



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 19

ANHANG

NIEDERLANDE

zum

Korruptionsbekämpfungsbericht der EU

NIEDERLANDE

1. EINFÜHRUNG – GRUNDZÜGE UND KONTEXT DER KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

Rahmenbedingungen der Korruptionsbekämpfung

Strategische Rahmenbedingungen: In den Niederlanden wurden wichtige Initiativen zur Korruptionsbekämpfung und zu Verbesserung der Integrität eingeleitet, u. a. mit einem Weißbuch¹ aus dem Jahr 2005 zur Korruptionsprävention sowie durch verschiedene Rechts- und Verwaltungsreformen, die überwiegend auch die Förderung der Integrität einschlossen. So wurde beispielsweise 2006 eine Novellierung des Beamten gesetzes und anderer Gesetze, welche die Kommunen betreffen, durchgeführt, mit der die Umsetzung einer Integritätsstrategie für Beamte verbindlich vorgeschrieben wurde. Ein weiteres eindrückliches Beispiel aus jüngster Zeit ist die Annahme des Gesetzes über die Parteienfinanzierung, die 2013 erfolgte. Mit dem Programm zur Bekämpfung von Finanz- und Wirtschaftsstraftaten (FINEC) erklärte die Regierung die Bekämpfung von Betrug, Geldwäsche und Korruption zu einem Schwerpunkt ihrer Tätigkeit, ein umfassendes eigenständiges Programm zur Korruptionsbekämpfung existiert jedoch nicht.² Im Mittelpunkt des Programms FINEC stehen Prävention, Vermögensabschöpfung und eine verbesserte Koordinierung der für die Aufdeckung und Untersuchung der betreffenden Straftaten zuständigen Strafverfolgungsbehörden.

Rechtliche Rahmenbedingungen: Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Korruptionsbekämpfung sind im Wesentlichen gegeben. Die dritte Evaluierungs runde ergab, dass bis 2010 alle Empfehlungen der Europarats-Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO) im Hinblick auf die strafrechtliche Verfolgung von Korruption umgesetzt worden waren;³ bei der Umsetzung der Empfehlungen zur Parteienfinanzierung sind die Niederlande hingegen weniger schnell vorangekommen. Die jüngste Gesetzesreform zur Korruptionsbekämpfung, mit der die Maßnahmen zur Bekämpfung von Finanz- und Wirtschaftsstraftaten ausgeweitet werden sollen, wurde im Juli 2012 angekündigt.⁴ Der Gesetzentwurf sieht unter anderem höhere Strafmaße und eine Verlängerung der Verjährungsfrist bei Korruption vor. Außerdem wird bei Geldbußen der Höchstsatz auf 10 % des Jahresumsatzes der betroffenen Organisation heraufgesetzt. Bei der vierten Evaluierungs runde sprach sich die GRECO lobend über die niederländischen Anstrengungen zur Sicherung des Vertrauens der Öffentlichkeit in die öffentlichen Institutionen aus, äußerte aber auch Bedenken hinsichtlich des Fehlens von Aufsichtsmechanismen für die bereits eingeführten Maßnahmen, beispielsweise die Interessenerklärungen der Abgeordneten des niederländischen Parlaments.⁵

1 Nota Corruptiepreventie — Rijksoverheid Kamerstukken 2005-2006, III, 30374, nr. 2 und 6.

2 *Verzamelbrief financieel-economische criminaliteit*, 12. Juli 2012. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/07/12/verzamelbrief-financieel-economische-criminaliteit.html>; *Memorie van Toelichting Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten met het oog op het vergroten van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging, alsmede het voorkomen van financieel-economische criminaliteit (verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit). Der endgültige Vorschlag wurde am 5. Juli 2013 der Zweiten Kammer des Parlaments vorgelegt.*

3 Third Evaluation Round (Dritte Evaluierungs runde); Compliance Report (Bericht über die Einhaltung), angenommen am 11. Juni 2010. Greco RC-III (2010) 5E.

4 Ministerie van Veiligheid en Justitie (2012). *Verzamelbrief financieel-economische criminaliteit*, 12. Juli 2012. *Der Gesetzentwurf wurde nicht angenommen, die Zweite Kammer gab am 12. November 2013 ihre Stellungnahme ab.*

5 Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors (Korruptionsprävention in Bezug auf Parlamentsabgeordnete, Richter und Staatsanwälte), Fourth Evaluation Round (Vierte Evaluierungs runde), angenommen am 21. Juni 2013. Greco Eval IV Rep (2012) 7E.

Institutionelle Rahmenbedingungen: Zwar existiert in den Niederlanden keine speziell für die Korruptionsprävention und –bekämpfung zuständige Einrichtung, doch sind Antikorruptions- und Integritätsstrategien in der öffentlichen Verwaltung sowohl auf nationaler als auch auf lokaler Ebene fest verankert, wobei vor allem die Prävention im Blickpunkt steht. Das Amt für die Förderung der Integrität im öffentlichen Sektor (*Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector – BIOS*) ist speziell damit beauftragt, die öffentliche Verwaltung bei der Konzeption und Durchsetzung von Strategien zur Korruptionsbekämpfung zu unterstützen.⁶ Für die Korruptionsbekämpfung wurde bei der niederländischen Polizei bereits 1996 eine hoch spezialisierte Ermittlungseinheit, die interne Ermittlungsabteilung der nationalen Polizei (*Rijksrecherche*), eingerichtet, die der Generalstaatsanwaltschaft unterstellt ist. Sie führt Korruptionsermittlungen gegen Polizeibeamte, Justizangehörige und Amtsträger in herausragender Position durch. Erst in jüngster Zeit wurde sie auch mit der Untersuchung von Auslandsbestechung beauftragt. Die GRECO hob unlängst hervor, dass sich in den Niederlanden die Korruptionsprävention im Hinblick auf Parlamentsabgeordnete, Richter und Staatsanwälte großenteils auf gegenseitiges Vertrauen, Offenheit und Kontrolle durch die Öffentlichkeit stützt, und lobte die niederländischen Anstrengungen zur Wahrung der Integrität.⁷ Um die in der Praxis auftretenden Risiken zu bestimmen, führte die *Rijksrecherche* 2010 eine strategische Untersuchung durch, bei der Schwachpunkte ermittelt wurden, die das Korruptionsrisiko im öffentlichen Dienst erhöhen könnte.⁸ Die Untersuchung ergab zwar, dass in manchen Bereichen des öffentlichen Diensts mehr Fälle mutmaßlicher Bestechung gemeldet wurden als in anderen, zeichnete jedoch insgesamt ein positives Bild: Korruption ist im öffentlichen Dienst nicht weit verbreitet.

Meinungsumfragen

Wahrnehmungserhebungen: 61 % der befragten Niederländer sind der Auffassung, dass Korruption in ihrem Land weit verbreitet ist; dieser Wert liegt unter dem EU-Durchschnitt (76 %).

Erfahrung mit der Korruption: Bei der Eurobarometer-Umfrage 2013 gaben lediglich 9 % der Befragten an, dass sie in ihrem Alltag von Korruption betroffen sind (EU-Durchschnitt: 26 %), konkrete Erfahrungen mit Kleinkorruption fallen mit 2 % kaum ins Gewicht (EU-Durchschnitt: 4 %).

Unternehmensumfragen: Im Bericht über die globale Wettbewerbsfähigkeit („Global Competitiveness Report“) 2013/2014 des Weltwirtschaftsforums nehmen die Niederlande unter 148 Ländern Rang 8 der wettbewerbsfähigsten Volkswirtschaften ein.⁹ Laut der Eurobarometer-Unternehmensumfrage von 2013¹⁰ sind nur 24 % der befragten niederländischen Unternehmen der Ansicht, dass die Korruption für ihre Geschäftstätigkeit in den Niederlanden ein Problem darstellt; im EU-Durchschnitt sind dies 43 %. Auch glauben nur 26 % der befragten niederländischen Unternehmen, dass politische Beziehungen der einzige Weg zu geschäftlichem Erfolg sind, während im EU-Durchschnitt 47 % der Unternehmen dieser Überzeugung sind. Zudem gaben lediglich 21 % (gegenüber 32 % im

6 Weitere Einzelheiten enthält der Abschnitt „Integrität in der öffentlichen Verwaltung und Integrität von bestellten und gewählten Amtsträgern“ weiter unten in diesem Dokument.

7 Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Fourth Evaluation Round, Greco Eval IV Rep (2012) 7E:

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)7_The_Netherlands_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)7_The_Netherlands_EN.pdf).

8 Rijksrecherche (2010). *Niet voor persoonlijk gebruik! Omkoping van ambtenaren in de civiele openbare sector.* Zusammenfassung abrufbar unter: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/Files/Document/6403.00.003-Rapport-1-.pdf>.

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

10 Flash Eurobarometer 374.

EU-Durchschnitt) der Unternehmen, die in den zurückliegenden drei Jahren in den Niederlanden an öffentlichen Ausschreibungen teilgenommen hatten, an, dass sie aufgrund von Korruption keine Aufträge erhielten. Bei der Eurobarometer-Unternehmensumfrage gaben 24 % der befragten Unternehmensvertreter an, dass ihrer Meinung nach die Korruption ein Problem für ihre Geschäftstätigkeit in den Niederlanden darstellt; der gleiche Wert war beim Thema Vetternwirtschaft und Mäzenatentum zu verzeichnen. Diese Einschätzung fällt damit deutlich positiver aus als im EU-Durchschnitt mit Werten von 43 % bzw. 41 %.

Kontext

Privater Sektor: Der Rahmenbeschluss 2003/568/JI zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor wurde von den Niederlanden umgesetzt; bereits 2003 teilten die Niederlande der Kommission mit, dass ihrer Auffassung nach das niederländische Strafgesetzbuch den Bestimmungen des Rahmenbeschlusses entspricht.¹¹ 2007 wies die Kommission auf einige potenzielle Schwachpunkte in den niederländischen Strafrechtsvorschriften hin, ebenso die GRECO im Jahr 2008. 2009 überarbeiteten die Niederlande ihre Strafrechtsbestimmungen zur Korruption im privaten Sektor, und die GRECO bestätigte 2010 die Verbesserungen, indem sie die Umsetzung des Strafrechtsübereinkommens des Europarats durch die Niederlande für zufriedenstellend erklärte.¹²

Strafverfolgung: Aus der Eurobarometer-Umfrage von 2013 geht hervor, dass lediglich 5 % der befragten Niederländer angaben, selbst von Korruption betroffen gewesen zu sein, weitere 3 % behaupteten, Zeuge von Korruption geworden zu sein; 36 % derjenigen, die Zeuge von Korruption geworden waren, brachten dies zur Anzeige. In den Niederlanden hat die Öffentlichkeit offenbar Vertrauen in die Strafverfolgungsbehörden und die Institution des Bürgerbeauftragten, denn rund die Hälfte der Befragten gab an, dass sie derartige Fälle diesen Institutionen melden würden. Die Kriminalstatistik liefert hier kein vollständiges Bild, denn es existiert kein einheitliches System für die Erfassung von Korruptionsstraftaten,¹³ zudem werden viele Fälle in internen Disziplinarverfahren geahndet.¹⁴ Unabhängig hiervon wurde durch eine Studie bestätigt, dass die strafrechtliche Verfolgung von Verdächtigen in neun von zehn Fällen zu einer strafrechtlichen Verurteilung führt und dass gegen die meisten Straftäter, die wegen Korruption verurteilt werden, Bewährungsstrafen oder Geldbußen verhängt werden.¹⁵ Die Leitlinien für die Staatsanwaltschaft, in denen festgelegt ist, wie bei der Ermittlung und Untersuchung von Korruptionsfällen im öffentlichen Sektor vorzugehen ist, wurden 2011 überarbeitet und auf den neuesten Stand gebracht.¹⁶

Parteienfinanzierung: Trotz des umfassenden Rechtsrahmens, dem die Parteien unterliegen, waren die Transparenzvorschriften für die Parteienfinanzierung und Parteispenden in jüngster Zeit Gegenstand öffentlicher Diskussionen. Im Vorfeld der Parlamentswahl 2012 wurde von den Medien die Frage nach mangelnder Transparenz bei der Finanzierung des Wahlkampfs

11 Commission Staff Working Document: Annex to the Report from the Commission based on Article 9 of the Council Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on combating corruption in the private sector {COM(2007) 328 final} (Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen: Anhang zum 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 endgültig) – Brüssel, 18.6.2007; SEC(2007) 808.

12 Compliance Report on the Netherlands, Third Evaluation Round. Greco RC-III (2010) 5E: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2010\)5_Netherlands_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2010)5_Netherlands_EN.pdf).

13 <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/nieuws/meer-corruptie-in-publieke-sector-geen-zicht-op.6261839.lynkx>

14 Häufigster Grund für die Einstellung der strafrechtlichen Verfolgung von Korruptionsfällen im öffentlichen Dienst durch die Staatsanwaltschaft ist die Einleitung von Disziplinarmaßnahmen durch den Arbeitgeber. Quelle: Korruption und Strafverfolgung im öffentlichen Dienst, *H. Nelen*. In *Justitiële Verkenningen*, 2007.

15 Korruption und Strafverfolgung im öffentlichen Dienst, *H. Nelen*. In *Justitiële Verkenningen*, 2007.

16 <http://www.om.nl/organisatie/beleidsregels/overzicht/opsporing/@156023/aanwijzing-opsporing-4/>

einer der größten Parteien aufgeworfen.¹⁷ In ihrem zweiten Bericht über die Einhaltung der Empfehlungen im Hinblick auf die Parteienfinanzierung aus dem Jahr 2013 äußerte die GRECO Bedenken wegen der großen Zahl an Empfehlungen, die zu diesem Zeitpunkt erst teilweise oder gar nicht umgesetzt worden waren.¹⁸ Zugleich räumte sie allerdings ein, dass durch den neuen Entwurf des Gesetzes zur Parteienfinanzierung,¹⁹ das nach jahrelangen Vorarbeiten immer noch nicht verabschiedet worden war, die Transparenz der Parteienfinanzierung in den Niederlanden deutlich verbessert würde. Das Gesetz, dessen Entwurf auf frühere Empfehlungen der GRECO zurückging, wurde schließlich am 7. März 2013 vom Parlament angenommen und trat am 1. Mai 2013 in Kraft. Die Schwelle für die Offenlegung von Spenden wurde auf 4500 EUR festgesetzt und liegt damit in gleicher Höhe wie in der von der GRECO kritisierten vorherigen Rechtsvorschrift. Für anonyme Spenden liegt die Schwelle bei 1000 EUR. Im Juni 2013 bestätigte die GRECO, dass eine Reihe weiterer Empfehlungen umgesetzt worden war, allerdings mit Ausnahme der Empfehlungen bezüglich der Schwellen für anonyme private Spenden, der Rechnungslegung der lokalen Organisationsebene der Parteien und der Forderung nach einer unabhängigen Finanzaufsicht.²⁰

Meldung von Missständen: Mit der Verordnung von 2010 über die Meldung von Missständen im öffentlichen Sektor²¹ wurde ein System eingeführt, über das Missstände gemeldet werden können, und es wurde eine öffentliche Integritätskommission eingesetzt, die sich mit derartigen Meldungen befasst. Dass die Daten zur Person des Hinweisgebers vertraulich behandelt werden, gehört zu den Grundsätzen des Systems, dessen Wirksamkeit in der Praxis allerdings Anlass zu ernsten Fragen bot.²² Bis Ende 2013 waren Bestimmungen über die Meldung von Missständen im privaten Sektor lediglich im Verhaltenskodex für die Vorstände und Aufsichtsgremien börsennotierter Gesellschaften (Dutch Corporate Governance Code)²³ festgelegt. Im Dezember 2013 billigte die Zweite Kammer des niederländischen Parlaments einen Gesetzentwurf (Nr. 33.258), mit dem Hinweisgeber vor Konsequenzen ihrer Offenlegungen geschützt werden sollen.²⁴ Der Gesetzentwurf zielt darauf ab, Hinweisgeber durch die Einrichtung einer neuen Organisation unter Schutz zu stellen, die beim Amt des nationalen Bürgerbeauftragten angesiedelt und mit Befugnissen zur Untersuchung von Fällen sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor ausgestattet ist.

Transparenz der Lobbyarbeit: Das niederländische Parlament errichtete 2012 ein öffentliches Register, in dem sich Lobbyisten auf freiwilliger Basis eintragen können;²⁵ seit dem 1. Juli 2012 ist das Register online einsehbar.²⁶ Allerdings ist die Lobbyarbeit weder auf nationaler noch auf regionaler oder lokaler Ebene gesetzlich geregelt, die Mehrheit der im

17 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2013-93.html>.

18 . Im Jahr 2013 gelangte die GRECO zu der Feststellung, dass sieben Empfehlungen teilweise, sechs Empfehlungen hingegen gar nicht umgesetzt worden waren.

19 http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/32752_wet_financiering_politieke

20 Third Evaluation Round (Dritte Evaluierungsgrunde); Interim Compliance Report (Zwischenbericht über die Einhaltung), angenommen am 21. Juni 2013. Greco RC-III (2013) 8E.

21 Besluit van 15 december 2009, houdende een regeling voor het melden van een vermoeden van een misstand bij de sectoren Rijk en Politie (Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie).

<http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/Klokkenluidersregeling.pdf>.

22 Bovens, M., und Pikker, G. (2010). *Klokkenluidersregelingen: Nuttig maar Niet Afdoende*. S. 38-47. In: Karssing, E., und Zweegers, M. (Hsg). Jaarboek Integriteit 2010. Den Haag: Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector.

23 <https://docs.google.com/viewer?url=http%3A%2F%2Fwww.mccg.nl%2Fdownload%2F%3Fid%3D606>

24 http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33258_initiatiefvoorstel_van_raak. Die Erste Kammer berät im Januar 2014 über den Gesetzentwurf.

25 Tweede Kamer der Staten-Generaal (2012), *Lobbyistenregister*.

http://www.tweedekeamer.nl/over_de_tweede_kamer/lobbyistenregister/index.jsp (Zuletzt aufgerufen am 1.10.12).

26 Register van lobbyisten in de Tweede Kamer (2012)

[http://www.tweedekeamer.nl/images/Formulier_lobbyisten_\(18_sept_2012\)_118-229467.pdf](http://www.tweedekeamer.nl/images/Formulier_lobbyisten_(18_sept_2012)_118-229467.pdf).

Parlament vertretenen Parteien ist sich jedoch darin einig, dass mehr Transparenz notwendig ist.

2. UNTERSUCHUNGSSCHWERPUNKTE

Integrität der öffentlichen Verwaltung und Integrität von bestellten und gewählten Amtsträgern

Integrität zählt zu den Grundwerten der öffentlichen Verwaltung in den Niederlanden. Die niederländische Strategie zur Korruptionsbekämpfung ist überwiegend, jedoch nicht ausschließlich, auf Sensibilisierung und Prävention ausgerichtet. Bei einer von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebenen Umfrage zum Thema „Korruption in der öffentlichen Verwaltung“ berichtete lediglich 1 % der Befragten über Korruptionsvorfälle im Umgang mit den niederländischen Behörden, während der EU-Durchschnitt bei 10 % lag.²⁷

Im Verwaltungsbereich wurden sehr differenzierte Rahmenbedingungen geschaffen, um Straftaten in Zusammenhang mit Korruption im öffentlichen Dienst vorzubeugen, und das niederländische Gesetz für den öffentlichen Dienst enthält grundlegende Vorschriften zur Integrität. In den meisten öffentlichen Verwaltungen existiert – wie nach niederländischem Recht vorgeschrieben – ein Verhaltenskodex. Sämtliche Vorschriften für die Vermeidung von Interessenkonflikten im öffentlichen Dienst sind im Handbuch zur Beilegung von Interessenkonflikten²⁸ beschrieben und erläutert. Die Einhaltung der Vorschriften wird durch ein Selbstbewertungstool namens „SAINT“ (Self-Assessment INTegriteit) unterstützt, das speziell für die Einschätzung von Risiken und die Selbstbewertung der Wirkung der Integritätsstrategien öffentlicher Einrichtungen entwickelt wurde. Auch wurden von der Regierung Anstrengungen unternommen, die Integritätsmaßnahmen in ihrer Wirkung weiter zu verbessern, dies belegt u. a. eine vom niederländischen Ministerium für Inneres und Angelegenheiten des Königreichs in Auftrag gegebene wissenschaftliche Untersuchung.²⁹ In der Untersuchung wurde auf gewisse Erfahrungsdefizite im Hinblick auf Untersuchungen zur Integrität bei Behörden und auf Kenntnismängel im Hinblick auf die Verfahren hingewiesen, die bei mutmaßlichen Verstößen gegen die Integritätsvorschriften einzuhalten sind. Ferner wurden Bedenken hinsichtlich der fachlichen Qualifikation des mit Integritätsuntersuchungen befassten Personals und der Einhaltung von Transparenzstandards geäußert. Im Verlauf des Jahres 2014 sollen die Ergebnisse der Untersuchung mit Parlamentsabgeordneten, Kommunen und Berufsverbänden erörtert und Schlussfolgerungen für das weitere Vorgehen gezogen werden.

Gute Praxis: Zentrale Stelle für die Förderung und Entwicklung der Integrität im öffentlichen Sektor

Die niederländischen Behörden setzen sich proaktiv für Integrität, Transparenz und Rechenschaftspflicht ein. Welcher Stellenwert der Integrität im öffentlichen Dienst und deren Weiterentwicklung beigemessen wird, machen verschiedene Initiativen deutlich.

27 Excellence in Public Administration for competitiveness in EU Member States (Exzellenz in der öffentlichen Verwaltung für die Wettbewerbsfähigkeit in den Mitgliedstaaten der EU), in den Jahren 2011- 2012 für die Europäische Kommission, GD Unternehmen und Industrie, ausgearbeiteter Bericht des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO), Wien, Österreich (Gesamtverantwortung), des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, Deutschland, und von IDEAConsult, Brüssel, Belgien. S. 140.

28 Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS/CAOP), *Handreiking Belangenverstrekken*, Juli 2010. http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Toolbox/Handreikingen/BIOS_Belangenverstrekking_handreiking.pdf.

29 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013). Toezeggingen en uitvoering moties integriteit in het openbaar bestuur; aanbieding rapport Tilburg University n.a.v. motie Heijnen c.s., 8. November 2013. S. 5.

Eine zentrale Rolle kommt dabei dem BIOS (Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector), dem Amt für die Förderung der Integrität im öffentlichen Sektor zu. Das BIOS hält die Einrichtungen des öffentlichen Sektors dazu an, Integritätsstrategien zu konzipieren und umzusetzen und bietet hierbei auch Unterstützung an. Das vom niederländischen Innenministerium eingerichtete Amt dient als unabhängige zentrale Anlaufstelle, deren Tätigkeitsschwerpunkt auf der Förderung³⁰ der Integrität im öffentlichen Sektor (durch Integritätsstrategien) auf organisatorischer und strategischer Ebene liegt. Dem BIOS wurde ein breites Spektrum an Aufgaben übertragen, darunter der Aufbau von Fachwissen sowie Entwicklungs-, Vernetzungs- und Signalgeberfunktionen: Das BIOS erwirbt stellvertretend für den gesamten öffentlichen Sektor Fachwissen zum Thema Integrität, entwickelt dieses Fachwissen weiter und macht es in Gesprächrunden, Vorträgen, Seminaren und auf seiner Website zugänglich. Außerdem leistet das BIOS auch Forschungsarbeit.

Sein Know-how setzt das BIOS in praxisbezogene Modelle, Verfahren, Produkte sowie Aus- und Weiterbildungssangebote für seine Zielgruppe um. Außerdem unterstützt das Amt Einrichtungen des öffentlichen Sektors bei der Aufstellung und Pflege ihrer Integritätsstrategien. Über unterschiedliche Plattformen (Wissensnetze, Konferenzen, Lerngemeinschaften und Treffen auf nationaler Ebene) führt das BIOS Sachverständige zum Erfahrungsaustausch zusammen. Das Amt fungiert als zentrale und unabhängige Behörde für Integritätsfragen, die Entwicklungen in diesem Bereich aufzeigt und kritisch analysiert, indem sie Zusammenkünfte einschlägiger Akteure organisiert, auf Fragen mit Bezug zum Thema Integrität aufmerksam macht und wissenschaftliche Forschungsarbeit leistet. Damit nimmt das BIOS eine Beratungsfunktion für den öffentlichen Sektor wahr.

Darüber hinaus richtet das BIOS den jährlichen nationalen Integritätstag aus, welcher der jährlichen Bestandsaufnahme dient. Bei dieser Veranstaltung wird in Workshops und Vorträgen über eine Vielzahl von Aspekten im Zusammenhang mit der Integrität im öffentlichen Sektor diskutiert, es werden Probleme angesprochen, Bewertungen von Strategien vorgenommen und Szenarien für künftige Entwicklungen erprobt. Am nationalen Integritätstag wird auch das Jahrbuch zur Integrität vorgelegt, das in Interviews und Beiträgen auf verschiedenste Aspekte der Integrität als einem wesentlichen Merkmal guter Verwaltungsführung eingeht und u. a. über das Internet weite Verbreitung findet.

Die Niederlande haben zudem innovative Methoden eingeführt, mit denen die Korruption auf lokaler Ebene bekämpft wird. Zahlreiche Städte und Gemeinden haben ein Instrumentarium entwickelt, das Politiker und Verwaltungen auf lokaler und regionaler Ebene zu ethischem und integrem Verhalten anleitet. Wie wichtig die Anwendung von Instrumenten zur Korruptionsbekämpfung auf lokaler Ebene ist, zeigte erst unlängst der Fall eines ehemaligen Königlichen Kommissars (Provinzgouverneur) mit Zuständigkeiten für Planung und Finanzen, der wegen Bestechung, Geldwäsche und Betrugs verurteilt wurde.³¹ Insgesamt haben die Bürger der Niederlande sehr genaue Vorstellungen davon, welches Verhalten sie von ihren gewählten Amtsträgern und Beamten der lokalen Ebene erwarten dürfen. Auch stehen ihnen verschiedene Mittel und Wege zur Verfügung, um Fehlverhalten zu melden, wie das Beispiel der Integritätsstrategie für die Stadt Amsterdam zeigt.

30 U. a. durch regelmäßige Veröffentlichungen, in denen unterschiedliche Aspekte der Integritätsstrategie beleuchtet werden. Siehe z. B.:

http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Brochures/BIOS_Jaarboek_Integriteit_2012.pdf.

31 Der Königliche Kommissar der Provinz Noord-Holland wurde im Dezember 2013 in erster Instanz zu einer Freiheitsstrafe von drei Jahren verurteilt.

Gute Praxis: Integritätsförderung auf lokaler Ebene – die Integritätsstrategie der Stadt Amsterdam

Die überwiegende Mehrzahl der Städte und Gemeinden in den Niederlanden verfügt über eine eigene Integritätsstrategie. Eine im Jahr 2010 veröffentlichte Studie, mit der eine Bewertung dieser lokalen Integritätsstrategien³² vorgenommen wurde, gelangte zu der Feststellung, dass die Zahl der aufgedeckten Fälle unerlaubter Handlungsweisen im Untersuchungszeitraum deutlich zugenommen hatte: von 135 Fällen im Jahr 2003 auf 301 Fälle im Jahr 2010, wobei dieser Anstieg unter anderem auf bessere Aufdeckungsmethoden zurückgeführt wurde.

Bei der Stadtverwaltung von Amsterdam gibt es mit dem Amt für Integrität (Bureau Integriteit – BI) eine eigene Dienststelle, die speziell für Integritätsfragen zuständig ist. Das BI hat die Aufgabe, auf lokaler politischer Ebene und im Verwaltungsbereich, aber auch bei den Dienstleistern und Unternehmen, die für die Stadt tätig sind, die Integrität zu fördern. Das BI bietet für sämtliche Dienststellen der Kommune u. a. folgende Dienstleistungen an: Beratung, Schulungsmaßnahmen, Risikobewertungen, Unterstützung bei Disziplinarfällen und Rechtsberatung sowie Untersuchungen zu Integritätsfragen; zudem dient das Amt als zentrale Anlaufstelle für die Meldung von Verstößen gegen die Integritätsvorschriften. Die Mitarbeiter der Dienststelle, die alle über langjährige Erfahrung in der Kommunalverwaltung verfügen, haben spezielle Schulungen zur Integritätsberatung absolviert. Sie können andere Dienststellen u. a. bei der Ausarbeitung und Umsetzung speziell auf ihre Bedürfnisse zugeschnittener Integritätsstrategien unterstützen und bieten auch Coachings für die Anwendung des Integritätskonzepts bei bestimmten Problemstellungen oder Arbeitssituationen an. Die Risikoanalyse-Fachleute des BI beraten Unternehmen, Dienstleister und sogar andere Kommunen bei der Ermittlung, Überwachung und Verringerung von Integritätsrisiken. Verstöße gegen die Integritätsvorschriften können dem BI gemeldet werden, das die Befugnis hat, eine interne Untersuchung durchzuführen. Eine Abteilung oder Dienststelle, die wegen der Verletzung von Integritätsvorschriften die Verhängung einer Sanktion vorschlägt, muss hierfür die Stellungnahme der internen Rechtsberater des BI einholen. Dadurch soll sichergestellt werden, dass bei der Verhängung von Sanktionen einheitliche Maßstäbe angewandt werden.

Das BI unterhält eine eigene „Integritäts-Hotline“, die 1996 eingerichtet wurde und seit 2001 vom BI betreut wird. Die Meldungen, die über diese Hotline eingehen, vermitteln einen Einblick in Art und Anzahl der Verstöße gegen Integritätsvorschriften, die in Amsterdam vorkommen. Die über die Hotline gewonnenen Daten ermöglichen eine bessere Zuordnung und Lokalisierung problematischer Bereiche/Sektoren und die Entwicklung einer Präventionsstrategie. Die jüngsten vorliegenden Zahlen betreffen das Jahr 2010; in diesem Jahr gingen beim BI 85 Meldungen über mutmaßliche Verstöße gegen Integritätsvorschriften ein. Aufgrund dieser Meldungen wurden 21 Untersuchungen durchgeführt und 35 Stellungnahmen zu Disziplinarmaßnahmen abgegeben. Neun Mitarbeiter der Stadtverwaltung wurden wegen schwerer Verstöße gegen die Integritätsvorschriften entlassen. Das BI gab 30 Stellungnahmen heraus, bei Schulungen wurden mehrere Hundert Mitarbeiter der Stadtverwaltung über die Integritätsvorschriften unterrichtet.

Während die Integrität zu den verlässlichsten Säulen der niederländischen Verwaltung zählt, wurden bei den Integritätsrahmen, die für Politiker gelten, gewisse Schwachstellen festgestellt. Dies machen Fälle aus jüngster Zeit deutlich, wie z. B. ein gegen Eigentum

32 Integriteit van het lokale bestuur. Rapport, Dezember 2010. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten met de steun van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, de Vereniging van Gemeentesecretarissen en de Vereniging van Griffiers.

<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/12/08/integriteit-van-het-lokaal-bestuur.html>.

gerichteter Betrugs- und Korruptionsfall, der ein Alterssicherungssystem betraf und in dem im Januar 2012 das Urteil erging.

Auf einigen Ebenen bestehen auch keine Vorschriften oder Korrekturmechanismen für den Fall von Interessenkonflikten. Ein Beispiel hierfür betrifft die Transparenz der finanziellen und geschäftlichen Interessen von Ministern und Staatssekretären und deren Beaufsichtigung.³³ Die Amtsträger müssen vor ihrer Ernennung eine Interessenerklärung abgeben, der Ministerpräsident unterrichtet die Zweite Kammer, sobald dies erfolgt ist. Allerdings ist die genaue Vorgehensweise nicht transparent geregelt, das derzeitige Verfahren beruht auf Vertrauen. Für die Parlamentsabgeordneten gelten nach ihrem Ausscheiden aus dem Parlament außerdem keine Beschränkungen für die Übernahme neuer Aufgaben bzw. Kontakte zu Dritten.³⁴ Für den Wechsel von der Politik in die Wirtschaft gilt eine allgemeine Handlungsempfehlung, bei der es im Kern darum geht, den Eindruck zu vermeiden, dass Amtsträger während ihrer Amtszeit in ihrem Handeln in unangemessener Weise beeinflusst wurden oder dass im Amt erworbene Kenntnisse missbräuchlich verwendet wurden.³⁵

Dass Parlamentsabgeordnete, Minister, Staatssekretäre und Amtsträger in herausgehobener Stellung ihre Vermögenswerte offenlegen, ist insofern lange geübte Praxis, als diese ihre Bezüge offenlegen müssen. Die Offenlegung von privaten finanziellen und geschäftlichen Interessen gilt jedoch als Privatsache, Daten über entsprechende Vermögenswerte und Interessen sind daher nicht verfügbar.³⁶ Es gibt keine Vorschriften, die Parlamentsabgeordnete dazu verpflichten, Erklärungen über potenzielle Interessenkonflikte abzugeben, und/oder diese daran hindern, finanzielle Beteiligungen zu halten oder außerparlamentarischen Tätigkeiten nachzugehen. Hinsichtlich der Annahme von Geschenken gelten für die Parlamentsabgeordneten keinerlei Einschränkungen. Die Mitglieder der Zweiten Kammer müssen Geschenke über einem Wert von 50 EUR anmelden, ebenso Auslandsreisen auf Einladung Dritter.³⁷ Andere Vergünstigungen, wie Bewirtung oder Einladungen zu Veranstaltungen aller Art, fallen jedoch nicht unter die Pflicht zur Anmeldung. Die Mitglieder der Ersten Kammer unterliegen keiner Anmeldepflicht: Einkünfte aus anderweitigen Tätigkeiten, die Annahme von Geschenken, von Dritten bezahlte Auslandsreisen und sonstige Vergünstigungen müssen nicht angemeldet werden. Diese Punkte wurden von der GRECO bei ihrer jüngsten Evaluierung angesprochen, bei der sie feststellte, dass die Register in ihrer derzeitigen Form nicht ausreichen, um zahlreiche potenzielle oder tatsächlich bestehende Interessenkonflikte auszuleuchten.³⁸

In der Praxis sind mutmaßliche Interessenkonflikte ehemaliger Minister und Staatssekretäre immer wieder Gegenstand von Diskussionen im Parlament und in der niederländischen Gesellschaft. Erst vor Kurzem wurde nach dem Wechsel eines Politikers in die Wirtschaft

33 Rijksoverheid Kamerstukken 2010-2011, II, 32 500 Nr. 14.

34 Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Fourth Evaluation Round, Greco Eval IV Rep (2012) 7E

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)7_The_Netherlands_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)7_The_Netherlands_EN.pdf).

35 Handboek voor aantredende bewindspersonen; <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/richtlijnen/2013/04/16/handboek-voor-aantredende-bewindspersonen.html>.

36 Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens; <http://www.wetboekonline.nl/wet/Wet%20openbaarmaking%20uit%20publieke%20middelen%20gefincierde%20topinkomens.html>.

37 Artikel 150a der Geschäftsordnung der Zweiten Kammer.

38 Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Fourth Evaluation Round, Greco Eval IV Rep (2012) 7E, Randnr. 55.

vom Parlament die Festlegung klarerer Regeln beantragt.³⁹ Die Regierung folgte diesem Antrag jedoch nicht.⁴⁰

Auslandsbestechung

Wie aus dem neuesten OECD-Bericht hervorgeht, der im Dezember 2012 angenommen wurde, werden in den Niederlanden nur selten strafrechtliche Ermittlungen wegen Auslandsbestechung eingeleitet.⁴¹ Die OECD lobte die Niederlande für ihre Anstrengungen zur verstärkten Sensibilisierung für den Straftatbestand der Auslandsbestechung im öffentlichen und im privaten Sektor, ihre Maßnahmen, die es einfacher machen, Fälle von Auslandsbestechung zur Anzeige zu bringen, und die effizienten Einziehungsregelungen des Landes. Allerdings forderte die OECD die Niederlande auch auf, sich verstärkt für die Durchsetzung ihrer Rechtsvorschriften gegen Auslandsbestechung einzusetzen. In diesem Zusammenhang wies sie darauf hin, dass in 14 von 22 Fällen mutmaßlicher Auslandsbestechung keine Ermittlungen eingeleitet wurden. Die OECD sprach daher verschiedene Empfehlungen aus, die zum Ziel haben, die Kapazitäten der niederländischen Strafverfolgungsbehörden für eine vermehrt proaktiv ausgerichtete Ermittlungsarbeit und strafrechtliche Verfolgung in Fällen von Auslandsbestechung aufzustocken. Zum Zeitpunkt von Phase 3 der Evaluierung der Umsetzung des OECD-Übereinkommens über die Bekämpfung von Bestechung waren bei der Koordinierung der strafrechtlichen Verfolgung von Auslandsbestechung zuständigen Stelle, der niederländischen Staatsanwaltschaft für Korruptionsbekämpfung, lediglich zwei Staatsanwälte tätig. Wie die OECD feststellte, müssen die Strafverfolgungsbehörden über eine angemessene Ausstattung verfügen, die sie in die Lage versetzt, die beträchtliche Zahl von Vorwürfen der Auslandsbestechung, die Ermittlungen erforderlich machen, effektiv zu bearbeiten. Außerdem empfahl die OECD den Niederlanden, wie in einem im Juli 2012 angekündigten Gesetzentwurf⁴² vorgesehen, die Geldstrafen für Unternehmen und Organisationen heraufzusetzen und zusätzliche Sanktionen zu ermöglichen, wie z. B. den Ausschluss von der Vergabe öffentlicher Aufträge oder von anderen aus öffentlichen Mitteln finanzierten Aufträgen.⁴³ Nach Angaben der OECD waren bis Ende des Jahres 2012 keinerlei Sanktionen wegen Auslandsbestechung gegen Unternehmen verhängt worden.⁴⁴

Nach dem von Transparency International vorgelegten „Bribe Payers Index“ der Bestechungsneigung von 2011 rangierten die Niederlande unter den 28 größten Volkswirtschaften der Welt auf einem der vorderen Plätze, was die wahrgenommene Wahrscheinlichkeit anbetrifft, dass Unternehmen darauf verzichten, im Ausland Bestechungsgelder zu zahlen. Unabhängig hiervon stellte Transparency International im

39 Ein ehemaliger Verkehrsminister übernahm 2011 unmittelbar nach dem Rücktritt von seinem Ministeramt eine Führungsposition bei der Fluggesellschaft KLM Royal Dutch Airlines. Zuvor war er in seiner Eigenschaft als Minister u. a. für den Bereich der gewerblichen Luftfahrt zuständig gewesen.

40 Slingerland, W., F. Eijkhof, M. van Hulst, O. Popovych und J. Wempe (2012) *'National Integrity System Assessment Netherlands'*, Den Haag: Transparency International Netherlands, S. 78-79. <http://www.transparency.nl/wp-content/uploads/2012/05/TI-NL-NIS-report.pdf>.

41 <http://www.oecd.org/daf/briberyininternationalbusiness/Netherlandsphase3reportEN.pdf>

42 Ministerie van Veiligheid en Justitie (2012). *Verzamelbrief financieel-economische criminaliteit*, 12. Juli 2012 [noch nicht verabschiedet].

43 Der Höchstsatz für Geldstrafen gegen juristische Personen ist auf den 10-fachen Satz der Geldbußen festgesetzt, die gegen natürliche Personen verhängt werden können, d. h. 780 000 EUR, allerdings können die für verschiedene Straftatbestände verhängten Geldbußen aufaddiert werden. Außerdem können Geldbußen auch mit Einziehungsmaßnahmen gekoppelt werden.

44 Der OECD-Bericht über die dritte Evaluierungsrunde (Randnr. 47) enthält eine ausführliche Aufzählung der in Fällen mutmaßlicher Bestechung verhängten Sanktionen; ferner wird dort festgehalten, dass die Verhängung von Sanktionen gegen Unternehmen zumeist im Wege der außergerichtlichen Streitbeilegung oder wegen anderer Straftatbestände als Bestechung erfolgte. <http://www.oecd.org/daf/briberyininternationalbusiness/Netherlandsphase3reportEN.pdf>.

Fortschrittsbericht 2012 über die Umsetzung des OECD-Übereinkommens über die Bekämpfung von Bestechung⁴⁵ fest, dass die Durchsetzung des Übereinkommens durch die Niederlande nur als „mittelmäßig“ einzustufen sei, und forderte eine verbesserte und intensivere strafrechtliche Verfolgung von Auslandsbestechung, verschärfte Sanktionen gegen Auslandsbestechung sowie den Ausbau und die Institutionalisierung der Zusammenarbeit zwischen den einschlägigen Institutionen.

Inzwischen wurde eine Neufassung der Anweisungen für die Untersuchung und strafrechtliche Verfolgung von Auslandsbestechung vorgelegt, in der die Kriterien aufgeführt sind, die bei der Entscheidung über die strafrechtliche Verfolgung von Bestechungsfällen heranzuziehen sind.⁴⁶ Interessen der Wirtschaft und des Handels werden dabei nicht länger als Faktoren genannt, die bei Entscheidungen über die strafrechtliche Verfolgung von Auslandsbestechung zu berücksichtigen sind. Sämtliche Fälle von Auslandsbestechung müssen der für Korruption zuständigen nationalen Staatsanwaltschaft (*Landelijk Corruptieofficer van Justitie*) angezeigt werden, und nach den Anweisungen sind die niederländischen Behörden verpflichtet, Auslandsbestechung grundsätzlich zu bekämpfen. Dabei darf die Staatsanwaltschaft auf nationale Wirtschaftsinteressen keine Rücksicht nehmen. Wie sich die Änderungen in der Praxis auswirken werden, bleibt abzuwarten.

Verschiedene Ministerien (das Ministerium für Sicherheit und Justiz, das Außen- und das Wirtschaftsministerium) sowie Unternehmensverbände kleiner und mittlerer Unternehmen und der niederländische Industrie- und Arbeitgeberverband (VNO/NVW) legten im Oktober 2012 gemeinsam einen Bericht⁴⁷ vor, in dem sie sich zu integrem Geschäftsgebaren und dem Verzicht auf Korruption bekennen und der Bekämpfung von Auslandsbestechung einen hohen Stellenwert einräumen. Die Veröffentlichung gibt Unternehmen Leitlinien für das Verhalten bei Korruption im Ausland an die Hand. Die Leitlinien der Staatsanwaltschaft wurden Anfang 2013 geändert, um verstärkt gegen Auslandskorruption vorzugehen, ob dies jedoch zu einer vermehrten strafrechtlichen Verfolgung derartiger Fälle führen wird, muss sich erst noch zeigen. Außerdem kündigte die niederländische Regierung an, dass sie beabsichtige ein Strategiepapier vorzulegen, das die Empfehlungen internationaler Organisationen, u. a. der OECD, aufgreift.⁴⁸

3. AUSBLICK

Integrität hat in den Niederlanden seit jeher einen hohen Stellenwert. Transparenz und Rechenschaftspflicht sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor werden von der Öffentlichkeit mit Nachdruck eingefordert. Der integrierte Ansatz, der bei der Prävention und Aufdeckung von Korruption auf zentraler und auch auf lokaler Ebene verfolgt wird, könnte für andere Länder in der EU als Beispiel dienen. Es besteht ein ausgeprägtes kollektives Bewusstsein der schädlichen Auswirkungen von Korruption, das mit anhaltendem öffentlichem Druck zur Aufrechterhaltung eines hohen Maßes an Transparenz und Rechenschaftspflicht gepaart ist. Obwohl niederländische Unternehmen im weltweiten Handel

45 Exporting corruption? Country enforcement of the OECD anti-bribery convention. Progress report 2012 (Ausfuhr von Korruption? Durchsetzung des OECD-Übereinkommens über die Bekämpfung von Bestechung in den einzelnen Ländern, Fortschrittsbericht 2012)
http://www.transparency.org/whatwedo/pub/exporting_corruption_country_enforcement_of_the_oecd_anti_bribery_convention.

46 Aanwijzing opsporing en vervolging buitenlandse corruptie.

http://wetten.overheid.nl/BWBR0032624/CIRDIV1344379/CIRDIV1344385/Tekst/geldigheidsdatum_19-12-2013.

47 'Eerlijk Zakendoen, zonder corruptie'.

48 <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/01/08/nederland-doet-meer-tegen-buitenlandse-omkoping.html>;
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/02/21/antwoorden-kamervragen-over-het-bericht-dat-nederland-laks-is-in-de-bestrijding-van-corruptie.html>.

eine bedeutende Rolle spielen, mangelt es allerdings es an Nachweisen, dass Auslandsbestechung angemessen bekämpft wird.

In Bezug auf folgende Aspekte bedarf es weiterer Anstrengungen:

- Die Vorschriften im Hinblick auf Vermögenswerte und Interessen von **gewählten Amtsträgern und Regierungsmitgliedern** sollten erweitert werden, und es sollte für ein wirksames und transparentes Überprüfungssystem gesorgt werden. Ferner sollten Vorschriften zur Vermeidung von Interessenkonflikten nach Ende der Amtszeit oder eines Beschäftigungsverhältnisses erarbeitet werden.
- Bei Fällen von Korruption im Rahmen des internationalen Geschäftsverkehrs sollten verstärkte Anstrengungen zur strafrechtlichen Verfolgung sowohl natürlicher als auch juristischer Personen unternommen werden, u. a. durch Aufstockung der Kapazitäten für eine vermehrt proaktiv ausgerichtete Ermittlungsarbeit und Strafverfolgung in Fällen von **Auslandsbestechung**. Es sollte eine Erweiterung des Spektrums an Sanktionen und eine Anhebung der Höhe der Geldbußen, die gegen juristische Personen verhängt werden können, in Betracht gezogen werden.