bundesrechnungshofs auf eine Anfrage. Gleiches Zitat bei nas/LTO-Redaktion 2016. Beim Bundesgerichtshof sind nach dessen Webseiten (→ Das Gericht → Organisation, Abruf 4.9.2024) derzeit 153 Richter tätig. Wer von ihnen häufig Vorträge bei Veranstaltungen mit Interesse an der Rechtsprechung seines Senats hält, ist allerdings in Fachkreisen ohnehin bekannt, so dass dort trotz der hohen Richterzahlen einige Identifizierungen tatsächlich leichtfallen dürften.

⁶¹⁸ Verhaltensleitlinien (Fn. 604), Nr. 9. Auf sonstige denkbare Nebeneinkünfte, etwa aus Kapitalvermögen, Vermietung, Beteiligung an einer Anwaltssozietät, Aufsichtsratsmandat o. ä. bezieht sich die Leitlinie zur Offenlegung nicht. Nr. 9 Satz 2 lautet »Durch erzielte Einkünfte legen sie offen« und nimmt mit dem »dadurch« Bezug auf die in Satz 1 angesprochene Entgegennahme von Vergütungen »für Vorträge, für die Mitwirkung an Veranstaltungen und für Publikationen«. Danach sind nicht nur Nebeneinkünfte aus Vermögen, sondern auch solche aus Tätigkeiten außerhalb des Richteramts (»Nichtspruchrichterliche(r) Tätigkeit«, so die Überschrift des Abschnitts II der Verhaltensleitlinien, in dem sich die Nr. 9 befindet) nicht sämtlich, sondern nur insoweit offenzulegen, als sie mit den in Nr. 9 Satz 1 genannten Nebentätigkeiten erzielt werden.

⁶¹⁹ Unter → Das Bundesverfassungsgericht → Aufgaben und Organisation. Auch von

der online-Veröffentlichung der Verhaltensleitlinien (Fn. 604) führt ein Link zur Auflistung der erzielten Nebeneinnahmen.

⁶²⁰ Undeutlich bleibt, welche Erweiterung über die in Nr. 9 Satz 1 der Verhaltensleitlinien genannten Tätigkeiten hinaus in dem »u. a.« der dritten Rubrik liegt.

⁶²¹ Die für 2023 für ein Mitglied des Gerichts angegebenen Vortragseinnahmen belaufen sich auf 2.000 €, die für zwei Mitglieder angegebenen Einkünfte aus »Mitwirkung an Veranstaltungen u. a.« auf 8.000 bzw. 200 €. Die für 2022 angegebenen Einnahmen lagen insgesamt höher, aber gleichfalls weit unterhalb des dem Vernehmen nach früher Vorkommenden: in der Rubrik »Vorträge« sind für 2022 Beträge zwischen 1.000 und 8.000 € verzeichnet, in der Rubrik »Mitwirkung an Veranstaltungen u. a.« je einmal 800, 2.000, 8.000 und 47.000 €. Letztgenannte Summe bezieht sich auf ein erst im Juni 2022 ernanntes Mitglied des Gerichts und schloss vermutlich Einkünfte dieses Jahres aus der Zeit vor der Ernennung ein. In keinem der Vorjahre seit Beginn der Offenlegungen wurden in dieser Rubrik Einkünfte eines Richters in Höhe von mehr als 9.000 € gemeldet.

⁶²² Ausweislich der jeweiligen Gerichtswebseiten (Abruf 4.9.2024) sind beim Bundesarbeitsgericht 38, beim Bundesfinanzhof »ca. 60«, beim Bundespatentgericht 94, beim Bundesgerichtshof 153 und beim Bundesverwaltungsgericht 220 Berufsrichter tätig; das Bundessozialgericht gibt in seinem Jahresbericht für 2023 39 Berufsrichter an (Bundessozialgericht 2024, S. 5). Die verwendeten Funktionsbezeichnungen sind jeweils gegendert (»Richterinnen und Richter«), allerdings überwiegend nicht konsequent.

⁶²³ Mieth/Rosenthal 2021, S. 35 ff. (wörtliches Zitat: S. 35; Erläuterung ebd.: »Überzogen kann dabei entweder der *Inhalt* eines moralischen Urteils oder Systems von Urteilen sein, in dem Sinne, dass zu viel gefordert oder zum Gegenstand der Moral gemacht wird, oder die *Form*: an sich berechtigten moralischen Forderungen wird auf übertriebene Weise Aus- oder Nachdruck verliehen«); s. auch Neuhäuser/Seidel 2022, S. 18 ff. (Moralismus als »moralische Überreaktion« auf das Verhalten Anderer, S. 19, wobei das Verfehlte der Reaktion entweder darin liegen könne, dass ihr eine zu rigorose Vorstellung von moralischen Pflichten zugrundeliege, oder in der Art und Weise der Kommunikation des moralischen Urteils); Hübl 2024, S. 30 (»Moralismus kann man als übertriebene Form des moralischen Urteilens auffassen, ... : von Prinzipienreitern, Tugendprotzern, Oberlehrern und Typen, die zu moralischer Übergriffigkeit neigen und sich in Dinge einmischen, die sie nichts angehen«).

⁶²⁴ Mayr 2021, S. 83 (im Weiteren konzentriert auf die Frage der »Zuständigkeit für moralische Vorwürfe«, in der englischsprachigen Diskussion: »standing to blame«); ähnlich Betzler 2021, S. 106 (im Folgenden präzisierend, dass moralistisch ein aus anderen Gründen als wegen Scheinheiligkeit oder Eitelkeit unangemessener – auf falschen Prämissen oder falschen Schlussfolgerungen beruhender – Tadel sei).

⁶²⁵ Hallich 2021, S. 61 ff., wörtliches Zitat: S. 61 und 62; näher S. 64 ff.; vgl. auch Herrmann 2021, S. 450: Moralismus als Anwendung moralischer Regeln da, »wo es unpassend ist«.

⁶²⁶ Bannenberg 2025, S. 848 Rn. 1; nachfolgend S. 849 f., Rn. 1a ff., zu einem Wandel im Gefolge der Siemens-Affäre, der aber bislang erst hauptsächlich die Großunternehmen erreicht habe und bei dem nicht gesichert sei, dass dem »Compliance-Boom« dort durchweg eine tatsächliche Sekung der Korruptionsbereitschaft entspreche, und zur unzureichenden staatlichen Strafverfolgungsaktivität.

⁶²⁷ Henning 2021, S. 275.

⁶²⁸ Bolz 2021, S. 16; s. auch ebd. S. 8: Entgegen dem Grundprinzip moderner Gesellschaften, das in der funktionalen Ausdifferenzierung bestehe, vollziehe sich ein Prozess der Entdifferenzierung im »Medium des Moralismus, der politische Probleme eben nicht politisch, sondern moralisch beurteilt«.

⁶²⁹ Wendt 2021, S. 411 ff. (411), 417 ff. (417); daneben sind hier auch unverhältnismäßige Kritik und Formulierung solcher Kritik ohne Berechtigung dazu als Formen des Moralismus genannt 408 ff., 410 f.

⁶³⁰ Neuhäuser/Seidel 2022, S. 28 (wird im Folgenden jeweils näher erläutert).

⁶³¹ Zu alldem Lübbe 2019, S. 120 f. u. passim.

632 Für weitere Begriffsbestimmungen s. etwa Rehm 2021, 134 ff.; Wiedergaben aus der Literatur u. a. bei Schefczyk 2021, 157 ff. u. passim; Buddenberg 2021, S. 185 ff. Zu Nietzsches Begriff und Kritik des Moralismus Himmelmann 2021.

633 Vgl. auch Weber-Guskar 2021, S. 424: »Arbeitsdefinition«, der zufolge »moralistisches Verhalten in Äußerungen« besteht, »in denen auf bestimmte Weise verzerrte, in der Regel kritische Urteile über andere gefällt werden«, wobei die Spezifik des Moralismus in drei »Grundarten« der Verzerrung liege: moralisches Urteilen, wo es nicht um Moral gehe, Übertreibung im moralischen Urteil und Erheben von Vorwürfen, »ohne in der dafür nötigen Position zu sein«. S. dagegen für Definitionen, die allein auf die Unangemessenheit abstellen, ohne darüber hinaus ein Spezifikum dingfest zu machen, Wendt 2021, 406: »Moralismus ist, allgemein gesprochen, ein Missbrauch oder zumindest falscher Umgang mit der Moral; mit Einschränkung auf öffentliche Äußerungen, Seidel 2021, 218: »Moralismus ist die moralisch verfehlte öffentliche Äußerung moralischer Kritik an einer moralisch falschen Handlung« (gemeint wohl: Kritik einer Handlung als moralisch falsch; weshalb die Einordnung als moralistisch davon abhängen sollte, dass die kritisierte Handlung moralisch falsch, die Kritik also *inhaltlich* berechtigt ist, erschließt sich jedenfalls nicht). Für eine – unter anderem anzutreffende – neutrale (»kartographische«) Verwendung dagegen Schefczyk 2021, S. 153.

634 Kölbl/Herold/Lubner 2016, S. 208 f. S. aber auch dazu, dass es zu Ausweichstrategien gekommen ist, die zwar sicherere Distanz zu strafrechtlich relevanter Korruption halten, in der Sache aber nicht weniger problematisch sind, o. Fn. 541.

635 Zu diesem extensiven Institutionenbegriff, der auch in Hegels Rechtsphilosophie eine zentrale Rolle spielt, Lübbe-Wolff 2009, S. 330 ff. (Begriffsexplikation S. 333 ff.).

636 S. auch, für im internationalen Vergleich verspätete Befassung der deutschen Sozialwissenschaft mit Korruptionsthemen als Folge von »Illusionen über das deutsche Beamtenthos«, U. von Alemann 2005, S. 13.

637 Unter anderem wurden unter seiner Federführung Regelungen zur Korruptionsprävention im Öffentlichen Dienst erlassen.

638 Tacitus [Ausg. 1997], S. 18. Die genaue Datierung des Originals ist umstritten. Zur Überlieferungs- und Rezeptionsgeschichte der Schrift H. Münkler 2018, S. 149 ff.

639 Wiedergabe in den erläuternden Anmerkungen zur zitierten Tacitus-Ausgabe (Fn. 638), S. 47.

640 Zur Bedeutung des Tacitustexts für die Formierung des deutschen Nationalgefühls und zu den historischen Hintergründen Münkler 2018, S. 149 ff., m.w.N. Wie jede herrschende Meinung hatte auch die von der besonderen Ehrlichkeit der Deutschen ihre Gegner, vgl. etwa Curtius 1794, S. 303 ff.

641 de Staël 1968/1813, S. 56 (Übers. GLW) und S. 121.

642 Das vollständige Epigramm lautet:

Das ist Italien, das ich verließ. Noch stäuben die Wege,
Noch ist der Fremde geprellt, stell' er sich, wie er auch will.
Deutsche Redlichkeit suchst du in allen Winkeln vergebens;
Leben und Weben ist hier, aber nicht Ordnung und Zucht;
Jeder sorgt nur für sich, misstrauet dem andern, ist eitel,
Und die Meister des Staats sorgen nur wieder für sich.
Schön ist das Land; doch ach! Faustinen find' ich nicht wieder.
Das ist Italien nicht mehr, das ich mit Schmerzen verließ.
(Goethe 1836, S. 207, unter »Epigramme, Venedig 1790«).

643 Es gehört zu den nah an der Tautologie angesiedelten Erkenntnissen der empirischen Sozialwissenschaft, dass bei den Einwohnern von Ländern mit niedrigen Raten von Regelverletzungen in Gestalt von Korruption, Steuershinterziehung und betrügerischer Politik ein höheres Niveau an Ehrlichkeit angetroffen wird, s. Gächter/Schulz 2016.

644 Wechßler 1927, S. 522 f., 527; s. auch, zum römischen Recht als einem »Unglück« und »Fluch bis heute«, a.a.O. S. 528.

645 S. etwa zur Zunfthre Lidmann 2008, S. 52 f., m.w.N.

646 Näher Lübbe-Wolff 2009, S. 346 f.

647 Näher Bajohr 2009, S. 235 ff.

648 S. zu Moralität als Übereinstimmung mit den *ethischen* Gesetzen, die (anders als die juristischen) nicht »nur auf bloße äußere Handlungen und deren Gesetzmäßigkeit gehen«, sondern »auch« fordern, dass »sie ... selbst die Bestimmungsgründe der Handlungen sein sollen«, Kant 1798/1977, S. 318; näher S. 323 ff., 537 f.

649 S. die interessante Untersuchung von Fisman/Miguel 2007. Die Uneintreibbarkeit von Parkverstoß-Bußgeldern bei UN-Diplomaten in New York wurde nach dieser Untersuchung von Diplomaten aus hochgradig korrupten Ländern wesentlich häufiger ausgenutzt als von Diplomaten aus wenig korrupten Ländern. Das lässt sich leicht erklären mit der Prägung der Verhaltensdispositionen durch die Rechtsdurchsetzungsverhältnisse in den jeweiligen Herkunftsländern: Die »Parkmoral« und überhaupt die Integrität, die Menschen davon abhält, Privilegien zu missbrauchen, ist zwangsläufig ausgeprägter in einem Land mit insoweit intakter Sanktionskultur wie Norwegen als in einem Land, in dem der Missbrauch von Amtsprivilegien absehbar folgenlos bleibt und Bußgelder wegen Verkehrsverstößen risikolos durch Bestechung abgewendet werden können oder gar nicht erst ohne Ansehung der Person ausgeworfen werden. Die Anzahl der Parkverstöße durch UN-Diplomaten fiel in New jedoch sofort abrupt (um 98 %), als die New Yorker Polizei 2002 begann, von mehrfach falsch parkenden Diplomatenfahrzeugen die Nummernschilder abzumontieren. Die Autoren schließen daraus, dass sowohl Kultur als auch Normdurchsetzung die Korruptionsneigung bestimmen (S. 1022 f., 1045). Von besonderem Interesse ist der Befund, dass die Integritätsdispositionen sich in der Phase, in der Verstöße folgenlos blieben, im Zeitverlauf verschlechterten, und zwar besonders rapide bei den Diplomaten aus wenig korrupten Herkunftsländern (S. 1042 f.). Nichts anderes ist zu erwarten. Eine unter günstigen institutionellen Rahmenbedingungen (zu denen gehört, dass bei Normverstößen mit Sanktionierung ohne Ansehung der Person gerechnet werden muss und Bestechungsgeld keine Sonderkonditionen bewirken kann) entwickelte Korrektheitsdisposition / Integrität / Moral kann sich auch über den Wegfall der sie begünstigenden Rahmenbedingungen hinaus halten. Allerdings wird sie, wenn die günstigen institutionellen Rahmenbedingungen entfallen, über kurz oder lang erodieren. Wie die Verfasser ihre Daten interpretieren, befremdet insofern, als sie Kultur und Normdurchsetzung als korruptionsrelevante Faktoren einander gegenüberstellen, als hätten beide nichts miteinander zu tun, s. S. 1045: »Norms related to corruption are apparently deeply ingrained, and factors other than legal enforcement are important determinants of corruption behavior. Nonetheless, increased legal enforcement is also highly influential ...«; dabei bleibt unerklärt, woran es liegen könnte, dass sich die Prägekraft dieser beiden Faktoren in ihrem Verhältnis zueinander in der untersuchten Konstellation offenbar im Zeitverlauf verändert hat. Weil die Internalisierung von Normen und deren Abhängigkeit von funktionierender Normdurchsetzung unthematisiert und offenbar unverstanden bleiben, wissen die Verfasser die *begrenzte Persistenz* sozialer Normen außerhalb des kulturellen Kontexts, aus dem sie mitgebracht wurden, nicht zu deuten. Zur Angleichung herkunftskulturbedingter Unterschiede in der Neigung zu korruptem Verhalten im Zeitverlauf vgl. auch (auf rein experimenteller Grundlage ohne institutionellen Kontext) Barr/Serra 2010, S. 863 ff.

650 S. o. Fn. 649.

651 Dazu, dass auch das deutsche Selbstbild besonderer, von innen kommender Integrität in Abgrenzung von einem als moralisch verderbt präsentierten Westen entstanden ist, Lübbe-Wolff 2009, S. 343 ff., m.w.N. Für die parallele Abgrenzungsfunktion der Idee einer »russischen Seele« in Russland Figes 2003, S. 336 ff. In die Kategorie »Moralismus« gehört auch die z. B. für China als Hindernis effektiver Korruptionsbekämpfung konstatierte »Einstufung der Korruption primär als ideologisches und nicht als juristisches Problem«, Heberer 2005, S. 336.

652 Grosz 2022.

653 Dazu Hübl 2024, lesenswert u. a. im Hinblick auf die zur Empirie der Moralbildung und Moralnutzung präsentierten Forschungsergebnisse.

654 Im Fall des eben zitierten Buchs (Grosz 2022) kommt Maßlosigkeit der Kritik hinzu

und ein grotesker Mangel an Urteilskraft auch an den wenigen Stellen, an denen der Verfasser sich mit institutionellen Stellschrauben befasst. So empfiehlt er allen Ernstes eine Parteienfinanzierung ausschließlich durch Spenden nach dem – zudem auch nicht genau studierten – Vorbild der USA (ebd. S. 54).

⁶⁵⁵ S. z. B. für den Erfolg einer Strategie, die *auch*, aber keineswegs nur die strenge und konsequente Sanktionierung von Korruptionsdelikten einschloss, in Ruanda Baez Camargo / Koechlin 2017, S. 81 f. Dass eine solche Strategie funktionieren kann, setzt allerdings voraus, dass Sanktionen nicht nur die Geber-, sondern auch die Nehmerseite treffen, und dass die entscheidenden staatlichen Schaltstellen mit Leuten besetzt sind, die entsprechenden Veränderungswillen haben, was in hochgradig korrupten Staaten meist nicht der Fall ist; dazu und zum Fehlschlag der internationalen Antikorruptionsbemühungen, die dies nicht berücksichtigen, Mungiu-Pippidi 2023, S. 33 (dort auch dazu, dass der primäre Fehler auf Seiten derer liegt, die Bestechungsgelder verlangen, nicht auf Seiten derer, die dem Verlangen nachkommen), S. 39 ff.; Martin-Russu 2022, S. 192 u. passim. Zu den möglichen vertrauensbildenden Maßnahmen gehört z. B. das von Transparency International entwickelte Instrument des Integritätspakts (o. Text m. Fn. 129); es wirkt primär, indem es Vertrauen darauf begründet, und korrektes Handeln im Vertrauen darauf ermöglicht, dass nicht nur man selbst, sondern *alle* Beteiligten sich an die Regeln halten. Zu den besonders wichtigen vertrauensbildenden Ressourcen gehört Transparenz.

⁶⁵⁶ Eindrucksvoll dargestellt in Chinua Achebes Roman »Heimkehr in ein Fremdes Land« (im englischen Original: »No Longer at Ease«, 1960). Aus der sozialwissenschaftlichen Forschung eindrücklich z. B. Baez Camargo / Koechlin 2018, S. 83 ff. u. passim am Beispiel dreier afrikanischer Länder (auch zu Unterschieden in der Stärke der jeweiligen sozialen Netzwerkbindung in Abhängigkeit vom Niveau der staatlichen Bereitstellung wichtiger Daseinsvorsorgeleistungen, S. 83 f.); s. auch Baez Camargo 2017. Zu Loyalitätskonflikten im Zusammenhang mit Korruption vgl. auch Schweitzer 2009, S. 47, der diesen Zusammenhang zur Definition von Korruption heranzieht, s. o. Fn. 8; Berg-Schlosser 2005, S. 313 f.

⁶⁵⁷ S. auch Baez Camargo 2017 (am Ende).

⁶⁵⁸ Unter hiesigen Verhältnissen besteht zum Beispiel Kommunikationsbedarf, um Verständnis dafür zu wecken, dass ein gewisses Maß an Kontrollen eine schützende Funktion hat und *keine* persönlich zu nehmende Misstrauensbekundung darstellt. Solche Kommunikation wirkt den verbreiteten diesbezüglichen Akzeptanzproblemen (s. z. B. für Widerstände gegen korruptionspräventive Maßnahmen in Behörden, weil die Mitarbeiter diese als Misstrauensbekundung persönlich nehmen, u. Text m. Fn. 686) und möglichem mit Kontrollen verbundenen Verlust an intrinsischer Motivation (sog. *crowding-out*-Effekt, s. dazu van Aaken i. E., Abschn. 3.2; Wolf 2014a, S. 68) entgegen. Auch das zuträgliche und effiziente Maß solcher Kontrollen, etwa beim Einsatz des Vieraugenprinzips, kann nicht sinnvoll ohne Kommunikation mit Ausführenden und Ausführungsbetroffenen bestimmt werden. Allg. zu förderlicher Kommunikation, mit interessanten Beispielen, van Aaken i. E., Abschn. 3.2. Zu notwendiger Kommunikation auch Baez Camargo 2017.

⁶⁵⁹ Zur Berücksichtigung und Lösung der Funktionsprobleme, denen Menschen mittels korrupter Praktiken zu entrinnen suchen (etwa, indem sie sich existenziell wichtige Leistungen, die das jeweilige System nicht ausreichend bereitstellt, mittels Bestechungsgeld verschaffen) als Voraussetzung dafür, dass nichtkorruptes Verhalten zumutbar und zur praktisch wirksamen Norm wird, s. o. Text m. Fn. 136.

⁶⁶⁰ Gespräche mit afrikanischen Kollegen haben mir wiederholt verdeutlicht, dass das zentrale Problem des Abrückens von Traditionen der Begünstigung von Angehörigen des eigenen Dorf- oder Stammesverbandes darin besteht, dass solches Abrücken als jeweils rein individuelle Strategie nichts am System solcher Begünstigung ändert, sondern nur zur Benachteiligung der »Eigenen« führt. Nicht anders wird es aussehen, wenn Politiker sich nicht in der Lage sehen, Erwartungen hinsichtlich ihrer Mitwirkung an illegalen Praktiken der Parteienfinanzierung zu widerstehen, weil davon ausgegangen wird, dass diese Praktiken auch von der Konkurrenz genutzt werden. Zur Bedeutung von Informationen, die dem Eindruck der Ubiquität von Korruption, den damit verbundenen Möglichkei-

ten der Selbstrechtfertigung (und dem Gefühl, mit korrektem Verhalten gewissermaßen allein als der Dumme dazustehen) entgegenwirken, Baez Camargo 2017. Allgemeiner zur Bedeutung von Einschätzungen der Verhaltensdispositionen Anderer für die eigene Bereitschaft, sich an Normen zu halten, und speziell für die davon abhängige Wahrscheinlichkeit korrupten Verhaltens van Aaken i. E., Abschn. 2.3.

⁶⁶¹ Zur Bedeutung der Entdeckungswahrscheinlichkeit, die häufig unterschätzt wird und daher nicht nur wirksam vorhanden sein, sondern auch wirksam kommuniziert werden muss, Baez Camargo 2017. Zur Bedeutung von Transparenz für die Entdeckungswahrscheinlichkeit u. Text m. Fn. 818 ff.

⁶⁶² Thiel 2011, S. 339 ff. (wörtliches Zitat S. 340).

⁶⁶³ S. etwa die gewichtende Gegenüberstellung der Bedeutung u. a. von »Moralität« und »Kontrollen« bei M. Meyer 2017a, S. 179 ff.; w.N. S. 238. Die Wechselseitigkeit des Zusammenhangs zwischen Moral auf der einen und rechtlichen und sonstigen institutionellen Rahmenbedingungen auf der anderen Seite bleibt auch unterbelichtet, wenn unterschiedliche Antikorruptionsstrategien, die teils auf die eine, teils auf die andere Seite zielen, präsentiert werden, als könne man sich sinnvoll für eine dieser strategischen Linien entscheiden (Fütterer-Akili i. E., Abschn. 3.2).

⁶⁶⁴ Einem engeren Sprachgebrauch zufolge wird als Whistleblower nur bezeichnet, wer Misstände in einer Organisation als Angehöriger eben dieser Organisation meldet; so z. B. Kölbl/Herold/Wienhausen-Knezevic 2022, S. 3 f.; Balbierz 2022, S. 274 (dort auch dazu, dass der Begriff des Hinweisgebers demgegenüber unabhängig von der Organisationszugehörigkeit des Hinweisgebenden verwendet werde). Dieser Sprachgebrauch ist aber nicht der vorherrschende, s. nur Wikipedia, Art. Whistleblower (deutsch), Abruf 15.7.2024: »Ein Whistleblower ... ist eine Person, die für die Öffentlichkeit wichtige Informationen aus einem geheimen oder geschützten Zusammenhang veröffentlicht« (mit Erläuterung, dass im deutschen Sprachraum statt »Whistleblower« auch »Hinweisgeber« verwendet werde; vgl. auch das englischsprachige Pendant: Art. Whistleblowing, Abruf 15.7.2024: »Whistleblowing ... is the activity of a person, often an employee, revealing information about activity within a private or public organization that is deemed illegal, immoral, illicit, unsafe or fraudulent«). Dass das Fehlverhalten von Angehörigen der Organisation gemeldet wird, in der es vorkommt oder vorgekommen ist, ist danach häufig der Fall, aber eben nicht begriffsnotwendig.

⁶⁶⁵ Zum unzureichenden Schutz von Hinweisgebern, insbesondere solcher, die sich nach außen wandten, nach älterer deutscher Rechtslage Nöcker 2021, S. 1499; Busekist/Fahrig 2013, S. 119 ff.; Ebert 2012, S. 35 ff. (54 f.); Groneberg 2011, S. 216 ff. (232 f.). Die EU-Kommission wies im Deutschland betreffenden Annex 5 zu ihrem Korruptionsbekämpfungsbericht vom Februar 2014 auf eine Umfrage hin, derzufolge bis dahin u. a. weniger als die Hälfte der Bundesbehörden und weniger als ein Viertel der Kommunalbehörden über ein Hinweisgebersystem in Form einer Hotline, einer Webseite oder einer Ombudsstelle verfügten (Europäische Kommission 2014a, S. 5). Zur Illustration der Belastungen, mit denen Whistleblower zu rechnen hatten, Leyendecker 2007, S. 216 ff.

⁶⁶⁶ BAG, Urt. v. 3.7.2003 – 2 AZR 235/02 –, juris, Rn. 30 ff.

⁶⁶⁷ BAG (Fn. 666), Rn. 39. Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat die Motivation des Hinweisgebers als einen für die erforderliche Abwägung relevanten Faktor angesehen, zugleich allerdings, anders als das Bundesarbeitsgericht, dem Gesichtspunkt des öffentlichen Interesses zentrale Bedeutung zugemessen, während auch ein Motiv wie z. B. die Erwartung persönlicher Vorteile einen gewissen Schutz nicht grundsätzlich ausschließen soll, s. z. B. EGMR, Urt. v. 12.2.2008, Nr. 14277/04, Rn. 74 ff.; Urt. v. 21.7.2011, Nr. 28274/08, Rn 66 ff. (69). Zur Relevanz der Motivation u. a. bei Redder 2020, S. 192 ff. In der jüngsten Rechtsprechung des EGMR zeigt sich demgegenüber eine Veränderung: Der Gerichtshof zitiert zwar noch die ältere Rechtsprechung, fasst die relevanten Abwägungsgesichtspunkte dann aber dahin zusammen, dass statt allgemein auf die Motivation darauf abgestellt wird, ob der Hinweisgeber *in good faith*, also gutgläubig gehandelt hat, d. h. von der Richtigkeit seiner Angaben überzeugt war (EGMR, Urt. v. 14.2.2023, Nr. 21884/18); s. auch u. Fn. 669. Zu der von vielen Autoren befürworteten

Beschränkung nicht erst des rechtlichen Schutzes, sondern schon des *Begriffs* des Whistleblowing auf uneigennützig Meldungen Nachw. und Kritik bei Kölbel/Herold/Wienhausen-Knezevic 2022, S. 13 f. Für die Einordnung von Whistleblowing, auch sofern es als legal einzustufen ist, als Denunziation Dörr/Kruska 2024, S. 50 f.

⁶⁶⁸ Kritisch zum Letzteren Kreis 2017, S. 171 f. u. passim; für die Irrelevanz der Motivation auch Brockhaus 2023, S. 466.

⁶⁶⁹ Gesetz für einen besseren Schutz hinweisgebender Personen sowie zur Umsetzung der Richtlinie zum Schutz von Personen, die Verstöße gegen das Unionsrecht melden (Hinweisgeberschutzgesetz – HinSchG), v. 31.5.2023, BGBl. I, Nr. 140; Darstellung bei Dzida/Seibt 2023; Siemes 2023, S. 26 ff.; speziell zur nicht mehr gegebenen prinzipiellen Relevanz der Motivation Siemes 2023, S. 28; auf der Grundlage des Gesetzentwurfs Bayreuther 2022, S. 28. Für den unionsrechtlichen Hintergrund s. Richtlinie (EU) 2919/1937; dazu Siemes 2021; speziell die Motivationsfrage betreffend Scheicht 2022, S. 42; Siemes 2021, S. 73; Schmitt 2020, S. 55; Dzida/Granetzky 2020, S. 1204. Zu der nicht ganz unumstrittenen Frage, ob die maßgebliche EU-Richtlinie die Berücksichtigung der Motivation zwingend verbietet, Steinhauser/Kreis 2021, S. 428. Nicht geschützt sind Hinweisgeber, die keinen hinreichenden Grund für die Annahme hatten, dass die von ihnen gemeldeten Informationen der Wahrheit entsprechen, s. § 33 Abs. 1 Nr. 3 HinSchG und, zum Wegfall der Vertraulichkeit der Identität des Hinweisgebers bei vorsätzlich oder grob fahrlässig falschen Angaben, § 9 Abs. 1 HinSchG; dies entspricht den Vorgaben der Richtlinie (EU) 2919/1937, s. Erwägungsgrund 32 sowie, für die Schutzvoraussetzung des Mittelteils von Informationen über Verstöße »einschließlich begründeter Verdachtsmomente«, Art. 6 Abs. 1 Buchst. a) der Richtlinie. Hier ist aber nicht die Reinheit des Motivs, sondern die Falschheit der Anschuldigung der entscheidende Anknüpfungspunkt, und es wird für diesen Fall nicht selbstzweckhaft Gesinnungsreinheit verlangt, sondern ein angemessenes Maß an Sorgfalt zum Schutz vor Anschuldigungen ins Blaue hinein, mit denen niemandem gedient ist. Zur Notwendigkeit wirksamer Vorkehrungen gegen solchen Missbrauch auch Prantl 2023, S. 08.

⁶⁷⁰ Kritisch dazu Conrad 2023. Für Belohnung des Whistleblowing aus verhaltenswissenschaftlicher Perspektive van Aaken i. E., Abschn. 3.2. Kölbel/Herold 2022, S. 199 f., beurteilen finanzielle Anreize als »wenig bis nicht geeignet, das Whistleblower-Verhalten systematisch (also nicht nur in wenigen Fällen) von den internen auf die externen Adressaten umzulenken« (S. 200). Damit ist aber kein negatives Urteil über die Eignung zur Erhöhung des Meldeaufkommens in der Gesamtbetrachtung (interne plus externe Meldungen) abgegeben. Diese Eignung dürfte unbestreitbar sein, weil externe Meldemöglichkeiten eine Lösung für die nicht wenigen Fälle bieten, in denen Hinweisgeber auf einen Schutz vor Nachteilen bei interner Meldung nicht ausreichend vertrauen. Dazu, dass interne Whistleblower »relativ häufig« Repressalien ausgesetzt, solche Befürchtungen also in vielen Fällen begründet sind, Herold 2022, S. 119.

⁶⁷¹ Zur Optimierung des Hinweisaufkommens (auf der Grundlage eines Vergleichs von in den Bundesländern eingesetzten Systemen und daher ohne Berücksichtigung der Belohnungsfrage, da Belohnungen in keinem der untersuchten Systeme eingesetzt werden) Weber 2017. Als überdimensioniert ist die Stellenausstattung der nach dem Hinweisgeberschutzgesetz eingerichteten Meldestelle beim Bundesamt der Justiz kritisiert worden, s. Jung 2024: 29,5 Stellen; seit Inkrafttreten des Gesetzes am 2.7.2023 bis Jahresende gingen 419 Meldungen ein, während mit einem Aufkommen von jährlich 3000 gerechnet worden war (die zugrundeliegende Anfrage des Bundstagsabgeordneten Martin Plum (CDU/CSU) nach der Zahl der bis zum 31.12.2023 eingegangenen Meldungen ist beantwortet in BT-Drucks. 20/9979 v. 5.1.2024, S. 17). Nach Auskunft des Bundesamtes für Justiz (Mail an d. Verf. v. 2.2.2024) hat der Gesetzgeber allerdings nicht 29,5, sondern nur 22 Stellen für den Hinweisgeberschutz bewilligt. In der Meldestelle arbeiteten bislang nur elf Personen (aus dem mittleren, gehobenen und höheren Dienst), teils in Teilzeit. Diese würden unterstützt von weiteren Personen im Bundesamt für Justiz, etwa aus der IT-Abteilung. Neben der Bearbeitung von Meldungen habe das Bundesamt die Aufgabe, Personen, die einen Hinweis erwägen, zu beraten (§ 24 Abs. 2 HinSch); solche Beratungen

seien in 197 erfassten Fällen erfolgt, wobei die tatsächliche Anzahl höher liege, da die Beratungen erst seit Ende Oktober umfassend statistisch erfasst worden seien. Hinzu kämen (näher bezeichnete) Grundsatztätigkeiten wie z. B. der Aufbau der Zusammenarbeit mit anderen Meldestellen. Die Zuweisung weiterer Stellen werde sukzessive in Abhängigkeit vom Meldeaufkommen erfolgen. Die Zahl der Meldungen steige zudem kontinuierlich; im Januar 2024 seien bereits 138 Meldungen eingegangen.

⁶⁷² § 33 Abs. 1 Nr. 2 HinSchG (hinreichender Grund zur Annahme, dass die gemeldeten oder offengelegten Informationen der Wahrheit entsprechen, als Schutzvoraussetzung); § 38 HinSchG (Schadensersatz).

⁶⁷³ Zu Regelungen in den USA, die z. B. eine finanzielle Beteiligung des Whistleblowers für den Fall vorsehen, dass seine Meldung zu Sanktionszahlungen führt, Köbel/Herold 2022, S. 197, m. w. N., und zu Befunden, nach denen die betrachteten dortigen finanziellen Anreizsysteme nicht mit einem erhöhten Aufkommen an leichtfertigen oder missbräuchlichen (*frivolous*) Meldungen einhergehen und es keine Anhaltspunkte für die bisweilen befürchtete Förderung von Meldungen mit gezielter Schädigungsabsicht gibt, S. 200f.; Fasterling 2014, S. 342 f.; Faunce et al. 2014, S. 392 ff. (zu günstigen Erfahrungen mit den Regelungen des False Claims Act, S. 392 ff.). Vogl 2022, S. 103, berichtet von einem Fall, in dem der US *Internal Revenue Service* einem Whistleblower 104 Mio. \$ für die Offenlegung eines Steuerhinterziehungssystems gezahlt hat. Knappe Auskünfte zu Regelungen auch in anderen Ländern bei Kafsack u. a. 2021 (USA, Frankreich); Freshfields Bruckhaus Deringer 2018, S. 7 (USA), 32 (China), 41 (Südkorea, wo das Belohnungssystem nach Faunce u. a. 2014, S. 389 f., aber auf die Meldung von Verstößen gegen das Kartellrecht beschränkt ist); zahlreiche Hinweise bei Faunce et al. 2014, S. 388 ff.; viele der hier über das US-Recht hinaus berichteten Regelungen betreffen allerdings ausschließlich die Belohnung von Meldungen über Verstöße gegen das Kartellrecht/Wettbewerbsrecht oder Schadensersatzansprüche geschädigter Whistleblower; s. aber zu Belohnungssystemen mindestens u. a. für Hinweise auf Korruption ebd. S. 389 (Litauen), S. 390f. (Ghana), S. 392 (Nepal).

⁶⁷⁴ von Atenbockum 2014.

⁶⁷⁵ Walter 2014.

⁶⁷⁶ Für die einige Zeit nach dem Urteil des Bundesgerichtshofs v. 29.3.2012 – GSSt 2/11 – BGHSt 57, 202, wonach damals Zahlungen von Pharmavertretern an Ärzte für die Verordnung von Medikamenten aus ihrem Vertrieb nicht als Bestechung strafbar waren, wiederaufgeflamnte Diskussion über die Erforderlichkeit einer strafrechtlichen Sanktionierung und die Reaktion der ärztlichen Spitzenverbände darauf s. Art. »Korruption: Ärzte wehren sich gegen Generalverdacht«, im *Ärzteblatt* v. 22.2.2013, <https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/53525/Korruption-Aerzte-wehren-sich-gegen-Generalverdacht>, Abruf 4.9.2024; für die Reaktion auf Informationen über von Krankenhäusern an Ärzte – verschleiert – geleistete Zahlungen (»Fangprämien«) dafür, dass Patienten zur Behandlung in das jeweilige Krankenhaus überwiesen werden, Art. »Gipfel zur Fangprämie: Ärzte unter Generalverdacht«, *Hamburger Abendblatt* vom 3.9.2009, <https://www.abendblatt.de/politik/deutschland/article107553700/Gipfel-zur-Fangpraemie-Aerzte-unter-Generalverdacht.html>, Abruf 4.9.2024.

⁶⁷⁷ Berichtet bei B. Müller 2016.

⁶⁷⁸ Wiedergabe der vom Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) geäußerten Kritik bei Balsler/Schreiber 2022; zu Widerständen gegen die vorgeschlagene Bargeldobergrenze auch Schulze 2022. Der Begrenzungsvorschlag, der, ohne das explizit zu machen, entsprechende Regelungsabsichten auf der Ebene der EU aufgriff (zu dem entsprechenden Kommissionsvorschlag aus dem Jahr 2021 und zu der inzwischen erlassenen Verordnung u. Text m. Fn. 815), ist Teil der im November 2022 veröffentlichten ministeriellen »Strategie zur Bekämpfung der Schweren und Organisierten Kriminalität«, s. Bundesministerium des Innern und für Heimat 2022, S. 4.

⁶⁷⁹ § 25 Abs. 1 Satz 2 PartG.

⁶⁸⁰ Näher u. Text m. Fn. 816 f.

⁶⁸¹ Allgayer 2023, S. 20.

682 Allgayer 2013, S. 20.

683 S. z. B., Gesundheitsleistungen betreffend, Burai 2018, S. 352 ff. (Ungarn), Stepurko u. a. 2015 (Litauen, Polen und Ukraine; ungünstigste Werte für die Ukraine, s. Tabelle 2); Buch Mejsnar/Eklund Karlsson 2017 (Serbien, mit Literaturhinweisen zu anderen Westbalkanstaaten).

684 Dazu und zur im Vergleich zu heutigen Bedingungen noch *vergleichsweise* plausiblen regulierenden Kraft informeller zünftischer Ehrenkodices in einer 10.000-Einwohner-Stadt des 17. Jahrhunderts Lübbe-Wolff 2018a, S. 9.

685 Wiedergegeben bei Gergs/Kessler/Louis 2023.

686 S. z. B. für solche Kritik in den Kommunalverwaltungen M. Meyer 2017a, S. 178 (auch in diesem Zusammenhang fällt daneben das Wort »Generalverdacht«, ebd. S. 178, 215, 217, 218, 233, 239); dies. 2017b, S. 134 ff. (Stichwort »Generalverdacht« ebd. S. 135, 136).

687 BTDRs. 17/14103, S. 7; zum Sachthema s. o. Text m. Fn. 542.

688 Engels 2019, S. 181, 182.

689 Eigen 2003, S. 81.

690 Transparency International Deutschland e.V. 2005.

691 Transparency International Deutschland e.V. 2015.

692 Kubicki 2015.

693 Gesetz zur Bekämpfung der Korruption im Gesundheitswesen, v. 16.5.2016, BGBl. I S. 1254; Gesetz zur Änderung des Bundesministersgesetzes und des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre, v. 17.7.2015, BGBl. I S. 1322.

694 Für formalisierte Karenzzeitregelungen, deren Anwendung einen möglichst geringen Aufwand an Einzelprüfung auf mögliche Interessenkonflikte hin erfordert, spricht, dass Einflüsse, die von einer Aussicht auf Anschlussbeschäftigung ausgehen, sich normalerweise dem Nachweis entziehen, ohne dass sie aber deshalb als nicht existent vorausgesetzt werden könnten. Abgrenzungsprobleme dieser Art sind der Grund für Pauschalierungen. Weil zum Beispiel Einflusskausalitäten sich auch bei Vorteilszuwendungen im Dienst kaum – und wenn, dann nur mit einem Aufwand, der nicht routinemäßig getrieben werden kann – dingfest machen lassen, helfen auch hier nur Formalisierungen. So muss etwa irgendwo auf der Skala zwischen einer Tasse Kaffee und einem Sūdseeurlaub auf der Yacht des Milliardärs, der durch Einladungen zu solchen Urlauben Amtsinhabern seine Regulierungs- oder Regulierungsabwehrinteressen schmackhaft zu machen sucht, eine Grenze gezogen werden, um Klarheit darüber zu schaffen, welche Gefälligkeiten ein Amtsinhaber oder Firmenmitarbeiter entgegennehmen darf und welche nicht. Es liegt in der Natur solcher Formalisierungen, dass sie nicht jedem Einzelfall – für sich genommen – gerecht werden. Das ist auch bei Karenzzeitregelungen hinzunehmen und aus der hier allein sachangemessenen regelorientierten Perspektive dann eben doch adäquat und gerecht, weil angesichts der bestehenden Nachweisschwierigkeiten eine jeweils rein einzelfallbezogene Beurteilung nicht problemlösungstauglich ist.

695 S. i. E. §§ 6a bis 6d BMinG; auf Parlamentarische Staatssekretäre entsprechend anzuwenden gem. § 7 ParlStG.

696 Zur Nichtspezialität und zum daraus folgenden einem Informationsanspruch entgegenstehenden Schutz personenbezogener Daten gem. § 5 Abs. 2 IFG zunächst VG Berlin, Urt. v. 12.5.2022 – VG 2 K 166/20 –. Die Entscheidung ist (am 5.9.2024) weder in der Rechtsdatenbank juris noch in der Berliner Vorschriften- und Rechtsprechungsdatenbank auffindbar, aber zugänglich über das FragDenStaat-Portal, <https://fragdenstaat.de/anfrage/pruefung-karenzzeit-sigmar-gabriel/>, Abruf 5.9.2024. Das OVG Berlin hat mit Urt. v. 29.2.2024 – OVG 12 B 27/22 – juris, die Berufung gegen das Urteil des VG zurückgewiesen. Zur Veröffentlichung nur der untersagenden Entscheidungen und zur Kritik der Intransparenz FragDenStaat, <https://fragdenstaat.de/artikel/klagen/2021/04/klage-karenzzeit-gabriel/>, Abruf 5.9.2024.

697 Ungereimt nimmt sich schon aus, dass es der Bundesregierung ermöglicht wird, die Beschäftigung ganz oder teilweise zu untersagen, soweit zu besorgen ist, dass »durch die Beschäftigung« (§ 6b Abs. 1 BMinG) – nicht etwa: durch deren sofortige Aufnahme – öf-

fentliche Interessen beeinträchtigt werden, zugleich aber diese Möglichkeit zeitlich eng begrenzt wird. Dass eine Beschäftigung, die, wie die Gesetzesformulierung voraussetzt, als solche öffentliche Interessen beeinträchtigt, dies *eo ipso* nach zwölf bzw. 18 Monaten nicht mehr bzw. nicht mehr in schwerwiegender Weise tut, will ebenso wenig einleuchten wie die alternative Lesart, dass es auf solche Beeinträchtigung nach Ablauf dieser Fristen nicht mehr ankommt. Die vorgesehenen Karennzeiten sind im Übrigen auch zu kurz, als dass sie eine starke Präventivwirkung gegen die Versuchung entfalten könnten, politische Entscheidungen mit Rücksicht auf oder in der Hoffnung auf lukrative Anschlussbeschäftigungen zu treffen und die eigenen Überzeugungen vom richtigen politischen Handeln entsprechend auszurichten. Zweckmäßiger als eine Regelung, die in Verbindung mit der – in jedem Fall sinnvollen – Anzeigepflicht die Möglichkeit vorsieht, die beabsichtigte Tätigkeit zu untersagen, wären im Übrigen pauschalere, allenfalls durch einen Erlaubnisvorbehalt für atypische Fälle abgemilderte Verbote, für eine bestimmte Dauer, von Tätigkeiten für Arbeit- oder Auftraggeber mit Interessen(vertretungen) im Zuständigkeitsbereich des Amtsinhabers (zum Sinn der Pauschalierung s. o. Fn. 694). Unabhängig davon sollte für einen mehrjährigen Zeitraum nach Amtsende das Lobbying gegenüber dem eigenen früheren Ministerium ausgeschlossen sein, wie es analog im Verhaltenskodex für die Mitglieder der Europäischen Kommission vorgesehen ist, Europäische Kommission 2018, Art. 11 Abs. 4. S. für die Niederlande, wo für Regierungsmitglieder das Lobbying gegenüber dem früheren eigenen Ministerium und mit dessen Tätigkeit zusammenhängenden Bereichen ausgeschlossen ist, allerdings nur durch eine Selbstverpflichtung und nicht durch Gesetz, GRECO 2023b, S. 9 f.; vgl. auch Transparency International Nederland 2023, Annex 1, Antwort auf Frage Nr. 31. Zu geplanter Vergesetzlichung s. <https://publicmatters.nl/en/actueel/new-integrity-rules-for-ministers-and-state-secretaries-good-news/>, Abruf 18.7.2024.

⁶⁹⁸ GRECO 2022b, S. 12.

⁶⁹⁹ § 8 BMinG; für Parlamentarische Staatssekretäre § 7 ParlStG i. V. m. § 8 BMinG.

⁷⁰⁰ Art. 423-13 des französischen Code Pénal bedroht Amtspersonen, einschließlich Regierungsmitglieder, zu deren Aufgaben die Aufsicht über private und ihnen gleichgestellte wettbewerblich agierende öffentliche Unternehmen und der Abschluss von Verträgen mit oder näher umschriebene exekutive Beteiligung an Entscheidungen über solche Unternehmen gehört, mit Freiheitsstrafe von drei Jahren und Bußgeld in Höhe von 200.000 €, das auf das Doppelte des durch den Verstoß Erlangten erhöht werden kann, wenn sie sich vor Ablauf von drei Jahren nach dem Ausscheiden aus dem betreffenden Amt bei einem solchen Unternehmen arbeitsvertraglich, durch Beratung oder durch Kapitalbeteiligung engagieren. Die spanischen Regelungen für eine zweijährige Karennzeit sehen als Sanktionen für den Fall der Missachtung den Verlust von Übergangsbezügen, eine Verpflichtung zur Ablieferung der durch den Verstoß erlangten Beträge, Amtsunfähigkeit für fünf bis zehn Jahre und bzw. oder die Veröffentlichung einer Feststellung des Verstoßes im Amtsblatt vor, s. GRECO 2019, S. 26. Verhängt wurden solche Sanktionen bislang nur sporadisch. Ob sich darin und in der sehr hohen Genehmigungsrate für Anträge auf Erlaubnis einer Anschlussbeschäftigung ein Vollzugsdefizit oder eine ausgeprägte präventive Wirksamkeit der Vorschriften zeigt, lässt der GRECO-Evaluationsbericht, ebd. S. 26 f., offen; er äußert sich aber besorgt über die Qualität der (da nicht nur wenige Spitzenämter erfasst sind, nicht trivialen) Aufsicht.

⁷⁰¹ Wegen fehlender Sanktionierbarkeit von Verstößen und wegen des Karennzeitraums von maximal 18 Monaten kritisch zur baden-württembergischen Karennzeitregelung Transparency International Deutschland e.V. 2022b, S. 2 f., mit Verweis auf bessere Regelung im thüringischen Recht; s. auch Pakull 2022. In Thüringen beträgt die maximale Karennzeit 24 Monate (§ 5b Abs 1 ThürMinG), und bei Verstößen gegen die Anzeigepflicht kann ein Ordnungsgeld von 1.000 bis 10.000 € sowie bei Verstößen gegen das Verbot der vorzeitigen Tätigkeitsaufnahme ein Ordnungsgeld von 10.000 € bis zur Hälfte eines Bruttojahresgehalts der vorzeitig aufgenommenen Tätigkeit verhängt werden (§ 5e ThürMinG).

⁷⁰² S. für Bundesbeamte § 105 BBG. Auf nationaler Ebene und gegenüber GRECO wird

die geringere Strenge der Regelungen für Minister und parlamentarische Staatssekretäre damit begründet, dass deren Amtszeit, anders als in der Regel die der Beamten, oft nicht erst mit Erreichen des Ruhestandsalters ende und sie daher auf die Ausübung einer anderen Beschäftigung angewiesen seien, s. GRECO 2023a S. 10. Dem lassen sich die großzügigen Übergangsgelder für Minister entgegenhalten, und dass auch politische Beamte wie die beamteten Staatssekretäre oft nicht erst mit Erreichen des Ruhestandsalters aus ihrem Amt ausscheiden; für solche Fälle sieht § 105 Abs. 1 Nr. 2 BBG sogar eine auf fünf Jahre verlängerte Anzeigepflicht, mit gem. Abs. 6 Satz 2 entsprechend erweiterter Untersagungsmöglichkeit, vor. Hinzu kommt der wesentlich größere Einfluss der Minister. Vgl. auch van Ackeren 2014.

⁷⁰³ So die Formulierung eines Abgeordneten im Plenum des Bundestages, Deutscher Bundestag, Sten. Bericht der 8. Sitzung v. 16.1.2014, PlProt. 18/8, S. 432 D.

⁷⁰⁴ Klare Benennung dieses Problems bei Luechinger/Moser 2023, S. 168; dort auch zur Verbreitung des *revolving-door*-Phänomens auch außerhalb Deutschlands und Europas, S. 169 f.; zu Forschungsergebnissen betr. die (Vor)Wirkungen auf die Amtsführung S. 170 ff.; zu Fällen manifester Korruption S. 170. Neben den problematischen Vorwirkungen kann nach vollzogenem Wechsel in der Tat auch die Nutzung des Amtswissens zum Problem werden, wenn von eigentlich geheimzuhaltenden Informationen Gebrauch gemacht wird und/oder die genutzten Insiderkenntnisse und/oder politischen Verbindungen einen unfairen Wettbewerbsvorteil begründen (näher Luechinger/Moser 2023, S. 172 ff.). Insoweit ist allerdings, abgesehen von Fällen, in denen der Wechsel z. B. während eines laufenden Ausschreibungsprojekts erfolgt, noch weniger als hinsichtlich der problematischen Vorwirkungen zu erkennen, was kurze Karenzzeiten hier als Gegenmittel ausrichten könnten. S. auch, zu den Wirkungen von Jobwechseln aus der Wirtschaft in den Staatsdienst, Luechinger/Moser 2023, S. 178 ff.

Den Drehtüreffekt gibt es nicht nur für Politiker, sondern auch für Beamte, s. für Bundesbeamte die Karenzzeitregelung des § 105 BBG, die wesentlich strenger ist als die für Bundesminister und Parlamentarische Staatssekretäre geltende (o. Text m. Fn. 602), und für Richter. Hohe Richter wechseln mit dem Eintritt in den Ruhestand häufig in renommierte Anwaltskanzleien mit zu ihrem bisherigen Arbeitsgebiet passendem Tätigkeitsprofil; näher Finanzwende (Hrsg.) 2022, S. 17 ff.

⁷⁰⁵ BTDrucks. 18/4630, S. 8.

⁷⁰⁶ S. statt vieler BTDrucks. 20/9292, S. 17 (§ 105 BBG – der eine Anzeigepflicht und für den Fall der Beeinträchtigung dienstlicher Interessen eine i. d. R. dreijährige Karenzzeit für Ruhestandsbeamte des Bundes vorsieht – solle verhindern, »dass durch den Anschein einer voreingenommenen Amtsführung im Hinblick auf spätere Karriereaussichten nach Ausscheiden aus dem Amt das Vertrauen der Allgemeinheit in die Integrität des öffentlichen Dienstes beeinträchtigt wird.«); BTDrucks. 20/657, S. 2 (»Vermeidung des Anscheins von jeglicher Parteilichkeit der öffentlichen Verwaltung und der fremden Einflussnahme auf diese« als allein genanntes Ziel einer Verwaltungsvorschrift, die die Veröffentlichung von Sponsoringleistungen an die Bundesverwaltung vorsieht); BTDrucks. 20/284, S. 2 (Vermeidung des »Anscheins der Käuflichkeit von Politik« als allein genanntes Ziel eines auf ein Verbot von Parteispenden und Sponsoring juristischer Personen gerichteten Antrags). Zur Kritik an solchen Unterschlagungen der Möglichkeit regulierungsbedürftigen tatsächlichen Fehlverhaltens staatlicher Organe in einem anderen Zusammenhang Lübbe-Wolff 1980, S. 153 f. Die häufig verwendete Formulierung, nach der »bereits« jeder Anschein einer Parteilichkeit, Käuflichkeit o. ä. zu vermeiden sei (s. z. B. BTDrucks. 20/8509 S. 6 zur Zielsetzung des »Verhaltenskodex gegen Korruption« in der Bundesverwaltung), konzediert immerhin, dass es außer um Anscheinsvermeidung auch um das geht, worauf sich die entstehenden Eindrücke beziehen. Als unabänderlich wird man hinzunehmen haben, dass in Bezug auf problematische Einzelfälle, für die man Verantwortung trägt, allenfalls der »Anschein« eines Interessenkonflikts konzediert wird; alles andere liefe auf das Einkverständnis vorsätzlicher Nichtvermeidung solcher Konflikte hinaus; s. z. B. BTDrucks. 20/6919, S. 5 (»Die vom Bundesminister Dr. Robert Habeck erbetene Prüfung hat ergeben, dass dadurch für das Verfahren zur Neubesetzung des Vorsitzes der Geschäftsführung

der dena [gemeint ist die Deutsche Energie-Agentur, Anm. GLW] der Anschein einer möglichen Befangenheit entstanden sein könnte. Diesen Sachverhalt hat Bundesminister Dr. Robert Habeck als Fehler bezeichnet.«.)

⁷⁰⁷ CDU/CSU/SPD 2013, S. 106.

⁷⁰⁸ Dazu passend der Vorwurf in der Bundestagsdebatte über die Anträge der Fraktionen der Linken (BT Drs. 18/285) und der Grünen/Bündnis 90 (BT Drs. 18/292), die Bundesregierung zur Vorlage eines einschlägigen Gesetzentwurfs aufzufordern, bei diesen Anträgen gehe es um »Verdächtigungen«, PlProt. 18/57, S. 5336 B.

⁷⁰⁹ Zur verbreiteten Gleichsetzung auch Schweitzer 2017, S. 85; Koenen 2011, S. 86 ff.; zum verbreitet schlechten Image des Whistleblowing in Deutschland und zu einer anderen Wahrnehmung im angelsächsischen Rechtskreis auch Ebert 2012, S. 22 f. Martenstein 2023 z. B. führt in einem Artikel »Über das Denunziantentum« u. a. das im Hinweisgeberschutzgesetz vorgesehene Meldewesen auf (über das der Artikel zudem ungenau und missverständlich informiert). Zum »Denunzianten-Narrativ« in parlamentarischen Beratungen zum Whistleblowing Kölbel/Wienhausen-Knezevic 2024, S. 91 f., 97.

⁷¹⁰ Zu einem bewegenden Beispiel jüngst Pünder 2023, S. 331 ff. Historisch bedingte Abneigungen gegen das Whistleblowing gibt es auch in anderen Ländern; s. zu kulturellen Unterschieden in der Beurteilung, u. a. zu verbreiteten Abneigungen in Osteuropa aufgrund von Informationspraktiken unter den kommunistischen Regimen, Vandekerckhove et al. S. 39 ff.

⁷¹¹ Brammen 2024, mit der unzutreffenden Angabe, die EU schreibe Regelungen zum Hinweisgeberschutz vor, die zur Einrichtung von Meldestellen auch für anonyme Meldungen verpflichteten.

⁷¹² Gegen das Denunziations-Argument im Zusammenhang mit dem Whistleblowing auch Brockhaus 2023, S. 9 ff., m. w. N. zur Diskussion.

⁷¹³ S. o. Text mit Fn. 322 f.

⁷¹⁴ Zur nach dem Gesetz verfügbaren Auswahl zwischen Meldungen an eine interne oder externe Stelle § 7 HinSchG; näher statt vieler Schmolke 2024, S. 157, m. w. N. (auch zu der im Detail umstrittenen Frage, ob das Wahlrecht ohne spezifische Einschränkungen auch für – grundsätzlich in den Hinweisgeberschutz einbezogene – Mitglieder des Vorstands und des Aufsichtsrats sowie Aktionäre und Gesellschafter gilt). Die unionsrechtliche Vorgabe, nach der Hinweisgeber zwischen interner und externer Meldung wählen können (Art. 10 der Richtlinie (EU) 2919/1937), hatte Deutschland im Verein mit vier weiteren Staaten zunächst zu verhindern versucht, s. Becker/Teevs 2019. Dazu, dass es auf eine altruistische Motivation nicht mehr ankommt, o. Text m. Fn. 669. Für die Beweislastumkehr § 36 Abs. 2 HinSchG.

⁷¹⁵ Zur »sozialen Figur des Nestbeschmutzers« – hauptsächlich am Beispiel von Literaten – Hermann 2023. Als verbleibende Schutzdefizite werden kritisiert die Herausnahme aller als vertraulich klassifizierten Informationen und des Bereichs der Geheimdienste (Dittmann 2022; Wegener 2023, S. 22 ff.; Transparency International Deutschland e. V. 2023a, S. 3; Brockhaus 2023, S. 7, m. w. N.), die Beschränkung des Schutzes auf die Meldung von Verstößen gegen *Rechts*normen (Dittmann 2022), das Fehlen einer Regelung, die Anreiz zum Whistleblowing durch Belohnungen schafft bzw. die stets verbleibenden Risiken für den Whistleblower durch Belohnungen kompensiert (dazu bereits o. Text bei Fn. 670 ff.), die zu geringe Höhe der für Verstöße gegen das Hinweisgeberschutzgesetz vorgesehenen Bußgelder (Dittmann 2022; das von Dittmann in der Entwurfsfassung als zu niedrig beanstandete Maximum von 100.000 € wurde im weiteren Gesetzgebungsverfahren sogar noch halbiert, s. nunmehr § 40 HinSchG), das Fehlen einer Regelung, die bei verbotenen Repressalien gegen Hinweisgeber Ersatz auch des immateriellen Schadens vorsieht (Siemes 2023, S. 29, auch zu mutmaßlicher Unionsrechtswidrigkeit), unzureichende Regelung transnationaler Aspekte (F. Meyer 2024, S. 255 ff.; jedenfalls hier dürfte es sich eher um handwerkliche Defizite – schon in der zugrundeliegenden EU-Richtlinie – als um inadäquate grundsätzliche Vorbehalte gegen des Whistleblowing handeln), eine zu hohe Selektivität des Anwendungsbereichs (kritisch zur Nichteinbeziehung von Verstößen gegen die Gute Wissenschaftliche Praxis im Wissenschaftsbereich Czesnick/Stein-

hauer 2014, S. 401 ff.) und die unzureichende Eröffnung anonymer Meldewege (Dittmann 2022; Conrad 2023; insoweit beschränkt das Gesetz sich auf einen bloßen Appell an die Betreiber interner und externer Meldestellen mit der ausdrücklichen Klarstellung, dass eine Verpflichtung nicht bestehe, § 16 Abs. 1 S. 4, 5, § 27 Abs. 1 S. 3, 4 HinSchG – ein weiterer Fall der in der Corona-Pandemie üblich gewordenen, als »Kompromiss« zwischen Regelungsbefürwortern und Regelungsgegnern ausgeflaggt Zweckentfremdung von Rechtsnormen zum Instrument rechtsfolgenloser bloßer Ermahnung; s. aber, für eine unabhängig von fehlender Verpflichtung aus dem HinSchG bestehende Prüfpflicht aus dem gesellschaftsrechtlichen Legalitätsprinzip und – insoweit wäre allerdings eher von einer Last als von einer Pflicht zu sprechen – aus ordnungswidrigkeiten- und haftungsrechtlichen Verantwortlichkeiten Szesny 2024, Rn. 6 zu § 16 HinSchG). Die beim Bundesamt für Justiz gemäß § 19 HinSchG eingerichtete externe Meldestelle bearbeitet allerdings, wie u. a. ihrer Website zu entnehmen, auch anonyme Meldungen.

Bei anonymen internen Meldungen ist der Anteil der nicht substantiierten / nicht glaubhaften im Allgemeinen etwas höher als bei nicht anonymen; die in verschiedenen Untersuchungen angegebenen Unterschiede sind aber überwiegend – wie der Anteil substanzloser Meldungen überhaupt – so geringfügig, dass sie nicht entfernt einen Verzicht auf die Bearbeitung anonymer Meldungen nahelegen, s. i. E. Herold 2022, S. 113 ff.; bei externen Meldestellen ist nach den bei Kölbl/Herold 2022, S. 193 f. angegebenen Zahlen (auch aus den USA), bei denen aber nicht zwischen anonymen und namentlichen Meldungen unterschieden wird, der Anteil unbrauchbarer Meldungen insgesamt höher (generell liegt er in den USA niedriger als in Europa und Lateinamerika, s. Oakes/Gneckow 2014, S. 10, 37). Zur ganz überwiegend positiven Einschätzung des Nutzens anonymer Meldungen durch die Länderpolizeien, die schriftlich eingehende derartige Meldungen durchweg »annehmen«, Weber 2017, S. 166, 169 f., 178. Gegen die Annahme, dass anonyme Meldemöglichkeiten das Problem der Begünstigung von Falschanschuldigungen aufwerfen, für den Wissenschaftsbereich Czesnick/Steinhauer 2024, S. 397, mit der Feststellung, der Anteil von Falschanschuldigungen liege in diesem Bereich unabhängig von Anonymität oder Namensnennung niedrig. Ungünstig dagegen das Verhältnis von Kosten und Nutzen des vom LKA Niedersachsen betriebenen anonymen Meldesystems BKSM (*Business Keeper Monitoring System*) nach Backes/Lindemann 2006; die Aktenauswertung der Verfahren aus dem Zeitraum 30.10.2003 bis 31.12.2004 (185) ergab insbesondere grob unverhältnismäßige Kosten in Gestalt der Belastung Unschuldiger mit durch die Meldungen ausgelösten grundrechtseingreifenden Ermittlungsmaßnahmen, auch aufgrund unzureichender Prüfung des die Ermittlungsmaßnahmen rechtfertigenden Anfangsverdachts. Nach alledem liegt ein grundsätzlicher Ausschluss anonymer Meldungen oder der Pflicht zur Entgegennahme solcher Meldungen nicht nahe. Es sollten aber Kosten und Nutzen entsprechender Systeme, einschließlich der administrativen Kosten, evaluiert und Konsequenzen aus den Ergebnissen gezogen werden.

⁷¹⁶ Von einem den Vorbehalten gegen Whistleblowing insoweit zugrundeliegenden »falsch verstandenen Loyalitätskonzept« spricht Redder 2020, S. 36. Für in Deutschland nach wie vor verbreitete, aus der Gesetzgebungsgeschichte und dem Gesetzesinhalt ersichtliche »Vorbehalte gegenüber Whistleblowing«, bei denen »Angst vor Missbrauch und einer Gefährdung des Betriebsfriedens« im Vordergrund stehen, Siemes 2023, S. 30. Zu kulturellen Unterschieden in der Beurteilung des Whistleblowing, darunter u. a. (wegen Informationspraktiken unter den kommunistischen Regimen verbreitete) Abneigungen in Osteuropa und Empörung darüber, dass ein Untergebener sich jemals derart illoyal verhalten könne, bei Amtsträgern in Uganda s. Vandekerckhove u. a. 2014, S. 37, 39 ff. Zu internationalen Befunden betr. die Bewertung des Whistleblowing auch Wienhausen-Knezevic/Herold 2022, S. 236 ff. Eine kritischere Betrachtung des Whistleblowing z. B. bei kroatischen als bei US-Managern und größere Vorbehalte in asiatischen als in westlichen Staaten schreiben die Verfasser jeweils der stärker kollektivistischen, weniger individualistischen Orientierung in den jeweiligen Ländern zu (ebd. S. 237, 238; s. auch S. 246). Eine entsprechende Korrelation ist wohl unbestreitbar. Für die Interpretation muss allerdings berücksichtigt werden, dass auch die durch Meldung normwidriger Vorgänge unterstützte

Normdurchsetzung einem Kollektiv dient. Dass die kollektivistischeren Orientierungen primär anderen Kollektiven als dem staatlichen zugutekommen, beruht auf ihrer historischen Verwurzelung in wirkmächtigen (und in der Regel älteren) Nahbereichsverbänden. Die Bewertung von Whistleblowern in den Medien und in der von ihnen geprägten öffentlichen Meinung hängt stark davon ab, ob ihnen Selbstlosigkeit zugeschrieben werden kann oder wird (s. Wienhausen-Knezevic/Herold 2022, S. 242 f.). Dieser Gesichtspunkt ist für die moralische Beurteilung individueller Akteure ja auch unbestreitbar relevant, nicht aber für die normative Beurteilung von Institutionen des Schutzes von Whistleblowern und der Förderung des Whistleblowing (s. o. Text m. Fn. 667 ff.).

⁷¹⁷ S. auch Wienhausen-Knezevic/Herold 2022, S. 250f.

⁷¹⁸ Zum zugrundeliegenden Problem der Entscheidung in eigener Sache s. v. Arnim 2014, S. 848 ff. (mit dem Hinweis auf direktdemokratische Entscheidungsmöglichkeiten als demokratiekompatibles Korrektiv, ebd. S. 250f.).

⁷¹⁹ Zum Einfluss finanzieller Zuwendungen auf politische Entscheidungen s. o. Text m. Fn. 54 ff. (insbes. Fn. 54).

⁷²⁰ S. u. Textabs. m. Fn. 797 ff.

⁷²¹ Zu den Änderungen des Abgeordnetengesetzes, mit denen die geltenden Regularien verschärft wurden, o. Text m. Fn. 58 ff. Allgemein zum korruptionsmindernden Potential von Politikfinanzierungsregeln Hummel/Gerring/Burt 2018, S. 7 ff.

⁷²² Zu den Masken-Deals s. o. Textabsatz mit Fn. 154; zum Fall des Abgeordneten Philipp Amthor, der auf Bundestagsbriefpapier beim damaligen Wirtschaftsminister Peter Altmaier für das IT-Unternehmen Augustus Intelligence lobbyiert hatte, bei dem er wenig später Aufsichtsratsmitglied wurde und von dem er in der Folge Aktienoptionen bekam und zu teuren Reisen eingeladen wurde, Bubrowski 2023, S. 192 ff. Das dargestellte Verhalten Amthors war nach damaliger Rechtslage nicht gesetzwidrig.

⁷²³ § 24 Abs. 8a, § 27 Abs. 1 b PartG (i. d. F. des Elfsten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes, v. 27.2.2024, BGBl. I, Nr. 70). Die Pflicht zur Aufnahme eines gesonderten Sponsoring-Berichts in den Rechenschaftsbericht tritt am 1.1.2025 in Kraft. Nach § 19 Abs. 3 Satz 1 PartG ist der Rechenschaftsbericht bis zum 30. September des dem Rechenschaftsjahr folgenden Jahres einzureichen. Zur Kritik an der vorausgegangen Intransparenz in diesem Punkt Lagoni 2019, S. 297, m. w. N. Ob die Offenlegungspflicht nach § 27 Abs. 2 Satz 2 PartG schon vor Inkrafttreten der nunmehr expliziteren Regelung galt, war zuvor umstritten; die vorherrschende Meinung in der juristischen Literatur bejahte diese Frage, die Bundestagsverwaltung sah das jedoch anders und verfuhr entsprechend, s. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste 2022, S. 5 f., m. w. N. Zur Praxis des Sponsoring Tillack 2015, S. 199 ff. Dass das Sponsoring ursprünglich nicht den für Spenden geltenden Publizitätsvorschriften unterfiel, zählte zu den durch den Rechtsrahmen bedingten Gründen für die Attraktivität dieser Fördervariante (Morlok 2006, S. 10, 13 f.). Die steuerlichen Vorteile der Absetzbarkeit als Betriebsausgabe auch für juristische Personen und der Unanwendbarkeit der für die Absetzbarkeit von Spenden geltenden Höchstgrenzen bestehen demgegenüber nach wie vor, s. zur steuerlichen Abzugsfähigkeit Naumann 2023, S. 126 Fn. 385 (kritisch zur Ungleichbehandlung von Spenden und Sponsoring ebd. S. 145 f.); näher Hey 2006, S. 108 ff.

⁷²⁴ § 27a PartG (zur früheren Rechtslage, die die h. M. dahin auslegte, dass die Partei sich Werbemaßnahmen Dritter nur zurechnen lassen musste, wenn diese mit ihr abgestimmt worden waren, Helmes 2014, S. 95 ff.). Dieser Modus der finanziellen Unterstützung politischer Parteien hat vor allem in den USA große Bedeutung gewonnen, seitdem dort (teilweise später als verfassungswidrig aufgehobene) Begrenzungen für Direktspenden an die Parteien eingeführt worden waren, und nochmals, nachdem der Supreme Court mit der Entscheidung *Citizens United v. Federal Election Commission* (2010) Beschränkungen für die von Parteien und Kandidaten unabhängige Finanzierung meinungsbildender Interventionen in den Wahlkampf als Verstoß gegen die Redefreiheit für verfassungswidrig erklärt hat (s. u. Fn. 727 und 734). Zur Geschichte der Politikfinanzierungsregulierung in den USA und der Interventionen des Supreme Court Hebenstreit 2020a, S. 128 ff.; für den Zeitraum seit dem Federal Election Campaign Act (FECA) von 1971 Boatright 2018,

S. 229 ff. Die neue Regelung des § 27a PartG greift nicht, wenn Werbung von dritter Seite gegen eine oder mehrere Parteien betrieben wird, ohne dass identifizierbar wäre, für welche konkurrierende Partei damit geworben wird; s. zu Plakatkampagnen von Wirtschaftsverbänden und Unternehmen im Vorfeld der thüringischen Landtagswahl im Herbst 2024 Gelinsky 2024c.

⁷²⁵ Zutreffender Hinweis bei Norris / Abel van Es 2016a, S. 5 f.; dies. 2016c, S. 262; zur Parteienfinanzierung in Schweden, wo es bis 2014 »no legal constraints« für die Mittelbeschaffung und -verwendung der Parteien gegeben habe und seitdem nur die Transparenz der Einnahmen durch Berichtspflicht erhöht wurde, nach wie vor aber Art und Höhe der zulässigen Einnahmen und Ausgaben keiner spezifischen Begrenzung unterliegen, Ohman 2016, S. 159 ff. (wörtliches Zitat S. 159). Einander widersprechende Feststellungen zu der Frage, ob im internationalen Vergleich ein hohes Maß an Regulierung im Bereich der Politikfinanzierung statistisch mit höherem oder niedrigerem Korruptionsniveau korreliert, bei einerseits Abel van Es 2016, S. 218 (für Ersteres), andererseits Norris / Abel van Es 2016b, S. 240 (für Letzteres; dort S. 247 f. auch zu weiteren uneinheitlichen Befunden in der Literatur). In Staaten mit niedrigerem Korruptionsniveau treten Skandale als Hauptmotor einschlägiger Regulierung seltener auf, was eine gewisse mindernde Auswirkung auf das statistische quantitative Vorkommen von Bestimmungen zur Politikfinanzierung in Ländern mit geringem Korruptionsniveau haben wird. Vor allem aber haben gerade korrupte Systeme einen besonders hohen Bedarf an symbolischer Selbstdarstellung als nicht korrupt, und dazu eignet sich besonders gut ausgiebige, aber qualitativ schlechte Gesetzgebung, die in der Praxis nur gegen politische Gegner angewendet wird. Entscheidend kommt es, was die Förderlichkeit gesetzlicher Regulierung angeht, nicht auf deren Quantität, sondern auf die Qualität an, die aber für die Zwecke großangelegter internationaler Vergleiche kaum verlässlich messbar ist (Hinweis auf die Relevanz der Gesetzgebungsqualität und komplexer weiterer Rahmenbedingungen auch bei Norris / Abel van Es 2016, S. 262 f.).

⁷²⁶ Zum hohen Anteil staatlicher Förderung an den Einkünften der Parteien s. Ohman 2016, S. 165 (zwischen 56 und 80 % Anteil der zentralstaatlichen Förderung, bei den lokalen Parteiorganisationen durchschnittlich 84 % Förderung durch die Kommunen), S. 166 (unter Einschluss aller staatlichen Ebenen, auch der regionalen, durchschnittlich 77 %; die Sozialdemokraten beziehen nur 50 % ihrer Mittel von der öffentlichen Hand, da die von ihnen betriebenen Lotterien erhebliche Einkünfte generieren); zum sehr geringen Aufkommen an großen Spenden Ohman 2016, S. 163. Die schwedische Transparenzkultur zeigt sich auch darin, dass schon vor der Einführung einer Rechenschaftspflicht einige Parteien, darunter die mit dem damals größten Wählerzuspruch, freiwillig über ihre Einnahmen berichtet hatten, s. Ohman 2016, S. 174.

Die Komplexität verhaltens- und moralprägender Rahmenbedingungen und ihres Zusammenwirkens ist mir noch einmal besonders am Beispiel der Regelungen und Konventionen zur Organisation und Arbeitsweise von Verfassungsgerichten deutlich geworden (Lübbe-Wolff 2023b). Auch hier können *einzelne nützliche Regularien* fehlen, ohne dass das erkennbar Schäden anrichtet, sofern die *Gesamtheit der vorhandenen* (und ihre u. U. über den unmittelbaren Regelungsgegenstand hinauswirkenden Prägekräfte) ausreichen, um integre und funktionsadäquate Verhaltensgewohnheiten zu erzeugen und zu stabilisieren.

⁷²⁷ Ob juristischen Personen des Privatrechts unter dem Grundgesetz ein verfassungsrechtlich geschütztes Recht zusteht, Parteien Mittel zuzuwenden, und inwieweit dieses Recht gesetzlich einschränkbar ist oder Spenden juristischer Personen ganz verboten werden können, ist umstritten, s. Naumann 2023, S. 129 ff., 139 ff., m. zahlr. w.N. Die verneinende Antwort auf die Frage der Verbotbarkeit oder Einschränkung der Höhe nach überzeugt angesichts des Gewichts gleicher Einflusschancen der Wähler im politischen Prozess und der fehlenden verfassungsrechtlichen Legitimation für politische Sondereinflüsse juristischer Personen nicht ansatzweise. Kritisch gesehen wird ein Verbot auch mit der Begründung, dass es »sehr wahrscheinlich nur zu einem Anstieg der Verschleierungsmechanismen führen« würde (Wiehen 2005, S. 400; weshalb dieses Verdikt

nur hier, nicht aber bei der vom Verf., ebd., befürworteten Begrenzung der Spendenhöhe eingreifen soll, bleibt unerläutert). Tatsächlich sind Umgehungen und der Griff zu illegalen Alternativen wahrscheinlich, wenn nicht parallel zu einem solchen Verbot alternative legale Möglichkeiten eröffnet werden, mit denen sich die verbotsbedingten Verluste einigermaßen kompensieren lassen (s. für Indien, wo der Mangel solcher Kompensationsmöglichkeiten Missstände produzierte und das frühere Verbot von Parteispenden juristischer Personen wieder abgeschafft wurde, Sridharan/Vaishnav 2016, S. 69 f.; zur zeitweiligen Abschaffung eines früheren Verbots von Spenden an juristische Personen, das weitgehend missachtet worden war, in Brasilien s. Speck 2016, S. 35 f.; s. auch Marins Paz 2018, S. 389 f.; zur dortigen späteren Wiedereinführung durch Rechtsprechung des *Supremo Tribunal Federal* Lobo da Costa 2022, S. 58 f.; für die Notwendigkeit, bei Verböten Kompensationsmöglichkeiten mitzubedenken, auch Naumann 2023, S. 100 f.). Ein Ausschluss der Möglichkeit von Partei- und Abgeordnetenpenden juristischer Personen würde voraussichtlich, wie in den USA, wo Direktspenden juristischer Personen für Wahlen auf Bundesebene verboten sind, Verlagerungen hin zu Großspenden natürlicher Personen zur Folge haben (dazu Landfried 1994, S. 301; zum enormen Umfang solcher Spenden vermögender Einzelpersonen in den USA Hebenstreit 2020a, S. 211), wenn auch vermutlich – u. a. der unterschiedlichen Vermögensverteilung wegen – nicht im selben Ausmaß wie in den USA. Wichtiger als der Ausschluss juristischer Personen vom Parteispendenwesen sind daher Begrenzungen der Spendenhöhe und der zulässigen Ausgaben. Im Einzelnen unterschiedlich ausgestaltete Verbote politikfinanzierender Spenden juristischer Personen finden sich in vielen Ländern, vgl. Political Finance Database (o. Fn. 56), *database questions* 2. und 3. in der Suchfunktion; für eine schon einige Jahre zurückliegende Schätzung auf dieser Grundlage, wonach in 22 % der Länder solche Verbote bestehen, o. Fn. 56. U. a. gibt es sie, wie z. T. schon erwähnt, in Armenien (Casal Bértoa 2024, S. 4, Tab. o.1); in Aserbaidschan (ebd.); in Brasilien (Lobo da Costa 2022, S. 58 f.); in Estland (OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights 2023, S. 9, dort auch zu unzureichenden Möglichkeiten, die Einhaltung der Parteienfinanzierungsregelungen zu überwachen; Pettai 2016, S. 137, mit der Auskunft, seit dem Verbot für Parteispenden juristischer Personen würden die Parteien zum größten Teil aus öffentlichen Mitteln finanziert, im Jahr 2014 zu 80 %); in Frankreich (François/Phélippeau 2018, S. 273, 275; Doublet 2016, S. 149); in Polen (Lagoni 2019, S. 213, s. aber S. 214 ff. zu Ausnahmen und Umgehungsmöglichkeiten); in Südkorea (Sim 2018, S. 335, 342); in Taiwan (Chang 2018, S. 399); in den USA, wo sie aber, ebenso wie die geltenden Wahlkampfspendenbegrenzungen, kaum noch praktische Wirkung entfalten, nachdem der *Supreme Court* mit der Entscheidung *Citizens United v. FEC* aus dem Jahr 2010 die gesetzliche Erstreckung der Beschränkung auf indirekte Unterstützungen in Form von Meinungsbeiträgen (wie Filme, Anzeigen etc.) oder deren finanzielle Förderung für unvereinbar mit dem Grundrecht auf Äußerungsfreiheit – *freedom of speech* – erklärt hat, s. Briffault 2016, S. 182 und, auch zu vorausgegangener Rechtsprechung, S. 188; zum Problem dieser Rechtsprechung und zu nachfolgenden Entscheidungen Rose-Ackerman/Palifka 2016, S. 354 ff.; zum Rechtszustand vor der *Citizens-United*-Entscheidung näher Römmele 2005, S. 389 ff. (auch zu auftretenden Abgrenzungsproblemen). Die international besonders verbreiteten Verbote der Entgegennahme von Spenden staatlicher Organisationen und Organisationen im staatlichen (Mit)Eigentum, Spenden aus dem Ausland etc. (s. als Beispiel die Regelungen in § 25 Abs. 2 PartG) sind im Vorausgehenden nicht zu den Teilverböten von Spenden juristischer Personen gezählt, da sie zwar solche Spenden mitbetreffen können, ihnen aber insoweit die Spezifik fehlt. Das kann man natürlich auch anders handhaben (s. z. B. für Russland Golosov 2016, S. 127).

⁷²⁸ Das Recht der Parteien, Spenden und andere Zuwendungen (etwa in Form des Sponsoring) anzunehmen, fällt nach allgemeiner Meinung in den Schutzbereich der verfassungsrechtlichen Parteienfreiheit, Naumann 2023, S. 125 f., m. w. N. Die Reichweite möglicher Einschränkungen (dazu Naumann 2023, S. 131 ff.) ist dagegen teilweise unstrittig; das betrifft u. a. die Zulässigkeit von Spendenobergrenzen (ebd. S. 135 ff., m. w. N.). In der älteren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts finden sich Passagen, die auf

die Annahme hindeuten, dass aus der verfassungsrechtlich vorgesehenen Rechenschaftspflicht der Parteien für die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel (Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG) die Unzulässigkeit weitergehender Eingriffe in die Finanzpolitik der Parteien zur Verhinderung übermäßiger Einflussungleichheiten folge, s. BVerfGE 52, 63 (86f.): Das GG gewährleiste keinen absoluten Schutz vor dem Einfluss finanzkräftiger Privater; der Gefahr solchen Einflusses begegne es mit dem Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 und überlasse es im Übrigen grundsätzlich der Verantwortung der Parteien, sachwidrigem Druck zu widerstehen; ähnlich BVerfGE 73, 40 (83); s. auch bereits BVerfGE 20, 56 (105 f.). Hier handelt es sich allerdings um *obiter dicta* (nicht entscheidungstragende Äußerungen; solche Äußerungen sind nicht rechtsverbindlich), und zudem um wenig überzeugende. Die grundgesetzliche Bestimmung zur Rechenschaftspflicht der Parteien reicht für die Begrenzung unangemessenen Einflusses offensichtlich *nicht* aus, und es gibt auch sonst keinen Grund, diese Bestimmung als eine jede sonstige Restriktion des Parteispendenwesens ausschließende zu deuten (s. auch Naumann 2023, S. 141 ff., m. w. N.; für die Gegenauffassung Nachw. ebd. S. 140 m. Fn. 476). Angesichts des heutigen, auch von internationalem Vergleich der tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse geprägten Diskussionsstandes ist es nicht wahrscheinlich, dass das Bundesverfassungsgericht seine damalige Einschätzung aufrechterhalten würde, wenn es über die Zulässigkeit einer gesetzlichen Spenden- oder Ausgabendeckelung zu entscheiden hätte; vgl. auch, schon ohne jede Implikation der Verfassungswidrigkeit von über die Transparenzpflicht hinausgehenden Beschränkungen, BVerfGE 95, 264 (315). International sind Begrenzungen der Zulässigkeit von Parteispenden recht verbreitet, vgl. Political Finance Database (o. Fn. 56; nach Ausgestaltungen differenzierte *database questions* in der Suchfunktion). S. zu Spendenobergrenzen in Belgien: OECD 2016, S. 47, Tab. 2.4; in Finnland: OECD 2016, S. 47, Tab. 2.4; in Frankreich: François/Phélippeau 2018, S. 273; Doublet 2016, S. 149; in Griechenland: OECD 2016, S. 47, Tab. 2.4; in Indonesien: Mietzner 2016, S. 89; in Japan: Carlson/Nakabayashi 2023, S. 197, 198; dies. 2024, S. 5 f.; Carlson 2016, S. 108, 113; Ejima 2006, S. 129 f., 137 ff.; in Kanada: Sect. 367(1) und (1.1) CanEIAct sowie, zur Begrenzung von – praktisch wie Spenden wirkenden – Direktausgaben Dritter, Sect. 350 CanEIAct (s. auch Jansen/McIntosh 2020; zur schon damals hohen Komplexität der kanadischen Regelungen als Herausforderung Perrault 2016, S. 121); in Österreich: § 6 Abs. 1a, 5 österrPartG (max. 750.000 € pro Partei und Kalenderjahr, max. 7.500 € pro Spender; letztere Summe verfünffacht sich für neu antretende Parteien; zum Hintergrund der Regelung Bußjäger/Starchl 2023); in Polen: Lagoni 2019, S. 217 ff.; in der Russischen Föderation: Tonhäuser/Kynev 2024, S. 70; Golosov 2016, S. 126 f.; in Spanien: OECD 2016, S. 47, Tab. 2.4; in Südafrika: Ndamase 2020, S. 8; in Südkorea: Sim 2018, S. 342 f.; Koo 2016, S. 156 f.; OECD 2016, S. 47; in den USA Stratmann/Dozier 2023, S. 686 ff.; Briffault 2016, S. 177, 180 f. Zusammenstellung für die Mitgliedstaaten der EU bei European Parliament, Directorate-General for Internal Policies 2015, S. 30 ff. Zu Ausgabenbegrenzungen teils für Parteien, teils für Kandidaten und teils für beide in einer Reihe postsowjetischer Staaten außerhalb der EU Casal Bértoa 2024, S. 7, Tab. 0.4. Die Wirksamkeit solcher Obergrenzen setzt, ebenso wie die Wirksamkeit von Ausgabenbegrenzungen (Text m. Fn. 732), voraus, dass effektive Sanktionsmöglichkeiten bestehen und genutzt werden, dass Vorsorge gegen Umgehungen durch Stückelung, nicht über Parteien oder Abgeordnete geleitete Direktausgaben Dritter etc. getroffen sind, und dass die Begrenzungen auch für Parteimitglieder und nicht nur für *Wahlkampfspenden* gelten. Zu Spendenobergrenzen, die mangels Erfüllung dieser Voraussetzungen unwirksam blieben, s. für Indonesien Mietzner 2016, S. 89, 96, 100 (u. a. begünstigte die Ausnahme für Parteimitglieder die Oligarchisierung des politischen Systems); für Japan Carlson 2016, S. 108; für die USA: Hebenstreit 2020a, S. 185; Briffault 2016, S. 181, 183, 185, 188 (zur Ineffektivität u. a. wegen Beschränkung auf Wahlkampfspenden, mangelnder Vorkehrung gegen Umgehung durch Stückelungen und Zuleitung an *Political Action Committees*, und Verfassungswidrigerklärungen gesetzlicher Vorkehrungen gegen die Einbeziehung direkter externer – nicht über Partei- oder Kandidatenkonten fließender – Wahlkampfhilfe, s. auch schon o. Fn. 727; die polarisierende Wirkung, die La Raja/Schaffner 2018, S. 4 u. passim, den Parteispendenbegrenzungen in

den USA zuschreiben, resultiert nach ihrer Analyse aus der Verlagerung der Geldströme hin zu den einzelnen Kandidaten). Zur nicht seltenen Unwirksamkeit von Ausgabenbegrenzungen s. u. Fn. 732. Zur in der Ausschaltung wirksamen Parteienwettbewerbs und Umstellung des Systems auf eine einzige regierende Partei begründeter Verfehlung sinnvoller Ziele des Parteienfinanzierungsrechts in der Russischen Föderation Golosov 2016, S. 129 ff., 139 f. Für eine Spendenobergrenze Landfried 1994, S. 301 f. (Vorschlag auf S. 302: 20.000 DM); sehr vorsichtig noch Council of Europe, Committee of Ministers 2003, Art. 3 b.ii. (Staaten sollten die Möglichkeit der Einführung von Obergrenzen für Parteispenden erwägen). Für ein gänzlich Verbot von Spenden an einzelne Abgeordnete Tillack 2015, S. 325.

⁷²⁹ § 18 Abs. 2 ff. PartG; für die zugrundeliegende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts s. zuletzt BVerfGE 165, 206 (244 ff., Rn. 108 ff.), m. w. N. zu den älteren Entscheidungen.

⁷³⁰ § 34g Abs. 2 und § 10b Abs. 2 EStG.

⁷³¹ Zum Partesponsoring s. statt vieler Reyher 2024; Helmes 2014, S. 86 ff.; Morlok 2005 und weitere Beiträge in Morlok/von Alemann/Streit 2006. Zu den steuerrechtlichen Besonderheiten o. Fn. 723. Kritisch zur fehlenden Begrenzung der steuerlichen Absetzbarkeit Tillack 2015, S. 201.

⁷³² Zur internationalen Verbreitung von Ausgabenbegrenzungen unterschiedlicher Art für Parteien und Kandidaten vgl. Political Finance Database (o. Fn. 56; nach Ausgestaltungen differenzierte database questions nr. 39 ff. in der Suchfunktion). Nach OECD 2016, S. 55 Fig. 2.8. gibt es Begrenzungen für die Ausgaben von Parteien oder Kandidaten in 47 % der OECD-Staaten (knappe nähere Darstellung für die einzelnen Länder S. 56 f., Tab. 2.7). Für alle Staaten Choudhry / Glenn Bass 2014, S. 61: »44 per cent of countries limit candidate spending, while 29 per cent impose spending limits on parties' annual or campaign expenditure.« S. z. B. für nach Anwendungsbereich und Höhe i. E. unterschiedlich ausgestaltete Ausgabenbegrenzungen in Ägypten und weitere Staaten der MENA-Region Choudhry / Glenn Bass 2014, S. 63 ff.; Frankreich: Doublet 2016, S. 149; in Kanada: Sect. 430 (1) CanEIAct (s. auch Jansen/McIntosh 2020; Perrault 2016, S. 117); in Japan Carlson/Nakabayashi 2023, S. 198 (nur Erwähnung); Ejima 2006, S. 140; in Indien (wo sie aber durch bewusst nicht mitbegrenzte Direktausgaben Dritter umgangen werden und Falschdeklarationen verbreitet sind): Sridharan / Vaishnav 2016, S. 69, 70, 78 f.; in Südkorea: OECD 2016, S. 56; Koo 2016, S. 158 f.; in Neuseeland: New Zealand Parliament 2023 (s. auch, mit veralteten Zahlen, Geddis 2006, S. 17); in Österreich: § 4 Abs. 1 österrPartG (»Jede politische Partei darf für die Wahlwerbung zwischen dem Stichtag der Wahl zum Nationalrat oder zum Europäischen Parlament und dem Wahltag maximal 7 Millionen Euro aufwenden«); in Russland (wo erhebliche Überschreitung durch nichtdeklarierte Ausgaben vermutet wird und Ineffektivität für die Regierungspartei und deren Kandidaten aus deren weitreichenden Zugriffsmöglichkeiten auf staatliche und staatlich kontrollierte Ressourcen, einschließlich Medien, resultiert): Golosov 2016, S. 132, 133 f.; in Taiwan (nur Kandidaten, nicht Parteien betreffend) Chang 2018, S. 399; im Vereinigten Königreich: Pinto-Duschinsky 2018, S. 312 ff.; Fisher 2016, S. 46, 51 f. (für gutes Funktionieren ebd. S. 53); in einer Reihe mittelosteuropäischer EU-Mitgliedstaaten: Simral 2018, S. 376 f. Für die USA, wo gesetzlich vorgesehene Begrenzungen für Wahlkampfausgaben vom *Supreme Court* aber 1976 mit der Entscheidung *Buckley v. Valeo* für verfassungswidrig erklärt wurden, Whitehouse/Mueller 2022, S. 48 ff. (auch zu weiteren Entscheidungen, die den Einfluss der großen Geldgeber stärkten); Briffault 2016, S. 170, 180 f. Zu Ausgabenbegrenzungen teils für Parteien, teils für Kandidaten und teils für beide in einer Reihe postsowjetischer Staaten außerhalb der EU: Casal Bértoa 2024, S. 4, Tab. 0.1. Der Europarat hat seinen Mitgliedern die Einführung von Ausgabenbegrenzungen nahegelegt, s. Council of Europe, Committee of Ministers 2003, Art. 9.

⁷³³ Vgl. nur die bei Wikipedia, Art. Parteispende (Abruf 7.9.2024), aufgeführten Zahlen für 2022 und 2023. Für einzelne Jahre gibt jeweils auch die Veröffentlichung der Großspenden gem. Art. 25 Abs. 3 Satz 3 PartG Aufschluss, s. für 2024 Deutscher Bundestag

2024; für frühere Jahre Zugang über die dortige URL mit entspr. Veränderung der Jahreszahl.

⁷³⁴ Für die USA zur ungeheuren Steigerung der Ausgaben für die Präsidentschaftswahlkämpfe und der Wahlkampfausgaben insgesamt (für politische Ämter und Mandate auf allen Ebenen) im Zeitraum 1960–1992 sowie der Wahlkampfausgaben für die Kongresswahlen in den Wahlzyklen 1971/72 bis 1989/90 Landfried 1994, S. 252 f.; zur Entwicklung der Wahlkampfausgaben insgesamt 2000–2016 Hebenstreit 2020a, S. 203; nach Herkunft der Mittel differenziert für den Zeitraum 2000 bis 2014 Boatright 2018, S. 234 (mit Spitzen jeweils in den Präsidentschaftswahljahren); speziell zur Explosion der externen Wahlkampf-Direktausgaben nach der Entscheidung *Citizens United v. FEC* (s. o. Fn. 727) Hebenstreit 2020a, S. 210; Briffault 2016, S. 189 f. Zur Verdreifachung der Wahlkampfkosten für die im zweijährigen Rhythmus stattfindenden Kongresswahlen in den USA innerhalb von 20 Jahren auf 5,73 Mrd. US-Dollar für die Wahl des Jahres 2018 Hebenstreit 2020b, S. 438. Im Vergleich damit nehmen sich die durchaus beachtlichen deutschen Wahlkampfkosten geradezu geringfügig aus. Für den Bundestagswahlkampf 2017 werden sie auf Werte um die 90 Mio € geschätzt, s. Hebenstreit 2020b, S. 438; Brandt 2017 (dort neben der Angabe zu den Gesamtkosten auch Aufschlüsselung für einzelne Parteien, die die angegebene Gesamtsumme nicht entfernt erreicht; vgl. auch R. Korte 2021). Die bei Brandt angegebenen Zahlen für die Wahljahre 2009, 2013 und 2017 weisen insgesamt keine Steigerung auf. Zur Bedeutung des Geldes für den Ausgang von Wahlen in den USA Ferguson/Jorgensen/Chen 2022.

⁷³⁵ S. für LobbyControl Deckwirth 2021; danach war im Jahr der Bundestagswahl vom September 2021 in den ersten neun Monaten mit über 11,6 Millionen € an Großspenden (über 50.000 €) fast das Zweieinhalbfache an Großspenden geflossen wie im Bundestagswahljahr 2017. Im Jahr 2024 verzeichnet die Liste der gem. § 25 Abs. 3 Satz 3 PartG unverzüglich dem Bundestagspräsidenten anzuzeigenden und von ihm zeitnah zu veröffentlichenden Großspenden (Deutscher Bundestag 2024) am 7.9.2024 insgesamt etwas über 8,8 Mio. an Spenden über 50.000 € (Gesamtsumme: eigene Berechnung), obwohl es sich nicht um ein Bundestagswahljahr handelt, in Bundestagswahljahren aber in der Regel ein Vielfaches an Großspenden eingehet (leicht zu erkennen an den Auflistungen in Wikipedia, Art. Parteispende, Abruf 7.9.2024, wo für die Jahre 2013 bis 2024 die veröffentlichten Großspenden, ab 2016 jeweils mit Angabe auch der Summen für die einzelnen Parteien, zusammengestellt sind). Seit 5.3.2024 sind nach der genannten Vorschrift Spenden nicht mehr ab 50.000 €, sondern ab 35.000 € zu veröffentlichen, in die Berechnung wurden aber im Interesse der Vergleichbarkeit nur die verzeichneten Spenden über 50.000 € einbezogen.

⁷³⁶ Ein Rückgang der Spendenstreuung fällt jedenfalls beim Vergleich der Großspendenliste für das Jahr 2024 (Deutscher Bundestag 2024) mit den entsprechenden Listen früherer Jahre (jeweils unter der im Literaturverzeichnis zu Deutscher Bundestag 2024 angegebenen URL mit entsprechender Veränderung der den Schluss der URL bildenden Jahreszahl) auf; für einen schnellen Überblick s. Wikipedia, Art. Parteispende.

⁷³⁷ S. z. B. für die USA zur Förderung der Republikanischen Partei durch Spenden in Höhe von mehreren hundert Millionen \$ durch die Brüder Charles und David Koch mho/Reuters/AP 2018; zur Förderung von Organisationen mit dem Ziel der Deregulierung des Politikfinanzierungsrechts (u. a. im Klageweg, u. a. im Fall *Citizens United v. FEC*, in dem der Supreme Court zentrale gesetzliche Beschränkungen der Politikfinanzierung zu Fall gebracht hat, s. o. Fn. 727) durch die Koch-Brüder Beachum 2017 (für die Annahme, dass auch die Organisation *Citizens United*, die das desaströse Urteil erstritten hat, von den Koch-Brüdern finanziell gefördert worden sei, Abel van Es 2016, S. 206); zu den einflussreichen auf Deregulierung zielenden, über die unmittelbare Parteifinanzierung weit hinausreichenden Netzwerkbildungs- und Förderaktivitäten von Charles Koch und anderen superreichen Akteuren Chayes 2020, S. 98 ff.

⁷³⁸ S. Landfried 1994, S. 17 (»Ein Indikator für die Verselbständigung der politischen Klasse ist die Kostenexplosion der Politikfinanzierung, ...«), mit Verweis auf die Verhältnisse in den USA. Für hohe Wahlkampfkosten als Korruptionsmotor s. am Beispiel Indonesiens Mietzner 2016, S. 97; zur entsprechenden Diskussion in Japan Carlson 2016,

S. 116. Dazu und für eine daraus folgende Notwendigkeit der Begrenzung zulässiger Ausgaben Sartori 1997, S. 145 ff. (147). Zur Vermeidung besonderer Korruptionsanfälligkeiten aufgrund eines durch hohe Wahlkampfkosten bedingten Geldbeschaffungsdrucks kann nach verbreiteter Auffassung neben Ausgabenbegrenzungen die Bereitstellung staatlicher Mittel zur Parteienfinanzierung beitragen, s. statt vieler Ohman 2016, S. 175; die Befunde dazu sind allerdings uneinheitlich (Casal Bértoa 2024, S. 11 f., m.w.N.). Zu auch sonst günstigen »Wirkungen« der Parteienfinanzierung aus öffentlichen Mitteln, u. a. in Bezug auf – jeweils reduzierte – Fragmentierung des Parteiensystems und politische Polarisierung Casal Bértoa 2024, S. 9 f. (ob es sich tatsächlich um kausale Beziehungen oder nur um Korrelationen handelt, wäre zu prüfen). Zu der verbreiteten Ansicht, dass das Korruptionsbekämpfungsziel Hauptmotor des internationalen Trends zu mehr Parteienfinanzierung aus öffentlichen Mitteln ist, Power 2020, S. 8, 31, 44; für entsprechende Zielsetzungen bei dahingehenden Reformen s. z. B. für Australien Orr 2006, S. 104; für Russland Golosov 2016, S. 129. Für Deutschland ist der Anteil staatlicher Mittel an der Parteienfinanzierung durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts begrenzt, die aus dem Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien Obergrenzen für die zulässige staatliche Finanzierung abgeleitet hat; u. a. dürfen die zugewiesenen staatlichen Mittel die Summe der selbst erwirtschafteten Einnahmen nicht überschreiten (sog. relative Obergrenze, s. BVerfGE 165, 206 (244 ff.), Rn. 108 ff., 110; Huber 2024, S. 184 ff., 189 f. S. dagegen zu Staaten mit höherem staatlichen Anteil an der Parteienfinanzierung o. Text mit Fn. 726 (zu Schweden) sowie Fn. 727 (dort die Angaben zu Estland). Für die Notwendigkeit von Ausgabenbegrenzungen zur Begrenzung von Einflussmöglichkeiten Hieber 2006, S. 271 f.⁷³⁹ Abgesehen davon, dass bereits in ersten Fällen dieser Art ein Schaden liegt, ist dann auch ein regulierendes Eingreifen weniger leicht möglich. Jede Regulierung wird in dem Maße politisch schwieriger, in dem sie mit genau berechenbaren ungleichen Vor- und Nachteilen für unterschiedliche Parteien und sonstige politische Akteure und Akteursgruppen verbunden ist. Sobald klar erkennbar wird, wem künftige Veränderungen in der Entwicklung des Spendenaufkommens primär zugutekommen, wird daher die Regulierung dieses Aufkommens und/oder die Begrenzung seiner Verwendung in Wahlkämpfen (noch) schwieriger als zuvor.

⁷⁴⁰ S. für die Entwicklung in Indien o. Fn. 727. Zu vermehrtem Ausweichen in die Illegalität als Folge des kompensationslosen Ausschlusses bisher legaler Finanzquellen auch, am Beispiel Indonesiens, Mietzner 2016, S. 84, 102.

⁷⁴¹ Für dieses Instrument und zu gescheiterten politischen Anläufen, es einzuführen, Landfried 1995, S. 310 f. S. auch, für die Möglichkeit einer stärkeren Anbindung an den Bürgerwillen durch Koppelung der staatlichen Parteienfinanzierung an Mitgliedsbeiträge und Kleinspenden (also unter Ausklammerung der derzeit mitzählenden Großspenden), Lösche 1984, S. 125; Landfried 1994, S. 311 f.

⁷⁴² Für die Annahme, dass Publikationspflichten für Spenden in Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erst bei Erfolg der Bewerbung um ein Abgeordnetenmandat zu rechtfertigen seien, weil erst dann die Gefahr einer unzulässigen Interessenverknüpfung bestehe, Kühn 2011, S. 117 f. Das überzeugt nicht, denn die Anbahnung kann schon vorher einsetzen, und schon vorher haben daher die Wähler ein gewichtiges Informationsinteresse. Nicht zufällig macht das Grundgesetz die Pflicht der politischen Parteien, über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft zu geben (Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG), nicht davon abhängig, dass die jeweilige Partei bereits im Parlament vertreten ist.

⁷⁴³ Fundstelle der am 7.9.2024 abgerufenen Liste o. Fn. 735.

⁷⁴⁴ Kritisch auch Bula 2024. Der Wortlaut des § 25 Abs. 3 lässt mit der Vorgabe, dass die Spenden »unter Angabe des Namens und der Anschrift des Zuwenders oder anderer Angaben, die eine Identifikation der Person vergleichbar ermöglichen« (Satz 1, Hervorh. nicht i. O.) immerhin erkennen, dass die Person des Spenders identifizierbar sein soll, und stellt damit einen klaren Bezug zum Regelungszweck, für Transparenz hinsichtlich der Einflussmöglichkeiten zu sorgen (zu dieser auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hervorgehobenen Zweckbestimmung o. Fn. 728; speziell im Zusam-

menhang verschleierter mittelbarer Spenden VG Berlin, VG Berlin, Urt. v. 15.8.2019 – 2 K 213.18 –, Rn. 36 ff., juris) her. Wortlaut- und Zweckargumente sind insofern in der Auslegung dieser Vorschrift nicht ganz scharf zu trennen. Vom Wortlaut her nicht eindeutig ausgeschlossen ist freilich die Interpretation, nach der die (juristische) »Person« des Spenders mit der Angabe des Fördervereins als Spender ausreichend identifiziert ist. Für die (begrenzten) Verbote der Annahme ausländischer und anonymer Spenden § 25 Abs. 2 Nr. 3 und Nr. 6 PartG.

⁷⁴⁵ S. auch S. Schönberger 2024, S. 16 ff.

⁷⁴⁶ Auf meine Anfrage an die Verwaltung des Deutschen Bundestages per Mail vom Sa., 7.9.2024, ob die genannten Angaben als ausreichend betrachtet werden oder ob eine Beanstandung erfolgt oder geplant oder eine Prüfung noch im Gange ist, erhielt ich am Mo., 9.9.2024 die Antwort (Wiedergabe hier ohne Anrede und Grußformel): »zu Ihrer Anfrage kann ich Ihnen mitteilen, dass sich die Bundestagsverwaltung bei Parteispendern dieser Art grundsätzlich vorbehält, Nachfragen zu stellen. Wenn konkrete Anhaltspunkte für einen Verstoß gegen gesetzliche Regelungen festzustellen sind, wird die Partei zur Stellungnahme aufgefordert. Spenden eines parteinahen Vereins können, auch wenn es sich bei diesem Verein rechtlich um eine eigenständige juristische Person handelt, durchaus den Verdacht wecken, dass Spenden an diesen Verein womöglich in Wahrheit verdeckte Parteispenden sein könnten. Bestehen hierfür Anhaltspunkte, liegen womöglich parteienrechtlich unzulässige Weiterleitungsspenden vor (vgl. § 25 Absatz 2 Nummer 6, 2. A. Parteiengesetz). Im Falle des BSW wurde das Vorgehen in der Parteigründungsphase von der Partei plausibilisiert. Allerdings muss ich um Verständnis bitten, dass zu noch nicht abschließend geklärten Vorgängen keine Einzelheiten an Dritte weitergegeben werden dürfen.«

⁷⁴⁷ S. i. E. § 51 AbgG.

⁷⁴⁸ Zu Schwächen der parlamentspräsidentiellen Rechtsdurchsetzung s. bereits o. Fn. 64. Der Europarat empfiehlt eine *unabhängige* Aufsicht über die Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkämpfen sowie verhältnismäßige und verhaltenswirksame Sanktionen, s. bereits Council of Europe, Committee of Ministers 2003, Art. 14, 15. Zum auch unabhängig von der Frage, ob der Bundestagspräsident die bestgeeignete Vollzugsbehörde ist, eher schwachen Instrumentarium für die Sanktionierung von Verstößen wie auch für deren Auffindung Lagoni 2019, S. 303 ff., 313 ff.

⁷⁴⁹ Näher am Beispiel diesbezüglicher Unterschiede zwischen den USA und dem Vereinigten Königreich Landfried 1994, S. 237, m. w. N.

⁷⁵⁰ Achtundvierzigstes Strafrechtsänderungsgesetz – Erweiterung des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung, v. 23.4.2014, BGBl. I S. 410. Zum vorausgegangenen jahrzehntelangen Hin und Her Jäckle 2014, S. 121. Die schließlich entstandene politische Bereitschaft zur Schaffung der Voraussetzungen für die Ratifizierung der UNCAC verdankte sich nicht zuletzt einem in diese Richtung ausgeübten Druck von Seiten der Wirtschaft (Jäckle, ebd.). Im Anschluss an die Novellierung des § 108e StGB ratifizierte Deutschland die Konvention im November 2014.

⁷⁵¹ Nach § 108e Abs. 1 macht sich strafbar, wer »als Mitglied einer Volksvertretung des Bundes oder der Länder einen ungerechtfertigten Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung dafür fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, dass er bei der Wahrnehmung seines Mandates eine Handlung *im Auftrag oder auf Weisung* vornehme oder unterlasse« (Hervorh. nicht i. O.). Beabsichtigt war offenbar eine Anknüpfung an Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, wonach die Abgeordneten an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen sind. Zur Kritik s. Jäckle 2014, S. 122.

⁷⁵² Zum Problem der Nachweisbarkeit El-Ghazi / Wegner / T. Zimmermann 2023, S. 213, m. w. N.; für ein Beispiel s. o. Text vor Fn. 150; weitere Beispiele für Fälle, in denen Bestechung gerichtlich und durch Untersuchungsausschüsse nicht nachgewiesen werden konnte, bei Landfried 1994, S. 145 ff. Zu Nachweisproblemen und für ein Beispiel der Reaktion des materiellen Rechts darauf s. auch o. Text mit Fn. 694. Zur Vorteilhaftigkeit der Konzentration von Ermittlungsmaßnahmen auf – anhand von Verstößen gegen Buchhaltungs- und Rechnungslegungsvorschriften oft leichter als Bestechungsdelikte nach-

weisbare – Begleitdelikte wie z.B. Steuerstraftaten Odenthal 2014, S. 125 f., am Beispiel der Korruption im Gesundheitswesen.

⁷⁵³ Für diesbezügliche Reform LobbyControl 2023, S. 6; Transparency International Deutschland e.V. 2023c, S. 6, 15. Die gegenwärtige Rechtslage wirft nicht nur ein Lücken-, sondern auch ein Gleichbehandlungsproblem auf, denn Abgeordnete, die sich um die Erneuerung ihres Mandats bewerben, unterfallen dem § 108e StGB, weil sie bereits ein Mandat innehaben, Neubewerber dagegen nicht.

⁷⁵⁴ S. schon o. Text m. Fn. 154; für die im Vorschlag der Kommission vorgesehene Gleichstellung von Abgeordneten mit Amtsträgern s. Europäische Kommission 2023b, S. 35 (Vorschlag zur Bestimmung des Begriffs des öffentlichen Bediensteten in Art. 2 Nr. 3 und Art. 2 Abs. 5 Satz 2 des Richtlinienvorschlags, wonach als »nationaler Beamter« – und damit gem. der Nr. 3 öffentlich Bediensteter – u. a. jede Person gilt, die »ein Amt im Bereich der Gesetzgebung innehat«, in deren Folge die nachfolgenden Regelungen zur Strafbarkeit von Korruption öffentlich Bediensteter auch für Abgeordnete gelten würden). Zum laut einer wiedergegebenen Äußerung des Bundesjustizministers exklusiv deutschen Widerstand gegen diese Regelung mit der Begründung, dass damit Spenden an Abgeordnete in den Bereich der Strafbarkeit gerückt würden und das freie Mandat beeinträchtigt sei, s. den Bericht von Suliak 2023.

⁷⁵⁵ Allgayer 2023, S. 7; El-Ghazi/Wegner/T. Zimmermann 2023, S. 213.

⁷⁵⁶ Die Kritik vernachlässigt, dass der Richtlinienvorschlag keine umfassende Gleichstellung von Abgeordneten mit Amtsträgern hinsichtlich der Korruptionsstrafbarkeit verlangt, sondern nur eine Gleichstellung so weit, wie die zwingenden Vorgaben der vorgeschlagenen Richtlinie für die Strafbarkeit reichen (zutreffend Eisele 2023, S. 5). Eine Strafbarkeit sieht der Richtlinienvorschlag für die Bestechung im öffentlichen Sektor aber nur in sehr begrenztem Umfang vor. Insbesondere sind Zuwendungen, die nicht für eine konkrete Diensthandlung oder Handlung bei der Ausübung des Dienstes gewährt, versprochen oder angenommen werden, sondern nur der »Klimapflege« dienen sollen, nicht erfasst (Eisele 2023, S. 4; s. auch Pohlreich 2023, S. 6). Zudem bleibt, auch wenn die Richtlinie hier klarer gefasst werden sollte, Spielraum für die Berücksichtigung des angesichts der jeweiligen Funktion Angemessenen (Pohlreich 2023, S. 3 f., 5 f., mit Vorschlägen zu wünschenswerten Klarstellungen). Es kann also keine Rede davon sein, dass nach dem Richtlinienvorschlag beispielsweise Spenden oder Einladungen, die nicht für bestimmte Gegenleistungen, sondern allgemein im Hinblick auf die Mandatsausübung erfolgen, und deren Annahme grundsätzlich unter Strafe gestellt werden müssten (s. auch Pohlreich 2023, S. 6; Eisele 2023, S. 5). Kubiciel 2023b, S. 9 f., nimmt an, es würden auch politische Abreden und Kompromisse, wie sie etwa zwischen Abgeordneten und mit Verbandsvertretern üblich und wünschenswert seien, verboten. Dazu müsste aber schon der politische Erfolg, der mit einem gelungenen politischen *do-ut-des*-Geschäft verbunden sein kann, als Vorteil im Sinne des Bestechungstatbestandes aufzufassen sein. Das liegt fern. Zu der Frage, ob die im Kommissionsvorschlag fehlende explizite Einschränkung der Strafbarkeit auf *ungerechtfertigte* Vorteilsgewährungen und -entgegennahmen (wie sie in § 108e StGB für den Tatbestand der Abgeordnetenbestechung vorgesehen ist), eine entsprechend einschränkende Auslegung des vorgeschlagenen unionsrechtlichen Tatbestandes der Bestechung im öffentlichen Sektor ausschließt, ausführlich und mit guten Gründen verneinend Eisele 2023, S. 6 f.; ebenso im Ergebnis Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste 2023, S. 10 f. Ohnehin wird im europäischen Gesetzgebungsverfahren voraussichtlich noch eine Klarstellung dahingehend erfolgen, dass nur »ungerechtfertigte« Vorteile erfasst werden; s. zu entsprechender Beschlussfassung im Rat und zu weiteren dort gewünschten Änderungen am Kommissionsvorschlag Council of the European Union 2024, vorgesehene Änderung (Einschub des Wortes »undue«) bei Art. 7 Abs. 1 Buchst. a) Busch 2024, unter 1.a).

In einigen weiteren Hinsichten geht der Kommissionsvorschlag wohl zu weit; s. z. B. für eine zu weitreichende, nicht Strafwürdiges erfassende Pönalisierung von Bagatelldreht, wie es bei der nicht erlaubten privaten Nutzung eines Dienstgeräts vorliegen kann, als Untreue Eisele 2023, S. 11 f.; El-Ghazi/Wegner/T. Zimmermann 2023, S. 213; für nach-

vollziehbare Kritik an der Weite des vorgesehenen Tatbestandes des Amtsmissbrauchs El-Ghazi/Wegner/T. Zimmermann 2023, S. 213 f.; Friedrich/Gierok 2024, S. 170 f.; an der Weite und Unstimmigkeit des Veruntreuungstatbestandes, ebd. S. 168 ff.; am Bürokratismus der Vorgabe von Schulungspflichten Eisele 2023, S. 9. Partiiell ist auch eine ausreichende Regelungskompetenz der EU fraglich; dazu neben Eisele ausführlich Kubiciel 2023b, S. 5 ff. und, die Behördeneinrichtung betreffend, u. Text m. Fn. 794. Soweit die vorgetragenen kompetenziellen Bedenken sich darauf stützen, dass in den Bereich der nationalen Parlamente eingegriffen wird, für den keine Unionskompetenz bestehe, muss allerdings die Rechtsprechung des EuGH in Rechnung gestellt werden. Dieser legt die Unionskompetenzen dahin aus, dass europäische Rechtsetzung *nicht* prinzipiell mangels Kompetenz insoweit ausgeschlossen ist, als sie auch parlamentarische Tätigkeiten betrifft, s. am Beispiel der Anwendbarkeit der Datenschutzgrundverordnung auf die Tätigkeit eines mitgliedstaatlichen parlamentarischen Untersuchungsausschusses EuGH, Urt. v. 16.1.2024, Rs. C-33/22, Rn. 31 ff., m.w.N.

⁷⁵⁷ S.o. Text mit Fn. 57 ff.

⁷⁵⁸ S.o. Textabsatz mit Fn. 154.

⁷⁵⁹ S.o. Text m. Fn. 154; Mansdörfer 2023.

⁷⁶⁰ Für den zugrundeliegenden Gesetzentwurf s. SPD/Bündnis 90/Die Grünen und FDP 2024. Vgl. den – nicht wortgleichen, aber besonders in seinem Verhältnis zu § 108e StGB ähnlichen – Vorschlag bei Kubiciel 2023a, S. 49.

⁷⁶¹ Dazu o. Text m. Fn. 54 ff.

⁷⁶² Lessig 2013, S. 554.

⁷⁶³ Zu Fallstudien, die zeigen, »wie die formale Legalität verschiedener problematischer Transaktionsformen« z. T. erfolgreich durch Wirtschaftsverbände verteidigt worden ist, Nachwe. bei Kölbel 2023, S. 801; zu Interessen auf Seiten der Politik ebd. S. 805 f.

⁷⁶⁴ Neben den nachfolgend angesprochenen Beispielen s. für die – nicht nur die Korruptionsbekämpfung betreffenden – Defizite des unionsrechtlichen Sanktionsinstrumentariums o. Text m. Fn. 338 ff.; speziell für die defizitären Voraussetzungen wirksamer Sanktionierung von Verstößen gegen die Ethikregeln der EU-Institutionen Text m. Fn. 411 ff.; für analoge Schwächen im deutschen Recht hinsichtlich der Sanktionierung von Verstößen gegen die Verhaltensregeln für Abgeordnete und die Regeln des Parteienfinanzierungsrechts Text m. Fn. 64 und Text m. Fn. 747 f.; zur Einschätzung der Sanktionen für Verstöße gegen die Vorschriften des Lobbyregistergesetzes als unzureichend u. Fn. 803.

⁷⁶⁵ S.o. Text m. Fn. 698.

⁷⁶⁶ Erinnert sei in diesem Zusammenhang an die Theorie Georg Simmels, der die Anerkennung der Willensfreiheit, so lese ich das – vielleicht weil es meiner eigenen Überzeugung entspricht –, als eine Voraussetzung der Verhältnismäßigkeit des Strafens interpretiert: Als frei kann nach Simmel derjenige gelten, dem gegenüber strafrechtliche Verantwortlichkeit mit Aussicht auf zweckentsprechenden Erfolg geltend gemacht werden kann (Simmel 1964, S. 205 ff. ((216f.)). Wo das nicht der Fall ist, beispielsweise weil jemand einen Mord in einem psychotischen Anfall, also in einem Zustand nicht gegebener Steuerungsfähigkeit begeht, wäre das Strafen unverhältnismäßig, weil es im konkreten Fall seine fallbezogene Funktion nicht erfüllen kann und aus generalpräventiven Gründen überflüssig ist, weil und sofern der Zustand fehlender Steuerungsfähigkeit etwas ist, was man nicht nach Gusto für die Zwecke einer Mordtat simulieren kann. Zur Frage der Vereinbarkeit eines Unternehmensstrafrechts mit dem Schuldgrundsatz bejahend Nakamichi 2019, S. 490 ff.; M. Jahn 2016, S. 72 ff., jew. m.w.N. auch zur Gegenauffassung; zur Diskussion s. auch die Beiträge in Ahlbrecht u. a. (Hrsg.) 2015; Kempf/Lüderssen/Volk (Hrsg.) 2012. Für einen steuerungsorientierten Ansatz der Beurteilung der Nutzbarkeit des Strafrechts im Verhältnis zu Unternehmen Mansdörfer 2016, S. 114 ff.

⁷⁶⁷ Richter 2020, S. 178; G. Cremer 2008, S. 94; Leyendecker 2007, S. 289 ff.

⁷⁶⁸ Zum Bußgeldrahmen von 10 Mio. € s. § 30 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 OWiG. Daneben ist, wie im Strafrecht, eine Abschöpfung der aus dem Rechtsverstoß erzielten Gewinne möglich. Zur unzureichenden Abschreckungswirkung Kubiciel 2016, S. 577; für eine Reform dahingehend, dass Bußgelder umsatzbezogen bemessen werden, Hoven 2018, S. 494.

Nach dem Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Antikorruptionsrichtlinie müssen gegen juristische Personen umsatzbezogene Sanktionen (Mindesthöchstmaß: 5 % des weltweiten Gesamtumsatzes) verhängt werden können, s. i. E. Europäische Kommission 2023b, Art. 17 Abs. 2 Buchst. a); vorgesehen sind auch weitere Sanktionen bis hin zur Auflösung der juristischen Person, ebd. Buchst. b ff.

⁷⁶⁹ Zur nachteiligen Wirkung auf die Verfolgung von Auslandsbestechung deutscher Unternehmen und zur entsprechend geringen Präventivwirkung solcher Verfolgung Hoven 2018, S. 493. Die OECD-Arbeitsgruppe zur Auslandsbestechung, die den Vollzug der OECD-Konvention zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr evaluiert, empfiehlt Deutschland, das Opportunitätsprinzip in Bezug auf die Verfolgung juristischer Personen abzuschaffen, ohne aber zugleich auf die Einführung eines Unternehmensstrafrechts zu drängen, s. OECD Working Group on Bribery 2018, S. 86, unter 6.b; dazu auch Burkhart/Busch 2022, S. 193 (dort auch zu der Empfehlung der Working Group, für den Fall der Beibehaltung des Opportunitätsprinzips die Weisungsgebundenheit der Staatsanwaltschaften abzuschaffen, die im Fall des Übergangs zum Legalitätsprinzip als nicht mehr problematisch angesehen wird).

⁷⁷⁰ Dazu Richter 2020, S. 161 f.

⁷⁷¹ BR-Drucks. 440/20; BT-Drucks. 19/2358. Wohlwollend aufgenommen bei der OECD, OECD Working Group on Bribery 2021, S. 3. Kritisch mit Vorschlägen für ein Aufgreifen in geänderter Form Jahn/Schmitt-Leonardy 2021.

⁷⁷² Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)/Bündnis 90/Die Grünen/Freie Demokratische Partei (FDP) 2021, S. 88. Vgl. OECD Working Group on Bribery 2021, S. 3: »The Working Group strongly encourages Germany to adopt this legislative proposal without delay as it is the precondition for the possible implementation of nine Phase 4 recommendations.«

⁷⁷³ Wörtliches Zitat zu Hoeneß' gutem Ruf aus einem Bericht der Funke-Mediengruppe, Seher 2014. Zu dem Sachverhalt der Steuerhinterziehung, um den es im Fall Hoeneß ging, s. die Entscheidung, mit der er zu einer Freiheitsstrafe von 3 Jahren und 6 Monaten verurteilt wurde, LG München II, Urt. v. 13.3.2014 – W 5 KLS 68 Js 3284/13 –, juris.

⁷⁷⁴ Ein gutes Beispiel für die allmähliche Erosion von Integrität bei fehlender Sanktionierung von Verstößen bietet die Untersuchung von Fisman/Miguel 2007 (o. Fn. 649). Den Zusammenhang von Sanktionsbereitschaft und Korruptionsniveau haben Lisa Cameron u. a. in einem Spielexperiment mit Spielern aus zwei Ländern mit niedrigem Korruptionsniveau (Australien und Singapur) und zwei Ländern mit hohem Korruptionsniveau (Indien und Indonesien) untersucht (Cameron u. a. 2009). Während Spieler aus Australien und Singapur eine annähernd gleich ausgeprägte – statistische – Sanktionsbereitschaft zeigten, lag die Sanktionsbereitschaft bei den Spielern aus Indien deutlich niedriger, bei denen aus Indonesien dagegen deutlich höher (ebd. S. 847). Die angesichts des hohen indonesischen Korruptionsniveaus überraschend hohe Sanktionsbereitschaft bei den indonesischen Spielern führen die Autoren auf hohe Präsenz des Korruptionsthemas in den indonesischen Medien und einen durch Verfolgung und Bestrafung auch einiger hoher Amtsträger wegen Korruption geweckten Optimismus, dass auf diese Weise die Korruption in Indonesien überwunden werden könne, zurück (ebd. S. 850; tatsächlich hat sich Indonesien im CPI zwischen 2009 und 2019 deutlich verbessert, seitdem ist der Trend aber wieder rückläufig, s. https://ti.or.id/wp-content/uploads/2024/02/CORRUPTION-CPI_2023_FB.pdf, Abruf 21.6.2024). Der angesichts des sehr niedrigen Korruptionsniveaus in Singapur (2009 Integritätsrangplatz 3 im CPI, inzwischen – 2023 – Platz 5) gleichfalls überraschende Befund, dass Spieler aus Singapur eine vergleichsweise geringe Sanktionsbereitschaft zeigten und überdurchschnittlich zu Bestechung und Bestechlichkeit neigten, könnte nach Ansicht der Autoren damit zu erklären sein, dass ein Einstellungswandel mehr als die seit Beginn des strikten Antikorruptionskurses in Singapur verstrichene Zeit braucht (Cameron u. a. 2009, S. 850). Abgesehen davon, dass diese Wendung zum Zeitpunkt der Veröffentlichung schon mehr als drei Jahrzehnte zurücklag (s. Koh o. J. a., Abschn. III.), fragt man sich allerdings, wie die unerhörte Steigerung des (wahrgenommenen) Integritätsniveaus ohne korrespondierenden Einstellungswandel möglich

gewesen sein soll. Denkbar wäre das allenfalls in dem ungewöhnlichen Fall einer Überwachungs- und Durchsetzungspraxis, die für die *autonome* Entscheidung, solche Verstöße nicht zu begehen, und damit für die Internalisierung der jeweiligen Norm praktisch kaum noch Spielraum lässt. Die Vermutung liegt ja nahe, dass Steuerungsregime nicht nur (mangels zu geringer Überwachungs- und Durchsetzungsaktivität) unterdeterminierend, sondern auch, umgekehrt, für die Zwecke wirksamer Moralbildung überdeterminierend sein können. Ein entsprechendes Kontrollregime ist jedoch, während z. B. die Einhaltung bestimmter Straßenverkehrsregeln mit technischen Mitteln einigermaßen vollständig überwacht werden kann, in Bezug auf Korruption schwer vorstellbar. Immerhin erscheint nicht ausgeschlossen, dass die allgemein außerordentlich rigorosen und weitreichenden Überwachungspraktiken in Singapur und das deshalb weit verbreitete Gefühl der Bewohner, sich unter ständiger Kontrolle zu befinden, zwar verhaltenswirksam sind (zu alledem Jiow/Morales 2016), diese Verhaltenswirksamkeit aber weniger als unter einem Regime, das größere Autonomie zulässt, über Moralbildung erzielt wird und daher ausschließlicher und kurzfristiger vom akuten Funktionieren der Überwachungsprogramme abhängt, die in der von Cameron u. a. hergestellten Experimentalsituation außer Kraft gesetzt waren. Das muss hier Spekulation bleiben. Nicht nur, aber auch die Praxis der Korruptionsbekämpfung zeichnet sich jedenfalls in Singapur durch besonders hohe Stringenz aus. Während die Höhe der angedrohten Strafen nur partiell und nicht weit über den deutschen Strafraum für Korruptionsdelikte hinausgeht, s. Sect. 5 ff. des *Prevention of Corruption Act 1960*, Stand 22.6.2024, sind Rechtsrahmen und Politik ausgerichtet auf die Sicherung eines – auch in Bagatellfällen und auch gegenüber hochrangigen Akteuren – konsequenten und unnachsichtigen Vollzugs der angedrohten Sanktionen, u. a. mittels dazu notwendiger Beweiserleichterungen und einer spezialisierten Behörde, des *Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB)* mit weitreichenden Untersuchungskompetenzen, s. Koh o. J. a, Abschn. II. ff.; ders. o. J. b, Abschn. III. ff.; insb. zu Beweiserleichterungen auch Lim Kah Hwee o. J. (frühestens 2016 veröffentlicht), Abschn. I. A. und C.; weniger detailliert und mit nicht näher erläuterten Hinweisen, wonach auch ein hohes Maß an Transparenz eine Rolle spiele, Abolfazy 2023, S. 35 ff.

⁷⁷⁵ Lübbe-Wolff 2023a, S. 95 ff. (dort, *passim*, auch zu Anforderungen an eine vernünftige institutionelle Ausgestaltung und zur Unbrauchbarkeit der pauschalen Standardargumente gegen direktdemokratische Instrumente); zum korruptionspräventiven Potential direkter Demokratie auch Schmidhuber 2014, S. 70 ff.

⁷⁷⁶ Solche indirekten Wirkungen gehören zu den entscheidenden Vorzügen direkter Demokratie, s. zu indirekten Wirkungen direktdemokratischer Instrumente Lübbe-Wolff 2023a, S. 44 Fn. 104, S. 49 f. m. Fn. 125 ff., S. 53, 82 f., 102 ff. m. Fn. 306 ff.

⁷⁷⁷ Wikipedia, Art. Eidgenössische Volksinitiative »Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)«, Abruf 9.9.2024.

⁷⁷⁸ Näher Lübbe-Wolff 2023a, S. 17 Fn. 27, S. 41 m. Fn. 97 f.; S. 126 m. Fn. 381 (zu restriktiver Rechtsprechung); S. 70 ff. m. Fn. 192 f.

⁷⁷⁹ Zur Verwendung des Moralismusbegriffs o. Textabs. m. Fn. 635. Zu den kursierenden Vorbehalten Lübbe-Wolff 2023a, S. 19 ff. u. *passim*.

⁷⁸⁰ Grosz 2022.

⁷⁸¹ Zu unterschiedlichen Verwendungen und zum hier verwendeten Moralismusbegriff o. Text m. Fn. 623 ff., 635.

⁷⁸² Vgl. Färber 2023, S. 41. Ausnahmen gibt es natürlich immer. Ein Bundestagsabgeordneter mit praktischer Erfahrung in der Polizeiarbeit beispielsweise kann viel zur Rationalisierung der Gesetzgebungsarbeit auf dem Gebiet der inneren Sicherheit beitragen, und eine Ministerialverwaltung wie die bayerische, in der man in den Ministerialdienst nur auf dem Weg über Tätigkeiten an der Vollzugsfront aufsteigt, kann erheblich zur Effizienz der Gesetzgebung beitragen.

⁷⁸³ Dazu am Beispiel des Umweltrechts Lübbe-Wolff 1996.

⁷⁸⁴ Natürlich lassen sich Positivbeispiele nennen, s. z. B. für die Schärfung der Aufmerksamkeit dafür, dass und warum zur Korruptionsbekämpfung in Ländern mit hoher systemischer Korruption Rechtsinstrumente erfolglos bleiben, die in Ländern mit hohem

Integritätsniveau funktionieren, Mungiu-Pippidi 2023, S. 22 ff.; zur Betrachtung des Verhältnisses von Papierform und Realität i. S. Transparenz ebd. S. 59 ff.; zum verbreiteten Auseinanderfallen von Realität und Papierform der Regularien und Realität in Bezug auf richterliche Unabhängigkeit und darüber hinaus Mungiu-Pippidi 2022a, Abschn. I.3; für eine vorbildlich praxisorientierte Behandlung von Fragen der Korruptionsbegrenzung in der Entwicklungszusammenarbeit Cremer 2008; s. auch, zur Berücksichtigung von Vollziehbarkeits- und Effizienzfragen im Bereich des Strafrechts, u. Fn. 786 u. Fn. 789. Dass gesetzgeberische Antikorruptionspolitik gerade in Ländern mit hohem Korruptionsniveau weltweit überwiegend enttäuschende Erfolge zeitigt, ist inzwischen weitgehend anerkannt (s. nur Kubbe/Baez Camargo/Scharbatke-Church 2024, S. 424, m. w. N.). Das hat in jüngerer Zeit zu einer gewissen Aufmerksamkeitsverlagerung hin zu Praxisproblemen und Effektivitätsfragen geführt. Dennoch bleibt – wohl auch, weil aus Befunden mangelnder Wirksamkeit gesetzten Rechts gern der falsche Schluss gezogen wird, auf das Recht komme es nicht an – die Aufmerksamkeit für Fragen der Voraussetzungen für die Wirksamkeit korruptionspräventiven Rechts insgesamt unterentwickelt.

⁷⁸⁵ Zu Bedeutung und Wachstum dieser Branche in Deutschland sachliche Informationen (das muss angesichts des etwas reißerisch geratenen Buchtitels betont werden) bei Deelmann 2023, S. 20 ff. u. passim. Zur defizitären Aufmerksamkeit für Probleme der Vollziehbarkeit und der Vollzugskosten, zu den häufig grotesk falschen *ex-ante*-Schätzungen der Kosten und zu unzureichender Evaluation *ex post* allg. (nicht speziell das Korruptionsthema betreffend) Färber 2023, S. 38 ff. u. passim.

⁷⁸⁶ Für Ausnahmen s. z. B. aus der Diskussion zum Strafrecht, wo der Druck des Missverhältnisses von Aufgaben und Ressourcen sich auf besonders einschneidende Weise bemerkbar macht, Bannenberg 2025, S. 919 ff., Rn. 115 ff. (120), m. w. N.; Friedrich/Gierok 2024, S. 174; zu Kritik an der Kriminalisierung von Bagatellunrecht u. Fn. 789; für den Bereich der Korruptionsprävention in der Entwicklungszusammenarbeit G. Cremer 2008, S. 96 ff. u. passim sowie bereits ders. 1990, S. 222 f., 232 ff.

⁷⁸⁷ Hamburgischer Richterverein 2024; Poitz 2024; Ziebarth 2024.

⁷⁸⁸ Treffende Darstellung bei Huth 2024; zu weiteren Problemen aus vollzugspraktischer Sicht Poitz 2024. Warnung vor dem zu erwartenden »massiven Kontroll- und Verwaltungsaufwand« auch bei den Regelungen zu den Anbauvereinen in BR-Drs. 275/1/24, S. 4. Speziell zu den Problemen der Altfallbearbeitung Engel 2024; Henrich/Langer 2024.

⁷⁸⁹ Im Strafrecht trifft man Überlegungen, die (zumindest *auch*) die Effizienz des Einsatzes von Strafrechtsnormen betreffen, nach meinem Eindruck noch am häufigsten an (vgl. auch Zahradnik 2023, S. 159, zum Ergebnis von Datenbankrecherchen nach »vollzugstauglich« und »vollzugsuntauglich«, die zu Ergebnissen nur im Bereich des Strafrechtsvollzugs führten), obwohl gerade hier die Abschätzung von Effizienz besondere Schwierigkeiten bereitet, weil die Präventionswirkung des Strafrechts schwer zu messen und noch schwerer zu prognostizieren ist (in der deutschen Strafrechtswissenschaft und Kriminologie wird sie häufig gering geschätzt; zum Stand der empirischen Forschung Kaspar 2023, S. 772 ff.; dazu, dass solche Empirie nicht selbsterklärend, sondern interpretationsbedürftig ist und dabei mögliche Erklärungen für die gefundenen Daten übersehen werden können, s. nur das Beispiel o. Fn. 649). Effizienzgesichtspunkte stecken z. B. – nicht nur, aber auch wo auf drohende weitere Überlastung der ohnehin schon überlasteten Justiz hingewiesen wird – in der verbreiteten Kritik daran, dass sogenannte Bagatelldelikte, also Straftaten mit je für sich geringfügiger Schadenswirkung, überhaupt strafrechtlich kriminalisiert werden (s. z. B. für eine Reihe entsprechender Stimmen zur Reform des Straftatbestandes der Geldwäsche die Zusammenstellung bei El-Ghazi/Janzen i. E., Abschn. 4). Solche Kritiken sind zweifellos bereichsweise angebracht; pauschal lässt sich aber nicht sagen, dass als effizient nur eine Kriminalpolitik gelten kann, die sich auf schwerwiegende Delikte und das Fangen der dicksten Fische konzentriert, denn wie auf allen Rechtsgebieten, so greift auch im Strafrecht eine einzelfallfixierte »je-für-sich«-Betrachtung zu kurz; näher Lübbe-Wolff 1981, S. 138 ff. Verbreitet ist im Strafrecht auch die Kritik an Vorverlagerungen der Strafbarkeit. Auch diese Kritik kann zumindest teilweise als effizienzbezogen verstanden werden. Verlagerungen der Strafbarkeit ins Vorfeld

der Schädigungen, gegen die Strafbarkeit eigentlich wirken soll, können allerdings besonders dort einen guten, die Effektivität und Effizienz des Strafrechts fördernden Sinn haben, wo die Verfolgung der nachgelagerten Delikte, um die es eigentlich geht, besonders leicht an Problemen der Nachweisbarkeit scheitert oder aus anderen Gründen der strafrechtliche Zugriff auf einer späteren Stufe »zu spät« ansetzte. Vorverlagerungskritik spielt z. B. eine Rolle in der Diskussion um die Notwendigkeit des im Richtlinienvorschlag der Kommission vorgesehenen obligatorischen Straftatbestandes der Unerlaubten Einflussnahme (Europäische Kommission 2023b, Art. 10; kritisch zur vorgesehenen diesbezüglichen Pönalisierungspflicht Friedrich / Gierok 2024, S. 170, 174; El-Ghazi / Wegner / T. Zimmermann 2023, S. 358). Mit diesem Straftatbestand wird das Gewähren, Versprechen oder Anbieten – auch über einen Mittelsmann – eines ungerechtfertigten Vorteils gegenüber einer Person erfasst, die dann ihrerseits ihren tatsächlichen oder vermeintlichen Einfluss ausüben soll, um von einem öffentlichen Bediensteten einen ungerechtfertigten Vorteil zu erlangen. Dieselbe Strafbarkeit soll für den gelten, der für entsprechende Einflussausübung einen ungerechtfertigten Vorteil fordert, annimmt oder sich versprechen lässt. Friedrich / Gierok 2024, S. 170, sehen ein Problem in der darin liegenden Vorverlagerung der Strafbarkeit. Die Konstellation der mittelbaren Anstiftung (»Kettenanstiftung«) zur Korruptionsstrafat eines Amtsträgers ist allerdings, einschließlich des Versuchs, schon vom geltenden deutschen Strafrecht erfasst. Das – für das deutsche Recht – Neuartige und Diskussionsbedürftige des vorgesehenen Straftatbestandes der Unerlaubten Einflussnahme liegt daher nicht in einer Vorverlagerung der Strafbarkeit, sondern darin, dass dieser Tatbestand gar nicht voraussetzt, dass die Zielperson – der öffentlich Bedienstete – ihrerseits durch Bestechung motiviert, also zu einem *strafbaren* Handeln veranlasst werden soll. Insofern erfasst die Unerlaubte Einflussnahme auch Verhaltensweisen, die mit der Rechtsfigur der Kettenanstiftung *nicht* zu erfassen sind und deren Pönalisierung nicht unter dem Gesichtspunkt der Vorverlagerung einer *Strafbarkeit* diskussionsbedürftig ist, sondern unter dem Gesichtspunkt einer Wertungsinkonsistenz, die man darin erblicken könnte, dass Vorbereitungshandlungen zu einem seinerseits nicht strafbaren Verhalten strafbar gemacht werden (Kritik in letzterer Hinsicht ist angedeutet bei Busch 2024, unter 1.e). In dem Fall beispielsweise, dass ein öffentlich Bediensteter zu der ungerechtfertigten Vorteilsgewährung durch Täuschung veranlasst wird oder werden soll, hat man aber eine Konstellation vor sich, in der es keineswegs wertungsinkonsistent erscheint, die Vorfeldhandlung als strafbare zu erfassen, obwohl das veranlasste oder angestrebte Verhalten der Zielperson nicht strafbar ist.

⁷⁹⁰ S. nur Bannenberg 2025, S. 921 Rn. 120, m.w.N.; dies. 2004, S. 55; für das Erfordernis entsprechend spezialisierter Dezernate bei Polizei und Staatsanwaltschaft auch bereits Dölling 1996, S. C 97.

⁷⁹¹ § 170 i. V.m. § 203 StPO.

⁷⁹² Zu dem genannten Problem und zur u. a. deshalb oft enttäuschenden Bilanz solcher Behörden Schöberlein 2020, S. 4 ff. (auch etwas detaillierter auf institutionelle Ausgestaltungen eingehend), m.w.N. Zu *mixed results* der Einrichtung solcher Behörden auch Rose-Ackerman / Palifka 2016, S. 391 ff. S. z. B. für Malaysia, wo zum Instrumentarium der Korruptionsbekämpfung eine 2009 restrukturierte und mit zusätzlichen Kompetenzen ausgestattete zentrale Antikorruptionsbehörde gehört, die Korruption aber seitdem nicht ab-, sondern zugenommen hat, Siddiquee / Zafarullah 2022, S. 2, 9; die Schwäche der Behörde wird darin gesehen, dass sie Korruption in weniger bedeutenden Fällen zwar verfolgt, sich aber nicht willens zeigt, auch gegen die Mächtigen aktiv zu werden, und insoweit unter erheblichem politischem Druck steht, ebd. S. 11 ff.

⁷⁹³ Zu spezialisierten unabhängigen Antikorruptionsbehörden in der EU s. EY / RAND Europe 2022, S. 33 f. Die EU unterstützt die Schaffung solcher Behörden nachdrücklich (s. Schöberlein 2020, S. 27) und verlangt in ihrem Vorschlag für eine neue Richtlinie zur Korruptionsbekämpfung die Einrichtung solcher Behörden zur *Korruptionsprävention*, die aber mit Ermittlungsbefugnissen ausgestattet sein müssen; auf einer Zentralisierung im Sinne einer Bündelung bei einer einzigen Stelle besteht sie nicht (zu der geplanten Regelung nachf. im Text m. Fn. 794 ff.). S. auch Fn. 792. Eine Veröffentlichung der OECD be-

hauptet, die UN-Antikorruptionskonvention (UNCAC) verpflichte die Vertragsstaaten, »to establish specialised bodies responsible for preventing corruption and for combating corruption through law enforcement« (OECD 2013, S. 3). Diese Aussage ist falsch. Die Konvention verpflichtet dazu, »the existence of a body or bodies or persons specialized in combating corruption through law enforcement« sicherzustellen (Art. 36 Satz 1 UNCAC, Hervorh. nicht i. O.); diesen Stellen oder Personen muss für die Erfüllung ihrer Aufgaben »the necessary independence, in accordance with the fundamental principles of the legal system of the State Party« gewährleistet sein (Art. 36 Satz 2 UNCAC).

⁷⁹⁴ Europäische Kommission 2023b, Art. 4. Zur diesbezüglichen Unionskompetenz kritisch El-Ghazi/Wegner/T. Zimmermann 2023, S. 212; Kubiciel 2023b, S. 2, 5.

⁷⁹⁵ Europäische Kommission 2023b, S. 12.

⁷⁹⁶ EY/RAND Europe 2022, S. 34.

⁷⁹⁷ Zu darauf gerichteten Standards des internationalen *soft law* s. Österreichischer Rechnungshof 2019, S. 21 ff.; zur internationalen Verbreitung entsprechender Regelungen und ihrer unterschiedlichen Reichweite Chari u. a. 2019 (Länderbeispiele S. 20 ff.; Überblick zu Unterschieden in der Reichweite S. 179 ff.). Für die Forderung eines (ausagefähigen) Lobbyregisters s. z. B. Tillack 2015, S. 321; das ganze Buch liefert durch die Beschreibung der Lage ein eindrucksvolles Plädoyer für Regelungsbedarf auf diesem Sektor. Zur Praxis des Lobbying s. auch, für Deutschland, Polk 2023, S. 512 ff. (zu Österreich Bußjäger/Starchl 2023, S. 539 ff.; Beiträge zu weiteren Ländern nachfolgend im selben Band: Polk/Mause (Hrsg.) 2023, u. a.). Zu einzelnen Formen damit verbundener Zuwendungen o. Text m. Fn. 60; speziell zu von Abgeordneten ausgeübten entgeltlichen Nebentätigkeiten, die als Einflusskanal in Betracht kommen, und zu deren Auswirkungen Polk 2023, S. 513 f.

⁷⁹⁸ Das Lobbyregistergesetz trat am 1.1.2022 in Kraft. Aktuell gilt es in der teilweise anspruchsvolleren Fassung des Gesetzes zur Änderung des Lobbyregistergesetzes v. 15.1.2024, BGBl. I Nr. 10, die am 1.3.2024 in Kraft getreten ist. Das Gesetz gilt »für die Interessenvertretung gegenüber den Organen, Gremien, Mitgliedern, Fraktionen oder Gruppen des Deutschen Bundestages und für die Interessenvertretung gegenüber der Bundesregierung« (§ 1 Abs. 1 LobbyRegG), nicht dagegen für die Interessenvertretung gegenüber dem Bundesrat (für das Fehlen diesbezüglicher Regularien in Deutschland schon als eine Verbändeliste noch ohne gesetzliche Grundlage geführt wurde, Chari u. a. 2019, S. 71), obwohl auch insoweit Interessenvertretung betrieben wird, allerdings in sehr viel geringerem Umfang und in der Regel nicht unmittelbar gegenüber dieser Kammer, sondern auf dem Weg über die Berliner Vertretungen der Länder (Čech 2022), was das Aussparen des Bundesrats im Hinblick auf das Verhältnis von Kosten und Nutzen (dazu nachfolgend im Text) jedenfalls für das Register in seiner gegenwärtigen Gestalt angemessen erscheinen lässt.

⁷⁹⁹ § 3 LobbyRG.

⁸⁰⁰ Erläuterung des Konzepts eines Lobby-Fußabdrucks (für abgeordnetenwatch.de) bei Schönewolf 2024. Das Lobbyregistergesetz gebietet zwar »zur Darstellung der bezweckten Einflussnahme« die Angabe der Regelungsvorhaben auf nationaler oder EU-Ebene, hinsichtlich derer Interessenvertretung betrieben wird, und die Bereitstellung der »grundlegenden Stellungnahmen« dazu, soweit sie nicht innerhalb formalisierter Beteiligungsverfahren ohnehin veröffentlicht werden (§ 3 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. a) und b) LobbyRG); das allein wird aber auch dann noch nicht annähernd ein Gesamtbild der Einflussnahmen auf einzelne Entscheidungen abgeben, wenn die entsprechende Durchsuchbarkeit hergestellt ist (dazu nachf. Text m. Fn. 804). Zur Frage der Abgrenzung von Beratung und registrierungspflichtiger Interessenvertretung Deelmann 2023, S. 167 ff.

⁸⁰¹ S. i. E. § 3 Abs. 1 Nr. 8 Buchst. a) LobbyRG; dazu BT-Drucks. 20/7346, S. 29: »Für die Angabe im Register genügt die Angabe der jeweiligen Kategorien in absteigender Reihenfolge ihres Anteils an den Gesamteinnahmen, die eine generelle Gewichtung aufzeigt, nicht den genauen prozentualen Anteil.«

⁸⁰² § 3 Abs. 1 Nr. 8 Buchst. b) LobbyRG. Zutreffend Battis 2023, S. 93: »Die Berichtspflichten über finanzielle Aufwendungen sind unzureichend.«

⁸⁰³ Journalisten haben sich mir gegenüber zum Informationsnutzen des Registers für ihre Arbeit positiv geäußert. Zu den diskutierten weiteren Schwächen: Es wird kritisiert, der Begriff des Lobbyisten (»Interessenvertreters«, s. § 2 Abs. 1, 2 LobbyRG) sei zu eng definiert (Battis 2023, S. 91), die vorgesehene Ausnahme von der Registrierungspflicht im Fall angeforderter Informationen (§ 2 Abs. 3 Nr. 5 LobbyRG) eröffne Umgehungsmöglichkeiten (Polk 2023, S. 504); die vorgesehenen Sanktionen für Verstöße seien »eher schwach« (Polk 2023, S. 505).

⁸⁰⁴ Zum Inkrafttreten des Lobbyregistergesetzes o. Fn. 798. Die eingeschränkte Durchsuchbarkeit des Registers betrifft v. a. die Angaben zu den Inhalten der beabsichtigten Interessenvertretung, s. auf den Webseiten des Bundestages zum Lobbyregister die Rubrik → Inhalte der Interessenvertretung (bei Abruf 1.7.2024: »Dieser Bereich befindet sich im Aufbau«). Die unter → Suche im Lobbyregister schon verfügbaren Suchmöglichkeiten sind dagegen, was Einflüsse auf einzelne Vorhaben angeht, kaum ertragreich. Für analoge Kritik am österreichischen Lobbyregister s. Rechnungshof Österreich 2019, S. 63 ff. (zur Nutzbarkeit mittels Suchfunktionen), S. 65 ff. (zur unzureichenden Aussagekraft der erhobenen Daten, mit der das erklärte Gesetzesziel der Schaffung von Transparenz hinsichtlich des Einflusses auf staatliche Entscheidungsprozesse nicht erreicht werde). Kritisch zu Pseudo-Transparenz, mit Hinweis auf die Bedeutung einfacher Durchsuchbarkeit von Informationen zum Lobbying, auch Ammann i. E., Part III, unter 4.1.

⁸⁰⁵ S. auch Battis 2023, S. 93: Das Gesetz könne »nur Anfang, nicht aber (vorläufiger) Abschluss der Regulierung von Lobbyismus auf Bundesebene sein«.

⁸⁰⁶ Nach Art. 13 Abs. 1 TRegVereinb ist jeweils ein Jahresbericht »über das Funktionieren des Registers im vorangegangenen Jahr« zu erstellen; dieser zielt aber nicht auf eine Evaluation und damit auch nicht auf eine fundierte praxisgestützte Einschätzung des Verhältnisses von Aufwand und Ertrag, s. zum notwendigen Inhalt Art. 13 Abs. 2 TRegVereinb. Für Kritik an begrenztem Nutzen und mangelnder Effizienz des Transparenzregisters u. a. im Hinblick darauf, dass die Registerdaten keine Angaben zu Treffen mit Vertretern der EU-Institutionen enthalten, während Informationen über Treffen der EP-Abgeordneten mit Interessenvertretern nur auf den Webseiten der jeweiligen Abgeordneten verfügbar sind und keine Möglichkeit besteht, diese Daten automatisiert in Kombination mit denen des Transparenzregisters zu analysieren, Ackerman u. a. 2023, S. 124. Praktiker der Recherche, die ich befragen konnte, haben allerdings auch dieses Register schon in seiner gegenwärtigen Gestalt mir gegenüber als durchaus nützlich eingeschätzt. Das EU-Transparenzregister ist nicht zu verwechseln mit den aufgrund der Geldwäschrichtlinie der EU in den Mitgliedstaaten einzurichtenden nationalen Transparenzregistern (s. für das deutsche Recht § 18 GwG) oder mit speziell für die Zwecke des Vergaberechts angelegten Registern wie dem Wettbewerbsregister gemäß dem 2017 in Kraft getretenen Wettbewerbsregistergesetz (dazu Fülling/Freiberg 2018; Haus/Erne 2017), in dem wettbewerbsrelevante Straftaten verzeichnet sind, und vorausgegangen, z. T. als »Korruptionsregister« bezeichneten derartigen Registern auf landesgesetzlicher Grundlage (vgl. Stoye 2012, S. 2012; zum nordrhein-westfälischen sog. Vergaberegister Lantermann 2007).

⁸⁰⁷ Vgl. zur allgemein und besonders in Deutschland »eher geringe(n) Anwendungsorientierung« der politikwissenschaftlichen Korruptionsforschung, die die Verf. u. a. darauf zurückführen, dass »zumindest viele der hierzulande an Hochschulen und Forschungsinstituten arbeitenden Politologen und Politologinnen stark praxisorientierte Studien als eher unwissenschaftlich ansehen und daher scheuen«, Wolf/Fütterer 2019, S. 114.

⁸⁰⁸ Ohne Erläuterung z. B. Einmahl/Erdmann 2021, S. 221 (wenn man davon absieht, dass hier das Vieraugenprinzip neben Kontrollen durch Stichproben erwähnt und damit beides voneinander unterschieden wird); Bräuer 2017, S. 10. *Ein wenig* nähere Erläuterungen kommen nicht selten vor, fallen aber unterschiedlich aus, nehmen nicht aufeinander Bezug und sind dementsprechend nicht mit einer vergleichenden Prüfung der Effizienz dieser oder jener Ausgestaltung verbunden. Für eine Erläuterung, der zufolge beim Vieraugenprinzip (in der Vergabepaxis) »neben dem Sachbearbeiter auch sein unmittelbarer Vorgesetzter Auftrag und Vergabevermerk mitzeichnet«, Döbbe 2022, S. 313 f., Rn. 941; ebenso fast wörtlich Ohrtmann 2022b, S. 433 Rn. 1414; anders – ohne *begriffliche*

Beschränkung auf Mitzeichnung durch *Vorgesetzte* – Aust 2022, S. 388 Rn. 1201; ebenso, aber mit der *Empfehlung*, es sollten möglichst Personen aus unterschiedlichen Hierarchieebenen beteiligt werden und der Zweitzeichner sollte der höheren Hierarchieebene angehören, zum »Mehraugenprinzip« Ohrtmann 2022a, S. 370 Rn. 1132 (immerhin mit knappen Erwägungen zur Ausgestaltung und mit einem Hinweis zur Effizienzfrage – Befürwortung von Ausnahmen in Bagatellfällen – ebd. Rn. 1134); gegenteiliger Ansicht – für »echtes« Mehraugenprinzip in Gestalt einer Mitprüfung durch Sachbearbeiter auf gleicher Ebene, weil ein Vorgesetzter nur stichprobenartig prüfen könne –, Sorgatz 2021, S. 321 (mit dem Eingeständnis, dass die »echte« Variante in der Praxis oftmals aus personalwirtschaftlichen Gründen gar nicht realisierbar sei); für ein Vieraugenprinzip, dem zufolge kein bedeutsamer Prozess »allein von einer einzelnen Person verantwortet« werden darf, Erdmann 2021, S. 247; für ein *organisatorisches* Vieraugenprinzip, welches »in Erweiterung des Grundgedankens der Prüfung durch eine weitere Person« besage, dass diese einer anderen Organisationseinheit angehören müsse, Auer 2022, S. 394 Rn. 1225. Recht unbestimmt und wenig flexibel z. B. § 11 KorruptionsbGNW, der unter der Überschrift »Vieraugenprinzip« vorsieht: »Die Entscheidung über die Beschaffung von Leistungen, deren Wert 500 Euro ohne Umsatzsteuer übersteigt, ist von mindestens zwei Personen innerhalb der öffentlichen Stelle zu treffen. In sonstigen korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten soll entsprechend verfahren werden.«

⁸⁰⁹ Für Beispiele s. M. Meyer 2017b, S. 134, 139, auch zu vorkommenden Ablehnungen aus moralistischen Gründen, d. h. weil der Einsatz des Instruments als eine Misstrauensbekundung persönlich genommen wird.

⁸¹⁰ Vgl. dagegen z. B. Einmahl/Erdmann 2021, S. 221, die »Vieraugenprinzip sowie Kontrollen durch Stichproben« nebeneinanderstellen und damit bloß stichprobenartige Überprüfungen nicht dem Vieraugenprinzip zuordnen. In der Praxis sind stichprobenartige Überprüfungen auch durchaus verbreitet, s. für die öffentliche Verwaltung mit Bezugnahme auf eine Studie von PwC (PricewaterhouseCoopers) Bräuer 2017, S. 12.

⁸¹¹ Cremer 2008, S. 180, mit Hinweis darauf, dass es nicht nur um »direkte« Kosten in Gestalt z. B. der Gehälter zusätzlicher Amtsträger geht, sondern auch um indirekte Kosten durch Inflexibilisierung, die effizientes Handeln unmöglich machen, und durch Einschränkung von Rechten.

⁸¹² S. für Deutschland das Geldwäschegesetz. Für anstehende Änderungen im Unionsrecht s. das dort beschlossene Vorschriftenpaket (Rat der Europäischen Union 2024b, mit Links zu den einzelnen beschlossenen Rechtsakten). Zu Regelungen auf internationaler Ebene Rose-Ackerman/Palifka 2016, S. 508 ff.

⁸¹³ Zur Überforderung der für die Weiterbearbeitung von Meldungen zuständigen Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen (kurz: *Financial Intelligence Unit*, FIU), die 2022 zum Rücktritt des Behördenchefs führte, Klaubert 2023b; s. auch, zu Verbesserungsvorschlägen des aktuellen Chefs der Behörde, Slodczyk 2014. Zum immensen Aufwand bei der Umsetzung des Geldwäschegesetzes auch Böling/Wende 2023; zu den immensen Kosten der (aus Übervorsicht oder zum Zweck des Zuschützens der Behörden allerdings auch über das Notwendige hinausgetriebenen) Geldwäsche-Berichterstattung auch Bullough 2023, S. 189 f.

⁸¹⁴ Über die spektakulären Dimensionen der kürzlich durch Verhaftung von mehr als einem Dutzend Akteuren publik gewordenen Geldwäscheaktivitäten, die sich aufgrund der dafür günstigen rechtlichen Rahmenbedingungen in Deutschland konzentrierten, wurde in allen reichweitestarken Medien berichtet. Zu diesem Fall und zu der aus diesem Anlass von der deutschen Steuergewerkschaft erhobenen Forderung, für Bargeldgeschäfte eine Obergrenze von 1.000 € einzuführen, s. statt vieler Klaubert 2023b. Zu Deutschland als »Geldwäscheparadies« Slodczyk 2024 (auch zu sich abzeichnendem effizienterem Betrieb der *Financial Intelligence Unit* unter ihrem gegenwärtigen Chef Daniel Thelesklaf und zu ins Auge gefassten Verbesserungen u. a. der Behördenorganisation); Transparency International Deutschland e.V. 2020, S. 4 ff.; Balsler 2022; näher zu den Problemen in Deutschland Transparency Deutschland e.V. 2021.

⁸¹⁵ § 16a Geldwäschegesetz (GwG).

816 Zum kontroversen Vorschlag der Bundesinnenministerin Baleser/Schreiber 2022. Für die genannten ausländischen Beispiele s. die Zusammenstellung für die Mitgliedstaaten der EU bei Europäisches Verbraucherzentrum Deutschland 2024 (dort auch Beispiele für Länder, in denen Bargeldobergrenzen nur für Transaktionen gelten, an denen ein Unternehmen beteiligt ist); einzelne Beispiele auch z. B. bei Linke 2023; für die Heraufsetzung des Höchstbetrages in Italien (wo Erschwerungen der dort besonders verbreiteten Steuerhinterziehung wenig populär sind und die rechten Parteien traditionell mit dem Versprechen auf Stimmenfang gehen, den Wunsch nach ungestörter Fortsetzung illegaler Praktiken zu bedienen) unter der Regierung Meloni (zum 1.1.2023) Maroscia 2022; Klaubert 2023b.

817 Art. 80 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2024/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. Mai 2024 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems für Zwecke der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung, ABL L 2024/1624 v. 19.6.2024 (gem. Art. 90 tritt die Verordnung im Wesentlichen – auch in dem hier interessierenden Punkt – am 10.7.2027 in Kraft). Nach Anhörung der EZB können die Mitgliedstaaten gemäß Art. 80 Abs. 2 niedrigere Grenzwerte festsetzen. Ebenso bereits der Vorschlag der Kommission für eine Verordnung zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems für Zwecke der Geldwäsche oder der Terrorismusfinanzierung, Europäische Kommission 2021, Art. 59 Abs. 1, 2. Nachdem im Parlament für eine Absenkung auf 7.000 € plädiert worden war, hatte man sich dann doch auf 10.000 € geeinigt, s. Rat der Europäischen Union 2024a.

818 S. zum Beispiel für wünschenswerte größere Transparenz des im Rahmen des 2017 beschlossenen globalen Austauschs von Finanzdaten, die bislang nur für Steuerzwecke genutzt werden dürfen, aber auch darüber hinaus für Zwecke der Kriminalitäts- und speziell der Korruptionsbekämpfung nutzbar wären, EUTAX Observatory 2023, S. 87f. Zu größerer Transparenz der Politikfinanzierung als erfolgreich genutztem Mittel der Reduktion politischer Korruption in Japan Carlson 2016, S. 116f., 119f. Zur Reduktion richterlicher Nebentätigkeiten, die Probleme richterlicher Unabhängigkeit aufwerfen können, durch Transparenz s. o. Text m. Fn. 589 bis 622. Zu Transparenz als geeignetes Regulativ in Grauzonen Wolf 2023, S. 211 f. Zu den Wirkungsmöglichkeiten von Transparenz mit Beispielen auch Mungiu-Pippidi 2023, S. 57 ff.; zur Abhängigkeit der Wirkung von Vermögensklärungen davon, dass sie öffentlich zugänglich sind, Mungiu-Pippidi (Hrsg.) 2023, S. 35. Voraussetzung einer wohltätigen Wirkung von Transparenz ist, dass die Verhaltensregeln, deren Einhaltung transparent gemacht wird, ihrerseits nicht unweckmäßig einengend (überformalisiert) ausgestaltet sind; s. zu anderenfalls naheliegenden ineffizienten Anpassungs- oder Ausweichreaktionen, die mitbedacht werden müssen, Osrecki 2021, S. 199 ff.

819 Oben Text m. Fn. 185. S. auch z. B. zu langjähriger Blockade der Informationsfreiheitsgesetzgebung des Bundes u. a. mit dem unzutreffenden Argument, sie würde zur Lahmlegung der Verwaltung führen, Schoch 2016, S. 114 f. Rn. 255 ff.; S. 154 Rn. 345 (dort S. 183 f. Rn. 404 f., m. w. N., auch zu unterschiedlichen Beurteilungen der bundesbehördlichen Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes). Weitere Beispiele für reformbedürftige Intransparenzen im deutschen Recht nachfolgend im laufenden Abschnitt. Zur deutschen Arkantradition und zu deren Nutzung als Argument für ihre Aufrechterhaltung kritisch Wegener 2006, S. 4 ff., 31 ff., u. passim; zur Geschichte der Arkanpolitik Beiträge in Voigt (Hrsg.) 2017, S. 33 ff. Für Publizität als Regel, Intransparenz als begründungsbedürftige Ausnahme unter dem Demokratieprinzip Wegener 2008, S. 391 ff.; Watzinger 2022, S. 71 ff.; Knobloch 2017, S. 2012 f.

820 Jüngst hat der EuGH seine zuvor außerordentlich strenge Rechtsprechung zur Vorratsdatenspeicherung differenzierend ein Stück weit gelockert mit einem Urteil, dem zufolge eine anlasslose Vorratsdatenspeicherung von IP-Adressen (auf die dann aus konkretem Anlass zu Ermittlungszwecken zurückgegriffen werden kann) nicht mehr ausschließlich zur Bekämpfung *schwerer* Kriminalität zulässig ist, s. EuGH, Urt. v. 30.4.2024, Rs. C-470/21, Rn. 77 ff., m. w. N. auch zur vorausgegangenen Judikatur. Zur Rechtsprechung von BVerfG und EuGH betr. die Vorratsdatenspeicherung von Telekommunikationsverkehrsdaten Puschke 2024, S. 24 f.; Roßnagel 2022, S. 650 ff.; Petri 2021, S. 494 ff.; Durner 2020, Rn. 257 ff. zu Art. 10 GG; Marsch 2016. Unangemessene Rigorosität bei diesem Thema wird begünstigt durch das Naheliegende der Verwechslung von »anlasslos« mit

»grundlos«. Für den Verzicht auf konkrete Anlässe für eingreifende Maßnahmen kann es sehr gute Gründe geben, insbesondere für Konstellationen, die so beschaffen sind, dass Maßnahmen bei auftretendem konkreten Anlass nicht mehr wirksam getroffen werden können, wenn nicht Voraussetzungen dafür schon vor Auftreten des konkreten Anlasses geschaffen wurden.

⁸²¹ Für die Rechtsprechung des EuGH zur Vorratsdatenspeicherung s. o. Fn. 819. Für die Unterbelichtung der Bedeutung von Transparenz zur Bekämpfung von Korruption und organisiertem Verbrechen s. neben der nachfolgend im Text angeführten Entscheidung auch EuGH, Urt. v. 22.11.2022, Rs. C-37/20 und C-601/20, wonach die in der Geldwäscherichtlinie der EU vorgesehene voraussetzungslose öffentliche Zugänglichkeit für jedermann von Daten, die Aufschluss über die tatsächlichen Eigentümer von Unternehmen geben, die Rechte aus Art. 7 und Art. 8 Abs. 1 der EU-Grundrechtecharta auf Achtung des Privat- und Familienlebens und Schutz ihrer personenbezogenen Daten über das erforderliche Maß hinaus beeinträchtigen. Dabei wird vernachlässigt, dass gerade die allgemeine Zugänglichkeit der Daten eine wesentliche Voraussetzung kostengünstiger Aufdeckung und hohen Aufdeckungsrisikos bei falschen oder unvollständigen Angaben bietet (die resultierende Untergewichtung des Transparenzanliegens und der damit verfolgten Ziele beruht hier also nicht, jedenfalls nicht unmittelbar und erklärtermaßen, auf einer Wertung, sondern auf unzureichender Erfassung von Tatsächlichem); mit Recht kritisch daher Hoheisel-Gruhler, S. 16; a. A. – ohne die Prämisse der Entscheidung, die allgemeine Öffentlichkeit des Registers sei ohne Zusatznutzen, zu hinterfragen – Radtke 2022. Als jüngstes Beispiel für den deutschen Datenschutz-overkill s. z. B. Henrich/Langer 2024, betr. die aus Datenschutzerwägungen knapp gehaltenen Datenspeicherungen der Justiz zu Strafverfahren als Grund dafür, dass eine IT-basierte Feststellung der Strafvollstreckungsfälle, für die die Amnestieregelung des Cannabisgesetzes gilt, nicht möglich und daher eine händische Auswertung von Zehntausenden Akten notwendig sei; s. auch Engel 2024. Zur Bedeutung des interbehördlichen Informationsaustauschs für eine effiziente und trotz begrenzter Ressourcen effektive Strafverfolgung im Bereich der Korruption Bannenberg 2025, S. 921, Rn. 120, m. w. N.

⁸²² EuGH, Urt. v. 1.8.2022, Rs. C-184/20, Rn. 116.

⁸²³ Ebd., Rn. 89.

⁸²⁴ BVerfG, Beschl. v. 1.12.2021 – 2 BvR 2080/21 –, Rn. 5, juris; BVerfG, Beschl. v. 23.5.2013 – 2 BvR 2129/11 –, Rn. 16, juris.

⁸²⁵ Ein Grundrechtsträger kann »nicht verlangen, dass unbegrenzt personelle und sonstige Mittel aufgewendet werden, um Beschränkungen seiner grundrechtlichen Freiheiten zu vermeiden«, BVerfG, Beschl. v. 1.12.2021 – 2 BvR 2080/21 –, Rn. 5, juris; BVerfG, Beschl. v. 23.5.2013 – 2 BvR 2129/11 –, Rn. 16, juris, jew. m. w. N.

⁸²⁶ Zu dieser und anderen allgemeinen und speziell Covid-19 betreffenden Maßnahmen des Infektionsschutzes §§ 28 ff. IfSG. Auch im Zusammenhang mit dem Infektionsschutzrecht ist allerdings die von einer Art Verachtung für »bloße« Vollziehbarkeitsgesichtspunkte geprägte Ansicht anzutreffen, die der EuGH hinsichtlich der obligatorischen Transparenz der Interessenerklärungen an den Tag gelegt hat, s. z. B. Enders 2023: »Nicht alles, was irgendwie hilfreich erscheint, ist auch nötig. Darum mögen in der Ausnahme-situation der Pandemie gute Gründe für Maskenpflicht und Abstandsgebote sprechen. Verhängt man allerdings flächendeckend Ausgangssperren, weil es zusätzlichen Kontrollaufwand fordern würde, die Einhaltung sachdienlicher Regeln im Einzelfall zu kontrollieren, dann wirft man den seit Langem etablierten, bewährten und in den Beratungen zum Grundgesetz nach einer Zeit der Freiheitsunterdrückung sehr präsenten Grundsatz über Bord, dass im Rechtsstaat allein die Vermeidung sachlichen und personellen Aufwands Grundrechtseingriffe nie zu rechtfertigen vermag.« Über die Reichweite der während der Pandemie verhängten Ausgangssperren kann man sich zweifellos streiten. Aber wie stellt der Kollege sich denn eine wirksame Kontrolle von Menschenmengen in einer Fußgängerzone daraufhin, ob da jemand Corona-Infiziertes unterwegs ist und nicht genügend Abstand von seinen Mitmenschen hält, im Wege des Einsatzes von mehr Ordnungskräften, als tatsächlich verfügbar waren, praktisch vor?

827 Zum einschlägigen Unionsrecht Alexander 2024, Rn. 4 ff.; Kalbfus 2024, Rn. 165 ff; der Umsetzung der Geldwäscherichtlinie der EU (Richtlinie 2016/43) dient das Gesetz zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen v. 18.4.2019. Zum einfachgesetzlichen Schutz durch Vorschriften, nach denen gesetzliche Informationsansprüche durch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse begrenzt werden, näher Schoch 2023, S. 251 ff. Zum verfassungsrechtlichen Schutz von Geschäftsgeheimnissen als Ausprägung der Berufsfreiheit BVerfGE 115, 205 (229 ff.); 137, 185 (255 ff., Rn. 181 ff.); zu Rechtsprechung und Literatur, die diesen Schutz bei Art. 14 GG (Eigentumsgrundrecht) oder bei Art. 2 Abs. 1 GG (allgemeines Persönlichkeitsrecht) verorten, näher Kalbfus 2024, Rn. 169 ff.

828 S. dazu, dass es eines Kommissionsbeschlusses zur Erhebung einer Vertragsverletzungsklage bedurfte, um den deutschen Gesetzgeber zum Erlass des Hinweisgeberschutzgesetzes zu bewegen, o. Text m. Fn. 322 f.

829 S. o. Fn. 819.

830 S. für Ansprüche der Presse aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG BVerwG, Urt. v. 20.2.2013 – 6 A 2/12 –, BVerwGE 146, 56, Rn. 29 ff.

831 Beispiele für die Hindernisse, auf die infolge der Defizite des geltenden Informationszugangsrechts und seiner praktischen Anwendung zivilgesellschaftliche Bemühungen um Aufklärung im Zusammenhang mit dem Diesel-Skandal gestoßen sind, bei Bäumer 2022, S. 270; für absurd und rechtswidrig inhaltende Bearbeitung von Anfragen nach dem Umweltinformationsgesetz bei Corbach 2016, S. 90 ff.; für die des Öfteren anspruchseinengende Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts Schoch 2021, S. 3 ff. Größtenteils reale oder realen Fällen nachgebildete Beispiele für restriktive Verwaltungspraktiken bei Mecklenburg/Pöppelmann 2009 (Suchwort »Fallbeispiel«).

832 Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)/Bündnis 90/Die Grünen/Freie Demokratische Partei (FDP) [2021], S. 9. Zu diesem Vorhaben und zum laut Koalitionsvertrag gleichfalls geplanten Rechtsanspruch auf »Open Data« Richter 2023, S. 159 ff. Die proaktive Bereitstellung von Daten durch amtliche Stellen entspricht einem Trend; zum Stand der Entwicklung in Bezug auf unterschiedliche Informationstypen in den OECD-Staaten s. OECD 2024, S. 59.

833 Für Kritik aus der Fraktion der Grünen daran, dass Innenministerin Faeser bis Ende Mai 2023 noch nicht einmal Eckpunkte für ein solches Gesetz vorgelegt hatte, s. Tillack 2023. Zu moralistischer Ablehnung eines solchen Gesetzes o. Text m. 683.

834 S. z. B. zur deutschen Bremsenrolle auf europäischer Ebene in Fragen der Transparenz Schumann 2013 (betr. Finanzverhältnisse im Zusammenhang mit der Geldwäschekämpfung); Der Spiegel 2017 (betr. Lobbyismus); Gammelin/Mühlauer 2019 (betr. Steuertransparenz).

835 Neben dem hohen Transparenzniveau spielt für das niedrige Korruptionsniveau in diesen Ländern die historisch frühzeitige Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für einen rechtsgebundenen, meritokratischen und nicht auf Zuwendungen Dritter angewiesenen öffentlichen Dienst eine Rolle, s. für Schweden Bågenholm 2018; für Dänemark Frisk Jensen 2018.

836 Für den diesbez. Kostenvorteil der elektronischen Datenverfügbarkeit und Vorgangsbearbeitung auch Mittag 2023, S. 30 Rn. 5.

837 Für ein Beispiel s. o. Text m. Fn. 618 ff.

838 Herr u. a. 2017, S. 187; für die Annahme, dass der Rückgang mit großer Wahrscheinlichkeit auf die Einführung des Transparenzportals zurückzuführen sei, S. 194. Die Erfassung war dabei insofern ungenau, als telefonische Anfragen und Auskünfte nicht systematisch als Anträge nach dem Gesetz dokumentiert wurden, ebd. S. 188; für die Vermutung, dass die proaktive Veröffentlichung die Zahl der Anfragen reduziert habe, auch Kubicek 2020, S. 181. Man wird allerdings annehmen können, dass auch die Zahl solcher telefonischen Anfragen nach Eröffnung des Transparenzportals zurückgegangen ist und verbleibende Anfragen zu einem erheblichen Teil einfacher als vorher, nämlich mit Hinweis auf das Transparenzportal, zu beantworten waren. Das Hamburgische Transparenzportal hat durchaus auch eigens das Portal betreffende Frageaktivitäten ausgelöst (s. Herr u. a. 2017, S. 66 f., 92 ff.). Diese betreffen aber laut Auskunft eines befragten Experten (m/w) über-

wiegend das Fehlen von dort gesuchten Informationen (Herr u. a., ebd. S. 93 f.); insgesamt berichteten befragte Verwaltungsangehörige weit überwiegend von einem geringen oder eher geringen Mehraufwand durch das Gesetz (Herr u. a., ebd. S. 88 f.). In Deutschland wird gegen weiterreichende anspruchserfüllende behördliche Pflichten zur antragsunabhängigen Bereitstellung von Informationen vor allem eine drohende Überlastung der Verwaltung, u. a. durch querulatorische Anfragen, ins Feld geführt, s. dazu Richter 2023, S. 162. Die oben wiedergegebene hamburgische Erfahrung bestätigt diese Befürchtung nicht (s. auch Redelfs 2022, S. 266). Dasselbe gilt für die Befürchtung unverhältnismäßiger Kosten, s. am Beispiel des Hamburgischen Transparenzgesetzes Redelfs 2022, S. 266 (S. 266 f. auch zur intensiven Nutzung des Transparenzportals sowohl durch die Bürger als auch – was für administrative Effizienzgewinne im Vergleich zum vorherigen Zustand spricht – durch die Verwaltung selbst). Von den im Rahmen der Evaluation befragten hamburgischen auskunfts- bzw. veröffentlichungspflichtigen Stellen gab nur ein verschwindend geringer Teil (drei) an, die Kosten/der Aufwand für das Gesetz seien – auch wenn es seinen Zweck erreiche – zu hoch (Herr u. a. 2017, S. 239; inwieweit diese seltene Einschätzung sich auf Auskunfts- oder proaktive Publikationspflichten bezog, ist nicht ersichtlich).

⁸³⁹ Nur in einzelnen Bundesländern (Hamburg, Rheinland-Pfalz, Thüringen und Sachsen) gibt es bislang »Transparenzgesetze«, so die üblich gewordene Bezeichnung für novellierte gesetzliche Regelungen, die den Informationszugang im Verhältnis zu den als »Informationsfreiheitsgesetze« firmierenden Vorläuferregelungen erweitern und insbesondere erweiterte Pflichten zu routinemäßiger, antragsunabhängiger Veröffentlichung von Dokumenten vorsehen. Die solcherart erweiterten antragsunabhängigen Informationspflichten sind aber auch in den Transparenzgesetzen z. T. nur als objektivrechtliche (ohne korrespondierenden Rechtsanspruch der Bürger) vorgesehen und daher nicht einklagbar, s. für das Hamburgische Transparenzgesetz Maatsch/Schnabel 2021, S. 3 f., Rn. 5, m. w. N. zur kontroversen Diskussion der betreffenden Regelungen; anders § 2 Abs. 1 LTranspG(RhPf) (dazu Heinemann 2019, S. 20), und § 1 Abs. 1 SächsTranspG (dazu Mittag 2023, S. 33 Rn. 11). Zu diesen Gesetzen Richter 2023, S. 159, 165 ff.; zur nicht zu einem Gesetzentwurf gediehenen Ankündigung des Koalitionsvertrages für die 20. Wahlperiode, ein Transparenzgesetz auf Bundesebene zu erlassen, s. o. Text bei Fn. 832. Einstweilen haben nur zivilgesellschaftliche Organisationen einen Gesetzentwurf erarbeitet, s. Zivilgesellschaftliches Bündnis für ein Transparenzgesetz [2022]; der Entwurf sieht u. a. eine erhebliche Ausweitung der routinemäßig zu veröffentlichenden Informationen vor (§ 6). Das E-Government-Gesetz sieht vor, dass die Behörden des Bundes mit Ausnahme der Selbstverwaltungskörperschaften unbearbeitete maschinenlesbare Daten, die sie zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben erhoben haben oder durch Dritte in ihrem Auftrag haben erheben lassen, zum Datenabruf über öffentlich zugängliche Netze bereitstellen; dies gilt aber nur mit erheblichen Einschränkungen, und vor allem begründet auch hier die betreffende Regelung ausdrücklich keinen *Anspruch* auf Bereitstellung dieser Daten, kann also nicht von Bürgern im Klageweg durchgesetzt werden, s. i. E. § 12a EGovG; dazu und zu den vereinzelt analogen, teilweise noch schwächer ausgestalteten landesrechtlichen Regelungen Richter 2023, S. 163 f.

⁸⁴⁰ GRECO 2022b, S. 3.

⁸⁴¹ GRECO 2022b, S. 4.

⁸⁴² Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat 2021 (im Folgenden: BMI 2021).

⁸⁴³ Die Wertgrenze für Geschenke, die nicht meldepflichtig sind und kostenfrei privat behalten werden können, liegt mit 150 € (BMI 2021, S. 11) weit über den für Beamte und Tarifbeschäftigte üblichen Wertgrenzen, s. z. B. Glinder 2020, S. 100 Rn. 104 (»häufig zwischen 5 bis 40 Euro«); für die kommunale Ebene M. Meyer 2017a, S. 130 (in der Regel zwischen 2,50 und 20 Euro); für eine Null-Euro-Grenze für Geschenke – zu denen angemessene Bewirtung bei Dienstgeschäften (Tasse Kaffee, einfaches Mittagessen) oder einfache sozial übliche Werbegeschenke wie die Versorgung mit Kugelschreiber und Schreibblock bei Besprechungen oder Tagungen jedoch nicht gezählt werden, wohl aber Dankbarkeitsgeschenke – Einmahl 2021, S. 273 ff. Die Orientierungshilfe verweist auf die zu § 5 Abs. 3 BMinG vom Bundeskabinett am 20. November 1984 beschlossene Verfah-

rensregelung, die ihr als Anlage 5 beigelegt ist. Diese sieht vor, dass über die Verwendung mitteilungsspflichtiger Geschenke an Mitglieder und ehemalige Mitglieder der Bundesregierung auf Vortrag des Chefs des Bundeskanzleramts die Bundesregierung entscheidet. Kriterien für diese Entscheidung werden nicht genannt. Die Bundesregierung kann demnach frei entscheiden, dass auch ein höherwertiges Geschenk behalten werden darf. Zurück zum Haupttext der »Orientierungshilfe«: Die Annahme von Eintrittskarten zu Veranstaltungen unterliegt nicht den für Geschenke geltenden Beschränkungen, soweit sie »im Rahmen dienstlicher Tätigkeit« erfolgt. Wenn »mit einem Veranstaltungsbesuch Dienstpflichten wahrgenommen werden«, sei aber wichtig, dass die Eintrittskarten nicht von einem privaten Sponsor bezahlt werden. »MBReg oder PSt« – merke: Abkürzung erspart das Gendern – »sollten nicht in der Lounge eines Sponsors sitzen, sondern im Bereich der bereitgestellten Ehrenplätze«, und es sollte »äußerlich erkennbar sein, dass ein MBReg oder PSt dienstliche Aufgaben wahrnimmt. Hierzu gehören entsprechende Kleidung und ggf. das Fernhalten von Familienmitgliedern und Freunden aus unmittelbarer Nähe zum Tribünenplatz« (BMI 2021, S. 11 f.). Von Einladungen zu Reisen und von ähnlichen Bonbons, deren Annahme bei Funktionsträgern außerhalb der Politik strengen Regeln unterliegt, ist in der »Orientierungshilfe« nicht die Rede. Dass diese unter die Regelung für Geschenke fallen, versteht sich zumindest nicht von selbst.

⁸⁴⁴ Engels 2019 (zu den erstgenannten Kritiken insbes. S. 175 ff; zu den Vorgängen um den Bundespräsidenten Wulff S. 333 ff. (334)); zu Informationsüberflutung als Problem auch August 2024, S. 27.

⁸⁴⁵ S. zu internationalen Handelsabkommen Lübbe-Wolff 2016a; knapper und in deutscher Sprache dies. 2016b.

⁸⁴⁶ Text m. Fn. 674 ff (681 ff.).

⁸⁴⁷ Zur Notwendigkeit entsprechender Regularien s. schon oben Text m. Fn. 65.

⁸⁴⁸ Öffentlich gewordenen Akten zufolge soll Ihre Majestät zu ihrem Staatsbesuch in Deutschland 1978 als Geschenk zwei Pferde von näher beschriebener Beschaffenheit gewünscht haben, deren Beschaffung dann mit umgerechnet 60.000 € zu Buche schlug (Wiegrefe 2023; Redaktionsnetzwerk Deutschland 2023).

⁸⁴⁹ Dazu und zu vergeblichen diesbezüglichen Anfragen an das Bundespräsidialamt s. o. Fn. 65.

⁸⁵⁰ Zu unterschiedlichen »Transparenzkulturen« in Europa Boysen 2009, S. 216 f. Besonders ausgeprägt ist die Kultur hoher Transparenz in Nordeuropa. Exemplarisch steht dafür Schweden, wo die Tradition der Transparenz staatlicher Informationsbestände ins 18. Jahrhundert zurückreicht (»Druckfreiheitsverordnung« von 1766); publik sind dort sogar Steuerbescheide (näher Niederdorf 2009, S. 27 ff.; das schon frühzeitig vergleichsweise niedrige Korruptionsniveau in Schweden wurde auch durch andere Faktoren wie die frühzeitige intensive Befassung mit förderlichen Rahmenbedingungen für den öffentlichen Dienst sowie die Schaffung der Institution des Ombudsmann – beides im frühen 19. Jahrhundert – gefördert, s. Bågenholm 2018, S. 243 ff., 247 f.).

⁸⁵¹ Aus den früheren Abschnitten s. zu Transparenzdefiziten in Deutschland und/oder auf EU-Ebene Text m. Fn. 406 und nach Fn. 411 (betr. Vertraulichkeit von Stellungnahmen des Ethikgremiums der EU-Institutionen); Text m. Fn. 417 ff. und Text m. Fn. 681 ff. (betr. Vermögenstransparenz bei Politikern und öffentlich Bediensteten); Text m. Fn. 482 ff. (betr. Verträge zur Übertragung öffentlicher Aufgaben); Fn. 543 (betr. Interessenkonflikte in politikberatenden Gremien); Text m. Fn. 542 (betr. Drittmittelforschung und deren Ergebnisse); Text m. Fn. 555 ff. (betr. finanzielle Verhältnisse und dadurch möglicherweise bedingte Abhängigkeiten bei NGOs); Text m. Fn. 589 ff. (betr. Nebentätigkeiten von Richtern); Text m. Fn. 742 (betr. Zuwendungen an Mandatsbewerber, die noch kein Mandat innehaben); Text m. Fn. 743 ff. (betr. Parteispenden über Fördervereine). S. auch Fn. 263 zur Vernachlässigung von Transparenz im Rahmen der Konditionalitäten für einen EU-Beitritt.

⁸⁵² Su OVG Berlin-Brandenburg, Urt. vom 4.4.2024 – 6 B 18/22 –, juris, dem zufolge der Bundespräsident bei der Ausübung seines Begnadigungsrechts funktionell nicht als Behörde, sondern als Verfassungsorgan handelt und daher ein rechtlicher Auskunftsan-

spruch nicht besteht; ebenso die Vorinstanz, VG Berlin, Urt. v. 14.10.2022 – 27 K 285/21 –, juris; kritisch dazu Kolter 2024 (s. auch, zur Unanwendbarkeit des Informationsfreiheitsgesetzes auf Akte, die der Bundespräsident in seiner Funktion als Staatsoberhaupt in Ausübung seiner allgemeinen Repräsentations- und Integrationsaufgaben vornimmt, BVerwG, Urt. v. 9.11.2023 – 10 C 4/22 –, juris). Kritik an der Intransparenz der präsidentiellen Begnadigungspraxis wird sich leicht mit schon lange virulenter Kritik am Gnadenrecht des Bundespräsidenten als solchen (s. statt vieler Hoven 2021: »antiquiertes Majestätsrecht«) verbinden. Diese Kritik verkennt eine wichtige, keineswegs obsolet gewordene Funktion des Begnadigungsrechts als Instrument einer Milde, auf die nicht gerechnet werden und die daher ohne problematische Schwächung der Präventionswirkung des Strafrechts geübt werden kann (näher Lübbe-Wolff 2017a, S. 33 ff., m.w.N. zur Diskussion). Befürwortung des Gnadenrechts impliziert aber keine Befürwortung intransparenter Ausübung.

⁸⁵³ In einem Verfahren, in dem es um den Antrag eines Journalisten auf Zugang zu den Ergebnisberichten des Bundesrechnungshofs (BRH) zur Prüfung u. a. von Parteistiftungen ging, bestätigte das Bundesverwaltungsgericht einen Anspruch des Journalisten nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG), BVerwG, Urt. v. 15.11.2012 – 7 C 1/12, juris. Nachdem Überlegungen, daraufhin die gesetzlichen Grundlagen zu ändern, zunächst kurzzeitig im Sande verlaufen waren, machte der Gesetzgeber dann Nägel mit Köpfen und änderte die Bundeshaushaltsordnung (BHO) – bei der es sich nicht um eine Verordnung, sondern um ein Gesetz handelt – dahingehend, dass der BRH Dritten Zugang zu seinen Prüfergebnissen gewähren *kann*, und also gerade nicht *muss* (§ 96 Abs. 4 BHO). Indizien sprechen dafür, dass dies durch einen Antrag des Journalisten Hans-Martin Tillack auf Zugang zu Informationen über die Prüfung der Fraktionen des Bundestages veranlasst war (Tillack 2014b). Die Änderung erfolgte durch Art. 2 des Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und der Bundeshaushaltsordnung v. 15.7.2013, BGBl. I S. 2395. Die Änderung war im Gesetzentwurf des Bundesrats (BR-Drucks. 309/13) nicht enthalten; sie beruhte auf der Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses vom 12. Juni 2013 (BTDRs. 17/13931). Die Begründung dieser Beschlussempfehlung erwähnt das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 15.11.2012 nicht; sie erweckt stattdessen den unzutreffenden Eindruck, mit der Ergänzung werde der Zugang zu Prüfungsergebnissen und Berichten des Bundesrechnungshofs nur »klargestellt und konkretisiert« (S. 4). Es handelt sich hier um eine offenkundige Verschleierung des Sinns der Regelung (s. auch Schoch 2016, S. 116 Rn. 266: In der Sache könne »keine Rede davon sein«, dass die Rechtslage hier lediglich klargestellt oder konkretisiert werde). Hans-Martin Tillack wurde auf die Gesetzesänderung erst aufmerksam, als sein Informationsantrag unter Berufung auf die Neuregelung abgelehnt wurde (Tillack 2014b; für die inzwischen auch vom BVerwG bestätigte Annahme, § 96 Abs. 4 BHO gehe als Spezialregelung den Regelungen des IFG vor und schließe damit einen Informationsanspruch aus, BVerwG Urt. v. 22.3.2018 – 7 C 30/15; Urt. v. 28.10.2021 – 10 C 5/20); ebenso die h. M. in der Literatur, Nebel 2022, Rn. 5 zu § 96 BHO; K.-A. Schwarz 2019, Rn. 10f. zu § 96 BHO; Greve 2014, S. 277). Seinen Zweck, eine kritische Diskussion im laufenden Gesetzgebungsverfahren zu verhindern, hatte das Verschleierungsmanöver also erfüllt. Kritisch zu dem Vorgang Richter 2020, S. 173 ff.; Röttger 2017; Staudt 2014; Reyher 2014; Tillack 2014b. Für Verfassungswidrigkeit des § 96 Abs. 4 BHO mangels Initiativrechts des Haushaltsausschusses Rossi 2014, S. 679; Schoch 2016, S. 119 Rn. 267. Das Bundesverwaltungsgericht konnte dagegen in einem späteren Verfahren, ohne die (auch für Bundestagsabgeordnete, die an der Diskussion in den zuständigen Ausschüssen nicht beteiligt waren) irreführende Begründung der Beschlussempfehlung zu thematisieren, Mängel des Gesetzgebungsverfahrens, die zur Ungültigkeit der Neuregelung geführt hätten, nicht erkennen, BVerwG Urt. v. 22.3.2018 – 7 C 30/15. Das dem BRH mit § 96 BHO eingeräumte Ermessen ist im Übrigen unvereinbar mit seiner verfassungsrechtlichen Pflicht (BVerfGE 80, 188, 214), die Ergebnisse seiner Prüfungen, soweit es sich um Beanstandungen handelt, in die jährliche Berichterstattung gem. Art. 114 Abs. 2 Satz 3 GG aufzunehmen (Tillack 2014a; zur Öffentlichkeit dieser Berichterstattung s. weiter o. in dieser Fn.). Öffentlich – im Internet – zugänglich zu machen sind nach § 99 Satz 3 BHO Berichte zu Angelegenheiten von besonderer Bedeutung.

Die öffentliche Zugänglichkeit der gem. Art. 114 Abs. 2 Satz 3 jährlich u. a. dem Bundestag vorzulegenden Rechnungshofberichte, s. auch § 97 BHO und § 46 HGrG, ist in § 97 Abs. 5 BHO vorgesehen und zugleich auch verfassungsrechtlich vorgegeben (BVerfGE 80, 188, 214; K.-A. Schwarz 2024, Rn. 102 zu Art. 114 GG, m.w.N.; aus BVerfGE 92, 130, 134 ff. ergibt sich nichts Gegenteiliges). Solange allerdings als Ermessenssache betrachtet wird, welche Prüfungsergebnisse in diesen Bericht eingehen und welche nicht, genügen die begrenzten einfachgesetzlich vorgesehenen Publizitäten schwerlich den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Zum Umgang der Fraktionen mit den ihnen zugewiesenen Bundesmitteln hat der BRH im Jahr 2021 einen Bericht nach § 99 BHO veröffentlicht, s. Bundesrechnungshof 2021; beanstandet wird darin u. a. das Fehlen von Sanktionsmöglichkeiten im Falle zweck- und damit rechtswidriger Mittelverwendung, ebd. S. 3 f.

⁸⁵⁴ Antwort der Bundesregierung auf eine parlamentarische Anfrage der Fraktion DIE LINKE und einiger ihrer Abgeordneten, BTDrucks. 20/8509, S. 2, Antwort auf Fragen Nr. 3 und Nr. 4, die Bezug nehmen auf die in Frage Nr. 1 angesprochenen Institutionen, die sicherheitspolitische Beratung für die Bundesregierung leisten. Zu den Fragen danach, welche dieser Institutionen nach Kenntnis der Bundesregierung »im Rahmen regelmäßiger Beiträge, Partnerschaften etc.« (Frage Nr. 3) bzw. unregelmäßig, etwa über Projekte (Frage Nr. 4), »durch Unternehmen der deutschen Rüstungsindustrie ... finanziell gefördert« werden, lautet die Antwort der Bundesregierung, hierzu lägen ihr »keine Erkenntnisse im Sinne der Fragestellung vor«, S. 2). Eine Antwort auf die nachfolgende Frage Nr. 5 nach Kontakten zu Mitarbeitern derartiger zugleich regierungs- und rüstungsindustriegeförderter Institutionen wird dann erstaunlicherweise nicht wegen der angegebenen fehlenden Erkenntnisse zum Zusammentreffen solcher Förderungen, sondern »aus datenschutzrechtlichen Gründen« verweigert, ebd. S. 3. Die von der Bundesregierung geförderten Institutionen, von denen sie sich nach ihren Angaben in sicherheitspolitischen Fragen beraten lässt, ohne zu wissen, ob zugleich eine Förderung durch die Rüstungsindustrie erfolgt, sind mit den jeweiligen regierungsseitigen Förderbeträgen in der Drs. als Anlage 1 aufgeführt. Die mit großem Abstand höchstgeförderte dieser Institutionen ist danach die Stiftung Wissenschaft und Politik, gefolgt von der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.

⁸⁵⁵ Dazu, kritisch gegen diese Bedenken (die sich darauf stützten, dass es sich bei den enthaltenen Informationen darüber, welche Grundstücke bei solchen Ereignissen durch Überflutung gefährdet sind, um gegen solche Veröffentlichung zu schützende personenbezogene Daten handele), Calliess/Schumacher 2023, S. 1362 ff., m.w.N.