

RESEARCH

Jens Berger

Korruption in Europa

Die Rettungsprogramme des
ESM unter dem Blickwinkel der
Korruptionsbekämpfung

MOREMEDIA



Springer Gabler

Korruption in Europa

Jens Berger

Korruption in Europa

Die Rettungsprogramme des
ESM unter dem Blickwinkel der
Korruptionsbekämpfung

 Springer Gabler

Jens Berger
Nürnberg, Deutschland

Dissertation Technische Universität Chemnitz, 2022

ISBN 978-3-658-37880-6 ISBN 978-3-658-37881-3 (eBook)
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-37881-3>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Der/die Herausgeber bzw. der/die Autor(en), exklusiv lizenziert an Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2022

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Planung/Lektorat: Marija Kojic

Springer Gabler ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Danke Mona

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
1.1	Heranführung an das Thema	1
1.2	Forschungsfragen und Forschungsziel	3
1.3	Aufbau der Arbeit	4
2	Das Phänomen der Korruption	7
2.1	Definitionsansätze und Einordnung von Korruption	7
2.1.1	Rechtswissenschaftliche Ansätze	8
2.1.2	Politologische Ansätze	12
2.1.3	Soziologische Ansätze	15
2.1.4	Ökonomische Ansätze	18
2.1.5	Ansätze weiterer Wissenschaftsdisziplinen	19
2.1.5.1	Historische Betrachtung	19
2.1.5.2	Psychologische Betrachtung	21
2.1.5.3	Managementwissenschaftliche Betrachtung	22
2.1.6	Zwischenfazit	23
2.2	Formen von Korruption	24
2.2.1	Ausprägungen von Korruption	24
2.2.2	Unter Korruption fallende Verhaltensweisen	27
2.2.2.1	Rechtlich normierte Verhaltensweisen	27
2.2.2.2	Nepotismus	28
2.2.2.3	Klientelismus	29
2.2.2.4	Patronage	30
2.3	Einflussfaktoren und Folgen von Korruption	31
2.3.1	Analyse der Einflussfaktoren von Korruption	32

2.3.1.1	Fachgebietsbezogene Analyse der Einflussfaktoren	32
2.3.1.1.1	Rechtliche und politische Faktoren	33
2.3.1.1.2	Soziale Faktoren	35
2.3.1.1.3	Ökonomische Faktoren	37
2.3.1.2	Interdisziplinäre Analyse der Einflussfaktoren	40
2.3.2	Analyse der Folgen von Korruption	44
2.4	Zusammenfassung	50
3	Ansatzpunkte zur Korruptionsbekämpfung auf nationalstaatlicher Ebene	53
3.1	Inhaltliche und methodische Grundzüge der Korruptionsbekämpfung	53
3.1.1	Inhaltliche Annäherung an das Thema Korruptionsbekämpfung	54
3.1.2	Methodische Ansätze zur Planung und Umsetzung antikorrupsionsbezogener Maßnahmen	56
3.1.2.1	Grundzüge der Kosten-Nutzen-Analyse und Kostenwirksamkeitsanalyse	57
3.1.2.2	Weitere Ansätze zur Planung und Umsetzung	58
3.1.2.2.1	Militärische Sichtweise	58
3.1.2.2.2	Fokussierung auf Evaluation	59
3.1.3	Zwischenfazit	61
3.2	Die operationalisierten Ansätze des IWF und der GRECO im Kampf gegen Korruption	61
3.2.1	Die kapitalgeberseitigen und staatenübergreifenden Erfahrungswerte und Ansätze des IWF	62
3.2.1.1	Leitlinie „The Role of the IMF in Governance Issues“ (1997)	62
3.2.1.2	Überprüfung und Ergänzung der 1997-Leitlinie: „Addressing Governance Vulnerabilities – A Framework for Enhanced Fund Engagement“ (2018)	67

3.2.1.2.1	Grundsätze im Umgang mit Governance-Vulnerabilitäten und Korruption	67
3.2.1.2.2	Inhaltliche Schwerpunkte der IWF-Involvierung	70
3.2.1.2.3	Weitere Erkenntnisse	77
3.2.1.3	Größerer Kontext: Weitere einschlägige Initiativen und Programme des IWF	79
3.2.2	Die politischen und staatspezifischen Analysen der GRECO	80
3.2.2.1	Vorgehensweise der GRECO zur Korruptionsbekämpfung	81
3.2.2.2	Inhaltliche Schwerpunkte der bisherigen Evaluationsrunden	88
3.2.2.3	Weitere international etablierte Monitoring-Behörden und ihre Stellung zur GRECO	91
3.3	Begleitende Ansatzpunkte zur Korruptionsbekämpfung auf Ebene der Europäischen Union	94
3.4	Sonderproblem: Umgang mit der Gefahr der korruptiven Fehlverwendung von Finanzhilfen	96
3.5	Zusammenfassung	102
4	Grundlagen des ESM und dessen Rettungsprogramme	105
4.1	Auswahl des ESM und dessen Rettungsprogramme als Gegenstand der Analyse	105
4.2	Schaffung der rechtlichen Grundlagen des ESM	107
4.2.1	Beschluss zur Änderung des Art. 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)	107
4.2.2	Der Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion	109
4.2.3	Entwicklung des ESM-Vertrages	111
4.3	Strukturelle Ausgestaltung des ESM	114
4.3.1	Institutionelle Form und strukturelle Rahmenbedingungen	114
4.3.2	Kapitalstruktur und Beitragsschlüssel	117
4.3.3	Finanzierungsstrategie	118
4.3.4	Finanzhilfesindeinstrumente	120
4.3.5	Abstimmungsregeln und Governance der Haftung	123

4.4	Individuelle Voraussetzungen und operative Umsetzung der ESM-Programme	125
4.4.1	Formale Voraussetzungen vor Eintritt in die Prüfungs- und Bewertungsphase	125
4.4.2	Prüfungs- und Bewertungsphase	126
4.4.3	Gestaltungs- und Verhandlungsphase	130
4.4.4	Umsetzungs- und Überwachungsphase	133
4.5	Kritik am ESM und Ansatzpunkte zur Verbesserung	136
4.5.1	Rolle und institutionelle Rahmenbedingungen des ESM	136
4.5.2	Ausgestaltung der ESM-Programme	138
5	Analyse der Korruptionsbekämpfung in den Rettungsprogrammen des ESM	145
5.1	Methodisches Vorgehen	145
5.1.1	Maßgebliche Definition von Korruption	147
5.1.2	Fallstudien als Grundlage der Untersuchung	148
5.1.3	Die inhaltlich-strukturierende qualitative Inhaltsanalyse als Methode zur Auswertung der Fallstudien	149
5.1.3.1	Elemente der inhaltlich-strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse	149
5.1.3.2	Ablauf der Analyse	157
5.1.4	Einordnung anhand von externen Maßstäben	164
5.1.4.1	Maßstab 1: Einordnung anhand der lokalen Ausprägungen von Korruption	164
5.1.4.2	Maßstab 2: Einordnung anhand der operationalisierten Ansätze des IWF und der GRECO	168
5.1.4.2.1	Jeweilige Eignung des IWF und der GRECO als Vergleichsmaßstäbe	168
5.1.4.2.2	Gegenseitige Ergänzung der Ansätze des IWF und der GRECO	171
5.1.4.2.3	Ausrichtung der Ansätze von IWF und GRECO auf die ESM-Programme	173

5.1.5	Umgang mit der Gefahr der Fehlverwendung von Finanzhilfen	178
5.1.6	Betrachtung der Folgen der Korruptionsbekämpfung in den ESM-Programmen	179
5.1.6.1	Folgen für die Korruption in den Programmländern	179
5.1.6.2	Folgen für den Verlauf der Rettungsprogramme	180
5.2	Einzelanalyse der ESM-Rettungsprogramme	181
5.2.1	Analyse des ESM-Programms Griechenlands (2015–2018)	181
5.2.1.1	Rahmenbedingungen für die Programmanalyse Griechenlands	182
5.2.1.1.1	Krisenursachen und Umfang der gewährten Finanzhilfen	182
5.2.1.1.2	Die Korruption in Griechenland vor bzw. bei Programmbeginn	186
5.2.1.2	Analyse der Adressierung von Korruption in den Programmdokumenten	191
5.2.1.2.1	Auflagen mit direkter Adressierung von Korruption	191
5.2.1.2.2	Beispiele für Auflagen mit indirekter Adressierung von Korruption	213
5.2.1.2.3	Zusammenfassung der Adressierung von Korruption in den Programmdokumenten	239
5.2.1.3	Einordnung anhand von externen Maßstäben	242
5.2.1.3.1	Maßstab 1: Einordnung anhand der lokalen Ausprägungen von Korruption	242
5.2.1.3.2	Maßstab 2: Einordnung anhand der operationalisierten Ansätze des IWF und der GRECO	246
5.2.1.4	Umgang mit der Gefahr der Fehlverwendung von Finanzhilfen	257
5.2.1.5	Folgen der Korruptionsbekämpfung im ESM-Programm	258

	5.2.1.5.1	Folgen für die Entwicklung und das Ausmaß an Korruption im Programmland	258
	5.2.1.5.2	Folgen für den Verlauf des ESM-Programms	264
	5.2.1.6	Zusammenfassung	266
5.2.2		Analyse des ESM-Programms Zyperns (2013–2016)	269
	5.2.2.1	Rahmenbedingungen für die Programmanalyse Zyperns	269
	5.2.2.1.1	Krisenursachen und Umfang der gewährten Finanzhilfen	269
	5.2.2.1.2	Die Korruption in Zypern vor bzw. bei Programmbeginn	272
	5.2.2.2	Analyse der Adressierung von Korruption in den Programmdokumenten	275
	5.2.2.2.1	Auflagen mit direkter Adressierung von Korruption	276
	5.2.2.2.2	Beispiele für Auflagen mit indirekter Adressierung von Korruption	278
	5.2.2.2.3	Zusammenfassung der Adressierung von Korruption in den Programmdokumenten	298
	5.2.2.3	Einordnung anhand von externen Maßstäben	300
	5.2.2.3.1	Maßstab 1: Einordnung anhand der lokalen Ausprägungen von Korruption	300
	5.2.2.3.2	Maßstab 2: Einordnung anhand der operationalisierten Ansätze des IWF und der GRECO	303
	5.2.2.4	Umgang mit der Gefahr der Fehlverwendung von Finanzhilfen	307
	5.2.2.5	Folgen der Korruptionsbekämpfung im ESM-Programm	309
	5.2.2.5.1	Folgen für die Entwicklung und das Ausmaß an Korruption im Programmland	310

	5.2.2.5.2	Folgen für den Verlauf des ESM-Programms	315
	5.2.2.6	Zusammenfassung	317
5.2.3		Analyse des ESM-Programms Spaniens (2012– 2013)	319
	5.2.3.1	Rahmenbedingungen für die Programmanalyse Spaniens	320
	5.2.3.1.1	Krisenursachen und Umfang der gewährten Finanzhilfen	320
	5.2.3.1.2	Die Korruption in Spanien vor bzw. bei Programmbeginn	322
	5.2.3.2	Analyse der Adressierung von Korruption in den Programmdokumenten	325
	5.2.3.2.1	Auflagen mit direkter Adressierung von Korruption	326
	5.2.3.2.2	Beispiele für Auflagen mit indirekter Adressierung von Korruption	326
	5.2.3.2.3	Zusammenfassung der Adressierung von Korruption in den Programmdokumenten	337
	5.2.3.3	Einordnung anhand von externen Maßstäben	338
	5.2.3.3.1	Maßstab 1: Einordnung anhand der lokalen Ausprägungen von Korruption	338
	5.2.3.3.2	Maßstab 2: Einordnung anhand der operationalisierten Analysen des IWF und der GRECO	341
	5.2.3.4	Umgang mit der Gefahr der Fehlverwendung von Finanzhilfen	346
	5.2.3.5	Folgen der Korruptionsbekämpfung im ESM-Programm	347
	5.2.3.5.1	Folgen für die Entwicklung und das Ausmaß an Korruption im Programmland	347
	5.2.3.5.2	Folgen für den Verlauf des ESM-Programms	353

5.2.3.6	Zusammenfassung	354
5.2.4	Status quo des ESM-Pandemic Crisis Support (ab 2020)	356
5.3	Vergleich der Korruptionsbekämpfung in den betrachteten Rettungsprogrammen	358
5.3.1	Zeitliche Programmeinordnung	358
5.3.2	Umfang der Korruptionsbekämpfung	359
5.3.2.1	Vertragliche Adressierung der Korruption	359
5.3.2.2	Nachhaltung der vertraglichen Auflagen	361
5.3.3	Einordnung anhand der definierten externen Maßstäbe	362
5.3.4	Umgang mit der Gefahr der Fehlverwendung von Finanzhilfen	366
5.3.5	Folgen der Korruptionsbekämpfung	367
6	Ableitungen und Empfehlungen für die Korruptionsbekämpfung in zukünftigen Rettungsprogrammen	369
7	Schlussbetrachtung	393
	Literaturverzeichnis	399

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AiIB	Asian Infrastructure Investment Bank
AktG	Aktiengesetz
AML	Anti-Money Laundering
AVE	Alta Velocidad Española (spanischer Hochgeschwindigkeitszug)
BBC	British Broadcasting Corporation
BdE	Banco de España (spanische Zentralbank)
BeamStG	Beamtenstatusgesetz
BGH	Bundesgerichtshof
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BoC	Bank of Cyprus
B.V.	Besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid (Niederländische Gesellschaft mit beschränkter Haftung)
CAC	Collective Action Clauses
CBC	Central Bank of Cyprus
CCI	Control of Corruption Index
CEO	Chief Executive Officer
CERA	Cyprus Energy Regulatory Authority
CFT	Combating the financing of terrorism
CLEAR	challenging, legal, environmentally sound, agreed, recorded
COVID	Corona Virus Disease
CPI	Corruption Perceptions Index
CR	Compliance Report
CRI	Corruption Risk Index

CRIM	Special Committee on Organised Crime, Corruption and Money Laundering
CY	Zypern
CY-Dx	Auflage x mit direkter Adressierung von Korruption im zyprischen ESM-Programm
CY-Ix	Auflage x mit indirekter Adressierung von Korruption im zyprischen ESM-Programm
DEYAs	Lokale Wasserversorger in Griechenland
DG Reform	Directorate-General for Structural Reform Support
dir.	direkt
EACN	European Contact-Point Network Against Corruption
EB	Eurobarometer
EBA	European Banking Authority
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
ECCL	Enhanced Conditions Credit Line
EFSS	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität
EFSM	Europäischer Finanzstabilisierungsmechanismus
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaft
e.g.	exempli gratia
e-GDDS	Enhanced General Data Dissemination System
EKXA	National Cadastre and Mapping Agency
ELSTAT	Hellenic Statistical Authority
EOF	Greek National Drug Organisation
EPAC	European Partners Against Corruption
EPPO	European Public Prosecutor's Office
ErwG	Erwägungsgrund
ES	Spanien
ES-Ix	Auflage x mit indirekter Adressierung von Korruption im spanischen ESM-Programm
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
ESM-V	Vertrag zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus
ETAD	Public Properties Company S.A.
ETS	European Treaty Series
Europol	Europäisches Polizeiamt
EUROSTAT	Statistisches Amt der Europäischen Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
Ev.-runde	Evaluationsrunde

EZB	Europäische Zentralbank
FCPA	Foreign Corrupt Practices Act
FDI	Foreign Direct Investment
FEK	Official Greek Government Gazette
FFA	Financial Assistance Facility Agreement
FIU	Financial Intelligence Unit
FRBSL	Fiscal Responsibility and Budget System Law
FROB	Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (Fonds für eine geordnete Bankenrestrukturierung)
GCB	Global Corruption Barometer
GDDS	General Data Dissemination System
GG	Grundgesetz
GR	Griechenland
GR-Dx	Auflage x mit direkter Adressierung von Korruption im griechischen ESM-Programm
GRECO	Staatengruppe gegen Korruption
GR-Ix	Auflage x mit indirekter Adressierung von Korruption im griechischen ESM-Programm
GSAC	General Secretariat against Corruption
Gx-1997	IWF-Grundsatz x aus der 1997-Leitlinie
Gx-2018	IWF-Grundsatz x aus dem 2018-Rahmenwerk
HCAP	Hellenic Corporation of Assets and Participations
HCC	Hellenic Competition Commission
HFSF	Hellenic Financial Stability Fund
HRADF	Hellenic Republic Asset Development Fund
IAPR	Independent Authority of Public Revenue
ind.	indirekt
Inst.	Institution
ITC	Income Tax Code
IWF/IMF	Internationaler Währungsfonds
LOI	Letter of Intent
LORCA	Law on savings banks
Ltd.	Limited
MD	Ministerial Decree
MoC	Memorandum of Cooperation
MONEYVAL	Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism
MoU	Memorandum of Understanding
NACAP	National Anti-Corruption Action Plan

n.F.	neue Fassung
NIS	National Integrity Survey
NPL	Non-Performing-Loans
OAS	Organisation of American States
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OLAF	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung
Org.	Organisation
PartG	Parteiengesetz
PC	Penal Code
PCCL	Precautionary Conditioned Credit Line
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability
PPS	Post-Programme-Surveillance
PURE	positively-stated, understood, relevant, ethical
Qx	Quartal x
RAE	Regulatory Authority for Energy
RDL	Royal Decree-Law
Rn.	Randnummer
SDDS	Special Data Dissemination Standard
SEAG	SE-Ausführungsgesetz
SKS-V	Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion
SMART	specific, measurable, attainable, relevant, trackable
SMoU	Supplemental Memorandum of Understanding
SOE	State-owned enterprise
spez.	spezialisierte
SRF	Single Resolution Fund
SRSS	Structural Reform Support Service
SSW	Special Secretariat of Water
StAR	Stolen Assets Recovery
StGB	Strafgesetzbuch
SURE	Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency
Sx-2018	IWF-Schwerpunkt x aus dem 2018-Rahmenwerk
UNCAC	United Nations Convention against Corruption
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UNTOC	United Nations Convention against Transnational Organized Crime

VO	Verordnung
WKStA	Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft
1997-Leitlinie	IWF-Leitlinie „ <i>The Role of the IMF in Governance Issues</i> “
2018-Rahmenwerk	IWF-Rahmenwerk „ <i>Addressing Governance Vulnerabilities – A Framework for Enhanced Fund Engagement</i> “

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1	Übersicht verurteilender und legitimierender Gründe gegen/für politische Korruption aus Sicht der großen politischen Denkschulen	14
Abbildung 2.2	Typologien von deviantem arbeitsplatzbezogenem Verhalten	22
Abbildung 2.3	Formen von Korruption in Organisationen	23
Abbildung 2.4	Makro-, Meso- und Mikroebene der Einflussfaktoren von Korruption	42
Abbildung 2.5	(Strukturelle und personelle) Einflussfaktoren und Korruptionsanfälligkeit im Korruptionskonstrukt	43
Abbildung 2.6	Auszug der in der Literatur vertretenen negativen Folgen von Korruption	45
Abbildung 2.7	Zusammenhang zwischen Korruption (als „ <i>Corruption Perceptions Index</i> “ (CPI)-Wert von 0 bis 100) und dem Anteil von Non-Performing-Loans am gesamten Kreditbestand (in %) in Staaten der Europäischen Union ($R^2 =$ Bestimmtheitsmaß)	48
Abbildung 3.1	Beispielhafte Konstellation zur korruptiven Fehlverwendung von Finanzhilfen (1/3)	97
Abbildung 3.2	Beispielhafte Konstellation zur korruptiven Fehlverwendung von Finanzhilfen (2/3)	99
Abbildung 3.3	Beispielhafte Konstellation zur korruptiven Fehlverwendung von Finanzhilfen (3/3)	101

Abbildung 5.1	Laufzeiten der ESM-Programme (in grau) und Zeitpunkte der Datenerhebung der Eurobarometer(EB)-Befragungen (rot gestrichelt)	165
Abbildung 5.2	Zeitlicher Verlauf des ESM-Programms und der GRECO-Evaluationsrunden Zyperns	176
Abbildung 5.3	Laufzeit des zypriotischen ESM-Programms und Zeitpunkte der landesspezifischen GRECO-Compliance-Reports/-Bewertungen (CR) ...	177
Abbildung 5.4	Entwicklung des CPI-Wertes und -Rangs Griechenlands vor dem ESM-Programm (2011*–2015) im Vergleich zum Median der Europäischen Währungsunion	187
Abbildung 5.5	Einschätzung der Befragten der Eurobarometer-Befragung 470, in welchem Bereich Korruption in Griechenland weitverbreitet ist (in % der Befragten)	243
Abbildung 5.6	Zuordnung der identifizierten korruptionsbezogenen ESM-Auflagen zu den Bereichen der Eurobarometer-Befragung 470	244
Abbildung 5.7	Übersicht der einschlägigen thematischen Schwerpunkte und Verweise auf andere internationale Institutionen/Organisationen in den ausgeführten ESM-Auflagen	247
Abbildung 5.8	Zeitlicher Verlauf des ESM-Programms und der GRECO-Evaluationsrunden Griechenlands	252
Abbildung 5.9	Laufzeit des griechischen ESM-Programms und Zeitpunkte der landesspezifischen GRECO-Compliance-Reports/-Bewertungen (CR)	253
Abbildung 5.10	Übersicht der zeitlich parallel zum griechischen ESM-Programm formulierten und nicht umgesetzten GRECO-Empfehlungen	255
Abbildung 5.11	Entwicklung des CPI-Wertes und -Rangs Griechenlands vor/während/nach dem ESM-Programm im Vergleich zum Median der Europäischen Währungsunion	259

Abbildung 5.12	Entwicklung der Einschätzung der Befragten der Eurobarometer-Befragungen 470 (2017, gestrichelte Linie) und 502 (2019, gepunktete Linie), in welchem Bereich Korruption in Griechenland weitverbreitet ist (in % der Befragten); Konzentration auf die Ausprägungen mit > 50 % Zustimmung in 2017	263
Abbildung 5.13	Höhe und Auszahlungszeitpunkte der ESM-Tranchen (in Mrd. EUR) sowie Zeitpunkte der Reviews im ESM-Programm Griechenlands	266
Abbildung 5.14	Entwicklung des CPI-Wertes und -Rangs Zyperns vor dem ESM-Programm (2008*–2012) im Vergleich zum Median der Europäischen Währungsunion	273
Abbildung 5.15	Einschätzung der Befragten der Eurobarometer-Befragung 397, in welchem Bereich Korruption in Zypern weitverbreitet ist (in % der Befragten)	301
Abbildung 5.16	Zuordnung der identifizierten korruptionsbezogenen ESM-Auflagen zu den Bereichen der Eurobarometer-Befragung 397	302
Abbildung 5.17	Übersicht der einschlägigen thematischen Schwerpunkte und Verweise auf andere internationale Institutionen/Organisationen in den ausgeführten ESM-Auflagen	304
Abbildung 5.18	Zeitlicher Verlauf des ESM-Programms und der GRECO-Evaluationsrunden Zyperns	305
Abbildung 5.19	Laufzeit des zypriotischen ESM-Programms und Zeitpunkte der landesspezifischen GRECO-Compliance-Reports/-Bewertungen (CR)	306
Abbildung 5.20	Übersicht der zeitlich parallel zum zypriotischen ESM-Programm formulierten und nicht umgesetzten GRECO-Empfehlungen	308
Abbildung 5.21	Entwicklung des CPI-Wertes und -Rangs Zyperns vor/während/nach dem ESM-Programm im Vergleich zum Median der Europäischen Währungsunion	310

Abbildung 5.22	Entwicklung der Einschätzung der Befragten der Eurobarometer-Befragungen 397 (2013, gestrichelte Linie) und 470 (2017, gepunktete Linie), in welchem Bereich Korruption in Zypern weitverbreitet ist (in % der Befragten); Konzentration auf die Ausprägungen mit > 50 % Zustimmung in 2013	314
Abbildung 5.23	Höhe und Auszahlungszeitpunkte der ESM-Tranchen (in Mrd. EUR) sowie Zeitpunkte der Reviews im ESM-Programm Zyperns	317
Abbildung 5.24	Entwicklung des CPI-Wertes und -Rangs Spaniens vor dem ESM-Programm (2007*–2011*) im Vergleich zum Median der Europäischen Währungsunion	323
Abbildung 5.25	Einschätzung der Befragten der Eurobarometer-Befragung 397, in welchem Bereich Korruption in Spanien weitverbreitet ist (in % der Befragten)	338
Abbildung 5.26	Zuordnung der identifizierten korruptionsbezogenen ESM-Auflagen zu den Bereichen der Eurobarometer-Befragung 397	339
Abbildung 5.27	Übersicht der einschlägigen thematischen Schwerpunkte und Verweise auf andere internationale Institutionen/Organisationen in den ausgeführten ESM-Auflagen	341
Abbildung 5.28	Zeitlicher Verlauf des ESM-Programms und der GRECO-Evaluationsrunden Spaniens	343
Abbildung 5.29	Laufzeit des spanischen ESM-Programms und Zeitpunkte der landesspezifischen GRECO-Compliance-Reports/-Bewertungen (CR)	344
Abbildung 5.30	Übersicht der zeitlich parallel zum spanischen ESM-Programm formulierten und nicht umgesetzten GRECO-Empfehlungen	345
Abbildung 5.31	Entwicklung des CPI-Wertes und -Rangs Spaniens vor/während/nach dem ESM-Programm im Vergleich zum Median der Europäischen Währungsunion	348

Abbildung 5.32	Entwicklung der Einschätzung der Befragten der Eurobarometer-Befragungen 397 (2013, gestrichelte Linie) und 470 (2017, gepunktete Linie), in welchem Bereich Korruption in Spanien weitverbreitet ist (in % der Befragten); Konzentration auf die Ausprägungen mit > 50 % Zustimmung in 2013	351
Abbildung 5.33	Höhe und Auszahlungszeitpunkte der ESM-Tranchen (in Mrd. EUR) sowie Zeitpunkte der Reviews im ESM-Programm Spaniens	354
Abbildung 5.34	Zusammenfassung, Vergleich und Wertung der Korruptionsbekämpfung in den betrachteten ESM-Programmen	363
Abbildung 5.35	Externe Einordnung der Korruptionsbekämpfung in den betrachteten ESM-Programmen anhand der definierten Maßstäbe	365
Abbildung 6.1	Synoptische Übersicht der Ableitungen und Empfehlungen für die Korruptionsbekämpfung in zukünftigen Rettungsprogrammen	389



1.1 Heranführung an das Thema

„Bestechung aus dem Gewandbausch nimmt der Frevler an, um die Pfade des Rechts zu verkehren.“¹

Dieser aus dem Buch der Sprichwörter des Alten Testaments stammende Auszug thematisiert ein Phänomen, das die Menschheit und die von ihr gebildeten Gesellschaften und Staaten seit vielen Jahrtausenden begleitet: Die Korruption.

Von dieser frühzeitlichen Aufzeichnung ausgehend, ist Korruption bis zum heutigen Tage ein gravierendes und zugleich omnipräsentes Problem. Sie zeigt sich auf allen Ebenen, tritt in Form unterschiedlichster, auf den jeweiligen Kontext ausgerichteter Ausprägungen und Verhaltensweisen auf und ist in allen Regionen der Welt zu beobachten. Ihre Folgen zeigen sich sowohl auf politischer, rechtlicher, sozialer als auch auf ökonomischer Ebene. In Bezug auf Volkswirtschaften hat sie das Potenzial, wirtschaftliche Krisen zu verursachen bzw. zu vergrößern und die Stabilität eines Staates erheblich zu schädigen. Regionen und Ländern mit weitverbreiteter Korruption bleibt eine erfolgreiche und nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung in der Regel verwehrt.

Die Verhinderung oder Einschränkung der Korruption ist das Ziel der Korruptionsbekämpfung. Bereits das oben genannte Sprichwort ist als Teil der Korruptionsbekämpfung zu sehen, da durch Aufnahme in das Alte Testament

¹ Das Buch der Sprichwörter (2016), S. 731.

die Unterlassung der beschriebenen korruptiven Handlung als moralische Maßgabe für die Gläubigen² diene. Bei Betrachtung der weiteren Entwicklung war bis tief in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts allerdings eine Lücke zwischen der Problemanalyse auf der einen Seite und den darauf aufbauenden Lösungsansätzen auf der anderen zu beobachten.³ Eine merkliche Veränderung wurde erst erkennbar, als die Anstrengungen auf internationaler Ebene vernetzt und durch Etablierung eines entsprechenden strukturellen wie auch institutionellen Rahmens untermauert wurden. Gleichwohl blieb die Ausgestaltung einer erfolgreichen Korruptionsbekämpfung angesichts des Umstandes, dass Korruption je nach Land, Kultur, Tätigkeitsbereich, persönlichen Voraussetzungen etc. unterschiedliche Formen annimmt, eine überaus komplexe Aufgabe. Dies berücksichtigend wird ein Großteil der Anstrengungen seither im Sinne einer größtmöglichen Effizienz und Effektivität auf die nationalstaatliche Ebene gerichtet, auf der sich ein signifikanter Anteil der für die Korruption bedeutsamen gesetzgebenden, vollziehenden und rechtsprechenden Gewalt entfaltet. Verlagert man das Thema in den zwischenstaatlichen Bereich, wird die Vielschichtigkeit der Aufgabe um zusätzliche – und mitunter sehr kontroverse – Punkte erweitert. Beispiele hierfür sind die Souveränität der beteiligten Staaten oder differierende Ansichten zur Notwendigkeit und Ausgestaltung der Korruptionsbekämpfung.

Das Thema der vorliegenden Arbeit, die Korruptionsbekämpfung in Rettungsprogrammen⁴ zwischenstaatlicher Finanzinstitutionen, ist in exakt diesem Spannungsfeld zu verorten.⁵ Der Zweck der Rettungsprogramme liegt in der finanziellen Stabilisierung und Sanierung von Staaten, die sich in einer wirtschaftlichen Krise befinden. Seitens zwischenstaatlicher Finanzinstitutionen werden hierfür Finanzhilfen bereitgestellt, die im Gegenzug mit vertraglichen Auflagen – z. B. zur Reformierung staatlicher Strukturen – verknüpft werden. Teil dieser Auflagen können Maßnahmen zur Bekämpfung von Korruption sein, deren Einfluss auf die (wirtschaftliche) Leistungsfähigkeit der Programmländer mitunter erheblich ist.

Im Fokus der Analyse stehen die Rettungsprogramme des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), einer im Jahr 2012 durch die Mitglieder der Europäischen Währungsunion gegründeten Finanzinstitution. Die Programme

² Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung der Sprachformen männlich, weiblich und divers verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für alle Geschlechter.

³ Details hierzu in Abschn. 3.1 und 3.2.

⁴ Im Folgenden u. a. auch als Staatshilfeprogramme, Finanzhilfeprogramme, Hilfsprogramme, Programme bezeichnet.

⁵ Der Informationsstand der Arbeit ist September 2021.

werden unter Berücksichtigung des Forschungsstandes analysiert, ihre korruptionsbezogenen Folgen betrachtet und hinsichtlich weitergehender Ableitungen und Empfehlungen untersucht. Die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen werden dabei ebenso berücksichtigt wie die im Kontext der Programme verfolgten Sichtweisen, Interessen und Ziele. Ein besonderer Aspekt der Untersuchung ist die Fokussierung auf die Europäische (Währungs-) Union, die aufgrund ihrer im globalen Vergleich weniger ausgeprägten Korruptionsproblematik in der einschlägigen Forschung zu Rettungsprogrammen bisher weitestgehend außen vor blieb.

1.2 Forschungsfragen und Forschungsziel

Forschungsfragen: Die Basis für die vorliegende Arbeit bildet der in weiten Teilen der Wissenschaft und Praxis anerkannte Grundsatz, dass Korruption Staaten in vielerlei Hinsicht schädigt, wobei die ökonomischen Folgen im Kontext von Rettungsprogrammen deutlich hervorstechen.⁶ In den Programmen erhöht Korruption die Gefahr, dass Finanzhilfen nicht oder nur in ineffizienter und/oder ineffektiver Art und Weise eingesetzt werden. Daneben führt sie zu einer Einschränkung der Handlungsfähigkeit der Finanzinstitutionen (im vorliegenden Fall des ESM) und steht im Konflikt mit dem übergeordneten Programmziel einer finanziellen Stabilisierung und Sanierung der Programmstaaten. Die Bekämpfung von Korruption dient dem Zweck, einen nachhaltigen Einfluss auf die jeweiligen lokalen Strukturen zu nehmen und die Erreichung weiterführender Programmziele, wie etwa die Rückzahlung der gewährten Finanzhilfen, zu sichern.

Wie bereits erwähnt, weist das Thema der programmbezogenen Korruptionsbekämpfung eine hohe Komplexität auf. Hierzu tragen u. a. die schwierige Greif- und Messbarkeit von Korruption, die oftmals umstrittene Ausgestaltung korruptionsbekämpfender Maßnahmen, der internationale und nationalstaatliche Kontext sowie die notwendige Berücksichtigung theoretischer Grundlagen bei gleichzeitiger praktikabler Einbettung in ein Handlungsfeld (ESM-Rettungsprogramme), dessen Zweck nur mittelbar mit der Korruptionsbekämpfung in Verbindung steht, bei. Um dieser Vielschichtigkeit gerecht zu werden, werden die Forschungsfragen wie folgt formuliert:

- *Welche Bedeutung und Ausgestaltung hat die Korruptionsbekämpfung in den ESM-Rettungsprogrammen?*

⁶ Vgl. hierzu die Ausführungen in Kap. 2 und 0.

- *Welche einschlägigen Ableitungen und Empfehlungen können für zukünftige Rettungsprogramme gewonnen werden?*

Als Grundlage für die Beantwortung dieser Fragen dient eine fallstudienbasierte, qualitative Inhaltsanalyse der ESM-Rettungsprogramme Griechenlands, Zyperns und Spaniens.⁷ In einem ersten Schritt werden hierfür der Umfang, die rechtliche Verortung und die formale/inhaltliche Ausgestaltung der Korruptionsbekämpfung sowie ihre Nachhaltung/Überwachung betrachtet. In diesem Kontext werden die jeweiligen Programmdokumente detailliert untersucht, die einschlägigen Auflagen extrahiert und sodann im Einzelnen ausgeführt. In einem zweiten Schritt erfolgt eine Betrachtung potenzieller externer Maßstäbe, um die zuvor gewonnenen Ergebnisse je Programm unabhängig zu bewerten und einzuordnen. Die Folgen der Korruptionsbekämpfung werden in einem dritten Schritt betrachtet, jeweils in Bezug sowohl auf die Entwicklung des Korruptionsniveaus im Programmland als auch für den Programmverlauf selbst.

Auf Basis des Forschungsstandes und der Einzelanalysen der ESM-Programme wird sodann betrachtet, welche Ableitungen und Empfehlungen für die Korruptionsbekämpfung zukünftiger Rettungsprogramme identifiziert werden können.

Forschungsziel: Anhand der Untersuchung soll dargelegt werden, wie und mit welchem Erfolg die Korruptionsproblematik in den ESM-Programmen aufgegriffen wurde und inwieweit ein einschlägiger, über den Stand der bisherigen Forschung hinausgehender, allgemeiner Handlungsrahmen für die Korruptionsbekämpfung in Rettungsprogrammen gewonnen bzw. formuliert werden kann.

1.3 Aufbau der Arbeit

Als Grundlage für die vorliegende Analyse wird das Phänomen der Korruption zunächst eigenständig und aus mehreren Blickwinkeln betrachtet. Zu Beginn wird hierfür auf die Vielzahl an Definitionsansätzen eingegangen, die in unterschiedlichen wissenschaftlichen Fachdisziplinen vertreten werden (Abschn. 2.1). Zur weiteren Kategorisierung und Veranschaulichung folgt eine Darstellung der Formen von Korruption, aufgeteilt in ihre Ausprägungen und darunter zu subsumierende Verhaltensweisen (Abschn. 2.2). Den Abschluss des zweiten Kapitels bildet die Darstellung der vielfältigen Einflussfaktoren und Folgen von

⁷ In Teilen ergänzt durch den seit dem Jahr 2020 verfügbaren „*Pandemic Crisis Support*“ des ESM. Die Gründe für die Auswahl dieser Programme werden in Abschn. 4.1 dargelegt.

Korruption. Dies betrifft sowohl die einzelnen Einflussfaktoren, die die Voraussetzungen und Entscheidungsgrundlagen für korrupte Handlungen bilden, als auch die Skizzierung des Ausmaßes – von der Staats- und Gesellschaftsebene über gesamtwirtschaftliche Aspekte bis zur persönlichen Sphäre des Einzelnen (Abschn. 2.3).

Auf vorgenannten Ausführungen aufbauend, wird im dritten Kapitel auf die Forschungsgrundlagen zur Korruptionsbekämpfung auf nationalstaatlicher Ebene eingegangen. Ausgehend von allgemeinen inhaltlichen und methodischen Grundzügen der Korruptionsbekämpfung (Abschn. 3.1), wird der Fokus auf die operationalisierten Ansätze zweier Institutionen/Organisationen gelegt, die über weitreichende Erfahrungswerte in der einschlägigen Korruptionsbekämpfung verfügen: Der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) (Abschn. 3.2). Aufgrund des europäischen Kontextes des ESM folgt ein kurzer Überblick über weitere, begleitende Ansatzpunkte zur Korruptionsbekämpfung in der Europäischen Union (Abschn. 3.3). Den Abschluss des Kapitels bildet die Darstellung eines bei Auszahlung der Finanzhilfen bestehenden Sonderproblems: Der Gefahr einer Fehlverwendung und Umleitung der Hilfen in korrupte Kanäle (Abschn. 3.4).

In Kap. 4 wird auf den konkreten Anwendungsfall, den ESM und dessen Rettungsprogramme, eingegangen. Betrachtet werden insbesondere die rechtlichen und strukturellen Grundlagen, die individuellen Voraussetzungen und operativen Rahmenbedingungen der Programme sowie die wesentlichen Kritikpunkte am Mechanismus.

Das fünfte Kapitel stellt den Kern der vorliegenden Untersuchung dar. In Abschn. 5.1 wird zunächst das methodische Vorgehen dargestellt – mit Fokus auf die Grundlagen wissenschaftlicher Fallstudienuntersuchungen sowie auf die inhaltlich-strukturierende qualitative Inhaltsanalyse, die als Methode für die Auswertung der Fallstudien gewählt wird. Daneben wird betrachtet, ob und welche externen Maßstäbe sich für eine Überprüfung wie auch Ergänzung der Ergebnisse der qualitativen Inhaltsanalyse eignen. Diese Schritte stellen eine Vorbereitung für die detaillierte Untersuchung der Korruptionsbekämpfung in den Rettungsprogrammen Griechenlands, Zyperns und Spaniens dar (Abschn. 5.2.1–5.2.3). Die Programme werden in identischer Struktur analysiert, eingeordnet und einer kritischen Würdigung unterzogen. Nach einer kurzen Ausführung des seit dem Jahr 2020 verfügbaren „*Pandemic Crisis Support*“ in Abschn. 5.2.4 erfolgt zum Abschluss eine Gegenüberstellung der jeweiligen korruptionsbezogenen Resultate (Abschn. 5.3).

Die allgemeinen Ergebnisse der Analyse werden in Kap. 6 dargestellt. Sie stellen die zentralen Ableitungen und Empfehlungen dar, die als substanziell

und erfolgsrelevant für die Korruptionsbekämpfung in ESM-Rettungsprogrammen identifiziert wurden. Für zukünftige Programme bieten sie einen Handlungsrahmen, mit dem die Thematik im Sinne einer möglichst effizienten und effektiven Vorgehensweise aufgegriffen werden kann.

In Kap. 7 erfolgt eine abschließende und auf die Forschungsfragen sowie das Forschungsziel bezogene Zusammenfassung der Ergebnisse.



Korruption (vom lateinischen „*corrumpere*“, d. h. verderben, entstellen, bestechen¹) ist nach einhelliger Meinung in der Forschung kein Phänomen, das allgemeingültig definiert werden kann („*Virtually every published work on corruption (...) wrestles with the problem of defining it*“²). Um die Korruptionsbekämpfung in Rettungsprogrammen nichtsdestotrotz analysieren zu können, bedarf es einer Einordnung der Korruption als gesamtgesellschaftliche Herausforderung. Gegenstand dieses Kapitels ist es daher, sich der Darstellung des Phänomens der Korruption aus verschiedenen Perspektiven und Forschungsansätzen anzunähern.

Im Detail soll neben der definitorischen Einordnung (Abschn. 2.1) und dem Aufzeigen der wichtigsten Auftretensformen (Abschn. 2.2) der Fokus auf die Einflussfaktoren und Folgen von Korruption (Abschn. 2.3) gelegt werden. Den Abschluss des Kapitels bildet eine Zusammenfassung der Inhalte und Ergebnisse in Abschn. 2.4.

2.1 Definitionsansätze und Einordnung von Korruption

Im vorliegenden Kapitel erfolgt zunächst eine fachspezifische und sodann -übergreifende Darstellung von Korruption. Das Ziel ist, unterschiedliche Blickwinkel zur definitorischen Einordnung von Korruption aufzuzeigen und eine Grundlage für die weitere Analyse der ESM-Rettungsprogramme zu schaffen. Die Ausführungen konzentrieren sich dabei auf die wesentlichen Ansätze,

¹ Vgl. Langenscheidt Online Wörterbuch Latein-Deutsch (2021).

² Sandholtz/Koetzle (1998), S. 3; um die Aussage sowie den Sinn/Zweck nicht zu verändern, werden englische Zitate in der vorliegenden Arbeit in ihrer Originalsprache dargestellt (und daher nicht in die deutsche Sprache übersetzt).