



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 5

ANHANG

DEUTSCHLAND

zum

Korruptionsbekämpfungsbericht der EU

DEUTSCHLAND

1. EINFÜHRUNG – GRUNDZÜGE UND KONTEXT DER KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

Rahmenbedingungen der Korruptionsbekämpfung

Strategische Rahmenbedingungen: Prävention und Kontrolle wird in Deutschland bei der Korruptionsbekämpfung eine Schlüsselrolle zugeschrieben. Deutschland investiert in Präventivprogramme, um die Korruption kostenwirksam unter Kontrolle zu bringen. Die Europarats-Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO) hat die Arbeit öffentlich-rechtlicher Einrichtungen in Deutschland auf dem Gebiet der Korruptionsprävention, darunter die Richtlinie zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung, gewürdigt.¹ In öffentlich-rechtlichen Einrichtungen ist es allgemein üblich, eine Ansprechperson für Korruptionsprävention zu bestellen. Es gibt klare, öffentliche Leitlinien, nach denen Geschenke im öffentlichen Dienst verboten sind. Deutschland hat die Regelungen zur Annahme von Geschenken und Inanspruchnahme von Gastfreundschaft sowie zur Offenlegung von Tätigkeiten auf fünf Jahre nach Ausscheiden aus dem Amt verlängert.² Mit dem offenen Online-Informationssystem BundOnline2005 wurde in der Bundesverwaltung die zentrale elektronische Auftragsvergabe eingeführt. Die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen wird vom Bundesrechnungshof überprüft. In einigen Bundesländern werden sogenannte Korruptionsregister geführt, in die Bieter aufgenommen werden, die von der öffentlichen Auftragsvergabe ausgeschlossen worden sind. Ein bundesweites Register gibt es allerdings noch nicht.

Rechtliche Rahmenbedingungen: Die Haftung gewählter Amtsträger für Korruption und bestimmte mit Korruption im privaten Sektor verbundene Verhaltensweisen ist in der deutschen Strafgesetzgebung nicht umfassend geregelt. Obwohl Deutschland Gründungsmitglied der GRECO ist und die beiden Übereinkommen des Europarats zur Korruptionsbekämpfung 1999 unterzeichnet hat, gehört es zu den wenigen europäischen Ländern, die diese Übereinkommen oder das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC)³ nicht ratifiziert haben. In ihrem Koalitionsvertrag von 2013 haben die an der neuen Bundesregierung beteiligten Parteien erklärt, dass sie die Strafbarkeit der Abgeordnetenbestechung⁴ neu regeln wollen, was die Ratifizierung des UNCAC erleichtern könnte.

Bei der Parteienfinanzierung stellte GRECO im November 2012 in einigen Bereichen weiteren Handlungsbedarf fest.⁵ Deutschland ist zwar mehreren GRECO-Empfehlungen zu

1 Neufassung (erste Fassung 1998); 2012 wurden Empfehlungen zur Umsetzung der Richtlinie veröffentlicht („Empfehlungen zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung“) – http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Korruption_Sponsoring/empfehlungen_zur_richtline_korruptionspraevention_de.pdf?__blob=publicationFile.

2 Transparency International (TI), Building Integrity and Reducing Corruption Risk in Defence Establishment: Ethics and business conduct in defence establishments – the improvement of national standards, von Ben Magahy und Mark Pyman, 2009, S. 23: <http://archive.ti-defence.org/publications/664-ethics-and-business-conduct-in-defence-establishments--the-improvement-of-national-standards>.

3 In erster Linie wegen Nichteinhaltung der UNCAC-Bestimmungen über die strafrechtliche Haftung von Amtsträgern.

4 CDU/CSU/SPD, *Deutschlands Zukunft gestalten*, S. 106, <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>.

5 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3%282012%2915_Germany_Intern_DE.pdf

Transparenz und Sanktionen nachgekommen, hat aber andere Empfehlungen nicht umgesetzt. Insbesondere stellte GRECO fest, dass die Empfehlungen, für eine frühzeitige Veröffentlichung von Wahlkampf-Rechenschaftsberichten zu sorgen, die Transparenz von Direktspenden an Abgeordnete und Kandidaten, die Parteimitglieder sind, zu verbessern und die dem Bundestag für die Überwachung der Parteienfinanzierung zur Verfügung stehenden Mittel aufzustocken, begrenzte Aufmerksamkeit erfahren haben. Insgesamt blieb der Grad der Umsetzung der Empfehlungen aus der Dritten Evaluierungsrounde „allgemein unbefriedigend“, was im Oktober 2013 erneut bestätigt wurde.⁶

Institutionelle Rahmenbedingungen: Die Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung ist detailliert geregelt. Es gibt auf Bundesebene und in zahlreichen Bundesländern umfassende Verhaltenskodizes gegen Korruption.⁷ Untersuchungen zufolge wenden 99 % der kontaktierten Behörden das „Mehr-Augen-Prinzip“ an, dem zufolge wichtige Entscheidungen von zwei Personen genehmigt werden müssen. 80 % verfügen über interne Leitlinien zur Korruptionsbekämpfung. 74 % führen Stichprobenkontrollen in stärker korruptionsgefährdeten Bereichen durch. 62 % haben Bereiche mit hohem Korruptionsrisiko ausgewiesen, und 57 % haben einen Antikorruptionsbeauftragten ernannt.⁸ Auch sprechen sich vergleichsweise viele Beschäftigte des öffentlichen Sektors für eine strafrechtliche Verfolgung bestechlicher Kollegen aus.⁹ Beispiele wie die Stadt Hamburg zeigen, wie sich Integrität im öffentlichen Sektor am besten erreichen lässt.¹⁰

Meinungsumfragen

Wahrnehmungserhebungen: Bei der Eurobarometer-Umfrage zur Korruption im Jahr 2013 gaben 92 % der Befragten in Deutschland an, dass sie in ihrem Alltagsleben nicht persönlich von Korruption betroffen sind (EU-Durchschnitt: 70 %). Dennoch halten 59 % die Korruption in ihrem Land für weit verbreitet (EU-Durchschnitt: 76 %).

Erfahrung mit Korruption: Weniger als 1 % der Befragten in Deutschland gab an, dass jemand innerhalb der letzten 12 Monate von ihnen Bestechungsgelder verlangt oder erwartet hat (EU-Durchschnitt: 4 %). 9 % sagten, sie würden persönlich jemanden kennen, der Bestechungsgelder angenommen habe (EU-Durchschnitt: 12 %).

Unternehmensumfragen: In der Eurobarometer-Umfrage 2013 erklärten 50 % der Befragten in Deutschland (dritthöchster Wert in der EU), dass das Anbieten und Annehmen von Bestechungsgeldern sowie der Machtmissbrauch zur persönlichen Bereicherung in privatwirtschaftlichen Unternehmen weit verbreitet sind, während die Unternehmen selbst mehrheitlich nicht der Ansicht sind, dass Korruption bei Geschäften in Deutschland ein Problem ist. Nur 3 % gaben an, dass von ihnen Bestechungsgelder erwartet worden seien.¹¹

Der Eurobarometer-Unternehmensumfrage von 2013 zufolge berichteten 20 % der Personen, die in den vergangenen drei Jahren an einer öffentlichen Ausschreibung teilgenommen hatten, dass sie den Zuschlag wegen Korruption nicht erhalten hätten (EU-Durchschnitt: 32 %). Nahezu alle negativen Praktiken bei der Vergabe öffentlicher Aufträge werden als weniger verbreitet wahrgenommen als im EU-Durchschnitt. Den Angaben der Befragten in Deutschland zufolge seien die Leistungsbeschreibungen in 48 % der Fälle (EU-Durchschnitt:

6 Greco RC-III (2013) 15E.

7 GRECO (2004), Zweite Evaluierungsrounde, Bericht über Deutschland, Straßburg, Rdnrn. 25-26.

8 Salvenmoser et al., Kriminalität im öffentlichen Sektor, 2010, PricewaterhouseCoopers, Frankfurt a. M., S. 41-42.

9 Salvenmoser et al., (2010), ibid., S. 32.

10 <http://www.hamburg.de/contentblob/4104536/data/korruptionsbekaempfung-in-hamburg.pdf>

11 2013 Flash Eurobarometer 374.

57 %) auf bestimmte Unternehmen zugeschnitten. 54 % berichteten, dass Angebotsabsprachen weit verbreitet seien (EU-Durchschnitt: 52 %). 47 % der Befragten stellten Interessenkonflikte bei der Angebotsbewertung fest (EU-Durchschnitt: 54 %), und 43 % wiesen auf unklare Auswahl- oder Bewertungskriterien hin (EU-Durchschnitt: 51 %).

Kontext

Strafverfolgung und Justiz: Die Justiz hat gezielte Maßnahmen gegen Bestechung und Bestechlichkeit und damit zusammenhängende Straftaten ergriffen. Polizei und Staatsanwaltschaften nehmen an Präventivprogrammen teil. Acht von sechzehn Bundesländern verfügen über Schwerpunktstaatsanwaltschaften für die Korruptionsbekämpfung. Deutschland gehört zu den wenigen EU-Mitgliedstaaten, die umfassende Korruptionsstatistiken veröffentlichen. Das Bundeskriminalamt (BKA) erstellt jedes Jahr eine Übersicht über die der Polizei gemeldeten Korruptionsfälle und die eingeleiteten Korruptionsverfahren.¹² Im Jahr 2011 wurden dem BKA 46 795 polizeilich festgestellte Korruptionsstraftaten und 1528 Ermittlungsverfahren (2010: 1813 Verfahren) gemeldet. Einer aktuellen Umfrage zufolge sprechen sich 83 % der deutschen Richter und Staatsanwälte gegen das Recht des Justizministers aus, Staatsanwälten konkrete Anweisungen zur Sachbehandlung in einzelnen Fällen zu erteilen.¹³ 50 % sehen in der Abschaffung dieses Weisungsrechts eine wichtige Priorität.¹⁴ Die Staatsanwaltschaften sind an die Weisungen der Exekutive gebunden. In einigen Bundesländern hat der zuständige Minister allerdings öffentlich erklärt, keine Anweisungen in Einzelfällen erteilen zu wollen.¹⁵

Interessenkonflikt und Vermögenserklärung: Die Abgeordneten des Bundestags sind nicht verpflichtet, eine Vermögenserklärung abzugeben.¹⁶ Im Mittelpunkt der Debatte standen in letzter Zeit Umfang und Transparenz von Nebeneinkünften der Abgeordneten. 2013 verabschiedete der Bundestag eine Regelung, wonach seine Mitglieder ihre Nebeneinkünfte in Zukunft detaillierter als bisher offenlegen und zumindest die Einkommensstufe angeben müssen, der die Einkünfte aus einer externen Nebentätigkeit zuzuordnen sind. Die neue Regelung trat 2013 mit Beginn der neuen Wahlperiode in Kraft.¹⁷

Es gibt keine konkrete Regelung, die für Politiker und hochrangige Beamte nach ihrem Ausscheiden aus dem Amt eine Wartezeit bis zur Aufnahme einer Tätigkeit in der Privatwirtschaft vorschreibt.

12 BKA: Bundeslagebild 2011 (Seite 6):

http://www.bka.de/DE/ThemenABisZ/Deliktsbereiche/Korruption/korruption_node.html?_nnn=true.

13 Roland Rechtsreport 2014, *Sonderbericht: das deutsche Rechts- und Justizsystem aus Sicht von Richtern und Staatsanwälten*, S. 10: http://www.roland-konzern.de/media/downloads/ROLAND_Rechtsreport_2014_Sonderbericht_Richter_und_Staatsanwaelte.pdf. Der Bericht basiert auf einer mithilfe des Deutschen Richterbundes durchgeführten repräsentativen Umfrage unter 1770 Richtern und Staatsanwälten in Deutschland.

14 Roland Rechtsreport, S. 10, 16, 53.

15 Vgl. GRECO, Erster Evaluierungsbericht, Rdnrn. 83 ff; Transparency International Deutschland (2012), *Nationaler Integritätsbericht Deutschland – Pfeiler 5: Strafverfolgung*; vgl. auch die Erklärung des Justizministers von Nordrhein-Westfalen, auf Weisungen verzichten zu wollen.

16 Wie GRECO feststellte, sind Amtsträger nicht verpflichtet, Einkommenserklärungen (außer zu Steuerzwecken und im Zusammenhang mit Nebentätigkeiten) oder Vermögenserklärungen abzugeben, da eine solche Verpflichtung gegen das Grundgesetz und den Datenschutz verstößen würde. Erste Evaluierungsrunde, Greco Eval I Rep (2001) 12E Final, Rdnr. 97.

17 http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2013/43074864_kw08_pa_geschaeftsordnung

Informationsfreiheit: Das Gesetz über den Zugang zu Informationen des Bundes von 2005¹⁸ gilt für alle Bundesbehörden. Als erstes Bundesland verabschiedete Brandenburg 1998 ein Landes-Informationsfreiheitsgesetz; 1999 folgten Berlin und andere Bundesländer. In fünf Bundesländern ist der Zugang zu amtlichen Informationen allerdings nach wie vor nicht geregelt: Während in Baden-Württemberg 2013 ein Gesetzentwurf vorgelegt wurde,¹⁹ gibt es in Bayern, Hessen, Niedersachsen²⁰ und Sachsen keine entsprechende Regelung. Besondere Beachtung verdient das Hamburgische Transparenzgesetz, da es eine Verpflichtung zur aktiven Veröffentlichung von Daten, Dokumenten und Verträgen im Internet enthält, d. h. ohne Antrag vonseiten eines Bürgers.²¹

Meldung von Missständen: Beschäftigte im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft sind zwar vor willkürlicher Kündigung geschützt, aber es gibt in Deutschland keine besonderen Vorschriften zum Schutz von Hinweisgebern. Im Bundestag wurde zwar eine Reihe von Entwürfen diskutiert, ein Gesetz wurde aber nicht verabschiedet.²² Einer Umfrage zufolge verfügen 44 % der Bundesbehörden, 36 % der Landesbehörden und 23 % der Kommunalbehörden über ein Hinweisgebersystem in Form einer Telefonhotline, einer Website oder einer Ombudsstelle.²³ Darüber hinaus gibt es in Deutschland ein von der Privatwirtschaft entwickeltes Hinweisgebersystem unter dem Namen Business Keeper Monitoring System, das unter anderem von den niedersächsischen Behörden eingesetzt wird. Dieses System ermöglicht die anonyme Anzeige von Missständen in elektronischem Format. Es dient der frühzeitigen, effektiven Aufdeckung von Risiken in Unternehmen und Behörden.²⁴

Transparenz der Lobbyarbeit: Lobbyarbeit ist in Deutschland nicht geregelt. Es besteht keine Pflicht zur Eintragung von Interessenvertretern oder zur Meldung von Kontakten zwischen Amtsträgern und Lobbyisten. Verbände können sich freiwillig beim Bundestag in eine öffentliche Liste eintragen lassen.²⁵ Derzeit sind über 2000 Organisationen registriert.²⁶ Ähnliche öffentliche Listen gibt es in Brandenburg und Rheinland-Pfalz.²⁷ Eingetragen werden können nur Verbände. Register für selbstständig tätige Lobbyisten, Rechtsanwälte, Think-Tanks oder NRO gibt es nicht.

2. UNTERSUCHUNGSSCHWERPUNKTE

Strafrechtliche Haftung von Amtsträgern

Nach dem deutschen Strafgesetzbuch (StGB) begeht ein Amtsträger eine Straftat, wenn er Bestechungsgelder oder sonstige Vorteile anbietet oder annimmt. Nicht als Amtsträger gelten nach der Definition des Strafgesetzbuchs Mitglieder des Bundestags und der Landtage sowie

18 Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes – Informationsfreiheitsgesetz vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722); <http://www.gesetze-im-internet.de/fg/BJNR272200005.html>.

19 http://informationsfreiheit.org/wp-content/uploads/2013/03/BW-IFG-FDP-15_3114_D.pdf

20 Die Regierung Niedersachsens hat die Einführung eines Landes-Informationsfreiheitsgesetzes angekündigt, das sich am Hamburgischen Transparenzgesetz orientieren soll: SPD-BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (2013), Erneuerung und Zusammenhalt – Koalitionsvereinbarung 2013-2018, S. 68; <http://www.spdnds.de/content/362590.php>.

21 Hamburgisches Transparenzgesetz: <http://www.luewu.de/gvbl/2012/29.pdf>.

22 Im Bundestag erörterte Gesetzentwürfe zum Schutz von Hinweisgebern – Whistleblowern: BT-Drs. 17/8567 und BT-Drs. 17/9782.

23 Salvenmoser et al., PricewaterhouseCoopers, S. 43.

24 <http://www.business-keeper.com/whistleblowing-compliance.html>

25 Vgl. Anlage 2 der Geschäftsordnung des Bundestags.

26 <http://www.bundestag.de/dokumente/lobbyliste/index.html>

27 <http://www.landtag.rlp.de/Dokumente/Rechtsgrundlagen/>; http://www.landtag.brandenburg.de/de/parlament/register_der_interessenvertretungen_in_brandenburg/607534

Gemeinderatsmitglieder.²⁸ Die Vorschriften über Bestechung und Bestechlichkeit gelten für alle Amtsträger, auch für kommunale Wahlbeamte (z. B. Bürgermeister). Abgeordnete gelten nicht als Amtsträger. Sie unterliegen einer eingeschränkten strafrechtlichen Haftung (d. h. beschränkt auf den Kauf oder Verkauf einer Stimme gemäß § 108e StGB). Abgeordnete²⁹ sind Mitglieder des Europäischen Parlaments, des Bundestags oder der Landtage (sofern sie in ihrer Eigenschaft als Angehörige der gesetzgebenden Gewalt handeln), eines Gemeinderats oder eines Gemeindeverbandsrats. Gemeinderatsmitglieder gelten nur dann als Amtsträger, wenn sie Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, nicht aber wenn sie Aufgaben der Legislative wahrnehmen. Wenn sie in ihrer Eigenschaft als Volksvertreter handeln, findet § 108e StGB (Abgeordnetenbestechung – beschränkt auf Kauf oder Verkauf einer Stimme) Anwendung. Dies wurde vom Bundesgerichtshof in Bezug auf Stadträte bestätigt.³⁰ Bestechung und Bestechlichkeit sind zwar Straftatbestände, aber die strafrechtliche Haftung gewählter Volksvertreter beschränkt sich auf den Kauf oder Verkauf von Stimmen. Für Bestechung oder Bestechlichkeit in anderer Form werden sie strafrechtlich nicht zur Verantwortung gezogen.³¹ Dies ist einer der Hauptgründe, warum Deutschland das Strafrechtsübereinkommen des Europarats über Korruption und das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption nicht ratifiziert hat. Angeführt wird in diesem Zusammenhang unter anderem die freie Ausübung des Mandats, die durch Artikel 38 Grundgesetz geschützt ist. Wiederholte Versuche einer gesetzgeberischen Lösung sind bislang gescheitert.

Dass Abgeordnete für bestimmte Handlungen im Zusammenhang mit Korruption strafrechtlich nicht zur Verantwortung gezogen werden können, stieß vonseiten der GRECO auf Kritik. GRECO stellte 2011 fest, dass Deutschland mehreren Empfehlungen nicht nachgekommen ist, und forderte den Gesetzgeber nachdrücklich auf, das geltende Strafrecht zu verschärfen und neue Bestimmungen, größtenteils im Zusammenhang mit der Kriminalisierung der Bestechung und Bestechlichkeit von Abgeordneten, Mitgliedern ausländischer Vertretungskörperschaften und ausländischen Amtsträgern, einzuführen.³²

Ein gutes Beispiel für eine solche Kriminalisierungslücke ist die Einflussnahme von Abgeordneten oder Mitgliedern kommunaler Vertretungskörperschaften, die keine Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen, mit dem Ziel, unerlaubt Vorteile für sich selbst oder Dritte zu erlangen. Ein solches Verhalten dieser Personengruppe ist derzeit nicht strafbar. In Deutschland gibt es eine hohe Zahl von gewählten Amtsträgern, die per se für

28 Strafgesetzbuch (StGB) „Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), das durch Artikel 5 Absatz 18 des Gesetzes vom 10. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3799) geändert worden ist“: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/stgb/gesamt.pdf>.

29 Vgl. § 108e StGB.

30 Bundesgerichtshof, Urteil vom 9. Mai 2006 – 5 StR 453/05 (<http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&sid=578a524a31dcc8c974a4fc601779de64&nr=36159&linked=pm&Blank=1>), und Urteil vom 12. Juli 2007 – 2 StR 557/05: „Danach sind kommunale Mandatsträger keine Amtsträger, wenn sie nicht mit konkreten Verwaltungsaufgaben betraut sind, die über die Ausübung ihres freien Mandats in der kommunalen Volksvertretung und den zugehörigen Ausschüssen hinausgehen.“

31 Obwohl § 108e StGB mit „Abgeordnetenbestechung“ überschrieben ist: „(1) Wer es unternimmt, für eine Wahl oder Abstimmung im Europäischen Parlament oder in einer Volksvertretung des Bundes, der Länder, Gemeinden oder Gemeindeverbände eine Stimme zu kaufen oder zu verkaufen, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. (2) Neben einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten wegen einer Straftat nach Absatz 1 kann das Gericht die Fähigkeit, Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen, und das Recht, in öffentlichen Angelegenheiten zu wählen oder zu stimmen, aberkennen.“ (<http://dejure.org/gesetze/StGB/108e.html>)

32 GRECO (2009), Dritter Erhebungszeitraum, Evaluierungsbericht über Deutschland zur Kriminalisierung (Thema I), Straßburg, Rdnr. 107 („erhebliche Gesetzeslücke“) und Rdnr. 123; GRECO (2011), Dritte Evaluierungsrounde, Umsetzungsbericht zu Deutschland, Rdnrn. 15-24.

Bestechungsdelikte strafrechtlich nicht zur Verantwortung gezogen werden können.³³ Wie GRECO zudem feststellte, können die Mitglieder lokaler Selbstverwaltungskörperschaften (z. B. Land-, Stadt- und Gemeinderäte), die keine Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen, für solche Delikte ebenfalls nicht haftbar gemacht werden.³⁴ Amtsträgern ist die Annahme eines Vorteils gleich welcher Art generell untersagt. Als Vorteil gelten auch Wahlkampfspenden (unabhängig von ihrem Wert). Infolgedessen laufen gewählte Amtsträger Gefahr, strafrechtlich zur Verantwortung gezogen zu werden, wenn sie (oder ihre politische Partei) Spenden annehmen, obwohl Wahlkampfspenden an sich zulässig sind. Dies kann den Amtsinhaber gegenüber seinem Herausforderer, der noch kein öffentliches Amt innehat (und deshalb nicht als Amtsträger gilt), erheblich benachteiligen. Um eine faire Behandlung und Chancengleichheit sowohl des Amtsinhabers als auch seines Herausforderers im Wahlkampf zu gewährleisten, entschied der Bundesgerichtshof in der Sache „Wuppertal/Kremendahl“, dass die Zahlung einer Spende für den Wahlkampf eines Amtsinhabers (nur) dann strafbar ist, wenn mit der Spende Einfluss auf den künftigen Amtsinhaber „erkauf“ werden soll.³⁵

Korruption im privaten Sektor

Laut dem Global Competitiveness Report 2013-2014 des Weltwirtschaftsforums nimmt Deutschland auf der Rangliste der wettbewerbsfähigsten Volkswirtschaften der Welt den 4. Platz ein (von 152 Ländern).³⁶ Deutschland hat den Rahmenbeschluss 2003/568/JI zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor umgesetzt.³⁷ Es bestehen jedoch nach wie vor Zweifel, ob einige Merkmale des Korruptionstatbestands hinreichend erfasst sind. Anders als der weit gefasste Artikel 2 Absatz 1 des Rahmenbeschlusses ist der Anwendungsbereich des § 299 StGB auf eine Störung des Wettbewerbs, d. h. auf die unlautere Bevorzugung beim Bezug von Waren oder gewerblichen Leistungen im Wettbewerb, beschränkt. Diese Vorschrift ist somit nicht anwendbar, wenn keine Wettbewerbsstörung nachgewiesen werden kann.³⁸ GRECO forderte Deutschland außerdem dringend auf, die Vorschriften über Bestechung und Bestechlichkeit im privaten Sektor dahin zu ändern, dass ihr Anwendungsbereich über die unlautere Bevorzugung beim Bezug von Waren oder gewerblichen Leistungen im Wettbewerb hinaus auf alle Situationen ausgeweitet wird, in denen der Tatbestand der Bestechung oder Bestechlichkeit im geschäftlichen Verkehr verwirklicht worden ist.³⁹

Zudem stellt das Strafgesetzbuch Bestechung und Bestechlichkeit über Mittelsmänner anders als Artikel 2 Absatz 1 des Rahmenbeschlusses nicht ausdrücklich unter Strafe. Ein solches Verhalten kann implizit je nach Auslegung durch die Rechtsprechung von anderen Straftatbeständen erfasst werden.⁴⁰

33 2009 verwies GRECO auf Schätzungen, denen zufolge es in Deutschland mehr als 220 000 gewählte Amtsträger gibt: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)3_Germany_One_DE.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)3_Germany_One_DE.pdf).

34 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2009\)3_Germany_One_DE.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2009)3_Germany_One_DE.pdf)

35 http://www.justiz.nrw.de/nrwe/lgs/dortmund/lg_dortmund/j2006/14_V_P_3_0surteil20060316.html
<http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&sid=d2211d69ab16661059b222cb6d20370&nr=30859&pos=0&anz=1>

36 http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf

37 Bericht der Kommission gemäß Artikel 9 des Rahmenbeschlusses 2003/568/JI des Rates vom 22. Juli 2003 zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor; KOM(2007) 328 endg.

38 Erklärung Deutschlands bei Erlass des Rahmenbeschlusses, die bis 2010 gültig war.

39 Dritter Erhebungszeitraum, Evaluierungsbericht über Deutschland zur Kriminalisierung, Greco Eval III Rep (2009) 3E, Rdnr. 112; GRECO (2011), Dritte Evaluierungsrounde, Umsetzungsbericht zu Deutschland, Rdnrn. 15-24.

40 Dritter Erhebungszeitraum, Evaluierungsbericht über Deutschland zur Kriminalisierung, Greco Eval III Rep (2009) 3E, Rdnr. 112.

GRECO hat darüber hinaus festgestellt, dass die missbräuchliche Einflussnahme in Deutschland – d. h. das Versprechen, Anbieten oder Gewähren eines ungerechtfertigten Vorteils an eine Person, die behauptet, missbräuchlich Einfluss auf die Entscheidungsfindung nehmen zu können, sowie das Fordern, Annehmen oder das Annehmen des Angebots oder Versprechens eines solchen Vorteils⁴¹ – nicht unter Strafe steht.⁴² Die missbräuchliche Einflussnahme im Sinne des Artikels 12 des Strafrechtsübereinkommens des Europarats über Korruption ist mithin im deutschen Recht kein eigener Straftatbestand.⁴³ Allerdings sind solche Handlungen in Deutschland weitgehend durch andere Straftatbestände erfasst. Die Annahme eines Vorteils über einen Dritten (Mittelsmann) oder für einen Dritten (der den Vorteil behält) ist nach § 331 StGB strafbar. Wenn ein Unternehmen über eine schwarze Kasse verfügt, die dazu genutzt wird, um dem Unternehmen durch Bestechung oder Einflussnahme Vorteile zu verschaffen, ist das Vorhalten von Vermögen in solchen Kassen und dessen Einsatz als Untreue gegenüber dem Unternehmen nach § 266 StGB strafbar. Die strafrechtliche Haftung tritt ungeachtet des Umstands ein, ob die Verwendung des Geldes als solche strafbar ist. Für die Verwirklichung des Straftatbestands ist es ebenfalls unerheblich, dass das Geld im wirtschaftlichen Interesse des Unternehmens verwendet werden soll.

In die öffentliche Diskussion über die Korruption im privaten Sektor sind unlängst Gesundheitsdienste und die Pharmaindustrie geraten. Als Teil des privaten Sektors unterliegen private Gesundheitseinrichtungen nicht dem Verbot der Annahme von Geschenken, mit denen der Schenkende seine Dankbarkeit zum Ausdruck bringt, oder sonstiger Vorteile, die im öffentlichen Sektor ein Klima der Begünstigung oder Abhängigkeit schaffen sollen. Beispielsweise verstoßen freiberuflich tätige Ärzte, die Geschenke oder Geldzuwendungen von der Pharmaindustrie annehmen, nicht gegen die Bestechlichkeitsvorschriften. Entsprechend entschied auch der Bundesgerichtshof 2012, dass sich freiberuflich tätige Kassenärzte, die Zuwendungen entgegennehmen, nicht nach § 332 StGB strafbar machen.⁴⁴ Um solche Fälle strafrechtlich verfolgen zu können, schlug der Bundesgesundheitsminister eine entsprechende Gesetzesänderung vor.

Auslandsbestechung

Deutschland hat bei der Bekämpfung der Auslandsbestechung beachtliche Erfolge aufzuweisen. Die OECD hat sich anerkennend über die diesbezügliche Rechtsdurchsetzung in Deutschland geäußert. Seit 2007 hat sich die Zahl der Ermittlungsverfahren wegen Bestechung ausländischer Amtsträger, die in Anklageerhebung und Sanktionen mündeten, stetig erhöht. Die OECD begrüßte auch die Legislativmaßnahmen und Gerichtsentscheidungen, in deren Folge Steuerprüfer vermehrt Verdachtsfälle wegen Auslandsbestechung anzeigen. Allerdings wies sie darauf hin, dass sich die verhängten Sanktionen im unteren Bereich des Strafrahmens bewegten und die meisten Freiheitsstrafen zur Bewährung ausgesetzt wurden, weshalb sie weitere Maßnahmen empfahl, um Wirksamkeit, Verhältnismäßigkeit und Abschreckung der Sanktionen zu gewährleisten.⁴⁵

41 Artikel 12 des Strafrechtsübereinkommens enthält eine international anerkannte Begriffsbestimmung: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/173.htm>.

42 Dritter Erhebungszeitraum, Evaluierungsbericht über Deutschland zur Kriminalisierung, Greco Eval III Rep (2009) 3E, Rdnr. 114; GRECO (2011), Dritte Evaluierungsrounde, Umsetzungsbericht zu Deutschland, Rdnrn. 15-24.

43 Deutschland hat dieses Übereinkommen nicht ratifiziert. Zu diesem Artikel des Übereinkommens kann ein Vorbehalt eingelegt werden.

44 Entscheidung vom 29. März 2012, GSSt 2/11; <http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&Datum=Aktuell&nr=60678&linked=pm>.

45 Arbeitsgruppe der OECD für Bestechungsfragen im internationalen Geschäftsverkehr, Bericht über die Anwendung des Übereinkommens über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr, 17. März 2011.

Was juristische Personen anbelangt, so änderte Deutschland seine Rechtsvorschriften im Einklang mit der OECD-Empfehlung und hob das Höchstmaß der Geldbuße bei Korruptionsfällen beträchtlich an.⁴⁶ 2011 nahm Deutschland im Bribe Payers' Index der Organisation Transparency International unter 28 Ländern den vierten Rang ein. Der Index misst die Bereitschaft von Unternehmen dieser Länder, im Ausland Bestechungsgelder zu zahlen.⁴⁷

Die Compliance-Systeme in der Privatwirtschaft, insbesondere in weltweit operierenden Unternehmen, die im internationalen Geschäftsverkehr tätig sind, sind in den letzten Jahren zunehmend komplexer geworden. Dem gingen einige Aufsehen erregende Fälle voraus, die in Bezug auf Korruption einen deutlichen Sinneswandel vor allem bei den deutschen multinationalen Unternehmen auslösten.⁴⁸ Die Einhaltung der Antikorruptionsvorschriften ist in den Mittelpunkt gerückt, was zum Teil auf die Ermittlungen der US Securities and Exchange Commission zurückzuführen ist, die beträchtliche Geldbußen verhängen kann.⁴⁹ Infolgedessen haben viele Großunternehmen (59 % im Jahr 2011) Compliance-Programme aufgelegt, Compliance-Stellen eingerichtet und sich in einigen Fällen sogar aus Märkten mit hohem Korruptionsrisiko zurückgezogen.⁵⁰ Einige dieser Programme – z. B. von Siemens, Daimler-Benz, Volkswagen und der Deutschen Bank – gelten international als wegweisend.⁵¹

Gute Praxis: das Compliance-System von Siemens

Der deutsche Privatsektor hat in den letzten Jahren größere Investitionen getätigt, die der Korruptionsbekämpfung und Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben dienen: So haben viele deutsche Großunternehmen umfassende Compliance-Strategien umgesetzt, Compliance-Stellen eingerichtet und sich in einigen Fällen sogar aus Märkten mit hohem Korruptionsrisiko zurückgezogen.

Ein Beispiel ist das Compliance-System von Siemens, das nach mehreren Korruptionsverfahren eingeführt wurde. Die Verfahren, die gegen die Siemens AG wegen schwerer Bestechungsvorwürfe eingeleitet worden waren, wurden 2008 von der Münchener Staatsanwaltschaft und der Staatsanwaltschaft in Washington D.C. beendet. Durch diese beiden Entscheidungen änderte sich die Herangehensweise an die Compliance-Problematik in der Privatwirtschaft. Siemens zahlte nicht nur die Geldbußen und die Gewinnabschöpfung, zu denen das Unternehmen in Deutschland (annähernd 600 Mio. EUR) und in den USA (etwa 620 Mio. EUR) verurteilt worden war, sondern legte außerdem ein Compliance-Programm auf, um zu vermeiden, dass es von den US-Behörden mit der höchstmöglichen Geldbuße belegt wurde. In diesem Programm wird der Vorbeugung und Erkennung von Fehlverhalten die gleiche Bedeutung beigemessen wie der Reaktion auf diesbezügliche Vorwürfe. Siemens erklärte sich im Rahmen des Vergleichs damit einverstanden, zusätzlich zu den intern unternommenen Schritten in den nächsten 15 Jahren 100 Mio. USD zur Unterstützung von Organisationen und Projekten zu zahlen, die sich der Korruptions- und Betrugsbekämpfung durch gemeinsame Maßnahmen, Schulung und Ausbildung verschrieben haben.

46 Die Gesetzesänderung, die eine Verzehnfachung der Geldbuße gegen juristische Personen vorsieht (d. h. von 1 Million auf 10 Millionen EUR), trat am 30. Juni 2013 in Kraft (BGBl. 2013 Teil I Nr. 32, S. 1738).

47 <http://bpi.transparency.org/bpi2011/results/>

48 Karl Sidhu, Anti-Corruption Compliance Standards in the Aftermath of the Siemens Scandal, 10 German Law Journal 1343-1354 (2009); abrufbar unter: <http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=1167>.

49 <http://www.sec.gov/spotlight/fcpa/fcpa-cases.shtml>

50 Bussmann, K.-D./Nestler, C./Salvenmoser, S. (2011), Wirtschaftskriminalität, Frankfurt a.M./Halle, S. 34.

51 Bussmann K.-D./Nestler, C./Salvenmoser, S., ibid., S. 60.

Darüber hinaus legte das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung unlängst ein Antikorruptionskonzept vor, das die Verringerung der Korruption in Entwicklungs- und Kooperationsprojekten zum Ziel hat.⁵² Nach einer Reihe von Bestechungsfällen im Verteidigungssektor⁵³ hat das Bundesverteidigungsministerium ein neues detailliertes Verfahren zur Korruptionsprävention eingeführt.⁵⁴ Bei kleinen und mittleren Unternehmen allerdings haben sich Corporate-Governance-Programme und Compliance-Strukturen noch nicht flächendeckend etabliert.⁵⁵

3. AUSBLICK

Deutschland belegt, was die Korruptionsbekämpfung anbelangt, international einen der oberen Ränge und wird als eines der Länder wahrgenommen, die beständig Bestleistungen erbringen. Die jüngsten Bemühungen der deutschen Behörden wie der Unternehmen der Privatwirtschaft zur Verhinderung und Bekämpfung der Auslandsbestechung haben ihnen zu einem guten Ruf verholfen. Die deutschen Behörden und wichtige Akteure z. B. Großunternehmen haben mehrfach ihre Bereitschaft unter Beweis gestellt, Probleme anzugehen und Schlupflöcher zu schließen. Für die künftige Antikorruptionsarbeit ist entscheidend, dass sich dieser Trend fortsetzt.

Bei einigen Aspekten besteht allerdings nach wie vor Handlungsbedarf, so in Bezug auf die Straflosigkeit gewählter Amtsträger bei Korruption und die vor allem im öffentlichen Sektor fehlenden Regelungen bei Interessenkonflikten nach Ausscheiden aus dem Amt. Zur Förderung der Integrität und Sensibilisierung kleiner und mittlerer Unternehmen für die Problematik der Auslandsbestechung könnten weitere Schritte unternommen werden.

In Bezug auf folgende Aspekte bedarf es weiterer Anstrengungen:

- In Schlüsselbereichen wie der Bestechung und Bestechlichkeit **gewählter Amtsträger** aller Regierungsebenen sollte dafür gesorgt werden, dass abschreckende straf- und verwaltungsrechtliche Sanktionen zur Verfügung stehen.
- Die präventiven Maßnahmen im Bereich der Parteienfinanzierung sollten stärker an den GRECO-Empfehlungen zu **Wahlkampf-Rechenschaftsberichten und Wahlkampfspenden** ausgerichtet werden.
- Der Bestechungstatbestand in den Rechtsvorschriften zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2003/568/JI zur Bekämpfung der **Bestechung im privaten Sektor** sollte erweitert werden. Die Integrität kleiner und mittlerer Unternehmen sollte gefördert und das Bewusstsein für die Problematik der Auslandsbestechung gestärkt werden.

52 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Antikorruption und Integrität in der deutschen Entwicklungspolitik, Berlin 2012.

53 Das Münchener Landgericht hatte 2011 zwei Manager eines deutschen Unternehmens wegen der Zahlung von Bestechungsgeldern für U-Boot-Aufträge in Portugal und Griechenland verurteilt.

54 Transparency International, Codes of Conduct in Defence Ministries and Armed Forces: What makes a good code of conduct? Mai 2011, S. 28-31; BMVg-ES Fighting Corruption in the German Bundeswehr (15. Oktober 2001).

55 Transparency International Deutschland, Nationaler Integritätsbericht Deutschland (2012); vgl. Pfeiler 13.