

# Eine Frage der nationalen Sicherheit

## Korruption bedroht nicht nur schwache Staaten, sondern auch die Demokratien in Europa und Amerika. Höchste Zeit zu handeln, findet etwa US-Präsident Joe Biden.

Von Silvia Stöber

Es war Ende Juli 2021, als das US-Justizministerium die Finanzbehörden anwies, die Steuerunterlagen von Ex-Präsident Donald Trump einem Ausschuss des Repräsentantenhauses zur Verfügung zu stellen. Geklärt werden sollte, ob Trump als Präsident unzulässige Gelder aus dem Ausland angenommen oder durch andere Nationen oder „persönliche wirtschaftliche Verwicklungen“ beeinflusst gewesen sei – kurz: ob er sich von ausländischen Kräften korrumpieren ließ. Die Sprecherin des US-Repräsentantenhauses, Nancy Pelosi, lobte die Entscheidung und erklärte, das amerikanische Volk verdiene es, die Fakten über seine Interessenkonflikte und die Unterminierung von Sicherheit und Demokratie zu erfahren. Beim Zugang zu Trumps Steuererklärungen handele es sich um eine „Frage der nationalen Sicherheit“.

Korruptionsbekämpfung steht weit oben auf der Agenda der US-Demokraten, das erklärte Joe Biden bereits während des Präsidentschaftswahlkampfes. Sie sei von nationalem Sicherheitsinteresse, schrieb er dann Anfang Juni in einem Memorandum.

Korruption sei eine Waffe autoritärer Staaten, um demokratische Institutionen zu untergraben. Sie zerstöre das Vertrauen der Bürger in die Regierung und verzerrte den wirtschaftlichen Wettbewerb. Deshalb diene Korruptionsbekämpfung der Selbstverteidigung, dem Patriotismus und sei wesentlich für den Erhalt der Demokratie. Bis Ende des Jahres soll die US-Regierung eine ressortübergreifende Überprüfung durchführen und Handlungsempfehlungen geben.

### Werkzeug der Autokraten

Großbritanniens Außenminister Dominic Raab sprach von Korruption als einer „Säure, die die Rechtsstaatlichkeit, die Demokratie und das öffentliche Vertrauen in ihre Institutionen wegätze“. Sie hemme die Entwicklung und entziehe zudem ärmeren Nationen das Wenige, das sie besäßen; so halte sie Menschen in Armut gefangen. Für die französische Regierung erklärte Franck Riester, beigedordneter Minister für Außenhandel und wirtschaftliche Attraktivität, Korruptionsbekämpfung sei unumgänglich und



**Silvia Stöber,** Journalistin mit Fokus auf dem postsowjetischen Raum, arbeitet für öffentlich-rechtliche Sender und Publikationen in Deutschland, Österreich und der Schweiz.

müsse von allen vorangetrieben werden. Frankreich werde sich weiter aktiv an den internationalen Bemühungen beteiligen. Wolfgang Ischinger, Chef der Münchner Sicherheitskonferenz, schrieb im Mai in einem Gastbeitrag für das *Handelsblatt*, der Systemkonflikt des 21. Jahrhunderts finde zwischen demokratischen und autokratischen Kräften statt. Für letztere sei Korruption eines der wichtigsten Werkzeuge. In Bezug auf Deutschland erinnerte Ischinger an die „Aserbaidschan-Affäre“ um mehrere Abgeordnete, die im Verdacht stehen, sie hätten sich von der Führung in Baku bestechen lassen.

### Deutschland in der Kritik

Berlin beteiligt sich an internationalen Initiativen und Organisationen zur Korruptionsbekämpfung. Dazu zählt GRECO – eine Staatengruppe im Europarat, die sich zu diesem Zweck zusammengefunden hat. Doch wird die Bundesrepublik regelmäßig gemahnt, zuletzt Ende 2020, ihrerseits den Empfehlungen der GRECO-Experten auch nachzukommen. Verwiesen wird dabei auf ein Unbehagen in der Bevölkerung über mangelnde Transparenz etwa hinsichtlich der Frage, wie viel Einfluss Lobbyisten auf die Agenda der Bundesregierung haben.

Bestätigt wird dies durch das Global Corruption Barometer der Organisation Transparency International, das im Juni 2021 auf Basis repräsentativer Umfragen von Oktober bis Dezember 2020 in der EU veröffentlicht wurde. Demnach glauben 26,4 Prozent der Befragten in Deutschland, das Ausmaß der Korruption habe in der Bundesrepublik im vergangenen Jahr zugenommen. 38,5 Prozent sind der Meinung, dass die Bundesregierung Korruption schlecht oder sehr schlecht bekämpfe.

Das war noch vor Bekanntwerden der Lobbyismus-Affäre um den CDU-Politiker

Philipp Amthor und des „Maskenskandals“ im März 2021, bei dem Unionspolitiker der Vorteilsnahme bei Kauf und Vermittlung von Atemschutzmasken beschuldigt wurden. Im Zuge der Berichterstattung wurden zudem neue und teils seit Jahren bekannte Verbindungen von Abgeordneten überwiegend aus der Union nach Aserbaidschan, nach Kasachstan und Nordmazedonien thematisiert.

In Weißbüchern und Leitlinien der Bundesregierung wird Korruption als ein Merkmal von Ländern mit fragiler Staatlichkeit beschrieben – neben schlechter Regierungsführung, schwachen Strukturen, Vetternwirtschaft, Menschenrechtsverletzungen und Organisierter Kriminalität. Im „Weißbuch Multilateralismus“ der Bundesregierung vom Mai 2021 wird Korruption als einer der Faktoren aufgezählt, „die Dynamiken von Flucht, Vertreibung und Migration auslösen und verstärken“. In den Leitlinien der Bundesregierung „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden befördern“ von 2017 wird die Unterstützung von Korruptionsbekämpfung und -prävention in „fragilen Kontexten“ als Ziel genannt. Als Beispiel dient die Unterstützung von Reformen in der Ukraine.

Nicht thematisiert werden in diesem Kontext die wirtschaftlichen und politischen Auswirkungen von Korruption über Ländergrenzen hinweg sowie die Umstände, die dies ermöglichen: Die Verschleierung von Geldflüssen innerhalb des internationalen Finanzsystems macht es Profiteuren von Korruption leichter, Gelder ins Ausland zu transferieren und damit ihren eigenen Staaten Ressourcen in erheblichem Umfang zu entziehen.

Geldwäsche über Landesgrenzen hinweg hat Korruption in großem Stil erst attraktiv gemacht: Während Kombinatdirektoren und Parteifunktionäre zu Sowjetzeiten in der Regel nur begrenzten

# Bild nur in Printausgabe verfügbar

*Geschöntes Bild: Auch mittels gezielter Korruption verfolgt Aserbaidschans Regierung das Ziel, deutsche Abgeordnete dazu zu bringen, das Land als Demokratie zu beschreiben.*

Zugang zu Luxusgütern hatten, können Politiker und Geschäftsleute nicht nur aus dem postsowjetischen Raum heute ihre Finanzen in sichere Staaten transferieren und dort von rechtsstaatlichen Prinzipien profitieren.

Die ausgefeilten Systeme mit Briefkastenfirmen und Offshore-Konten können auch der „strategischen Korruption“ dienen, wie sie Biden und US-Experten beschreiben – der Beeinflussung von Entscheidungsträgern und Multiplikatoren in anderen Staaten aus politischen oder sicherheitsstrategischen Gründen. So lag es im Interesse der russischen Führung um Wladimir Putin, bei der US-Präsidentschaftswahl 2016 die demokratische Kandidatin Hillary Clinton zu schwächen, wenn nicht ihre Wahl zu verhindern.

## **Industrie von Unterstützern**

Zudem eignen sich intransparente Marktstrukturen für die Umgehung von Sanktionen, wie der ständige Unterausschuss für Ermittlungen des US-Kongresses festgestellt hat. Im konkreten Fall ging es um den russischen Geschäftsmann Boris Rotenberg und seinen Handel mit Gemälden. Die Buchautorinnen Karen Dawisha und Catherine Belton haben beschrieben, wie KGB-Mitarbeiter noch zu Sowjetzeiten Erfahrungen mit Geldtransfers ins Ausland sammelten und wie Personen im Umfeld Wladimir Putins solche Strukturen für den Aufstieg in Russland sowie zur Einflussnahme im Ausland nutzten.

Zu diesen Personen zählt der Ex-Eisenbahnchef Wladimir Jakunin, der 2016 in Berlin einen Thinktank eröffnete und 2018

ein Arbeitsvisum für Deutschland erhielt. In den USA steht er auf der Sanktionsliste. In Großbritannien kümmerte sich eine ganze „Industrie“ aus Rechtsanwälten, Buchhaltern, Immobilienmaklern, PR-Leuten und Sicherheitsfirmen um die Bedürfnisse russischer Geschäftsleute mit engen Verbindungen zu Wladimir Putin, stellte der Geheimdienstausschuss des Parlaments in seinem Russland-Report zur Einflussnahme auf die Brexit-Abstimmung und die Wahl 2017 fest.

Aserbaidshans Regierung verfolgt das strategische Ziel, Investoren anzulocken und die Opposition im eigenen Land zu schwächen, indem man Personen in Ländern wie Deutschland dazu bewegt, Aserbaidshans als Demokratie zu beschreiben. So stimmten 2013 die Abgeordneten im Europarat mehrheitlich gegen einen Bericht zu politischen Gefangenen in Aserbaidshans. Bis heute behauptet Präsident Ilham Alijew unter Verweis auf diese Abstimmung, es gebe keine politischen Gefangenen in seinem Land.

Eine unabhängige Untersuchung im Auftrag des Europarats kam zum Schluss, dass sich Abgeordnete offensichtlich korrumpieren ließen. Das Recherchenetzwerk OCCRP verfolgte den Fluss von Geldern aus Aserbaidshans durch einen „Waschsalon“: Insgesamt 2,5 Millionen Euro sollen über vier Briefkastenfirmen mit britischen Adressen auf Konten der estnischen Filiale einer dänischen Bank geflossen sein.

Die deutsche CDU-Bundestagsabgeordnete Karin Strenz erhielt lebenslanges Hausverbot für den Europarat. Das Bundestagspräsidium verhängte eine Geldstrafe in Höhe von knapp 20 000 Euro gegen sie, weil sie erst nachträglich angegeben hatte, Gelder vom Aserbaidshans-Lobbyisten und ehemaligen CSU-Abgeordneten Eduard Lintner erhalten zu haben. Strenz war bis zu ihrem Tod im März 2021 Bundes-

## *Aserbaidshans bezahlt Abgeordnete in Europa dafür, dass sie das Land als Demokratie beschreiben*

tagsabgeordnete. Ermittlungen wegen des Verdachts der Bestechlichkeit, Bestechung und der Geldwäsche gegen sie dauerten zu dem Zeitpunkt noch an.

Die aserbaidshansische Führung versucht zudem, ihre Position im Konflikt mit dem verfeindeten Nachbarn Armenien zu verbreiten. So schickten im Dezember 2019 fünf CDU-Bundestagsabgeordnete einen Brief an das Bundesaußenministerium, der die Position Aserbaidshans im Konflikt um die Region Berg-Karabach einnimmt. Vier der fünf Politiker hatten zuvor wortgleiche Anfragen im Bundestag gestellt. Die Initiative ging nach Recherchen des SWR von der Botschaft Aserbaidshans in Berlin aus. Gegen den CDU-Politiker Axel E. Fischer ermittelt die Staatsanwaltschaft München wegen möglicher Bestechlichkeit.

Im Herbst 2020 nahm Aserbaidshans in einem 44 Tage währenden Krieg einen Großteil des von Armenien kontrollierten Gebiets auf seinem Territorium ein. Mehr als 5000 Menschen wurden getötet, die militärischen Spannungen dauern an. Die CDU-Politiker hätten ihre Verbindungen nach Aserbaidshans zumindest nutzen können, um auf eine friedliche Lösung des Konflikts zu dringen.

### **Vielfältige Formen**

Wer Korruption bekämpfen und verhindern will, dem stellt sich die Frage der Eingrenzung: Wo endet Lobbying, wo handelt es sich um gesellschaftlich akzeptierte Gefallen und gegenseitige Unterstützung?

Wo beginnen Vorteilsnahme, Bestechung und Bestechlichkeit?

Transparency International definiert Korruption als „Missbrauch anvertrauter Macht zum privaten Nutzen oder Vorteil“ – Einzelne nutzen privilegierten Zugriff auf Ressourcen, die der Allgemeinheit zugänglich sein sollen. Dieser Zugang wird geschaffen durch persönliche Kontakte statt durch transparente, faire und an Kompetenz ausgerichtete Verfahren. In Gesellschaften mit schwachen staatlichen Strukturen und geringem Vertrauen in diese können komplexe Loyalitätsnetzwerke bestehen, die auf gegenseitiger Abhängigkeit und Erpressbarkeit beruhen. Die Pflege solcher Beziehungen kann allerdings von den beteiligten Profiteuren erhebliche Investitionen in soziales Kapital erfordern.

Korruption auf der unteren Ebene der Gesellschaft wird „petty corruption“ oder Alltagskorruption genannt. Dabei handelt es sich etwa um die Zahlung von Schmiergeld für staatliche Dienstleistungen wie die Ausstellung von Führerscheinen. Bestechung ist daneben im Bildungs- und Gesundheitssystem sowie bei Kontroll- und Überwachungsbehörden verbreitet. Eingenommene Gelder können Beamten – mangels angemessener Löhne – als Einkommen dienen oder als Teil eines umfangreicheren Systems in den Verwaltungsrängen nach oben gereicht und von dort neu verteilt werden.

„Grand corruption“ oder Elitenkorruption bezieht sich auf die oberen Ebenen in Politik, Staatsapparat und Wirtschaft. Meist geht es hier um den Zugang zu und die Ausbeutung von Ressourcen wie Rohstoffen, Land oder Lizenzen. Die Einflussnahme auf Steuer- und Zollgesetzgebung zur Verdrängung von Konkurrenten zählt dazu ebenso wie der Druck auf Ermittler und Gerichte, damit Delikte wie

## *Bei der politischen Korruption geht es um Stimmenkauf und Maßnahmen zum Schaden des Gegners*

Steuerhinterziehung nicht geahndet werden. Hochkorrupte Staaten stehen unter der Kontrolle weniger Gruppen, die aber häufig Machtkämpfe untereinander austragen; vorgebliche Korruptionsbekämpfung ist dabei ein Mittel.

Politische Korruption wiederum bezieht sich auf Handlungen mit dem Ziel des Machterhalts und -ausbaus. Dazu zählen Stimmenkauf und Praktiken, die gegen politische Gegner eingesetzt werden. Bezogen auf das Ausland handelt es sich um strategische Korruption. Dabei versuchen staatliche Vertreter und nichtstaatliche Akteure, in anderen Staaten vorwiegend politische Interessen umzusetzen.

### **Erfolge und Eigentore**

Korruptionsbekämpfung ist seit Jahrzehnten ein Ziel internationaler Entwicklungspolitik. Erfolge können sich einstellen, wenn in weiten Teilen der Gesellschaft der Wille zur Abschaffung von Korruption wächst, weil der dysfunktional gewordene Staat das Leben in erheblichem Maße einschränkt.

In Georgien etwa führte eine solche Lage 2003 zum friedlichen Machtwechsel und zu grundlegenden Reformen. In Aserbaidshjan zwang eine Wirtschaftskrise zu Beginn der 2010er Jahre infolge fallender Einnahmen aus dem Energieexport die Führung zum Handeln. Sie setzte – wie Michail Saakaschwili in Georgien – vor allem Maßnahmen gegen die Alltagskorruption um. Der staatliche Dienstleistungssektor wurde neu strukturiert und

digitalisiert, so dass dieser weitgehend bestechungsfrei funktionieren kann. Auch in Russland wurden solche Maßnahmen umgesetzt.

Im Bildungssektor spiegeln Reformen das Interesse an gut ausgebildeten Kadern wider, die in Verwaltung und Wirtschaft gute Arbeit leisten und damit die Einnahmehasis erhöhen. Maßnahmen im Gesundheitssektor in Georgien trugen dagegen zur Monopolbildung bei. In Aserbaidschan führt die Korruptionsbekämpfung von Präsident Alijew auch zu einer Umstrukturierung innerhalb des Machtapparats, bei der alte Kader durch Technokraten ersetzt werden, die oft dem Umfeld der Familie von Alijews Ehefrau zugerechnet werden, die als Vizepräsidentin zweitmächtigste Person im Staat ist.

Das Interesse an rechtsstaatlichen Verhältnissen im eigenen Land ist jedoch

### *Strategische Korruption zwecks negativer Einflussnahme muss international bekämpft werden*

umso geringer, je leichter Geld ins sichere Ausland transferiert werden kann. Die Aserbaidschan-Affäre ist zudem ein Beispiel dafür, wie das internationale Finanzsystem strategische Korruption begünstigt.

#### **Historischer Schritt**

Entsprechend dringen nicht nur Fachleute in den USA auf mehr Transparenz, um Geldwäsche aufzudecken und zu bestrafen. Einen laut Transparency International „historischen Schritt“ unternahm der US-Kongress kurz vor der Amtsübernahme Bidens: Er änderte die Bestimmungen zum Unternehmensgeheimnis, die es bislang

ermöglicht hatten, anonym Briefkastenfirmen zu gründen und darin enorme Geldsummen zu verstecken. Ein neues Transparenzgesetz verlangt bei Firmengründungen vom Eigentümer die Angabe einer Anzahl persönlicher Daten, die eine eindeutige Identifikation erlaubt. Bislang zählten US-Bundesstaaten wie Delaware, die Heimat Bidens, zu den Plätzen mit den meisten Briefkastenfirmen weltweit.

Anfang Juni verhängte das US-Finanzministerium Sanktionen gegen drei hochrangige Persönlichkeiten in Bulgarien wegen ihrer „umfassenden Rolle“ bei der Verbreitung von Korruption in ihrem Land. Die Regierung in Sofia erstellte daraufhin eine Liste von Personen und Einrichtungen, mit denen staatliche Stellen nicht mehr kooperieren dürfen, weil sie Verbindungen zu den Sanktionierten unterhielten. Die EU konnte sich bislang nicht zu solchen Schritten durchringen.

In Deutschland verabschiedete der Bundestag unter dem Eindruck der Maskenaffäre einige Maßnahmen zur Transparenz im Lobbybereich, darunter das Lobbyregister. Doch die Forderungen von Organisationen wie Transparency International bleiben umfangreich. Darunter fallen Veröffentlichungspflichten für Parteispenden und Sponsoring, ein Transparenzgesetz auf Bundesebene, die Umsetzung der EU-Richtlinie zu Whistleblowern, Unternehmensstrafrecht und Maßnahmen für einen wirkungsvolleren Kampf gegen Geldwäsche.

Eine effektive Bekämpfung strategischer Korruption mit dem Ziel negativer Einflussnahme auf andere Staaten muss auf internationaler Ebene stattfinden. Die USA als nach wie vor wichtiger Finanzplatz können dabei eine führende Rolle einnehmen, wenn Joe Biden die angekündigten Maßnahmen umsetzt und sich die Bündnispartner anschließen. **IP**