

Europarat und Korruptionsbekämpfung: GRECO – Group of States against Corruption

Christian Manquet

I. Europarat und Korruptionsbekämpfung – die Wurzeln der GRECO

Bereits in der Präambel zur Satzung des Europarats bekräftigen die Mitgliedstaaten ihre unerschütterliche Verbundenheit mit den Prinzipien der individuellen Freiheit, der politischen Freiheit und der Rechtsstaatlichkeit, auf denen jede echte Demokratie beruht. Art 1 dieser Satzung proklamiert als Ziel des Europarats, eine größere Einheit zwischen seinen Mitgliedern zu erreichen, um die Ideale und Grundsätze, die ihr gemeinsames Erbe sind, zu wahren und zu verwirklichen und ihren wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu erleichtern, und nach Art 3 anerkennt jeder Mitgliedstaat den Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit sowie den Grundsatz, wonach jeder, der seiner Jurisdiktion unterliegt, der Menschenrechte und Grundfreiheiten teilhaftig werden solle.

Wenn man nun davon ausgeht, dass Korruption – wie es etwa in der Präambel der mit EntschlieÙung des Ministerkomitees vom 6.11.1997¹ verabschiedeten 20 Leitlinien zur Korruptionsbekämpfung heiÙt – „eine ernsthafte Bedrohung für die Grundprinzipien und Werte des Europarats darstellt, das Vertrauen der Bürger in die Demokratie untergräbt, die Rechtsstaatlichkeit schwächt, eine Verletzung der Menschenrechte darstellt und die soziale und wirtschaftliche Entwicklung behindert“, leuchtet ein, dass Verhütung und Bekämpfung von Korruption zu den Kernanliegen des Europarats zählt, ja zählen muss. Dazu kommt, dass es sich um ein Problem handelt, vor dem kaum ein Mitgliedstaat gefeit scheint und das nicht selten grenzüberschreitende Elemente aufweist.

1 EntschlieÙung (97) 24.

A. Die Justizministerkonferenz von Malta, die GMC und das Aktionsprogramm gegen Korruption

Einen besonderen Fokus erfuhr die Korruptionsbekämpfung durch den Europarat ausgehend von der Konferenz der europäischen Justizminister 1994 in Malta. In der auf dieser Konferenz verabschiedeten Resolution Nr 1 wurde die Notwendigkeit eines multidisziplinären Ansatzes zur Korruptionsbekämpfung hervorgehoben und die Einrichtung einer multidisziplinären Gruppe zur Korruptionsbekämpfung (GMC) empfohlen, die prüfen sollte, welche Maßnahmen in ein Aktionsprogramm auf internationaler Ebene aufgenommen werden könnten, und die Möglichkeit der Ausarbeitung von Mustergesetzen oder Verhaltenskodizes, einschließlich internationaler Übereinkommen, zu diesem Thema ausloten sollte. Schon damals wurde auch die Bedeutung der Ausarbeitung eines Follow-up-Mechanismus zur Umsetzung der in solchen Instrumenten enthaltenen Verpflichtungen hervorgehoben.

Aufgrund der Empfehlungen der Justizministerkonferenz von Malta beschloss das Ministerkomitee des Europarats im September 1994, die GMC zu gründen und sie zu ersuchen, zu prüfen, welche Maßnahmen für ein Aktionsprogramm auf internationaler Ebene zur Bekämpfung der Korruption geeignet wären, Vorschläge zu Prioritäten und Arbeitsstrukturen unter gebührender Berücksichtigung der Arbeit anderer internationaler Organisationen zu unterbreiten und die Möglichkeit zu prüfen, Mustergesetze oder Verhaltenskodizes in ausgewählten Bereichen auszuarbeiten, einschließlich der Ausarbeitung eines internationalen Übereinkommens zu diesem Thema sowie last but not least eines Follow-up-Mechanismus zur Umsetzung der in solchen Instrumenten enthaltenen Verpflichtungen. Die GMC nahm im März 1995 ihre Arbeit auf.

Zur Umsetzung ihres Mandats erarbeitete die GMC einerseits bis September 1995 ein umfassendes und detailliertes Aktionsprogramm gegen Korruption, das in ergänzter und überarbeiteter Form im November 1996 vom Ministerkomitee angenommen wurde.² Es definierte die Bereiche, in denen Maßnahmen erforderlich erschienen, und sah einen multidisziplinären und umfassenden Ansatz zur Bekämpfung der Korruption vor. Andererseits richtete die GMC drei (Unter-)Arbeitsgruppen ein: die GMCP, die sich mit den strafrechtlichen Aspekten der Korruption befasste, die GMCC, die für die zivilrechtlichen Aspekte zuständig war, und die GMCA,

2 GMC (96) 95.

deren Tätigkeit sich auf verwaltungsrechtliche und verfassungsrechtliche Aspekte konzentrierte. Darüber hinaus wurde im Jahr 2000 eine neue Arbeitsgruppe eingerichtet, die GMCF, die sich mit den Aspekten der Korruptionsbekämpfung bei der Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkampagnen befasste.

Die GMC war eine Plenargruppe; in den Untergruppen waren nicht alle Staaten vertreten. Österreich nahm an der GMCP, also der strafrechtlichen Unterarbeitsgruppe teil. In den Untergruppen wurden im Sinne des Mandats der GMC bzw des Aktionsprogramms gegen Korruption jeweils Entwürfe für Legislativvorhaben konzipiert, die dann vom Plenum der GMC finalisiert und in der Folge von den zuständigen Gremien des Europarats verabschiedet wurden.

So erwuchsen aus der GMCP das Strafrechtsübereinkommen des Europarats über Korruption³ sowie ein Zusatzprotokoll hiezu⁴, aus der GMCC das Zivilrechtsübereinkommen des Europarats über Korruption,⁵ aus der GMCA die bereits erwähnten 20 Leitlinien zur Korruptionsbekämpfung und schließlich aus der GMCF die am 8.4.2003 vom Ministerkomitee angenommene Empfehlung Rec(2003)4 über gemeinsame Regeln gegen Korruption bei der Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkämpfen.

Auf der Grundlage eines von der GMC ausgearbeiteten Entwurfs verabschiedete das Ministerkomitee am 5.5.1998 die Entschließung (98) 7, mit der die Einrichtung der „Gruppe der Staaten gegen Korruption – GRECO“ in Form eines erweiterten Teilabkommens genehmigt wurde, das den Mitgliedstaaten des Europarats und den Nichtmitgliedstaaten, die an der Ausarbeitung des Übereinkommens mitgewirkt haben, auf gleicher Basis zur Mitgliedschaft offenstehen sollte.

B. Exkurs: Das Umfeld – eine breite internationale Phalanx gegen Korruption

Anzumerken ist, dass in der zweiten Hälfte der 90er Jahre nicht nur der Europarat von einer gewissen Aufbruchstimmung bzw großer Umtriebigkeit im Bereich der internationalen Bestrebungen zur Korruptionsbekämpfung geprägt war:

3 SEV Nr 173; BGBl III 2014/1.

4 SEV Nr 191; BGBl III 2014/2.

5 SEV Nr 174; BGBl III 2006/155.

So stellte der Rat der Europäischen Union mit Rechtsakt vom 26.7.1995 als ein erstes (strafrechtliches) Vertragswerk das Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften fertig, das insb auf die Bekämpfung des Betrugs zum Nachteil dieser Interessen abzielte.⁶ In der Erkenntnis, dass die finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften nicht nur durch betrügerische Malversationen (also vereinfacht gesagt: durch Täuschung von EU-Amtsträger:innen), sondern auch durch Korruption (also: Bestechung bzw Bestechlichkeit von Amtsträger:innen) Schaden nehmen können, wurde dieses Übereinkommen in einem zweiten Schritt im Jahr darauf durch ein Protokoll ergänzt, das insb auf die Bekämpfung von Bestechungshandlungen abzielte, an denen nationale oder Gemeinschaftsbeamte:innen beteiligt sind und wodurch die finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften geschädigt werden oder geschädigt werden können.⁷ Wiederum ein Jahr später wurde diese Beschränkung auf den Schutz der finanziellen Gemeinschaften aufgegeben und das (allgemeinere) EU-Bestechungsübereinkommen verabschiedet.⁸

Bei der OECD mit Sitz in Paris gab es seit 1994 eine Empfehlung zur Korruptionsbekämpfung⁹ und gleichfalls seit 1994 die "Working Group on Bribery" als Monitoring-Einrichtung. Trotz ihres umfassend klingenden Namens beschränkte und beschränkt diese Arbeitsgruppe gegen Bestechung ihre Aktivitäten nach wie vor grundsätzlich auf die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger:innen im internationalen Geschäftsverkehr. In der Arbeitsgruppe entspann sich recht rasch eine Diskussion darüber, ob man die Empfehlung aus 1994 verschärfend überarbeiten oder ein verpflichtendes Rechtsinstrument (eine Konvention) ausarbeiten sollte. Ersterem Anliegen wurde entgegengehalten, dass die Empfehlung trotz be-

6 Übereinkommen aufgrund von Art K.3 des Vertrags über die Europäische Union über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vom 27.11.1995, ABl 1995 C 316/49.

7 Protokoll aufgrund von Art K.3 des Vertrags über die Europäische Union zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften vom 23.10.1996, ABl 1996 C 313/1; im Hinblick auf weitere Protokolle wurde dieses Protokoll in der Folge häufig kurz „erstes Protokoll“ oder „Bestechungs-Protokoll“ genannt.

8 Übereinkommen aufgrund von Art 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 vom 25.6.1997, ABl 1997 C 195/1.

9 Empfehlung des Rates zur Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr, angenommen am 27.5.1994, C(94)75/FINAL.

absichtiger Verschärfungen als *soft law* weiterhin zahnlos bleiben würde; Befürwortern letzteren Anliegens wurde hingegen unterstellt, angesichts erwartbarer Schwierigkeiten bei der Konsensfindung sehenden Auges eine Verzögerungs- wenn nicht gar Verhinderungspolitik zu betreiben. Letztlich entschied man sich für beides und es konnte auch beides realisiert werden: im Jahr 1997 erblickten sowohl eine überarbeitete Empfehlung¹⁰ als auch das Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr¹¹ das Licht.

Als Letztes gingen dann die VN durchs Ziel: Vereinzelte Anstrengungen zur globalen Korruptionsbekämpfung lassen sich zwar bis in die 70er Jahre zurückverfolgen; konkreter wurde es aber auch auf der globalen Ebene erst ab Mitte der 90er Jahre mit der Verabschiedung einer Reihe von Soft-Law-Instrumenten, wie etwa des Internationalen Verhaltenskodex für Amtsträger:innen,¹² der Erklärung der VN gegen Korruption und Bestechung im internationalen Handelsverkehr¹³ oder der Erklärung der VN über Kriminalität und öffentliche Sicherheit.¹⁴

Erste verbindliche Anti-Korruptionsbestimmungen fanden sodann Eingang in das am 15.11.2000 angenommene Übereinkommen der VN gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (UNTOC).¹⁵ So legt dessen Art 8 eine obligatorische Strafbarkeit der aktiven und passiven Bestechung eines Amtsträgers (Abs 1) und eine fakultative Strafbarkeit der aktiven und passiven Bestechung eines ausländischen Amtsträgers oder internationalen Beamten (Abs 2) fest. Art 8 enthält auch eine Definition des Begriffs „Amtsträger“. Trotz der Einbettung in den Kontext der Bekämpfung grenzüberschreitender organisierter Kriminalität verpflichtete Art 34 Abs 2 des Übereinkommens die Vertragsstaaten, unter anderem den Tatbestand der aktiven und passiven Bestechung in ihrem nationalen Recht unabhängig von einem grenzüberschreitenden Charakter oder der Beteiligung einer organisierten kriminellen Vereinigung an ihrer Begehung zu kriminalisieren. Darüber hinaus verpflichtete und verpflichtet Art 9 die Vertragsstaaten, soweit dies angemessen und mit ihrem Rechtssystem vereinbar ist, legislative, administrative oder andere wirksame Maßnahmen zu ergreifen, um die

10 Überarbeitete Empfehlung des Rates zur Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr, angenommen am 23.5.1994, C(97)123/FINAL.

11 BGBl III 1999/176.

12 Resolution der Generalversammlung A/RES/51/59, verabschiedet am 12.12.1996.

13 Resolution der Generalversammlung A/RES/51/191, verabschiedet am 16.12.1996.

14 Resolution der Generalversammlung A/RES/51/60, verabschiedet am 12.12.1996.

15 A/RES/55/25.

Integrität zu fördern und die Bestechung von Amtsträgern zu verhindern, aufzudecken und zu bestrafen (Abs 1). Die Vertragsstaaten sind außerdem verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, um ein wirksames Vorgehen ihrer Behörden bei der Verhütung, Aufdeckung und Bestrafung der Bestechung von Amtsträgern sicherzustellen, einschließlich der Gewährung einer angemessenen Unabhängigkeit dieser Behörden, um die Ausübung unzulässiger Einflussnahme auf ihre Handlungen zu verhindern (Abs 2).

Die Verhandler:innen der UNTOC waren sich jedoch weitgehend einig, dass dieses Übereinkommen das Thema Korruption nicht umfassend abdecken könne. Nach umfangreichen Vorarbeiten begannen daher am 21.1.2002 die Verhandlungen zu einem umfassenden Übereinkommen, das nach mehreren Verhandlungsrunden schließlich von der Generalversammlung mit ihrer Resolution 58/4 vom 31.10.2003 angenommen und auf einer zu diesem Zweck vom 9. bis 11.12.2003 in Mérida (Mexiko) einberufenen hochrangigen politischen Konferenz zur Unterzeichnung durch die Mitgliedstaaten aufgelegt wurde. Es trat am 14.12.2005 in Kraft.¹⁶ Nach bis ins Jahr 2006 zurückreichenden Vorarbeiten konnten auf der dritten Tagung der Vertragsstaatenkonferenz im November 2009 in Doha die Terms of Reference für einen Mechanismus zur Überprüfung der Umsetzung des Übereinkommens verabschiedet werden,¹⁷ der ein Jahr später seine Tätigkeit aufnahm.

Der Europarat war also keineswegs die einzige Einrichtung, die sich staatenübergreifend mit der Verhütung und Bekämpfung von Korruption befasste. Die Besonderheit des Europarats lag dabei einerseits in seinem explizit multidisziplinären Ansatz und andererseits in der dann eben in Form der GRECO umgesetzten von Anfang an mitbedachten Erkenntnis, dass Papier häufig geduldig ist und es (daher) eines wirksamen Follow-up- bzw. Evaluierungsmechanismus bedarf, damit das – wenn auch verbindlich – Vereinbarte dann tatsächlich auch innerstaatlich mit Leben erfüllt wird.

II. Gründung und Mitglieder der GRECO

GRECO ist ein Akronym, das für “Groupe d’Etats contre la corruption”, also “Gruppe der Staaten gegen Korruption”, steht. Die GRECO wurde

16 BGBl III 2006/47.

17 Entschließung der Vertragsstaatenkonferenz 3/1 (enthalten im Dokument CAC/COSP/2009/15).

gegründet, um die Einhaltung der Antikorruptionsstandards des Europarats durch die Staaten zu überwachen. Die EntschlieÙung (98) 7 sah vor, dass das (erweiterte Teil-)Abkommen zur Gründung der GRECO als am ersten Tag des Monats nach Eingang der 14. Notifikation eines Mitgliedstaats des Europarats, der seinen Beitritt erklärt, als angenommen gilt. Infolgedessen verabschiedeten die Vertreter Belgiens, Bulgariens, Zyperns, Estlands, Finnlands, Frankreichs, Deutschlands, Griechenlands, Islands, Irlands, Litauens, Luxemburgs, Rumäniens, der Slowakischen Republik, Sloweniens, Spaniens und Schwedens im Ministerkomitee am 1.5.1999 die EntschlieÙung (99) 5 zur Gründung der Gruppe der Staaten gegen Korruption – GRECO.

Nach Art 4 Abs 1 der GRECO-Satzung¹⁸ konnten alle (übrigen) Mitgliedstaaten des Europarats jederzeit durch Notifikation an den Generalsekretär des Europarats beitreten, ebenso jene Nichtmitgliedstaaten, die an der Ausarbeitung des erweiterten Teilabkommens zur Einrichtung der GRECO beteiligt waren (Art 4 Abs 2 der Satzung; das waren Belarus, Kanada, der Heilige Stuhl, Japan, Mexiko und die USA sowie – damals noch – Bosnien und Herzegowina [das ja seit 2002 Mitglied des Europarats ist]); für andere Nichtmitgliedstaaten als die genannten sieht Art 4 Abs 4 der Satzung vor, dass das Ministerkomitee nach Konsultation der bereits teilnehmenden Nichtmitgliedstaaten eine Einladung aussprechen kann, der GRECO beizutreten). *Ipsa facto* wurde und wird man schließlich nach Art 4 Abs 3 der Satzung Mitglied der GRECO, sobald man Vertragspartei eines (vom Ministerkomitee des Europarats in Umsetzung des Aktionsprogramms gegen Korruption angenommenen) internationalen Rechtsinstruments wird, das eine obligatorische Mitgliedschaft in der GRECO vorsieht (das sind das strafrechtliche und das zivilrechtliche Übereinkommen des Europarats gegen Korruption).

Österreich wurde aufgrund der Ratifizierung des zivilrechtlichen Übereinkommens gegen Korruption im Jahre 2006 mit Wirkung vom 1.12.2006 Mitglied der GRECO.¹⁹

18 Anhang zur EntschlieÙung (99) 5 zur Einrichtung der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) vom 1.5.1999.

19 BGBl III 2006/155; dort sind nicht nur der Übereinkommens text, sondern auch das Abkommen über die Errichtung der Staatengruppe gegen Korruption – GRECO und die EntschlieÙung (99) 5 über die Einrichtung der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) samt Anhang veröffentlicht.

Heute gehören der GRECO 48 Staaten an – alle 46 Mitgliedstaaten des Europarats sowie die USA und Kasachstan.²⁰

Beobachterstatus haben die Parlamentarische Versammlung des Europarats, das CDCJ und das CDPC, die Entwicklungsbank des Europarats (CEB), die OECD, die EU,²¹ die VN, vertreten durch das Büro für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC), das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR/OSZE), die Internationale Anti-Korruptionsakademie (IACA), International IDEA (Internationales Institut für Demokratie und Wahlunterstützung) sowie die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS).

III. Die Arbeitsweise der GRECO

Ziel der GRECO, die ihren Sitz in Strassburg hat (Art 3 der Satzung), ist es, die Fähigkeit ihrer Mitglieder zur Bekämpfung der Korruption zu verbessern, indem sie durch einen dynamischen Prozess der gegenseitigen Evaluierung und des von gleichgestellten Partnern ausgehenden Drucks („*peer pressure*“) die Einhaltung ihrer Verpflichtungen in diesem Bereich verfolgt (Art 1 der Satzung). Sie soll dabei helfen, Defizite in den nationalen Antikorruptionsstrategien aufzudecken und die notwendigen legislativen, institutionellen und praktischen Reformen anzustoßen. Die GRECO bietet auch eine Plattform für den Austausch von *best practices* zur Prävention und Aufdeckung von Korruption.

20 Frühere Mitgliedstaaten waren auch Russland und Belarus, deren Mitgliedschaft jedoch im Gefolge der Invasion der Ukraine durch Russland und der Unterstützung Russlands dabei durch Belarus beendet wurde.

21 Art 5 der Satzung enthält eine eigene Regelung über die Teilnahme der EU an der Arbeit der GRECO. Das Verhältnis zwischen der EU und der GRECO ist kompliziert, wobei die Komplexität eindeutig aufseiten der EU zu verorten ist (vgl etwa die Mitteilung der Europäischen Kommission über die Mitwirkung der Europäischen Union in der Europarats-Staatengruppe gegen Korruption [GRECO] vom 19.10.2012, COM/2012/0604 final), während es etwa im aktuellen „General Activity Report“ der GRECO vom März 2025 (<https://rm.coe.int/general-activity-report-greco-2024-045825-gbr-web-final-1-/1680b631a0> [9.1.2026]) nach jahrelangen Annäherungsversuchen schon leicht desillusioniert heißt, dass „die GRECO weiterhin entschlossen (sei), Möglichkeiten für die Vollmitgliedschaft der EU zu prüfen, um eine engere Zusammenarbeit bei der Korruptionsbekämpfung zu fördern.“

Die Arbeitsweise der GRECO wird durch ihre Satzung und Geschäftsordnung²² geregelt. Jeder Mitgliedstaat ernennt bis zu zwei Vertreter:innen, die an den Plenarsitzungen der GRECO mit Stimmrecht (eine Stimme pro Delegation) teilnehmen (Art 6 Abs 1, Art 8 Abs 6 der Satzung); jedes Mitglied stellt der GRECO außerdem eine Liste von (bis zu 5) Expert:innen zur Verfügung, die für die Teilnahme an den Evaluierungen herangezogen werden können (Art 10 Abs 4 der Satzung).

A. Die Organe der GRECO

Die GRECO wählt aus den Reihen ihrer Mitglieder ihren Präsidenten/ihre Präsidentin, ihren Vizepräsidenten/ihre Vizepräsidentin (Art 8 Abs 8 der Satzung) und die (übrigen) Mitglieder ihres Vorstands („Büros“; Art 9 der Satzung), die eine wichtige Rolle unter anderem bei der Gestaltung des Arbeitsprogramms der GRECO spielen (vgl insb Art 9 Abs 2 der Satzung). Die GRECO wird von einem Sekretariat unterstützt, das von einem Exekutivsekretär geleitet wird, der vom Generalsekretär des Europarats gestellt wird (Art 19 der Satzung).

Der Satzungsausschuss der GRECO (Art 18 der Satzung) setzt sich aus Vertreter:innen des Ministerkomitees der Mitgliedstaaten, die der GRECO beigetreten sind, und aus Vertreter:innen zusammen, die von anderen Mitgliedern der GRECO speziell benannt werden. Er ist für die Verabschiedung des Haushaltsplans der GRECO zuständig. Er ist auch befugt, eine öffentliche Erklärung abzugeben, wenn er der Ansicht ist, dass ein Mitglied unzureichende Maßnahmen im Hinblick auf die an es gerichteten Empfehlungen ergreift (Art 16 Abs 1 der Satzung).

B. Evaluierungsverfahren

Die Satzung der GRECO skizziert in den Art 10 bis 15 ein Musterverfahren für Evaluierungen.

Die GRECO arbeitet dabei in Evaluierungszyklen (Art 10 Abs 2 der Satzung), wobei sie sich die Themenstellung(en) des jeweiligen Zyklus selbst wählt (Art 10 Abs 3 der Satzung).

22 Die GRECO hat sich ihre Geschäftsordnung in Übereinstimmung mit Art 8 Abs 4 der Satzung in ihrer ersten Plenarsitzung gegeben; die aktuelle Fassung ist als Dokument Greco(2024)8-fin veröffentlicht.

Die Evaluierungen durch die GRECO umfassen dabei zunächst ein „horizontales“ Evaluierungsverfahren (alle Mitglieder werden im Rahmen einer Evaluierungsrunde überprüft; Art 10 Abs 1 der Satzung), das zu Empfehlungen führt, die auf die Förderung der gegebenenfalls notwendigen legislativen, institutionellen und/oder praktischen Reformen bzw Verbesserungen abzielen (Art 15 Abs 6 der Satzung). Daran schließt darüber hinaus ein Compliance-Verfahren an, in dem jene Maßnahmen evaluiert werden, die von den Mitgliedern zur Umsetzung der Empfehlungen ergriffen worden sind.

Am Beginn jedes Evaluierungszyklus steht ein von der GRECO jeweils entwickelter Fragenkatalog, der (auch) den Rahmen des Evaluierungsverfahrens bildet (Art 11 Abs 1 und 2 der Satzung). Überdies ernennt die GRECO aus dem Pool der von den Mitgliedstaaten namhaft gemachten Expert:innen jeweils ein Team zur Evaluierung jedes Mitglieds (GRECO Evaluation Team – GET; Art 12 Abs 1 der Satzung). Die Analyse der Situation in jedem Land erfolgt auf der Grundlage der schriftlichen Antworten des geprüften Mitgliedstaates auf den Fragebogen und jener Informationen, die bei Treffen mit Beamt:innen und Vertreter:innen der Zivilgesellschaft während eines Besuchs vor Ort (*on-site visit*) im geprüften Land gesammelt wurden. Die *on-site visit* wird nach einem Programm durchgeführt, das von dem betreffenden Mitgliedstaat unter Berücksichtigung der Wünsche des Teams geplant wird (Art 13 Abs 2 und 3 der Satzung). Im Anschluss an die *on-site visit* erstellt das Expertenteam einen Bericht, der dem untersuchten Mitgliedstaat zur Stellungnahme übermittelt wird, bevor er schließlich dem Plenum der GRECO zur Prüfung und Verabschiedung vorgelegt wird (Art 14 der Satzung). In den Schlussfolgerungen der Evaluierungsberichte wird festgestellt, inwieweit die Rechtsvorschriften und die Praxis mit den untersuchten Bestimmungen, Standards oder erwünschten Praktiken übereinstimmen oder nicht. Die Schlussfolgerungen führen dann regelmäßig zu Empfehlungen, die innerhalb von 18 Monaten umgesetzt werden müssen (Regel 30 der Geschäftsordnung).

Nach Ablauf der 18 Monate erstattet der geprüfte Mitgliedstaat einen Lagebericht (*situation report*) über die gesetzten Umsetzungsmaßnahmen, aufgrund dessen geprüft wird, ob eine Empfehlung zufriedenstellend, teilweise oder gar nicht umgesetzt wurde. Soweit nicht alle Empfehlungen binnen dieser Frist erfüllt wurden (was regelmäßig der Fall ist), überprüft die GRECO die noch ausstehenden Empfehlungen innerhalb weiterer 18 Monate erneut.

Mehrfach geändert wurde mittlerweile das *Procedere*, wie man eine Evaluierung für einen Mitgliedstaat beenden kann/soll, wenn er nach diesen weiteren 18 Monaten immer noch eine namhafte Zahl von Empfehlungen offen hat. So sah die Geschäftsordnung der GRECO bis zur vierten Evaluierungsrunde gegebenenfalls noch das Verdikt „*globally unsatisfactory*“ (insgesamt unbefriedigend; siehe dazu Regel 31 revised Abs 8.3 der Geschäftsordnung) sowie gegebenenfalls diverse Reaktionsmöglichkeiten in einem abgestuften Verfahren vor (Regel 32 der Geschäftsordnung), wobei der Begriff „Sanktionen“ hierfür weder deren noch der Natur des GRECO-Evaluierungsprozesses insgesamt gerecht geworden wäre. Die Palette dieser Reaktionsmöglichkeiten umfasste eine erweiterte Berichtspflicht ebenso wie Briefe des Präsidenten/der Präsidentin von GRECO an den Delegationsleiter/die Delegationsleiterin, des Präsidenten/der Präsidentin des Satzungsausschusses an den Botschafter/die Botschafterin oder des Generalsekretärs/der Generalsekretärin des Europarats an den Außenminister/die Außenministerin oder die Entsendung einer High-level-Mission. Auch für die fünfte Evaluierungsrunde ist für den Fall, dass ein Mitgliedstaat nach der zweiten Runde (immer noch) weniger als 2/3 der Empfehlungen zufriedenstellend umgesetzt hat, Ähnliches vorgesehen (vgl. Regel 31 revised bis sowie Regel 32 revised der Geschäftsordnung). Für die aktuelle sechste Runde sieht Regel 31 revised *ter* zwar gegebenenfalls einen dritten *situation report* nach weiteren 18 Monaten vor, der auch noch einen dritten Compliance-Bericht nach sich zieht; mit diesem Bericht, der dann auch noch ein Abschlussstatement enthält, ist die Evaluierung dann aber beendet.

Die Geschäftsordnung enthält schließlich auch eine Bestimmung, die es GRECO ermöglicht, *ad hoc* zu handeln, wenn eine institutionelle Reform, eine Gesetzesinitiative oder eine Verfahrensänderung durch einen Mitgliedstaat zu einem schwerwiegenden Verstoß dieses Mitgliedstaates gegen einen Antikorruptionsstandard des Europarats führen könnte (Regel 34 der Geschäftsordnung).

Die Evaluierungsberichte sind grundsätzlich (zunächst) vertraulich. Der Zugang zu diesen Berichten ist, soweit nicht etwas anderes beschlossen wird, auf Mitglieder des Evaluierungsteams sowie auf die Mitglieder der GRECO, des Satzungsausschusses und des Sekretariats dieser Organe beschränkt (Art 15 Abs 5 der Satzung). Regel 35 Abs 2 der Geschäftsordnung durchlöchert diesen Grundsatz jedoch insofern, als er der GRECO erlaubt, eine Zusammenfassung des Berichts ohne weiteres, und den ganzen Bericht

auf Verlangen des geprüften Mitgliedstaates (samt allfälliger Anmerkungen des geprüften Staates), zu veröffentlichen. In der Praxis endet jeder Bericht mit dem Ersuchen an die Behörden des geprüften Staates, die Veröffentlichung des Berichts so bald wie möglich zu genehmigen und eine Übersetzung in die jeweilige Landessprache der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Von ganz wenigen Ausreißern abgesehen wird diesem Ersuchen regelmäßig entsprochen und so die scheinbare Ausnahme (angesichts der proklamierten Vertraulichkeit) zur Regel. In diesem Sinn konnte der aktuelle „General Activity Report“ bekräftigen, dass die seit langem bestehende Praxis, wonach die GRECO-Mitgliedstaaten die Vertraulichkeit von Berichten kurz nach ihrer Verabschiedung aufheben und sie in die Landessprachen übersetzen, äußerst wichtig sei. Die Sensibilisierung der Gesellschaft für die Ergebnisse der GRECO rege auf diese Weise eine nationale Debatte an und fördere die Unterstützung für die Umsetzung ihrer Empfehlungen. Die Veröffentlichung eines Berichts wird mit dem betreffenden Mitgliedstaat und der Direktion für Kommunikation des Europarats koordiniert, um eine maximale Medienaufmerksamkeit zu erreichen. Dies trägt dazu bei, das Bewusstsein der Gesellschaft und der betroffenen Institutionen für die erwarteten Reformen zu schärfen, was wiederum dazu beitragen kann, die Unterstützung für deren Annahme und Umsetzung zu erhöhen.²³

C. Die einzelnen Evaluierungsrunden und Österreichs „Erfolgsbilanz“

Österreich trat der GRECO im Jahr 2006 bei. Seit seinem Beitritt wurde das Land im Rahmen der gemeinsamen ersten und zweiten (im Juni 2008), dritten (im Dezember 2011), vierten (im Oktober 2016) und fünften (im Dezember 2022) Evaluierungsrunde einer Evaluierung unterzogen. Die entsprechenden Evaluierungsberichte sowie die nachfolgenden Umsetzungsberichte über die Einhaltung der Vorschriften sind auf der GRECO-Homepage verfügbar.²⁴

23 <https://rm.coe.int/general-activity-report-greco-2024-045825-gbr-web-final-1-/1680b631a0> (9.11.2025), 28.

24 <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/austria> (9.1.2026).

1. Erste und zweite Evaluierungsrunde

In der mit Jahresbeginn 2000 gestarteten ersten Evaluierungsrunde wurden die Themen

- Unabhängigkeit, Spezialisierung und vorhandene Mittel der nationalen Behörden, welche mit der Verhinderung und dem Kampf gegen die Korruption betraut sind, sowie
- Ausmaß und Umfang von Immunitäten

behandelt, in der mit 1.1.2003 begonnen zweiten Evaluierungsrunde folgende (drei) Themen:

- Erträge aus Korruptionsdelikten;
- Öffentliche Verwaltung und Korruption;
- Juristische Personen und Korruption.

In der – aufgrund des Beitritts erst im Jahr 2006 – kombinierten ersten und zweiten Evaluierungsrunde erhielt Österreich insgesamt 24 Empfehlungen. Die Evaluierungsrunde wurde für Österreich mit einem Addendum zum Umsetzungsbericht im Juni 2012 (positiv) beendet, wobei am Ende lediglich 2 nicht umgesetzte Empfehlungen übrig blieben (rund 8,3 % der Empfehlungen), denen 16 (66,7 %) vollständig (zufriedenstellend) umgesetzte und 6 (25 %) teilweise umgesetzte Empfehlungen gegenüberstanden.

Bei den nicht umgesetzten Empfehlungen handelte es sich um die Empfehlungen x: „a) Schaffung von Richtlinien, welche spezifische und objektive Kriterien festlegen, anhand derer festgestellt werden kann, ob eine Handlung im Zusammenhang mit der Amtstätigkeit eines Parlamentariers steht und daher die Immunität dieses Mitgliedes zum Tragen kommt und allenfalls aufgehoben werden kann; b) sicherzustellen, dass diese Richtlinien die Erfordernisse des Kampfes gegen die Korruption berücksichtigen und c) Forderung einer Begründung für die Entscheidung, in einem bestimmten Fall die Immunität aufzuheben oder nicht, von den zuständigen Parlamentsausschüssen auf Bundes- und Länderebene“ und xiv. „Schaffung von präzisen Kriterien für eine beschränkte Zahl von Fällen, in welchen die Auskunftserteilung verweigert werden kann im Hinblick auf eine Vereinfachung des Zugangs zu Informationen und Sicherstellung, dass solche Weigerungen von der betroffenen Person bekämpft werden können“.

Was letztere Empfehlung anlangt, so kann diese wohl – ohne hier auf die Details eingehen zu können – mittlerweile (mehr als ein Jahrzehnt

später, aber immerhin) im Hinblick auf das Informationsfreiheitsgesetz²⁵ als vollständig umgesetzt angesehen werden (siehe dazu auch unten bei der fünften Evaluierungsrunde). Weniger rosig sieht es bei der erstgenannten Empfehlung betreffend ein – zusammengefasst – rechtsstaatlich einwandfreies *Procedere* zur Aufhebung von Immunitäten aus. Deren Umsetzung scheint seit kurzem (jedenfalls vorläufig) in noch weitere Ferne gerückt zu sein: Als nämlich die Europäische Kommission auf EU-Ebene im Mai 2023 den lange erwarteten (um nicht zu sagen: längst überfälligen) Entwurf für eine Anti-Korruptions-Richtlinie²⁶ vorlegte, enthielt dieser Vorschlag eine der Empfehlung der GRECO an Österreich durchaus vergleichbare Regelung in Form von Art 19 des Vorschlags. Diese Bestimmung strebte nicht mehr und nicht weniger als die innerstaatliche Schaffung eines im Übrigen nicht weiter determinierten „objektiven, unparteiischen, wirksamen und transparenten Verfahrens zur Aufhebung von Immunitäten an, das im Voraus auf der Grundlage klarer Kriterien gesetzlich festgelegt und innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens abgeschlossen wird“. Dieser Vorschlag stieß im österreichischen Parlament, das ja von Verfassungs wegen (auch) in die EU-Gesetzgebung einzubinden ist, auf in Nuancen unterschiedlichen, aber doch einhelligen, heftigen Widerstand sämtlicher Fraktionen, sowohl im Nationalrat²⁷ als auch im Bundesrat²⁸. Fazit: Auf Geheiß des Parlaments mussten sich die österreichischen Vertreter:innen bei den Verhandlungen gegen diese Bestimmung aussprechen. Österreich war damit aber keineswegs allein, im Gegenteil: In der im Juni 2024 erzielten Allgemeinen Ausrichtung des Rates²⁹, die (jedenfalls) die Mehrheitsmeinung der Mitgliedstaaten widerspiegelt und Grundlage für die weiteren Verhandlungen zum Richtlinienvorschlag mit dem Europäischen Parlament (und der Europäischen Kommission) ist, wurde diese Bestimmung ersatzlos gestrichen. Für Spannung war allerdings insofern noch gesorgt, als das Europäische Parlament die Skepsis der nationalen Vertretungen offenbar

25 BGBl I 2024/5.

26 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung der Korruption, zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2003/568/JI des Rates und des Übereinkommens über die Bekämpfung der Bestechung, an der Beamte der Europäischen Gemeinschaften oder der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beteiligt sind, sowie zur Änderung der Richtlinie (EU) 2017/1371 des Europäischen Parlaments und des Rates, COM(2023)234 final.

27 Vgl die Parlamentskorrespondenz Nr 1010 vom 4.10.2023.

28 Vgl die Parlamentskorrespondenz Nr 1359 vom 6.12.2023.

29 Ratsdokument Nr 11272/24 vom 17.6.2024.

nicht geteilt und den Vorschlag der Kommission in seiner Stellungnahme vom Februar 2024³⁰ in diesem Punkt unbehelligt gelassen hatte. Der Trilog begann erst im heurigen Jahr (2025)³¹ und war zu Redaktionsschluss dieses Beitrags noch nicht abgeschlossen, wobei sich in diesem Punkt ein immer wieder herangezogener Kompromiss in Form einer Verschiebung aus dem verfügbaren Teil in die Erwägungsgründe abzeichnete...

2. Die dritte Evaluierungsrunde

Die dritte Evaluierungsrunde (am 1.1.2007 gestartet) behandelte Themen

- Strafbarkeit (von Korruption) sowie
- Transparenz der Parteienfinanzierung.

In dieser Evaluierungsrunde erhielt Österreich insgesamt 21 Empfehlungen. Sie wurde für Österreich mit dem Zweiten Umsetzungsbericht im März 2016 (wiederum positiv) beendet, wobei am Ende nur eine nicht umgesetzte Empfehlung (aus dem Bereich der Parteienfinanzierung) übrig blieb (rund 4,8 % der Empfehlungen), denen 16 (76,2 %; davon alle 10 strafrechtlichen) vollständig (zufriedenstellend) umgesetzte und 4 (19 %) teilweise umgesetzte Empfehlungen gegenüberstanden.

Die noch offene Empfehlung lautet: „iii. i) sicherzustellen, dass zukünftige Rechtsnormen über die Finanzierung von politischen Parteien und Wahlkämpfen angemessene Rechnungslegungsgrundsätze vorsehen, und ii) die Länder aufzufordern, dies ebenfalls zu tun“. Dazu ist zu sagen, dass diese Empfehlung aus dem Dezember 2011 stammt, Österreich also gleichsam am Vorabend des Parteiengesetzes 2012 gegeben wurde. Bei der ersten Compliance-Runde wurde dann von Österreich auf diverse Bestimmungen des neuen, mittlerweile in Kraft befindlichen Gesetzes verwiesen. Diese wurden von der GRECO zwar zur Kenntnis genommen, aber eher anderen Empfehlungen zugeschrieben, während eine unmittelbare Umsetzung dieser Empfehlung vermisst wurde. Zwar gilt auch für den Evaluierungsprozess der GRECO, dass Empfehlungen nicht wörtlich umgesetzt werden

30 Bericht – A9-0048/2024.

31 Vgl. dazu das sog. „Vier-Spalten-Dokument“, das der Vorbereitung des Trilogs dient und in tabellarischer Form Bestimmung für Bestimmung in vier Spalten den Vorschlag der Kommission, die Version des Parlaments und die Version der Allgemeinen Ausrichtung gegenüberstellt, wobei die vierte Spalte für die jeweils erzielten Verhandlungsergebnisse reserviert ist, vom 29.1.2025, Ratsdokument Nr 5772/25.

müssen und ein funktionelles Äquivalent genügt. In diesem Fall schien der GRECO der Zusammenhang mit den von Österreich angebotenen Umsetzungsschritten jedoch zu lose, um wenigstens eine teilweise Umsetzung zu attestieren. Daran änderte sich auch nichts, als Österreich im Zuge der weiteren Evaluierung darauf verwies, dass gegebenenfalls ohnehin die allgemeinen Regelungen auch für Parteien gelten würden, dass also etwa dann, wenn eine Partei ein Unternehmen führen würde, ohnehin die Rechnungslegungsvorschriften des UGB zur Anwendung gelangen würden etc. Auch die durchaus anerkennenswerten Verbesserungen im Bereich der Transparenz der Parteienfinanzierung aufgrund der Novellen des Jahres 2022³² wären für die GRECO wohl keine zufriedenstellende Antwort auf diese spezifische Empfehlung gewesen.

3. Die vierte Evaluierungsrunde

Die vierte Evaluierungsrunde, die am 1.1.2012 begann, befasste sich mit

- Korruptionsprävention bei
- Abgeordneten sowie bei
- Richter:innen und Staatsanwält:innen.

Prüffelder der vierten Evaluierungsrunde in Bezug auf alle betroffenen Personen/Funktionen waren vor allem Ethikgrundsätze, Verhaltensregeln und Interessenskonflikte; Verbot bzw Beschränkung bestimmter Tätigkeiten; Meldung bzw Offenlegung von Vermögen, Einkommen, Verbindlichkeiten und Beteiligungen; Durchsetzung der geltenden Regeln; Bewusstsein.

Die insgesamt 19 Empfehlungen der vierten Evaluierungsrunde an Österreich stammen zwar bereits aus dem Oktober 2016; mangels hinreichender Umsetzungsquote ist diese Evaluierungsrunde für Österreich aber noch nicht beendet. Zum letzten (veröffentlichten) Stichtag im November 2024 waren lediglich drei Empfehlungen vollständig umgesetzt (15,8 %), dreizehn (57,9 %) teilweise und fünf (26,3 %) gar nicht. Da sohin die überwiegende Mehrheit der Empfehlungen weiterhin lediglich teilweise oder gar nicht umgesetzt war, kam die GRECO zu dem Schluss, dass der Grad der Einhaltung der Empfehlungen im Sinne von Art 31 Abs 8.3 der Geschäftsordnung (in der für die vierte Evaluierungsrunde noch geltenden Fassung) „insgesamt unbefriedigend“ war. Unmittelbare Konsequenz: Nachsitzen,

32 BGBl I 2022/125 (sowie begleitend BGBl I 2022/141 und BGBl I 2022/142).

neuerlicher Bericht zum 30.11.2025, sodass dieses Verdikt Österreich aktuell noch anhaftet (und – da der Bericht frühestens in der Frühjahrssession 2026 von GRECO behandelt werden kann – zumindest noch bis dahin erhalten bleiben wird, selbst wenn relevante Fortschritte bei der Umsetzung zu verbuchen sein sollten).

4. Die fünfte Evaluierungsrunde

Die am 20.3.2017 gestartete fünfte Evaluierungsrunde beschäftigte sich mit der

- Verhinderung von Korruption und Förderung von Integrität bei
- Zentralregierungen (mit obersten Exekutivfunktionen) und bei den
- Strafverfolgungsbehörden (hier gemeint: bei der Polizei).

Damit knüpfte die fünfte nahtlos an die vierte Evaluierungsrunde an, in der sich die erste und dritte Staatsgewalt auf dem Prüfstand befanden.

Der Begriff „Zentralregierungen“ umfasst hier alle Personen, die mit obersten Exekutivfunktionen (*top executive functions*) auf nationaler Ebene betraut sind (PTEFs). Dazu gehören – je nach den verfassungsrechtlichen Gegebenheiten der Mitgliedstaaten – die Staatsoberhäupter, Leiter:innen der Zentralregierung, Mitglieder der Zentralregierung (zB Minister:innen) sowie andere Personen, die oberste Exekutivfunktionen ausüben, wie stellvertretende Minister:innen, Staatssekretär:innen, Kabinettsmitglieder sowie hochrangige politische Beamte:innen, allenfalls auch politische Berater:innen. Staatsoberhäupter waren betroffen, wenn sie regelmäßig aktiv an der Entwicklung und/oder der Ausübung von Regierungsfunktionen beteiligt sind oder die Regierung in Bezug auf solche Funktionen beraten. Der österreichische Bundespräsident wurde nicht als PTEF qualifiziert, da man ihm vor allem eine zeremonielle und repräsentative Funktion zuschrieb. Als PTEFs der fünften Evaluierungsrunde unterliegend wurden für Österreich die Mitglieder der Bundesregierung (Bundeskanzler, Vizekanzler und Minister:innen), die Staatssekretär:innen, Generalsekretär:innen der Ministerien und die Kabinettsmitarbeiter:innen gewertet.

„Strafverfolgungsbehörden“ meint hier die Polizei (auf nationaler Ebene). Verfügt ein Land über mehrere Polizeidienste auf nationaler Ebene, beschränkt sich die Bewertung auf zwei oder drei wichtige Dienste.

Wie in der vierten Runde betrafen auch die Empfehlungen der fünften Evaluierungsrunde iW Themen wie ethische Standards und erwartete

tes allgemeines Verhalten (in der Regel in Form eines Verhaltenskodex); Beratung (einschließlich vertraulicher Beratung), Schulung und Sensibilisierung; Unvereinbarkeiten, Verbote oder Beschränkungen bestimmter (nebenberuflicher) Tätigkeiten; Umgang mit Interessenkonflikten (auch wenn diese *ad hoc* auftreten); Umgang mit Geschenken und anderen Vorteilen; Beziehungen zu Lobbyisten; Wechsel zwischen dem öffentlichen Sektor und dem privaten Sektor („*revolving doors*“)/ Beschränkungen nach Beendigung des Dienstverhältnisses; Missbrauch öffentlicher Ressourcen, Vergünstigungen und Zulagen, Verwaltungseinrichtungen und Personal; Verbote des Abschlusses von Geschäfts- und anderen Verträgen mit staatlichen Behörden; Missbrauch vertraulicher Informationen; Offenlegung von Vermögen, Einkünften, Verbindlichkeiten und Beteiligungen; Mechanismen zur Überwachung der Einhaltung der Erklärungsspflichten und zur Überprüfung des Inhalts der Erklärungen; angemessene Sanktionen bei Nichteinhaltung; Immunitäten und Sonderverfahren in Bezug auf die betreffenden Kategorien von Amtsträger:innen.

Auch die fünfte Evaluierungsrunde ist für Österreich noch nicht beendet. Allerdings befinden wir uns hier noch regulär in der zweiten Hälfte des Umsetzungszeitraums. Der nächste 18-Monats-Bericht ist zum 31.5.2026 fällig. Zur ersten Halbzeit (im November 2024) war erst eine der 19 im Evaluierungsbericht der fünften Runde enthaltenen Empfehlungen zufriedenstellend umgesetzt (5,3 %). Von den 18 noch ausstehenden Empfehlungen waren sechs Empfehlungen (31,6 %) teilweise und zwölf Empfehlungen (63,1 %) gar nicht umgesetzt.

Im Kontext „Transparenz und Kontrolle der Exekutivtätigkeiten der Bundesregierung“ hatte das Evaluierungsteam an die bereits bei der ersten und zweiten Evaluierungsrunde erwähnte Empfehlung betreffend Auskunftserteilung/Zugang zu Informationen angeknüpft und befunden, dass es angesichts der fortbestehenden Mängel in der Gesetzgebung nur die seinerzeitigen Bedenken der GRECO wiederholen könne, dass die Situation unter dem Gesichtspunkt der Transparenz der staatlichen Behörden nicht zufriedenstellend sei. Österreich erhielt daher (neuerlich) die Empfehlung „(i) die Verabschiedung von Gesetzen zur Informationsfreiheit, die das Prinzip der Transparenz von Behörden verankern und das allgemeine Recht auf Zugang zu Dokumenten garantieren, in Übereinstimmung mit den Standards der Konvention des Europarats über den Zugang zu amtlichen Dokumenten (SEV 205); dass (ii) Informationen von öffentlichem Interesse von Amts wegen auf den Webseiten der Regierung und der Ministerien veröffentlicht werden; und dass (iii) wirksame Aufsichts- und Durchsetzungsmechanis-

men geschaffen werden, um die ordnungsgemäße Umsetzung des Gesetzes sicherzustellen.“

Tatsächlich sorgte das Informationsfreiheitsgesetz für den (bisherigen) Ehrentreffer in dieser Runde und konnte die ausführliche österreichische Darstellung im *situation report* die GRECO – ungeachtet des Umstands, dass Österreich nicht Vertragspartei der in der Empfehlung angesprochenen Tromsø-Konvention (SEV Nr 205) ist – überzeugen, dass Österreich damit die Empfehlung in all ihren Aspekten zufriedenstellend umgesetzt hat.

5. Die sechste Evaluierungsrunde

Mit der Wahl des Themas „Korruptionsprävention und Förderung der Integrität auf subnationaler Ebene“ für seine am 17.3.2025 begonnene sechste Evaluierungsrunde hat die GRECO erneut Neuland betreten und konzentriert sich erstmals auf Behörden auf lokaler, regionaler oder anderer dezentraler Ebene (die „subnationalen Behörden“), zumal diese Behörden Entscheidungen über einen beträchtlichen Teil der öffentlichen Ausgaben treffen und eine Vielzahl öffentlicher Dienstleistungen erbringen. Sie sind ein wichtiger Bestandteil der nationalen Demokratien, und ihre Entscheidungen wirken sich unmittelbar und direkt auf das Leben der Bürger:innen aus, weshalb die Korruptionsprävention und die Förderung der Integrität auf subnationaler Ebene von größter Bedeutung ist.³³

Das Thema Korruptionsbekämpfung bzw Korruptionsprävention auf subnationaler Ebene war bereits in der Vergangenheit wiederholt als möglicher Kandidat für eine Evaluierungsrunde diskutiert worden, aber am Ende nicht zuletzt auch wegen logistischer Bedenken immer wieder verworfen worden. Diese Bedenken wurden jedoch nunmehr überwunden und der Vorspann zum Fragebogen für die sechste Evaluierungsrunde skizziert das Ausgangsszenario dahin, dass das GRECO-Sekretariat vor der Evaluierung auf der Grundlage eines Dialogs mit dem betreffenden Mitgliedstaat zwei subnationale Behörden ermittelt, darunter (i) eine Hauptstadt oder, falls keine Einigung erzielt wird, eine andere größere Stadt; (ii) eine regionale oder andere subnationale Behörde oder, insb in Ländern mit nur einer subnationalen Ebene, eine Gemeinde.

33 Vgl die Einleitung zum Fragebogen für die sechste Evaluierungsrunde <https://rm.coe.int/greco-2024-7-eng-questionnaire-sixth-evaluation-round/1680b3d34f> (9.1.2026), 2f.

Bemerkenswert erscheint, dass als Rücksichtnahme auf den verfassungsrechtlichen Rahmen aller Mitgliedstaaten hervorgehoben wird, dass Empfehlungen, die nur evaluierte subnationale Behörden betreffen, nur an diese Behörden und nicht an die zentrale (föderale) Regierung gerichtet werden. In der Vergangenheit wurde ein derartiger „Durchgriff“ eher zurückhaltender beurteilt und etwa in der vierten Evaluierungsrunde eine Empfehlung betreffend Verbesserungen bei den Verwaltungsgerichten zunächst unmittelbar an den Bund gerichtet, in einem zweiten Teil der Empfehlung dem Bund jedoch aufgetragen, die Länder „einzuladen“ die Bemühungen des Bundes durch entsprechende Maßnahmen zu unterstützen, soweit die Umsetzung der Empfehlung in die Landeskompetenz fällt.³⁴

Die sechste Evaluierungsrunde begann im März 2025 mit einer Trainingseinheit für die Evaluator:innen; die ersten Ländervisiten fanden im April (Estland), Mai (Slowakei) und September (Luxemburg)³⁵ 2025 statt. Evaluierungsberichte stehen erst 2026 auf der Tagesordnung.

Rebus sic stantibus wird die sechste Evaluierungsrunde für Österreich (als geprüftes Land) wohl nicht vor dem Jahr 2030 schlagend werden.

6. Ein Vergleich macht Sie sicher?

Wie ist nun die österreichische Bilanz einzuordnen? Frei nach dem alten Werbespruch möchte man sich mit anderen messen, die Frage ist nur mit wem und anhand welcher Vergleichsparameter. Die nachstehenden Überlegungen dazu mögen vielleicht anekdotenhaft anmuten und können naturgemäß keinen Anspruch auf Wissenschaftlichkeit erheben – aber eine gewisse Aussagekraft haben sie vielleicht doch.

Österreich bekomme mit dem Korruptionstrafrechtsänderungsgesetz 2023³⁶ „das strengste Antikorruptionsgesetz“ der Welt, verkündete am 12.1.2023 die damalige Verfassungsministerin bei einer gemeinsamen Pressekonzferenz mit der damaligen Justizministerin. Ich möchte den Vergleich auf Österreich und seine Nachbarstaaten beschränken. Dieser Kreis erscheint überschaubar und historisch, rechtlich, politisch und ökonomisch

34 Siehe die Empfehlung ix. im Evaluierungsbericht zur vierten Runde, GrecoEval4-Rep(2016)1.

35 Mit Oberstaatsanwältin Dr. Silvia Thaller von der Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft war an dieser Evaluierung auch Österreich als Prüferland beteiligt.

36 BGBl I 2023/100.

bei aller Unterschiedlichkeit doch ähnlich und vertraut bzw. verflochten genug, damit der Vergleich einen Sinn macht.

Was die Parameter anlangt, bin ich mir bewusst, dass es zu jedem von ihnen Pros und Contras gibt und sie, isoliert betrachtet, durchaus mit Unwägbarkeiten bzw. einem gewissen aleatorischen Element verknüpft sein können, was sich jedoch, wenn man mehrere heranzieht, ausgleichen kann. Um gleich bei der GRECO zu bleiben: Wenn man etwa davon ausgeht, dass die Empfehlungen den Mitgliedstaaten helfen sollen, allfällige Defizite zu überwinden, erscheint es zumindest nicht ganz von der Hand zu weisen, aus der Zahl der Empfehlungen auf die „Hilfsbedürftigkeit“ bei der Korruptionsbekämpfung zu schließen, wiewohl – bei allem Streben der GRECO nach methodologischer Konsistenz aller Evaluierungen – gelegentlich der persönliche Stil des drafters eines Evaluierungsberichts mitverantwortlich dafür ist, ob ein Staat eine Empfehlung mit zwei Unterpunkten oder zwei getrennte Empfehlungen bekommt.

Zu den beiden von mir herangezogenen GRECO-Parametern (neben der Zahl der erhaltenen Empfehlungen) ist vorzuschicken, dass ich die vierte Evaluierungsrunde als Zäsur gewählt habe, weil noch nicht alle Staaten Ergebnisse aus der fünften Evaluierungsrunde aufweisen (und aus der sechsten noch keiner). Was nun den ersten Parameter (Zahl der Empfehlungen) konkret anlangt, hat die Schweiz mit insgesamt 36 Empfehlungen am wenigsten erhalten, gefolgt von Deutschland (40), Tschechien (48), Italien (50), dem Fürstentum Liechtenstein (54), Ungarn (56), Slowenien (60), Österreich (64) und der Slowakei (69). Hinsichtlich der ganz oder teilweise umgesetzten Empfehlungen war der Umsetzungsgrad Deutschlands am höchsten (mit 97,5 %), gefolgt von Slowenien (96,7 %), dem Fürstentum Liechtenstein (94,5 %), der Slowakei (92,8 %), der Schweiz (91,6 %), Italien (90 %), Österreich (87,5 %), Tschechien (83,3 %) und Ungarn (80,4 %). Würde man nun entsprechend der Reihung dieser Ergebnisse Noten von 1 bis 9 vergeben und dann – der Einfachheit halber – das arithmetische Mittel aus diesen beiden Bewertungen bilden, würde dies folgenden „Notenschnitt“ aus der GRECO-Sicht ergeben: an der Spitze Deutschland mit 1,5, gefolgt von der Schweiz mit 3, Liechtenstein 4, Slowenien 4,5, Italien 5, Tschechien 5,5 und der Slowakei mit 6,5 sowie Österreich und Ungarn mit je 7,5 *ex aequo* als Schlusslichter.

Verlässt man die Gefilde des Europarats, um weitere Anhaltspunkte zu gewinnen, drängen sich zwei Vergleichsmaßstäbe auf: zum einen der seit 1995 von der Anti-Korruptions-NGO Transparency International (TI) jähr-

lich herausgegebene Corruption Perception Index (CPI) sowie das Eurobarometer zum Stichwort Korruption.

Der Korruptionswahrnehmungsindex von TI ist ein Index, der Länder nach ihrem wahrgenommenen Ausmaß an Korruption im öffentlichen Sektor bewertet und einstuft, wie es von Expert:innen und Führungskräften aus der Wirtschaft beurteilt wird. Das Eurobarometer ist ein Meinungsforschungsinstrument, das von der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und anderen EU-Institutionen und EU-Agenturen genutzt wird, um regelmäßig die öffentliche Meinung in Europa zu Themen im Zusammenhang mit der Europäischen Union sowie die Einstellung zu politischen oder sozialen Themen zu erfassen. Sowohl der CPI als auch das Eurobarometer definieren Korruption im Allgemeinen als „Missbrauch anvertrauter Macht zum privaten Vorteil“.

Im Rahmen des aktuellen CPI (für das Jahr 2024), der am 11.2.2025 veröffentlicht wurde,³⁷ wurden weltweit insgesamt 180 Länder bewertet. Davon rangiert die Schweiz auf Rang 5, Deutschland auf Rang 15, Österreich auf Rang 25, Slowenien auf Rang 36, Tschechien auf Rang 46, Italien auf Rang 52, die Slowakei auf Rang 63 und Ungarn auf Rang 82 (das Fürstentum Liechtenstein wurde nicht bewertet).

Das Eurobarometer widmet dem Thema Korruption verschiedene Fragestellungen, von denen zwei hier herausgegriffen seien. Die eine geht – ähnlich dem CPI auf eine persönliche Einschätzung abzielend – der Frage nach: „Wie weit verbreitet ist Ihrer Meinung nach Korruption in Ihrem Land?“. Bei der zweiten Frage („Waren Sie in den letzten 12 Monaten Opfer oder Zeuge irgendeines Falls von Korruption?“) wird es dann konkreter. Was die erste Frage anlangt, sind aktuell 69 % der EU-Bürger:innen der Meinung, dass Korruption in ihrem Land weit verbreitet sei³⁸ (mit dem Spitzenreiter Finnland, wo nur 21 % der Bürger:innen dieser Meinung sind). In Österreich sagen dies nur 58 %, besser ist nur Deutschland mit 52 %, gefolgt von Tschechien (75 %), der Slowakei (78 %), Italien (82 %), Slowenien (85 %) und Ungarn (88 %). Hinsichtlich der konkreten Korruptionserfahrungen in den letzten 12 Monaten bietet sich ein davon – abgesehen vom Spitzenreiter und vom Schlusslicht – doch deutlich abweichendes Bild. EU-weit beträgt der Wert hier 5 % (wobei der geringste Wert in Dänemark mit 3 % verzeichnet wurde). In der „Vergleichsgruppe“ stehen hier neben Deutschland *ex aequo* Italien und Slowenien (mit jeweils rund 4 %)

37 <https://www.transparency.org/en/cpi/2024> (9.1.2026).

38 <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3361> (9.1.2026).

an der Spitze, danach Tschechien (7 %), Österreich (8 %), die Slowakei (mit 11 %) und Ungarn (mit 16 %) (die Schweiz und das Fürstentum Liechtenstein wurden naturgemäß nicht erfasst).

Wenn man nun die vorstehend einzeln beleuchteten Parameter entsprechend der Reihenfolge mit Noten versieht und daraus den Notenschnitt pro Land bildet, ergibt dies folgendes Gesamtbild bzw folgende Rangordnung:

Ländervergleich Korruptionsbekämpfung AT-Nachbarstaaten								
Land	Rec	Compl	CPI	Euro1	Euro2	Gesamt	Note	Rang
DE	2	1	2	1	1	7/5	1,4	1
CZ	3	8	5	3	4	23/5	4,6	6
SK	9	4	7	4	6	30/5	6	8
HU	6	9	8	7	7	37/5	7,4	9
SI	7	2	4	6	1	20/5	4	3
IT	4	6	6	5	1	22/5	4,4	5
CH	1	5	1	-	-	7/3	2,3	2
FL	5	3	-	-	-	8/2	4	3
AT	8	7	3	2	5	25/5	5	7

Rec = Rang im Ländervergleich der Anzahl der Empfehlungen durch die GRECO

Compl = Rang beim Prozentsatz der ganz oder teilweise umgesetzten Empfehlungen der GRECO

CPI = Rang beim Vergleich der TI-Korruptionswahrnehmungsindices

Euro1 = Rang bei der Einschätzung der Verbreitung von Korruption im eigenen Land lt Eurobarometer

Euro2 = Rang bei den persönlichen Korruptionserfahrungen der letzten 12 Monate lt Eurobarometer

Österreich würde danach gemessen an der Bilanz seiner Nachbarstaaten im unteren Drittel (Rang 7 von 9, vor der Slowakei und Ungarn) liegen. Der auf erweiterter Basis ermittelte Gesamtscore würde damit in etwa auch die Zwischenwertung nach den beiden GRECO-Parametern (*ex aequo* mit Ungarn 8. hinter der Slowakei) bestätigen.

7. Fazit

Der Ländervergleich zeigt, dass in Österreich durchaus noch Luft nach oben besteht, was Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung an-

langt. In diesem Sinn möchte ich mit den Worten der Conclusio einer Studie betreffend die fünfte Evaluierungsrunde der GRECO³⁹ schließen, die *mutatis mutandis* auf die Bemühungen der GRECO und der Mitgliedstaaten insgesamt umgelegt werden können:

„Die Ergebnisse (...) unterstreichen sowohl die erzielten Fortschritte als auch die weiterhin bestehenden Herausforderungen (...). Eine vielschichtige Strategie, die Transparenz, robuste rechtliche Rahmenbedingungen, wirksame Aufsicht und eine Kultur der Integrität umfasst, ist für die Prävention und Untersuchung von Korruption unerlässlich (...). Die Ergebnisse (...) zeigen, dass die Länder sowohl in Präventionsmaßnahmen als auch in robuste Mechanismen zur Aufdeckung und Bekämpfung von Fehlverhalten investieren müssen. Es ist unerlässlich, dass jede der benannten Gruppen in Zusammenarbeit mit allen zuständigen Behörden Eigenverantwortung und Verantwortung für die Umsetzung der Empfehlungen der GRECO übernimmt. (...) Eine wirksame Zusammenarbeit sowohl auf nationaler Ebene (zwischen allen betroffenen Institutionen) als auch auf internationaler Ebene sowie ein starker Schutz für Whistleblower können das Korruptionsrisiko erheblich verringern (...). Darüber hinaus ist es von größter Bedeutung, sicherzustellen, dass die Fortschritte erhalten bleiben und die Reformen umgesetzt werden, anstatt Rückschritte zu machen. GRECO wird seine Mitgliedstaaten bei diesem wichtigen Vorhaben weiterhin unterstützen, insb durch seine Compliance-Berichte, in denen die Maßnahmen zur Umsetzung seiner Empfehlungen bewertet werden. Die vollständige Einhaltung der Empfehlungen von GRECO ist für die Schaffung einer transparenten, verantwortlichen und effektiven Amtsführung in der Zukunft von entscheidender Bedeutung.“

Dem ist nichts hinzuzufügen.

39 Zero Corruption More Integrity – Central Governments (Top Executive Functions) and Law Enforcement Agencies – Key Principles, Trends and Challenges, 75, <https://rm.coe.int/horizontal-study-5th-round-eng/1680b631a3> (9.1.2026).