

Positionspapier „Strategische Korruption bekämpfen, Resilienz der Demokratie stärken“

04/2024

Die Demokratie in Europa steht vor großen internen sowie externen Herausforderungen. Neben Desinformationskampagnen, Cyberangriffen und Einmischung in Wahlen setzen autokratische Staaten wie Russland, China und Aserbaidshan auch „strategische Korruption“ als Instrument ihrer Außenpolitik gegen Demokratien ein, um dort die politische Willensbildung zum eigenen Vorteil zu beeinflussen. Dabei können sie auch auf die Unterstützung rechts- und linksextremistischer Initiativen, Bewegungen und Parteien zählen.

Transparency Deutschland versteht unter strategischer Korruption:

„Der Einsatz korrumpierender Mittel durch einen Staat, um direkt oder indirekt die politische Willensbildung in einem anderen Staat zum eigenen Vorteil zu beeinflussen.“

Diese Form der Korruption ist auf strategische, langfristige Einflussnahme ausgelegt und kann auch als Bestandteil des nichtmilitärischen Arsenal moderner Kriege („hybride Kriegsführung“) betrachtet werden. Dabei stehen nicht Partikularinteressen und das Streben nach privaten, oft wirtschaftlichen Vorteilen, sondern geopolitische Interessen im Mittelpunkt. Auch wenn sie unterschiedliche Ausprägungen haben kann und zur Erreichung diverser untergeordneter Ziele eingesetzt wird, ist das Leitmotiv hinter dem Einsatz strategischer Korruption für autokratische Regime der Machterhalt im eigenen Land.

Strategische Korruption hat zudem eine destabilisierende Wirkung auf unsere Staaten, die von autokratischen Regimen meist auch angestrebt wird. Sie untergräbt das Vertrauen des Volkes in die Demokratie und den Rechtsstaat und unterminiert die Souveränität unserer Staaten. Deshalb stellt sie eine Gefahr für die nationale Sicherheit unserer Demokratien dar. Deutschland ist, neben den USA und den Europäischen Institutionen, eines der Hauptadressaten dieser Form der Korruption, da es das wirtschaftliche Kraftzentrum Europas ist und einen erheblichen Einfluss innerhalb der Europäischen Union ausübt.

Gerade Russland zielt konkret darauf ab, unsere demokratischen Strukturen zu destabilisieren. Dabei setzt Russland für seine Einflussoperationen Stellvertreter wie u.a. Staatsunternehmen oder [Oligarchen](#) ein. Ihr Mehrwert liegt darin, dass sie dem Kreml eine „glaubhafte Abstreitbarkeit“ bieten, wodurch er jegliche Verantwortung zurückweisen kann. Russland stützte sich insbesondere auf den Staatskonzern Gazprom, um ein [Einflussnetzwerk](#) von Politikerinnen und Politikern, Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen aufzubauen und Deutschland in eine gefährliche Abhängigkeit vom russischen Gas zu bringen.

Russland konnte mit Gazprom oder mit von Gazprom geführten Unternehmen wie der Nord Stream AG lukrative Posten an ehemalige Spitzenpolitikerinnen und -politiker vergeben, die dann russische Interessen vertraten. Besonders prominent ist der Fall des ehemaligen deutschen Bundeskanzlers Gerhard Schröder, der in [zahlreiche gut bezahlte Positionen](#) bei der Nord Stream AG und bei Rosneft berufen wurde. Infolgedessen hat Schröder seinen Einfluss genutzt, um sich für den Bau [der umstrittenen Nord Stream-Pipelines](#) einzusetzen. Als Altkanzler erfüllte Gerhard Schröder weiterhin Aufgaben in Zusammenhang mit seinem früheren Amt. Dafür wurden ihm unter anderem ein vollausgestattetes Büro zur Verfügung gestellt, das aus dem [Bundeshaushalt](#) bzw. mit Steuergeldern finanziert wurde.

Zudem spielte die „Stiftung Klima- und Umweltschutz MV“ eine maßgebliche Rolle für die Fertigstellung der Nord Stream 2 Pipeline. Sie wurde auf Initiative der Ministerpräsidentin Manuela Schwesig vom Land Mecklenburg-Vorpommern gegründet und fast ausschließlich von einer Tochtergesellschaft Gazproms finanziert. Diese Konstruktion diene primär der Umgehung von US-Sanktionen und [missbrauchte dafür ihre Rechtsform](#). Die Stiftung könnte allerdings nur die Spitze des Eisbergs darstellen. [Weitere zivilgesellschaftliche Akteure](#) in Deutschland und in Europa scheinen von der russischen Regierung eingespannt worden zu sein.

Die Rolle einiger deutscher Wirtschaftsakteure ist ebenfalls kritisch zu betrachten. Unter Vermittlung von Gerhard Schröder ermöglichte der deutsche Fleischmagnat Clemens Tönnies Gazprom, Hauptsponsor des Fußballvereins Schalke 04 zu werden, dessen Aufsichtsratsvorsitzender er damals war. Schalke 04 spielte danach eine [wichtige Rolle](#) für Russlands Einflusskampagne. Im Gegenzug sollen [die Unternehmen von Tönnies bei ihren Russlandgeschäften](#) bevorzugt behandelt worden sein, indem sie Kredite in dreistelliger Millionenhöhe von russischen Staatsbanken und Subventionen vom russischen Staat erhielten.

Auch Oligarchen spielen eine wichtige Rolle. Ein prominentes Beispiel dafür liefert der im November 2023 bekannt gewordene [Fall des deutschen Journalisten Hubert Seipel](#), der angeblich im Rahmen eines Sponsorenvertrages hunderttausende Euro über Briefkastenfirmen vom Putin-nahen Oligarchen und langjährigen TUI-Großaktionär Alexej Mordaschow erhalten haben soll, um ein Buch über den russischen Präsidenten und sein Umfeld zu schreiben. Mit dieser Publikation, Dokumentarfilmen und einem TV-Interview mit Wladimir Putin prägte er das Russlandbild in Deutschland – ein großer Erfolg im Sinne des Kremls.

Außerdem unterhält der Kreml enge, teils [finanzielle Verbindungen](#) zu Politikerinnen und Politikern (vor allem) rechtsextremer Parteien in ganz Europa, um sie für seine Interessen einzuspannen. So hat der ehemalige französische Europa-Abgeordnete des Rassemblement National Jean-Luc Schaffhauser für die Vermittlung eines Darlehens in Höhe von [9,4 Million Euro](#) einer privaten russischen Bank mit Verbindung zum Kreml an seine Partei [eine Provision von 140.000 Euro erhalten](#). Auch aufgrund solcher finanzieller Abhängigkeiten tun sich Parteien wie der Rassemblement National, die [Lega in Italien](#) oder die [Fidesz in Ungarn](#) besonders als Befürworter der Politik des Kremls hervor.

Ähnliche Berichte gibt es in Bezug auf deutsche Parteien. So beleuchten investigative Recherchen Russlands [Verbindungen zu AfD-Politikern](#). Medienberichten zufolge sollen [interne Dokumente aus dem Kreml](#) belegen, dass der Bundestagsabgeordnete Markus Frohnmaier von der rechtspopulistischen Partei Alternative für Deutschland (AfD) während seines Bundestagswahlkampfes 2017 materielle und mediale Unterstützung aus Moskau erhielt und angeblich "[vollständig vom Kreml kontrolliert](#)" wird. Trotz dieser beunruhigenden Berichte wurde scheinbar bislang keine Untersuchung eingeleitet. Frohnmaier verteidigt nach seiner Wiederwahl 2021 weiterhin die Positionen des Kremls im Deutschen Bundestag.

Ähnlich wie Russland setzt auch China strategische Korruption zur Destabilisierung anderer Staaten ein. Mutmaßliche Fälle strategischer Korruption aus China wurden bislang hauptsächlich in [Taiwan](#), [Australien](#) und [Kanada](#) bekannt.

Andere Staaten wie Katar, Marokko oder auch Aserbaidschan setzen strategische Korruption nicht primär zur Destabilisierung unserer europäischen Staaten ein, sondern vor allem zur Reputationspflege und Erschließung lukrativer Geschäfte. Die Gefahr ist dadurch allerdings nicht geringer, weil es das Vertrauen der Bevölkerung in die demokratischen Institutionen untergräbt.

Aserbaidschan entwarf ein [komplexes Finanzsystem in Milliardenhöhe](#), um Geld zu waschen, Luxusgüter zu kaufen und geheime Zahlungen an europäische Politiker zu leisten. Indem

Aserbaidsschan führende Mitglieder der Parlamentarischen Versammlung des Europarats (PACE) für sich vereinnahmte, gelang es dem Land zum Beispiel, im Jahr 2013 eine [Resolution über politische Gefangene](#) zu verhindern. Das System nutzte Schlupflöcher in westeuropäischen Staaten aus, indem vier Briefkastenfirmen im Vereinigten Königreich registriert wurden, welche jeweils Bankkonten bei der estnischen Filiale der Danske Bank besaßen. Die genaue [Herkunft des Geldes](#) ist bis heute unklar, auch wenn mindestens die Hälfte des Geldes von einem Konto einer Briefkastenfirma mit Verbindungen zur Familie des aserbaidsschanischen Präsidenten, Ilham Alijew, zu stammen scheint. Wie dieser Fall und davor der Fall des Journalisten Hubert Seipel beispielhaft aufzeigen, nutzen autoritäre Staaten – genauso wie die organisierte Kriminalität – in hohem Maße Briefkastenfirmen und Offshore-Konten, um ihre wirtschaftlichen Aktivitäten und die Herkunft der von ihnen investierten Gelder zu verschleiern.

Zu den Empfängern der Gelder gehören u.a. prominente deutsche Mitglieder der parlamentarischen Versammlung des Europarats (PACE). Transparency Deutschland erstattete im März 2019 [Strafanzeige](#) gegen die damalige Bundestagsabgeordnete Karin Strenz (CDU) und den ehemaligen Bundestagsabgeordneten Eduard Lintner (CSU) wegen des Verdachts der Bestechung und Bestechlichkeit von Mandatsträgern nach § 108e StGB. Lintner wird verdächtigt, mindestens [vier Millionen Euro](#) aus Aserbaidsschan erhalten und einen Teil davon an Abgeordnete weitergegeben zu haben. Die inzwischen verstorbene Karin Strenz soll rund 149.900 Euro und der ehemalige CDU-Bundestagsabgeordnete Axel Fischer etwa 26.000 Euro erhalten haben. Gegen Lintner und Fischer hat die Generalstaatsanwaltschaft München Ende 2023 u.a. wegen des Vorwurfs der Bestechlichkeit und Bestechung von Mandatsträgern und Beihilfe dazu [Anklage erhoben](#). [Weitere Enthüllungen](#) zeigen, dass das Ausmaß des aserbaidsschanischen Einflusses in Deutschland möglicherweise noch weiter reicht als bisher bekannt.

Der Einsatz strategischer Korruption trug mit dazu bei, dass Aserbaidsschan seine Geschäftsbeziehungen mit der EU vertiefen konnte, auch dank neuer Abkommen über Gaslieferungen und des Ausbaus des zum Teil durch EU-Gelder finanzierten südlichen Gaskorridors. Innenpolitisch konnte Präsident Alijew seine Macht im Land zementieren und Oppositionelle verfolgen lassen, ohne dafür Konsequenzen fürchten zu müssen.

[Katar](#) und [Marokko](#) sollen durch die Bestechung von Abgeordneten versucht haben, politische Entscheidungen in der Europäischen Union zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Im Zuge der Korruptionsermittlungen wurden am 9. Dezember 2022 mehrere derzeitige und ehemalige Europaabgeordnete, darunter auch die damalige Vizepräsidentin des Europäischen Parlaments, Eva Kaili, ihr Lebensgefährte, Francesco Giorgi, und der ehemalige EU-Abgeordnete Pier Antonio Panzeri festgenommen. Panzeri soll mit seinem [Verein „Fight Impunity“](#) die zentrale Figur im Einflussnetzwerk gewesen sein. Bei den Verdächtigen fanden Ermittler hohe Bargeldsummen, bislang insgesamt 1,5 Millionen Euro. Katar verhandelte zu dem Zeitpunkt ein Open-Sky-Abkommen, von dem die staatliche Fluggesellschaft Qatar Airways profitiert hätte, sowie Visa-Erleichterungen mit der EU. Marokko wollte Kritik an der Menschenrechtsbilanz des Königreichs abwenden und um Unterstützung für seinen Anspruch auf die Westsahara werben.

Strategische Korruption wird jedoch auch von NATO-Staaten wie bspw. der autoritär regierten Türkei eingesetzt. Das Regime von Präsident Recep Tayyip Erdoğan scheint komplexe Unternehmensstrukturen und Briefkastenfirmen geschickt ausgenutzt zu haben, um westliche Politiker für Verleumdungskampagnen gegen die Opposition des Regimes zu vereinnahmen. Michael Flynn, der ehemalige nationale Sicherheitsberater von Ex-US-Präsident Donald Trump, [erhielt 600.000 US-Dollar](#) über eine niederländische Firma, deren wirtschaftliche Eigentümer wahrscheinlich Türken sind, um einen [Meinungsartikel in The Hill](#) zu schreiben, in dem er den prominenten türkischen Oppositionellen Fethullah Gülen mit Osama Bin Laden verglich.

Forderungen von Transparency Deutschland

Wie die zahlreichen aufgeführten Beispiele belegen, sind wir nicht ausreichend vor strategischer Korruption geschützt. Unsere Demokratien müssen der illegitimen und oft verdeckten Einflussnahme von außen auf den verschiedensten Ebenen entgegentreten. Deshalb fordert Transparency Deutschland folgende Maßnahmen:

1. Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zum illegitimen Einfluss von Russland, China und anderen autokratischen Staaten in Deutschland einberufen

Hierzulande fehlt es derzeit noch an Erkenntnissen darüber, wie, mit welchen Mitteln und mit welchem Erfolg Russland, China und weitere autokratische Staaten die politische Willensbildung in Deutschland beeinflussen. Deshalb fordern wir nach dem Vorbild des Vereinigten Königreiches (Berichte des Intelligence and Security Committee of Parliament zu [Russland](#) und zu [China](#)), Frankreichs ([Enquete-Kommission](#) zur Einflussnahme aus dem Ausland) und der Europäischen Union ([Sonderausschuss](#) zu Einflussnahme aus dem Ausland auf alle demokratischen Prozesse in der Europäischen Union) die Einsetzung einer Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages, um die Schlupflöcher, die von autokratischen Staaten ausgenutzt werden, zu identifizieren und daraus Empfehlungen abzuleiten, welche Gesetze eingeführt bzw. nachgeschärft werden müssen, gerade in Bezug auf die Bekämpfung strategischer Korruption.

2. Nationale Antikorruptionsstrategie verabschieden

Deutschland sollte nach dem Vorbild der USA und in Übereinstimmung mit Art. 5 Abs. 1 UNCAC eine umfassende Nationale Strategie zur Bekämpfung der Korruption vorlegen. Diese Strategie würde die Richtlinie zur Korruptionsbekämpfung in der Bundesverwaltung von 2004 ersetzen, die veraltet und nicht umfassend ist. Bereits 2021 hat das Weiße Haus die Bekämpfung von Korruption in seiner Antikorruptionsstrategie als eine Priorität erklärt. Die deutsche Antikorruptionsstrategie sollte die Gefahren und Risiken der Korruption in allen Gesellschaftsbereichen und für die nationale Sicherheit analysieren, die konkreten Handlungsfelder identifizieren und Empfehlungen zur effizienteren Korruptionsbekämpfung sowie zur Stärkung der Integrität herausarbeiten. Auf dieser Grundlage sollten Bundestag und Bundesregierung einen verbindlichen Aktionsplan für die Umsetzung der ausgesprochenen Empfehlungen verabschieden.

3. EU-Interessenvertretungsrichtlinie verabschieden

Wir brauchen Mindeststandards für die Regulierung von Interessenvertretung in der gesamten EU sowie die Einführung eines verpflichtenden Lobbyregisters in allen EU-Mitgliedstaaten. Ähnlich wie im Falle von BORIS (Beneficial Ownership Registers Interconnection System), einer Datenbank, die die Datensuche von wirtschaftlich Berechtigten in allen EU-Transparenzregistern ermöglicht, sollten die Daten aus allen Lobbyregistern der EU miteinander verknüpft werden. Die Verknüpfung der Handelsregister auf europäischer Ebene und die der Register disqualifizierter Personen können insoweit als Vorbild dienen. Die Richtlinie sollte zudem die Einrichtung einer unabhängigen Ethikbehörde vorsehen, die die Umsetzung der Lobby- und Transparenzregelungen beaufsichtigt. Diese sollte mit ausreichenden Ressourcen sowie Ermittlungs- und Sanktionsbefugnissen ausgestattet sein.

4. Offenlegungspflichten für zivilgesellschaftliche Organisationen einführen

Auch zivilgesellschaftliche Organisationen werden zu Zwecken der illegitimen Einflussnahme durch autoritäre Staaten vereinnahmt, wie u.a. die Beispiele der Klimastiftung MV oder des Vereins „Fight Impunity“ zeigen. Um der Gefahr des Missbrauchs von eingetragenen Vereinen oder Stiftungen durch autokratische Staaten vorzubeugen, sollten deshalb weitreichende Offenlegungspflichten für diese eingeführt werden. Insbesondere sollte eine Pflicht zur Offenlegung von Jahresabschlüssen, ähnlich wie es im Handelsrecht für Unternehmen geregelt ist (§§ 325 ff. HGB), eingeführt werden. Wichtig wäre dabei die Einführung von Transparenzschwellen für jegliche Art von Zuwendungen (Spenden, Darlehen, usw.) unter Angabe der natürlichen bzw. juristischen Personen sowie institutioneller Förderung. Zudem sollten gesetzliche Vorschriften zur Vereinsrechnungslegung eingeführt werden.

5. Transparenz von wirtschaftlichem Eigentum sicherstellen

Deutschland muss seine Bemühungen verstärken, wirtschaftliches Eigentum transparenter zu machen. Derzeit werden die Angaben zu den wirtschaftlichen Eigentümern im Transparenzregister nicht überprüft, es sei denn, es wird eine Unstimmigkeit gemeldet. Deshalb sind die Daten über die wirtschaftlichen Eigentümer nicht immer genau oder aktuell. Die registerführende Stelle müsste daher mit den notwendigen Ressourcen ausgestattet werden, um die Daten systematisch überprüfen zu können. Zudem sollte investigativen Journalisten, zivilgesellschaftlichen Organisationen und der Wissenschaft im Interesse der nationalen Sicherheit ein uneingeschränkter und unbürokratischer Zugang zum Transparenzregister gewährt werden, wie die neue EU-Geldwäscherichtlinie es vorsieht.

6. Magnitsky-Gesetz auf EU-Ebene erweitern

Der Rat der Europäischen Union hat Ende 2020 eine [globale Sanktionsregelung](#) im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) in Bezug auf die Menschenrechte eingeführt, die es ihm ermöglicht, Einzelpersonen und juristische Personen, die in schwere Menschenrechtsverletzungen auf der ganzen Welt verwickelt sind, mit Sanktionen zu belegen. Nach dem Vorbild des [Global Magnitsky Act](#) der Vereinigten Staaten hat die EU-Kommission als Teil des Pakets zur Bekämpfung der Korruption in der EU und weltweit im Mai 2023 angekündigt, das EU-Sanktionsregime auch auf Fälle schwerer Korruptionsdelikte ausweiten zu wollen. Bislang wurde dies jedoch nicht beschlossen. Die Bundesregierung sollte sich für eine zeitnahe Umsetzung dieser Maßnahme einsetzen.

7. Vermögenseinziehungsgesetz einführen

Die Einführung eines [Vermögenseinziehungsgesetzes](#) würde es dem Staat ermöglichen, von Amts wegen nach verdächtigen Vermögenswerten zu fahnden und diese sicherzustellen oder sogar einzuziehen, wenn ausreichend Hinweise dafür bestehen, dass die Vermögenswerte aus Straftaten stammen oder für Straftaten eingesetzt werden sollen.

8. Genehmigungspflicht für die Übernahme von Leitungspositionen oder Lobbytätigkeiten in Nicht-EU-Staatsunternehmen, NGOs u. ä. für ehemalige Mitglieder der Bundesregierung, Staatssekretärinnen und Staatssekretären sowie Bundestagsabgeordneten nach dem Ausscheiden aus ihren öffentlichen Ämtern einführen

Dadurch sollen zukünftig Staatsunternehmen wie Gazprom nicht mehr in der Lage sein, ehemalige Spitzenpolitikerinnen und Spitzenpolitiker als Lobbyisten ohne Zustimmung der

Bundesregierung bzw. des Bundestagspräsidenten zu rekrutieren. Die Genehmigungspflicht sollte ebenfalls für Unternehmen, Vereine und Stiftungen gelten, die mehrheitlich im Besitz von Nicht-EU-Staatsunternehmen sind oder unter der Kontrolle von (ehemaligen) nationalen oder regionalen Regierungsmitgliedern in Nicht-EU-Staaten stehen. Die Übernahme solcher Tätigkeiten soll stets genehmigungspflichtig sein, auch nach Ende der sonst vorgesehenen Karenzzeit von bis zu 18 Monaten. Die Bundesregierung bzw. der Bundestagspräsident kann die Übernahme der beabsichtigten Tätigkeit grundsätzlich untersagen.

9. Offenlegungspflicht für die Termine von Bundestagsabgeordneten, Mitgliedern der Bundesregierung sowie Staatssekretärinnen und Staatssekretären mit Interessenvertretern einführen

Wir fordern die Einführung einer Offenlegungspflicht für die Termine von Bundestagsabgeordneten mit Interessenvertretern. Das Parlament der Europäischen Union hat bereits eine ähnliche Regelung eingeführt, sodass EU-Abgeordnete alle Treffen mit Lobbyisten – einschließlich Diplomaten von Drittländern – veröffentlichen müssen. Somit wäre nachvollziehbar, welche Interessenvertreter sich wie oft und zu welchen Themen mit Bundestagsabgeordneten treffen. Diese Regelung sollte auch für Mitglieder der Bundesregierung sowie Staatssekretärinnen und Staatssekretäre gelten. Diese Maßnahme wird ebenfalls von der [GRECO](#) empfohlen.

10. Vermögensverhältnisse von Mitgliedern der Bundesregierung, Staatssekretärinnen und Staatssekretären sowie von Bundestagsabgeordneten offenlegen

Die Mitglieder der EU-Kommission und EU-Abgeordnete müssen nach jeweils eigenständigen Vorgaben ihre Vermögensverhältnisse deklarieren, um mögliche Interessenkonflikte transparent zu machen. Relevant sind hier insbesondere private Geschäftsbeziehungen, Firmenbeteiligungen und Verbindlichkeiten mit Bezug zu Partnern außerhalb der EU. Dies wird entsprechend für Mitglieder der Bundesregierung, Staatssekretärinnen und Staatssekretäre, Abteilungsleitungen sowie Bundestagsabgeordnete gefordert. Sie sollten eine Vermögensabklärung mit Angaben zu ihren finanziellen und geschäftlichen Interessen einschließlich Vermögenswerten und Verbindlichkeiten abgeben. Die Vermögenserklärung sollte ebenfalls Angaben zu den Vermögenswerten und Verbindlichkeiten von Familienangehörigen enthalten. Diese Maßnahme wird ausdrücklich von der GRECO empfohlen, die in ihrem [Umsetzungsbericht](#) zur fünften Evaluierungsrunde wieder die mangelnde Umsetzung moniert hat. Es ist nicht nachvollziehbar, dass keine entsprechenden Vorgaben für die Bundesregierung, Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie Bundestagsabgeordnete existieren.

März 2024

Federführend Mickaël Roumegoux Rouvelle, Policy Analyst