

Übersetzung

GRECO

Gruppe der Staaten gegen Korruption

...

Straßburg, 8. März 2002

Öffentlich

Greco Eval I Rep (2001) 12E (Final)

Erste Evaluierungsrunde

Evaluierungsbericht über Deutschland

Verabschiedet durch GRECO
bei ihrer 8. Vollversammlung
(Straßburg, 4.-8. März 2002)

I. EINLEITUNG

1. Deutschland war das sechzehnte GRECO-Mitglied, das im ersten Erhebungszeitraum evaluiert wurde. Das GRECO-Evaluierungsteam (im folgenden als „GET“ bezeichnet) setzte sich aus Hauptmann Peter GARAJ, einem höheren Fachbeamten der Polizei (slowakisches Polizeipräsidium, Abteilung Korruptionsbekämpfung, Polizeiexperte), Herrn Matti Juhani TOLVANEN, Leitender Staatsanwalt, Büro des Verwaltungsbezirks Joensuu (Finnland, staatsanwaltschaftlicher Experte) und Herrn Paul STEPHENSON, Leiter des Referats Korruption und Strafrechtspolitik des Innenministeriums (Vereinigtes Königreich, Politikexperte¹), zusammen. Das GET hielt sich in Begleitung von zwei Mitgliedern des Sekretariats vom 17.-21. September in Deutschland auf (17.–18. Berlin, 19.–20. Bonn, 21. München). Vor dem Besuch erhielten die GET-Experten die detaillierten Antworten zum Evaluierungsfragebogen (Dok. Greco Eval I [2001] 26E).
2. Die Mitglieder des GET waren von der Möglichkeit, Vertreter aus den verschiedenen Ebenen von Verwaltung und Politik treffen zu können (Bund, Länder, Gemeinden), sehr angetan und möchten dem Ministerium der Justiz für die Organisation des Besuchs sowie für die erwiesene Gastfreundschaft danken.
3. Das GET kam mit Beamten der folgenden Regierungsorganisationen/-stellen zusammen: Bundesebene: Bundesministerium der Justiz (für Korruptionsangelegenheiten zuständige Referate), Bundesministerium des Innern und Bundeskriminalamt (für Korruptionsangelegenheiten zuständige Stellen), Bundesministerium für Wirtschaft, Bundesministerium der Finanzen (Steuerabteilung, Zollabteilung, Zollkriminalamt in Köln), Bundesministerium des Innern (Abteilung für Öffentliches Dienstrecht), Bundesministerium der Verteidigung, Bundesrechnungshof, Sekretariat des Bundestagsausschusses für Immunität; Verwaltung des Bundestags (verantwortlich für die Einhaltung der Verhaltensregeln); Länderebene: Land Berlin: Senatsverwaltung für Justiz, Generalstaatsanwaltschaft, Rechnungshof, Landeskriminalamt; Land Nordrhein-Westfalen: Rechnungsprüfungsamt Bonn, Staatsanwaltschaft Köln; Freistaat Bayern: Staatsministerium der Justiz, Landeskriminalamt, Staatsanwaltschaften (bei erst- und zweitinstanzlichen Münchner Gerichten), Landgericht München I, Staatsministerium für Wirtschaft, Verkehr und Technologie, Oberste Baubehörde, Landeskartellbehörde, Stadtverwaltung München. Außerdem traf das GET Mitglieder folgender nichtstaatlichen Organisationen: Deutscher Industrie- und Handelskammertag und Deutsches Chapter von

¹ Herr Stephenson wurde gebeten, anstelle von Herrn Joe GANGLOFF (USA) einzuspringen, der seine Mitarbeit im Team aufgrund der Ereignisse vom 11. September in letzter Minute absagen musste.

Transparency International. In Anhang I sind die Personen aufgeführt, mit denen sich das GET getroffen hat.

4. Es wird daran erinnert, dass GRECO bei ihrer zweiten Plenarsitzung (Dezember 1999) vereinbarte, dass die erste Erhebung im Zeitraum vom 1. Januar 2000 bis zum 31. Dezember 2001 erfolgen solle. Bei der 6. Plenarsitzung (September 2001) wurde vereinbart, den Erhebungszeitraum zwecks Evaluierung der neueren Mitglieder bis zum 30. Juni 2002 zu verlängern. Auch wurde bei der zweiten Plenarsitzung vereinbart, dass das Evaluierungsverfahren sich gemäß Art. 10.3 des Statuts auf folgende Bestimmungen stützen solle:
 - Leitlinie 3 (nachfolgend „LL3“ genannt: für die Verhütung, Untersuchung, Verfolgung und Aburteilung von Korruptionsdelikten zuständige Behörden: rechtlicher Status, Befugnisse, Mittel zur Sammlung von Beweismaterial, Unabhängigkeit und Autonomie);
 - Leitlinie 7 (nachfolgend „LL 7“ genannt: auf die Bekämpfung der Korruption spezialisierte Personen oder Stellen und diesen zur Verfügung stehende Mittel);
 - Leitlinie 6 (nachfolgend: „LL 6“: Immunität in Bezug auf die Untersuchung, Strafverfolgung und Aburteilung wegen Korruptionsdelikten).

5. Wichtigstes Ziel dieses Berichts ist es, die von den deutschen Behörden verabschiedeten Maßnahmen zur Erfüllung der sich aus den Leitlinien 3, 6 und 7 ergebenden Anforderungen und, wann immer möglich, deren Wirksamkeit zu evaluieren. Dieser Bericht beschreibt zunächst die Situation in Deutschland im Hinblick auf die Korruption, die allgemeine Anti-Korruptionspolitik, die mit der Bekämpfung der Korruption befassten Institutionen und Behörden – ihre Funktionsweise, Struktur, Befugnisse, Fachwissen, Mittel und Spezialisierung – und das System von Immunitäten, das die strafrechtliche Verfolgung bestimmter Personen wegen Korruptionshandlungen verhindert. Der zweite Teil beinhaltet eine kritische Analyse der zuvor beschriebenen Situation, und bewertet insbesondere, ob das in Deutschland bestehende System mit den sich aus den Leitlinien 3, 6 und 7 ergebenden Verpflichtungen vollständig vereinbar ist. Schließlich enthält der Bericht eine Liste von Empfehlungen an Deutschland, mit der die Einhaltung der betrachteten Richtlinien weiter verbessert werden soll.

II. ALLGEMEINE DARSTELLUNG DER SITUATION

a. Das Phänomen der Korruption und seine Wahrnehmung in Deutschland

6. Die Bundesrepublik Deutschland ist im zentral-westlichen Teil von Europa belegen; Deutschland versteht sich in seinem traditionellen geopolitischen Ansatz in erster Linie als dem mitteleuropäischen Raum zugehöriges Land. Es grenzt im Norden an Dänemark, im Süden an Österreich und die Schweiz, im Osten an Polen und die Tschechische Republik und im Westen an die Niederlande, Belgien, Luxemburg und Frankreich. Deutschland hat insgesamt über 82 Millionen Einwohner mit einem Ausländeranteil von etwas unter 9 %. Das Land ist eine parlamentarische Demokratie. Die deutsche Wiedervereinigung am 3. Oktober 1990 hat nicht zu einer grundlegenden Umstrukturierung der Verwaltungsorganisation oder einem tiefgreifenden Wandel der politischen und gesellschaftlichen Werte der Bundesrepublik Deutschland geführt, weil der Prozess sich durch den "Beitritt" der DDR zur BRD vollzog und anschließend viele höhere Beamte und Bedienstete von Justizbehörden im Osten durch Kollegen aus dem Westen ersetzt wurden. Dem GET wurde zur Kenntnis gebracht, dass die Korruptionsrate bei der Wiedervereinigung in den neuen Ländern sehr viel niedriger war, sich durch die Privatisierungs- und Wiederaufbaumaßnahmen zunächst aber Korruptionsmöglichkeiten eröffneten, welche von Kriminellen, die oftmals aus dem Westen agierten, genutzt wurden. Das Problem wurde durch die Einführung wirksamerer Regelungen zur Korruptionskontrolle in den neuen Ländern in Angriff genommen. Die aktuellen Statistiken belegen, dass Korruptionsstrafverfahren in den alten und neuen Ländern etwa gleich häufig geführt werden.
7. Das Grundgesetz legt eine Rechtsordnung fest, in der die gesetzgebende Gewalt zwischen dem Bund und den 16 Ländern² aufgeteilt ist. Darüber hinaus sind die Länder verpflichtet, Bundesgesetze auszuführen und zu vollziehen. In der Praxis stellt sich die Aufgabenverteilung im Großen und Ganzen wie folgt dar: für das Strafrecht- und Strafrechtspflege ist im Prinzip der Bund zuständig; seine Anwendung (Strafverfolgung / Strafrechtspflege) fällt mit Ausnahme der Bereiche, die die Sicherheit des Staates, den Terrorismus und die internationale Zusammenarbeit betreffen, in die Zuständigkeit der Länder. Die Länder besitzen eigene Verfassungen, die in vielen Punkten das Grundgesetz widerspiegeln. Auf den unteren Ebenen vervollständigen die Landkreise und Regierungspräsidien in größeren Ländern und die Gemeinden den Staatsaufbau.
8. Deutschland hat zur Korruptionsbekämpfung auf den verschiedenen Verwaltungsebenen eine Reihe rechtlicher, institutioneller, vorbeugender und sonstiger Maßnahmen

² Baden-Württemberg, Bayern, Berlin Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen.

getroffen. In Theorie und Praxis widmet der deutsche Ansatz der Prävention gleichviel Aufmerksamkeit wie Strafverfolgungskonzepten. Ein wesentlicher Teil der Präventionspolitik wird von Landes- und Gemeindebehörden betrieben.

9. Auf Bundesebene wurden in den letzten Jahren verschiedene gesetzgeberische und verwaltungsinterne Maßnahmen getroffen, um die bereits vorhandenen gesetzlichen Grundlagen zur Bekämpfung der Korruption zu ergänzen (z. B.: das Gesetz zur Bekämpfung der Korruption von August 1997, die beiden Gesetze von September 1998 zu den EU- und OECD- Bestechungsübereinkommen, das Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts vom 24. Februar 1997, das Zweite Nebentätigkeitsbegrenzungsgesetz vom 9. September 1997, die Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 17. Juni 1998). Diese Maßnahmen zielen darauf ab, Korruption besonders in sehr korruptionsanfälligen Bereichen wie dem öffentlichen Beschaffungswesen, insbesondere im Bausektor, der Genehmigung, Festsetzung und Erhebung von Gebühren und der Gewährung von Zuschüssen wirksamer zu verhüten und zu bekämpfen.
10. Bei der Polizei und den Staatsanwaltschaften wurde auf institutioneller Ebene eine Reihe von Maßnahmen getroffen, und die Arbeitsmethoden zur Korruption wurden unter anderem durch Entwicklung von Forschung verbessert³. Auf Länderebene wurden bei vielen Polizeien und Staatsanwaltschaften Spezialdienststellen oder -abteilungen eingerichtet. Parallel zur verbesserten Zusammenarbeit auf Bundesebene wurden in den Ländern Maßnahmen ergriffen: in allen Ländern arbeiten die Strafverfolgungsbehörden eng mit den Landesrechnungshöfen zusammen.
11. Diese Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung der Korruption werden von Transparency International Deutsches Chapter e.V., einer ursprünglich in Deutschland gegründeten Nichtregierungsorganisation mit Sitz in Berlin, aufmerksam beobachtet.
12. Deutschland hat das OECD-Übereinkommen von 1997 über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger und das Erste Protokoll zu dem Übereinkommen

³ - Bildung eines Sachgebiets Korruption im Bundeskriminalamt (BKA) und einer Organisationseinheit „Prävention und Interne Ermittlungen“ beim Bundesgrenzschutz;
 - Maßnahmen zur Zusammenarbeit und zum Informationsaustausch zwischen dem BKA, dem Bundesrechnungshof und dem Bundeskartellamt einerseits sowie den Polizeidienststellen, den Länderkriminalämtern und dem BKA andererseits;
 - Forschungsprojekte: „Korruption - hinnehmen oder handeln?“ (1995), „Einschätzungen zur Korruption in Polizei, Justiz und Zoll“ (1999), jährliches „Lagebild Korruption in der Bundesrepublik Deutschland“ (wird von dem BKA seit 1994 erstellt), Periodischer Sicherheitsbericht (Erstveröffentlichung im Juli 2001).

über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften ratifiziert. Es hat ferner das Strafrechts- und das Zivilrechtskorruptionsübereinkommen unterzeichnet. Letzteres wird voraussichtlich zuerst ratifiziert, weil es im Hinblick auf das Erstere eines umfassenderen Reformpakets bedarf, in dem auch der Entwurf eines Zusatzprotokolls zum Strafrechtskorruptionsübereinkommen (über die Korruption von Schiedsrichtern und Schöffen), das bald zur Zeichnung aufgelegt werden wird, zu berücksichtigen ist.

13. Das deutsche Strafgesetzbuch trifft eine Unterscheidung zwischen verschiedenen Arten von Straftaten, die sich nach der Mindeststrafe bestimmt: Verbrechen sind im Mindestmaß mit Freiheitsstrafe von einem Jahr oder darüber bedrohte rechtswidrige Taten und Vergehen sind rechtswidrige Taten, die im Mindestmaß mit einer geringeren Freiheitsstrafe oder mit Geldstrafe bedroht sind. Darüber hinaus gibt es im Verwaltungsrecht Vorschriften über sog. Ordnungswidrigkeiten, die nur die Ahndung mit einer Geldbuße zulassen.
14. Das Strafgesetzbuch stellt die Annahme und Gewährung eines finanziellen oder immateriellen Vorteils, gleichviel ob damit eine Pflichtverletzung einhergeht, unter Strafe (§§ 331/333). Diese Vorschriften beziehen sich auch auf das Versprechen und die Gewährung von Vorteilen für einen Dritten. Sie finden nicht nur auf Beamte im statusrechtlichen Sinne sondern auf alle Personen, die eine öffentliche Funktion ausüben, Anwendung. Die Höchststrafe bei diesen Delikten beträgt drei Jahre Freiheitsstrafe. Stellt der Vorteil die Gegenleistung für eine konkrete richterliche Handlung eines Richters oder Schiedsrichters dar, beträgt die Höchststrafe fünf Jahre Freiheitsstrafe. Die Verjährungsfrist beträgt fünf Jahre, § 78 Abs. 3 Nr. 4 StGB.
15. §§ 332/334 erfassen alle Fälle, in denen der Vorteil die Gegenleistung für eine bestimmte Diensthandlung des Amtsträgers darstellt und diese Diensthandlung pflichtwidrig ist. Die Höchststrafe für Geber wie Nehmer beträgt grundsätzlich fünf (Verjährungsfrist fünf Jahre), bei Beteiligung von Richtern oder Schiedsrichtern bis zu zehn Jahren Freiheitsstrafe (Verjährungsfrist zehn Jahre, § 78 Abs. 3 Nr. 3 StGB). Die Höchststrafe von fünf Jahren gilt nicht in den besonders schweren Fällen des § 335 StGB, insbesondere bei hohen Bestechungssummen, fortgesetzter Annahme von Vorteilen oder gewerbs- oder bandenmäßiger Begehung. In diesen Fällen ist der Strafraum von einem Jahr bis zu zehn Jahren, und bei Bestechlichkeit eines Richters oder Schiedsrichters ist ein Strafraum von zwei bis fünfzehn Jahren gegeben (Verjährungsfrist im letzteren Fall zehn Jahre, § 78 Abs. 3 Nr. 3 StGB). Die Vorschriften über Bestechung

finden in Übereinstimmung mit den OECD und EU-Übereinkommen auch auf bestimmte ausländische Amtsträger Anwendung. Für Wählerbestechung (§ 108 b StGB)⁴ und Abgeordnetenbestechung (§ 108 e StGB) gelten besondere Bestimmungen. Strafbar ist nach dieser Vorschrift der Kauf oder Verkauf einer Stimme für eine Wahl. Anwendbar ist sie auf nationale Abgeordnete und auf Mitglieder des Europäischen Parlaments. Eine weitergehende Strafbarkeit der Bestechung ausländischer Amtsträger enthält das Gesetz vom 10. September 1998 zur Umsetzung der OECD-Konvention.

16. Durch das Gesetz zur Bekämpfung der Korruption von 1997 sind die bis dahin im Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) enthaltenden Strafvorschriften über die Bestechung im privaten Sektor verschärft und ins Strafgesetzbuch überführt worden (§ 299 StGB). Sie erfassen das Fordern, Gewähren, Sichversprechenlassen oder Annehmen eines Vorteils im geschäftlichen Verkehr durch einen Angestellten oder Beauftragten eines geschäftlichen Betriebs für sich oder einen Dritten, wenn dies als Gegenleistung dafür gedacht ist, dass er einen anderen beim Bezug von Waren oder gewerblichen Dienstleistungen im Wettbewerb in unlauterer Weise bevorzugt. Diese Vorschrift stellt auch die aktive Seite solcher Bestechungen unter Strafe. Die Höchststrafe beträgt nach § 299 StGB drei Jahre, in besonders schweren Fällen fünf Jahre, die Verjährungsfrist fünf Jahre (§78 Abs. 3 Nr. 4 StGB)⁵.
17. Anstelle einer kriminalstrafrechtlichen Verantwortlichkeit juristischer Personen sieht die deutsche Rechtsordnung eine Verantwortlichkeit juristischer Personen nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten vor. Insoweit kann als Sanktion eine Geldbuße bis zu 1 Mio. DM verhängt werden. Darüber hinaus können gegen juristische Personen Maßnahmen der Einziehung und des Verfalls angeordnet werden, soweit dies zur Abschöpfung des aus der Tat gezogenen wirtschaftlichen Vorteils erforderlich ist.
18. Die Bildung einer kriminellen Vereinigung und die Beteiligung an solchen Vereinigungen gelten in Deutschland als Straftaten (§129 StGB); wie bereits erwähnt, werden als Mitglied einer Bande begangene Korruptionsstraftaten als besonders schwerwiegend angesehen. Die Geldwäsche und die Verschleierung unrechtmäßig erlangter Vermögenswerte stellen nach den (ausführlichen) Bestimmungen von § 261 StGB eine eigenständige Straftat dar. Die Straftaten nach §§ 332 und 334 (Bestechlichkeit bzw. Bestechung) werden als Vortaten angesehen. Das Verfahren zur Bekämpfung der Geld-

⁴ Dieser Tatbestand erfasst sowohl Vorteilsgewährung als auch Vorteilsannahme als Gegenleistung dafür, nicht oder in einem bestimmten Sinn zu wählen.

wäsche wird durch das Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten gestaltet und geregelt. Für die Erfassung von im Zusammenhang mit der Geldwäsche stehenden Daten (Anzeige von Verdachtsfällen, u.s.w.) und deren Weiterverfolgung sind die Polizeien und Staatsanwaltschaften der Länder zuständig. Zur zentralen Sammlung und Auswertung gewonnener Erkenntnisse über Geldwäsche wurde in Deutschland im BKA kürzlich ein zentraler Nachrichtendienst für Finanzsachen eingerichtet.

19. Da der Anteil der Korruption nur 0,1 % der polizeilich registrierten Gesamtkriminalität beträgt, wird Korruption von den Behörden bisweilen als relativ geringfügiges Problem erachtet. Andererseits belegen die hohe Anzahl und Vielfalt von Antikorruptionsmaßnahmen, dass die deutschen Behörden Korruption ernst nehmen. Diese Initiativen greifen auf die positiven Maßnahmen zurück, die sich bei der Korruptionsbekämpfung bewährt haben, und zwar die Risikoanalyse, Fallsstudien, die Verbesserung der gesetzlichen Grundlagen, die Spezialisierung der Strafverfolgungsbehörden, die behördenübergreifende Zusammenarbeit und die Einbeziehung von Verwaltungseinrichtungen und Geldinstituten, die Verfügbarkeit von Sachkenntnis in Finanzfragen, fachlicher Ausbildung, erhöhter Sensibilisierung und Verhaltenskodizes usw.

20. Dem GET wurde zur Kenntnis gebracht, dass Korruption seit Anfang der 90iger Jahre in Deutschland verstärkt wahrgenommen wird; diese Wahrnehmung hat seit etwa 1997 in besonderer Weise zugenommen. Ferner ist ein Anstieg der Gerichtsverfahren wegen Korruptionsstraftaten zu verzeichnen, und zwar von 258 im Jahre 1994 auf 1.034 im Jahre 1999. Statistisch ist auch zu belegen, dass von 1994 bis 1999 im Jahresdurchschnitt 3400 Korruptionsfälle polizeilich registriert wurden, die Vergleichszahl für das Jahr 2000 aber bei 5100 Fällen liegt. Anhang 3 enthält eine detaillierte Aufschlüsselung der neuesten Statistik. Diese Zahlen legen nicht zwingend den Schluss nahe, dass Korruption in der deutschen Gesellschaft ständig zunimmt. Es ist in der Tat plausibel anzunehmen, dass „die Sensibilisierung für Korruption und die in den letzten Jahren intensivierten Anstrengungen, geeignete Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption zu treffen, zu einer erhöhten Feststellung von Korruptionsfällen geführt haben“ (Erster Periodischer Sicherheitsbericht, Juli 2001).

21. Als Zielbereich der Korruption in Deutschland wird am häufigsten die Ausschreibung im Bausektor genannt, an dem oft Kartelle beteiligt sind. Die Ausschreibung im Gesund-

⁵ Ein Gesetzgebungsvorhaben für die Ausdehnung der Vorschrift auf Bestechungshandlungen zumindest im Binnenmarkt in Umsetzung einer Gemeinsamen Maßnahme des EU-Rates vom Dezember 1998 ist im Gange.

heitssektor wird auch als Problembereich wahrgenommen. Im politischen Bereich sind auch Korruptionsskandale vorgekommen, die insbesondere nicht deklariertes Parteivermögen betrafen.

22. Nach dem im Juni 2001 veröffentlichten Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International für das Jahr 2001 befindet Deutschland sich auf Rang 20 (bei 91) mit einem Wert von 7,4 auf einer Skala von 10 (bester Wert) bis 0 (schlechtester Wert). Die Vertreter, denen das GET begegnet ist, äußerten sich besorgt darüber, dass Deutschland auf dem Index (von Rang 14 bei 99 im Jahre 1999 und Rang 17 bei 90 im Jahr 2000) gefallen ist.

b. Für die Bekämpfung der Korruption zuständige Behörden und Einrichtungen

b1. Die Polizei

23. Die deutsche Polizei umfasst Bundesbehörden, nämlich das Bundeskriminalamt (BKA) und den Bundesgrenzschutz, und auf Länderebene die 16 Landeskriminalämter und örtlichen Polizeidienststellen. Ermittlungen und Strafverfahren in Korruptionsfällen fallen grundsätzlich in die Zuständigkeit der Länder. Auch die Organisation der Polizei ist Sache der Länder. Dem GET wurde gesagt, dass man zwar ein Bild für die verschiedenen Länder zeichnen könne, es aber schwierig geworden sei, dies auch für die nachgeordneten Ebenen zu tun, da einige Städte Spezialdienststellen eingerichtet haben. Die Polizei hat bei der Korruptionsbekämpfung sowohl präventive als auch repressive Aufgaben. Bei der Prävention handelt die Polizei unter der Aufsicht des Innenministeriums, und obgleich jedes Land seine eigenen Rechtsvorschriften anwendet, wird angestrebt, gemeinsame Grundlagen mit ähnlichen Einrichtungen zu schaffen. Die Ständige Konferenz der Innenminister – in der auch die Bundesebene vertreten ist – sorgt für eine gewisse Homogenität der Länderinitiativen. Was die Bekämpfung der internen Korruption angeht, so gibt es Spezialdienststellen sowohl im Bundeskriminalamt als auch bei den Polizeien der Länder (z.B. in Hamburg das Dezernat Interne Ermittlungen oder auch Sonderermittlungsgruppen in Schleswig-Holstein und die Ständige Ermittlungsgruppe „Korruptions- und Amtsdelikte“ der Polizeidirektion Hannover).
24. In den frühen neunziger Jahren begann ein systematischer Ansatz der Polizei gegen Korruption. Anfangs war die Korruptionsbekämpfung Teil der Spezialisierung auf Wirtschaftskriminalität. Derzeit besteht der Trend, gesonderte für Korruption zuständige

Einheiten einzurichten und Polizei und Staatsanwälte in diesen Einheiten zu integrieren.

25. Die Polizeikräfte der Länder unterstehen dem Innenministerium des jeweiligen Landes. Sie werden angeführt vom Landespolizeipräsidenten, der vom zuständigen Innenminister ernannt wird. Die Funktion des Präsidenten unterliegt in fünf Ländern (Brandenburg, Hamburg, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen) den Regeln, die für die besondere Kategorie der „politischen“ Beamten innerhalb des Beamtenstatus gelten. Es wird eingeräumt, dass diese besonderen Beamten aus politischen Gründen in den Ruhestand versetzt werden können⁶. Das GET erfuhr von Vertretern der Berliner Polizei, dass der Polizeipräsident des Landes Berlin auf Zeit ernannt werden kann, es aber Pläne gibt, den Polizeipräsidenten zu einem Beamten „auf Dauer“ zu machen.
26. Das BKA wurde 1951 als Bundeszentralbehörde gegründet, die dem Bundesminister des Innern direkt untersteht. Aufgaben und Tätigkeit sind im BKA-Gesetz geregelt, wonach es als Zentralstelle für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen handelt. Es handelt ferner als Polizeibehörde, welche die Polizeien des Bundes und der Länder bei der Verhütung, Ermittlung und Verfolgung von Straftaten mit länderübergreifender, internationaler oder erheblicher Bedeutung unterstützt. Das BKA ist auch das Nationale Zentralbüro für die Internationale Kriminalpolizeiliche Organisation (IKPO). Es wird von einem auf Vorschlag des Innenministers vom Kabinett ernannten Polizeipräsidenten geleitet. Innerhalb seiner originären Zuständigkeiten führt das BKA eigene Ermittlungsverfahren. Es kann auch auf Ersuchen einer Landesbehörde Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung wahrnehmen.
27. Das BKA verfügt neben bedeutenden Mitteln im Hinblick auf Auskünfte, Nachrichten und Analysen, unterstützt von einem von den vom GET gehörten Vertretern als „gut“

⁶ Die Kategorie des politischen Beamten ist gesetzlich festgelegt, dazu gehören

- für den Bund z.B. Staatssekretäre, Ministerialdirektoren (Abteilungsleiter), hochrangige Beamte der Sicherheitsdienste (Bundesamt für Verfassungsschutz, Bundesnachrichtendienst), der Präsident des BKA; auf dieser Ebene gibt es 413 von 130.000;
- für die Länder (z.B. Hessen nach § 57 des hessischen Beamtengesetzes): Staatssekretäre, Staatsräte und Ministerialdirektoren, Regierungspräsident, Präsident des Amtes für Verfassungsschutz, Polizeipräsidenten und der Landespolizeipräsident.

Allgemein gibt es gelegentlich solche Entlassungen, wenn ein neuer Minister ernannt wird, und häufiger bei einem Regierungswechsel. Die Rechtfertigung für diese weit verbreitete Praxis ist, dass Minister die Möglichkeit haben müssen, von hohen Beamten unterstützt zu werden, die politisch mit ihnen übereinstimmen. (www.bund.de/Wir_über_uns/Deutsche_Demokratie/Regierung/Bundesregierung/Bundesminister-.4711.htm). Unter „politischer Übereinstimmung“ ist dabei aber weniger eine parteipolitische Übereinstimmung als das Vorhandensein eines Vertrauensverhältnisses gemeint, das zwischen der politischen Leitung und den an der Nahtstelle von Politik und Verwaltung angesiedelten politischen Beamten für eine effektive Zusammenarbeit unerlässlich ist. In einigen Ländern gehören auch die Generalstaatsanwälte zu den politischen Beamten (s. unten).

bezeichneten Netzwerk mit den Länderbehörden, über eine Korruptionsbekämpfungsgruppe mit sechs Personen, die sich voll und ganz der analytischen und strategischen Arbeit widmet. Diese Gruppe arbeitet jetzt auch mit dem deutschen Chapter von Transparency International zusammen und es ist geplant, die Zusammenarbeit mit dem Bundeskartellamt und dem Bundesrechnungshof zu verstärken.

28. Die Polizeien der Länder haben im allgemeinen eine auf Wirtschafts- und Finanzstraf-taten spezialisierte Abteilung auf der Ebene des Präsidiums. Einige sind, wie bereits erwähnt, an gemeinsamen Einrichtungen beteiligt, in denen Staatsanwälte und andere Sachverständige vertreten sind. Die Existenz spezialisierter Dezernate in den Staats-anwaltschaften (wo für die Bearbeitung von Korruptionsfällen Bedarf an hoher und spezialisierter Sachkenntnis besteht) scheint nicht systematisch zu einer entsprechen- den Spezialisierung der Polizei geführt zu haben. Zum Beispiel hörte das GET, dass in Köln bei Vorermittlungen aufgrund anonymer Informationen eine gute Vorarbeit nicht möglich ist, da es an Polizeibeamten mangelt, die auf Korruptionsfälle spezialisiert sind⁷.
29. Polizeibeamte durchlaufen eine dreijährige Grundausbildung in den Polizeischulen der Länder. Außerdem bildet die Polizeiführungsakademie in Münster (gemeinsam finan- ziert durch die Polizeien des Bundes und der Länder) jährlich über 200 Beamte haupt- sächlich mit Führungsaufgaben aus. Beamte, die Korruptionsfälle bearbeiten, erhalten in der Regel eine Zusatzausbildung in Wirtschaftskriminalität, öffentlichen Aus- schreibungen, besonderen Ermittlungsmethoden, Bankvorgängen, Rechnungswesen usw. erhalten. Für spezialisierte Einheiten oder Gruppen werden auch Sachverstän- dige auf diesen Gebieten hinzugezogen und andere Behörden beteiligt.
30. Die deutsche Polizei sowohl auf Bundes-, als auch auf Landesebene widmet der Kommunikation und Interaktion mit der Öffentlichkeit besondere Aufmerksamkeit, sei es zum Zweck der Verhütung und Aufdeckung/Meldung von Straftaten, sei es zur Er- langung von Informationen und Beweisen in einem bestimmten Fall. Die Staatsanwalt- schaft und die Polizei mit Zustimmung des Staatsanwalts kann für wertvolle Informatio- nen in Strafsachen eine finanzielle Belohnung ausloben.

b2 Die Staatsanwaltschaft

⁷ Eine derartige Spezialisierung wurde Anfang 2002 eingeführt.

31. Die grundlegenden Vorschriften über die Staatsanwaltschaft finden sich im Gerichtsverfassungsgesetz, das vorsieht, dass bei jedem Gericht eine Staatsanwaltschaft bestehen soll (§ 141). Die örtliche Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft wird durch die Zuständigkeit des jeweiligen Gerichts bestimmt. Staatsanwaltschaften bestehen auf der Ebene der Landgerichte (Leitung durch einen Leitenden Oberstaatsanwalt) und der Oberlandesgerichte (Leitung durch einen Generalstaatsanwalt). Beim Bundesgerichtshof gibt es die Bundesanwaltschaft unter der Leitung des Generalbundesanwalts⁸. Der Generalbundesanwalt kann den unteren Staatsanwaltschaften, die der Aufsicht der Landesjustizministerien unterstehen, keine Weisung erteilen. Im einzelnen ist die Organisation der Staatsanwaltschaften in den Rechtsvorschriften eines jeden Landes geregelt. Amtsanwälte, die keine Volljuristen sind, bearbeiten geringfügige Strafsachen.
32. Die Staatsanwälte unterstehen der Aufsicht des Justizministers (auf Bundesebene des Bundesjustizministers und auf Länderebene des Landesjustizministers), von dem sie Weisungen erhalten können und den sie über anhängige Fälle unterrichten. Die Generalstaatsanwälte haben die Dienstaufsicht über die Leitenden Oberstaatsanwälte ihres Bezirks.
33. Die Staatsanwälte der Länder werden im allgemeinen vom Landesjustizminister ernannt. Nach Informationen des GET sind die Anträge der Generalstaatsanwälte für die Ernennungen entscheidend. Vor einigen Jahren noch waren die Generalstaatsanwälte in der Regel politische Beamte. Heute werden sie außer in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Thüringen auf Dauer ernannt.
34. Die Staatsanwaltschaft ist eine unparteiische Institution, die den Gerichten gleichgestellt ist. Nach § 150 Gerichtsverfassungsgesetz ist die Staatsanwaltschaft in ihren amtlichen Verrichtungen von den Gerichten unabhängig. Ebenso wie die Gerichte hat die Staatsanwaltschaft Beweise für beide Seiten des Falles zu prüfen. In Deutschland gilt das Legalitätsprinzip, der Staatsanwalt kann jedoch von der Verfolgung absehen (selbst wenn hinreichend Beweise für eine Straftat vorliegen), wenn die Straftat geringfügig ist und (außerdem) kein öffentliches Interesse an der Verfolgung besteht (§§ 153 und 153a Strafprozessordnung). Der Staatsanwalt hat auch das Recht, das Verfahren einzustellen oder die Ermittlungen aus verfahrensökonomischen Gründen beschränken (§§ 154 und 154a StPO). Deutsche Vertreter, mit denen das GET sprach, betonten,

⁸ Die Bundesanwaltschaft ist für Rechtssachen zuständig, die der Bundesgerichtshof entscheidet. Außerdem obliegt ihr die Verfolgung gesetzlich festgelegter Rechtssachen, in denen die Oberlandesgerichte erstinstanzlich zu entscheiden haben. Die Bundesanwälte werden auf Vorschlag des Bundesministers der Justiz nach Bestätigung durch den Bundesrat vom Bundespräsidenten ernannt.

dass das Absehen von Verfolgung in Korruptionfällen nicht in Frage kommt, es sei denn, es handelt sich um eine sehr geringfügige Tat.

35. In vielen Staatsanwaltschaften sind besondere Abteilungen eingerichtet worden, deren Aufgaben hauptsächlich mit Korruption zu tun haben. In Berlin gibt es eine Abteilung mit acht Staatsanwälten, in München eine Abteilung mit elf Staatsanwälten und in Nordrhein-Westfalen wurden in vier Städten (Köln, Wuppertal, Bielefeld und Bochum) auf Wirtschaftskriminalität konzentrierte Abteilungen eingerichtet. Es gibt zum Beispiel bei der Staatsanwaltschaft Köln 30 auf Wirtschaftskriminalität spezialisierte Staatsanwälte (fünf davon sind auf Korruption spezialisiert), die von Wirtschaftsexperten und Wirtschaftsprüfern unterstützt werden. Dem GET wurde berichtet, dass es auch in anderen Ländern bei den Staatsanwaltschaften Spezialabteilungen bzw. Zentralstellen zur Korruptionsbekämpfung gibt, z.B. in Niedersachsen (Hannover), Hamburg und Schleswig-Holstein. Auf Korruption spezialisierte Staatsanwälte werden in Betriebswirtschaft und Rechnungswesen fortgebildet. Wenn notwendig, können Rechtssachen von kleineren Staatsanwaltschaften an solche mit Fachwissen abgegeben werden.
36. Im Zusammenhang mit den enormen Investitionen in den Wiederaufbau in Berlin (als der neuen Hauptstadt) wurde 1997 bei der Senatsverwaltung für Justiz eine Sondergruppe eingesetzt. Diese Gruppe nimmt keine eigene Ermittlungstätigkeit wahr, sondern hat ausschließlich präventive Funktion. Sie hat die Aufgabe, Korruption auf neue Art und Weise zu bekämpfen, indem sie Informationen über verschiedene Behörden und Akteure konzentriert und austauscht. Sie hat unter anderem eine umfangreiche Richtlinie zur Vermeidung von Korruption in der Berliner Verwaltung erarbeitet. Ihr gehören 20 Mitglieder aus verschiedenen Bereichen der Berliner Verwaltung an, darunter auch ein Vertreter der Staatsanwaltschaft Berlin sowie des Landeskriminalamts. Daneben besteht bei der Generalstaatsanwaltschaft Berlin eine eigene Zentralstelle für Korruptionsbekämpfung, deren Leiter, ein Leitender Oberstaatsanwalt, der auch die Arbeitsgruppe bei der Senatsverwaltung leitet, selbst keine eigenen Ermittlungen führt. Die Gruppe erfüllt präventive Aufgaben und kann Behörden wie auch Bürgern Hilfestellung zur Bekämpfung der Korruption geben. Sie hat mehrere Schulungen speziell für Vertreter derjenigen Sektoren durchgeführt, die erfahrungsgemäß anfällig für Korruption sind. Gleichzeitig wurden in verschiedenen Verwaltungen interne Ermittlungsstellen eingerichtet. Diese Stellen unterrichten die Anti-Korruptions-Gruppe bei der Staatsanwaltschaft über ihre Beobachtungen. Die Vertreter der Gruppe berichteten dem GET, dass diese Art Prävention ein wirksamer und kostengünstiger Weg der Korruptionsbekämpfung im Vergleich zur Repression ist.

37. In Deutschland ist es üblich, die Strafsachen nach einem für jedes Jahr bestätigten Arbeitsplan an die Staatsanwälte zu verteilen. Außerdem können die Strafsachen vom Abteilungsleiter zugewiesen werden. Bei der Zuweisung berücksichtigt er zum Beispiel Art und Umfang des Falles, besondere fachliche Fähigkeiten der Staatsanwälte und eine gerechte Verteilung der Arbeit. Das derzeitige System erlaubt es der Polizei nicht, die Wahl des Staatsanwalts, der den Fall bearbeiten wird, zu beeinflussen. Grundsätzlich kann der Justizminister den Staatsanwälten zu einzelnen Fällen Weisungen erteilen. Dem GET wurde jedoch berichtet, dass er nicht verlangen kann, dass Staatsanwälte ein bestimmtes Verfahren einstellen oder von der Verfolgung absehen. Weisungen müssen schriftlich erteilt werden und in der Akte vermerkt werden. Gegen Weisungen gibt es einen Rechtsbehelf. Das GET erfuhr auch, dass der derzeitige Justizminister in Nordrhein-Westfalen öffentlich angekündigt hat, dass er den Staatsanwälten keine Weisungen zu bestimmten Fällen erteilen wird (sofern nicht die fachaufsichtliche Kontrolle einer rechtsfehlerhaften Sachbehandlung betroffen ist). Ein Staatsanwalt kann seinerseits seinen Vorgesetzten um Stellungnahme bitten; grundsätzlich ist er nicht durch die Meinung des Vorgesetzten gebunden. Die Staatsanwälte, mit denen das GET gesprochen hat, äußerten keine Besorgnis wegen politischer Kontrolle.

b3 Die Gerichte

38. Die Organisation der Gerichte ist im oben erwähnten Gerichtsverfassungsgesetz geregelt. Das höchste Gericht in Strafsachen ist der Bundesgerichtshof. Die Gerichte auf Länderebene sind die Amtsgerichte und die Landgerichte als erste oder zweite Instanz je nach Art der Rechtssache und die Oberlandesgerichte. Die Landgerichte können auf Wirtschaftskriminalität spezialisierte Kammern haben. Es gibt an den Gerichten auch Laienrichter.
39. Der Grundsatz der Unabhängigkeit der Richter ist durch Artikel 97 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland und durch die Verfassungen der Länder, die ähnliche Bestimmungen enthalten, garantiert. Die Gerichte sind nur dem Gesetz unterworfen und ihre Arbeit kann auf keine andere Weise kontrolliert werden. Die Verfassungen sehen auch ausdrücklich vor, dass ein Richter entlassen wird, wenn er gegen die Grundsätze des Grundgesetzes oder der Verfassung eines Landes verstößt. Die Richter unterliegen einer disziplinarischen/gerichtlichen Kontrolle, die unterschiedlich sein kann. Die meisten Landesverfassungen sehen vor, dass ein Richter auf Antrag des Landtags vor dem Bundesverfassungsgericht zur Rechenschaft gezogen werden kann

und dass er entlassen, an eine andere Stelle versetzt oder in den Ruhestand versetzt werden kann. In Rheinland-Pfalz wird ein solcher Antrag auf Weisung des Chefs der Exekutive vom Generalstaatsanwalt gestellt. In Berlin entscheidet ein Disziplinargericht – bestehend aus Berufsrichtern und Laienrichtern, die vom Abgeordnetenhaus ernannt werden – darüber, ob ein Richter unrechtmäßig gehandelt hat oder nicht.

40. Die Ernennung der Richter ist von Land zu Land unterschiedlich. In Schleswig-Holstein zum Beispiel (Artikel 43 der Landesverfassung) werden Richter durch die Entscheidung des zuständigen Ministers und eines Ausschusses, der zu zwei Dritteln aus Abgeordneten besteht, berufen. Die Mitglieder des Ausschusses werden vom Landtag gewählt. Sowohl der Ausschuss als auch der Landtag entscheiden mit der Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen. Die Präsidenten der Oberlandesgerichte werden auf Vorschlag des zuständigen Ministers vom Landtag mit Zweidrittelmehrheit berufen. In einigen anderen Ländern ist die Beteiligung eines Wahlausschusses fakultativ, während sie in wieder anderen gesetzlich vorgeschrieben ist. Im Land Berlin werden die Berufsrichter von der Regierung ernannt, wobei höhere Richter das Recht haben, Kandidaten für ihren Zuständigkeitsbereich vorzuschlagen. Die Präsidenten der oberen Landesgerichte werden auf Vorschlag der Regierung nach Genehmigung durch den Landtag mit einfacher Stimmenmehrheit von der Regierung ernannt. Bundesrichter (Bundesgerichtshof, Bundesverwaltungsgericht, Bundesfinanzhof, Bundesarbeitsgericht und Bundessozialgericht) werden in einem zweistufigen Verfahren von dem für das jeweilige Sachgebiet zuständigen Minister und einem Ausschuss, der zu gleichen Teilen aus Juristen und Vertretern des Bundestags besteht, ernannt (Artikel 95 Grundgesetz).
41. Richter (ebenso wie Staatsanwälte) müssen ein juristisches Hochschulstudium abgeschlossen haben (3,5 Jahre oder mehr). Danach arbeiten sie einige Jahre als Referendar und beenden die Ausbildung mit dem 2. Staatsexamen. Während der Referendanzzeit ist die Tätigkeit sowohl bei Gericht als auch bei der Staatsanwaltschaft vorgeschrieben, wobei der Absolvent danach seinen Beruf auswählen kann. Neben oder nach dieser Ausbildung gibt es zusätzlich Fortbildungsmöglichkeiten an der Deutschen Richterakademie, die auch Fortbildung u.a. zu Wirtschafts- und Finanzthemen und Themen wie Korruption, organisierte Kriminalität und internationale Rechtshilfe anbietet. In einigen Ländern (z.B. Bayern, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen) gibt es den Laufbahnwechsel von einer Stelle als Staatsanwalt zu der eines Richters und umgekehrt.

42. Das GET hat auch festgestellt, dass die örtliche Zuständigkeit der Gerichte sehr flexibel ist und dass neben dem Tatort auch andere Gerichtsstände möglich sind (§§ 8 und 13 Strafprozessordnung), insbesondere dort, wo Spezialisierung vorhanden ist. Es besteht auch eine weitgehende Zuständigkeit für im Ausland begangene Straftaten. In einigen sehr publik gewordenen Fällen haben die Zeitungen Kontroversen wegen der langwierigen Feststellung des Gerichtsstands ausgelöst. Die Arbeitsbedingungen und die zunehmende Belastung der Gerichte (und der Staatsanwälte) sind derzeit Diskussionsgegenstand in Deutschland. Jedoch hat sich keiner der Vertreter der Justiz, mit denen das GET bei seinem Besuch gesprochen hat, über die Situation beklagt.

b4. Strafrechtliche Ermittlungen in Korruptionfällen

43. Für die Leitung des Ermittlungsverfahrens ist die Staatsanwaltschaft zuständig. Sie kann Ermittlungen jeder Art entweder selbst durchführen oder Ermittlungen durch die Polizeibehörden oder Polizeibeamte durchführen lassen. In Korruptionfällen können die folgenden besonderen ermittlungstaktischen Mittel eingesetzt werden (§§ 99, 100, 110 Strafprozessordnung):
- Postbeschlagnahme (zu der ein Richter, in eilbedürftigen Fällen auch der Staatsanwalt, befugt ist)
 - die Herstellung von Lichtbildern und Bildaufzeichnungen (ein vorhergehender Beschluss ist nicht erforderlich)
 - akustische Wohnraumüberwachung (Anbringen von Wanzen) - falls das Beweismaterial nicht auf andere Weise beschafft werden kann (der Beschluss ist grundsätzlich durch die Staatsschutzkammer beim Landgericht zu erlassen und darf bei bestimmten Personen nicht angewendet werden: Geistliche, Verteidiger und Rechtsanwälte, Steuerberater, Ärzte, Abgeordnete, Journalisten usw., es sei denn, es handele sich dabei um Beschuldigte)
 - verdeckte Ermittler, falls das Beweismaterial anderweitig nicht beschafft werden kann (vom Staatsanwalt, bzw. bei privaten Anwesen vom Richter zu genehmigen)
 - V-Personen (in diesem Fall ist ein richterlicher Beschluss nicht erforderlich)
 - Zwar sind Anfragen zu Übertragungsdaten möglich, jedoch darf die Überwachung der Telekommunikation gegenwärtig bei Korruptionfällen nicht angewandt werden, obwohl entsprechende Forderungen schon seit langem sowohl von Seiten der Polizei als auch der Staatsanwaltschaft erhoben werden. Mehrere Gesprächspartner des GET brachten während des Besuchs mehrmals die Notwendigkeit zum Ausdruck, den Katalog der Straftaten gemäß § 100a, bei denen eine Überwachung der

Telekommunikation zulässig ist, durch die Einbeziehung der Korruption zu erweitern⁹.

44. Die Polizei ist im Strafverfahren als Hilfsorgan der Staatsanwaltschaft tätig. Normalerweise erhält die Polizei die ersten Informationen (von einem Bürger, einem Unternehmen, usw.) über Korruptionsverdachtsfälle. Die Polizei führt die Vorermittlungen durch und übergibt die Akte der Staatsanwaltschaft, die eine Entscheidung über die Art der Fortsetzung der Ermittlungen und der dabei einzusetzenden verfahrenstaktischen Mittel trifft. In Korruptionsfällen schaltet die Polizei sehr rasch die Staatsanwaltschaft ein, weil sie für verschiedene Zwangsmaßnahmen eine Genehmigung benötigt (Zugang zu Auskünften von Banken, usw.). Im allgemeinen trifft das Gericht die Entscheidung über die Durchführung von Zwangsmaßnahmen. Geht es jedoch um Eilsachen, so trifft die Staatsanwaltschaft die Entscheidung. Dem GET wurde mitgeteilt, dass die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Staatsanwälten nicht nur dadurch erleichtert würde, dass erstere als Hilfsorgan der letzteren tätig sei, sondern auch durch jährliche gemeinsame Fortbildungsmaßnahmen, an denen sowohl Polizeibeamte als auch Staatsanwälte teilnehmen.
45. Im Bundesrecht wurde zur Erleichterung der Aufklärung von Korruptionsfällen eine dienstrechtliche Kronzeugenregelung geschaffen (bei Verhinderung oder Aufklärung von Korruptionsstraftaten besteht die Möglichkeit von Unterhaltsleistungen, auch im Fall der Entfernung des Betreffenden aus dem Dienst). Eine Reihe von Ländern hat Zeugenschutzmaßnahmen und -programme eingeführt (manchmal in Verbindung mit Spezialeinheiten der Polizei). Diese Maßnahmen werden im Zusammenhang mit dem organisierten Verbrechen eingesetzt, manchmal sogar in proaktiver Weise, d.h. die Behörden gehen auf potenzielle Zeugen zu und informieren sie über die gesetzlichen Rahmenbedingungen des Zeugenschutzes, um sie zur Aussage zu bewegen (z.B. in Rheinland-Pfalz).
46. Das GET erfuhr auch, dass das jetzige System, das Staatsanwälten die Zusicherung der Vertraulichkeit gegenüber auskunftsbereiten Personen nicht gestattet, in bestimmten Korruptionsfällen die Sammlung von Beweismaterial behindern kann. Eine Zusiche-

⁹ Dies wurde auch in wissenschaftlichen Untersuchungen empfohlen (siehe z.B. Professor Dölling *Empfehlen sich Änderungen des Straf- und Strafprozessrechts, um der Gefahr von Korruption in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft wirksam zu begegnen*, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München 1996, 115 Seiten, Seite 114, und war in einem Gesetzesentwurf der CDU/CSU-Bundestagsfraktion zur Änderung der Strafprozessordnung (BT-Drs. 14/162) und einem Beschluss des Bundesrates für ein Gesetz zur Ergänzung der Kronzeugenregelung im Strafrecht (BR-Drs. 395/00) vorgesehen.

nung der Vertraulichkeit ist nur in bestimmten Ausnahmefällen gegenüber V-Personen und verdeckten Ermittlern möglich.

47. Die Möglichkeit, Absprachen über die Strafverfolgung (plea bargaining) zu treffen, ist in gewissem Maße gegeben – und es ist auch schon von ihr Gebrauch gemacht worden, insbesondere in Fällen von Wirtschaftskriminalität, die oft ein Element von Korruption beinhalten. Der gesetzliche Ausgangspunkt dafür ist die ausdrückliche Erwähnung des Verhaltens des Täters nach der Tat in § 46 Abs. 2 StGB. Diese Vorschrift findet bereits in hohem Maße auf den Kronzeugen Anwendung. Derzeit wird geprüft, ob eine weitergehende Bestimmung erforderlich ist. Sollte dies der Fall sein, so würde eine solche, weiterreichende Bestimmung sich jedoch nicht auf Korruptionsdelikte beschränken. Mehrere Praktiker teilten dem GET mit, dass in Korruptionsfällen Zwischenlösungen wünschenswert wären, die eine Strafminderung als Gegenleistung für eine Aussage des Verdächtigen/Angeklagten erlauben würden.
48. Auch wenn der Justizminister in bestimmten Fällen informiert wird, sind strafrechtliche Ermittlungen im vorgerichtlichen Stadium grundsätzlich geheim. Das GET hat jedoch festgestellt, dass die Verletzung der Vertraulichkeit manchmal ein Problem¹⁰ darstellt, das sowohl die Polizei als auch die Staatsanwaltschaft betrifft.
49. Zusätzlich zu den Verfahren der ordentlichen Gerichtsbarkeit haben die Länderparlamente bzw. der Bundestag die Befugnis zur Einsetzung von Untersuchungsausschüssen zur Bearbeitung von wichtigen und weitreichenden Fällen. Dies geschah unlängst z.B. in Fällen im Zusammenhang mit der Finanzierung der früheren Regierungspartei. Bei derartigen Gelegenheiten können diese Ausschüsse mit den Justizorganen eng zusammenarbeiten und diese einbeziehen.

b5. Sonstige Einrichtungen und Mechanismen

i) Prävention und Aufklärung von Korruptionsmechanismen

50. Eine Bundesrichtlinie zur Korruptionsprävention wurde am 17. Juni 1998 verabschiedet. Die Bundesbehörden sind aufgerufen, bei der Verabschiedung von korruptions-

¹⁰ In Untersuchungen des BKA werden Verletzungen der Regel der Vertraulichkeit von Ermittlungen eindeutig als Problem angesehen (Jahresbericht zur Korruption 1999, Seite 38, Untersuchung *Einschätzungen zur Korruption in Polizei, Justiz und Zoll*, November 1999, Seite 6 der zur Verfügung gestellten englischen Fassung). Der ehemalige Justizminister von Sachsen musste nach Beanstandungen wegen der Weitergabe von Informationen über die Entwicklung eines Ermittlungsverfahrens an ein Mitglied seiner Partei zurücktreten (*Berliner Zeitung*, 13. September 2000)

verhütenden Maßnahmen die darin aufgestellten Grundsätze¹¹ zu berücksichtigen. Diese Richtlinie enthält eine Vielzahl von Mechanismen herkömmlicher und neuerer Art (insbesondere den Grundsatz von Ansprechpartnern für Korruptionsangelegenheiten). Die Umsetzung der Richtlinie durch die Bundesbehörden unterlag im Jahre 2000 einer Beurteilung, die positiv ausfiel. Diese Bundesrichtlinie hat auch zur Umsetzung entsprechender Maßnahmen auf Länder- und Gemeindeebene, z.B. in München, ange-regt.

51. Die Landesverwaltungen müssen außerdem das aufgrund eines breiten Konsenses zwischen Bund und Ländern verabschiedete „Präventions- und Bekämpfungskonzept Korruption“ beachten. Die die Bundesrichtlinie ergänzenden „Empfehlungen“ sind z.T. von den Landesverwaltungen übernommen worden. Eine „Allgemeine Verwaltungsvorschrift der Bundesregierung zur Finanzierung von Aktivitäten des Bundes durch Spon-soring Dritter“ befand sich zum Zeitpunkt des Besuchs ebenfalls in Vorbereitung.
52. Der Aufklärung von Korruption auf Verwaltungsebene ist in Deutschland besondere Aufmerksamkeit zuteil geworden, wobei dieses Bemühen durch die vorbezeichnete Bundesrichtlinie verstärkt wurde. Als Beispiele sind zu nennen: Mobile Prüfrupps ver-stärken die behördeninterne Kontrolle in den verschiedenen Fachbereichen z.B. in Schleswig-Holstein und Bremen; einzelne Landesbauverwaltungen haben Sonderte-lefone zur Entgegennahme von anonymen Anzeigen in Korruptionsverdachtsfällen ein-gerichtet; das Disziplinargericht hat im gerichtlichen Disziplinarverfahren gegen einen korruptionsverdächtigen Beamten Beweise zur Aufklärung des Sachverhalts zu erhe-

¹¹ 1) Feststellung gefährdeter Gebiete und Durchführung von Risikoanalysen; 2) Vier-Augen-Prinzip und Transparenz in Entscheidungsprozessen; 3) Personalrotation; 4) interner Ansprechpartner für Korruptionsangelegenheiten (an den man sich ohne Einhaltung des Dienstweges wenden kann); 5) interne Revision (interne stichprobenartige Überprüfung von laufenden oder abgeschlossenen Vor-gängen durch speziell geschulte Mitarbeiter); 6) Sorgfalt bei der Einstellung von Mitarbeitern in ge-fährdeten Bereichen; 7) gesteigertes Bewusstsein in Bezug auf Verhaltensregeln, insbesondere zum Verhalten in Korruptionssituationen; 8) Prüfung der Effizienz des Korruptionstrainings; 9) angemesse-ne Reaktion der Leitung (Erkennen von Korruptionsanzeichen und gesteigertes Bewusstsein in Kor-ruptionen); 10) eigene Disziplinarstellen zur Beschleunigung von Disziplinarverfahren; 11) Ver-pflichtung der Dienstvorgesetzten, bei Bestätigung eines Korruptionsverdachts die Staatsanwaltschaft und die oberste Dienstbehörde zu informieren; 12) grundsätzliche organisatorische Trennung von Planung, Vergabe und Abrechnung (im Bereich von Bau-, Liefer- und Dienstleistungen); 13) Grund-satz der öffentlichen Ausschreibung (und Kontrolle der wichtigsten Ausschreibungen); 14) Ausschluss von Korruption praktizierenden Unternehmen vom Ausschreibungsverfahren und Erstellung eines Verzeichnisses derartiger Organisationen; 15) Bestimmungen zur Korruptionsbekämpfung in Verträ-gen der öffentlichen Hand, in denen ein vertraglicher Schadensersatz für den Fall vorgesehen ist, dass der Bieter der Behörde einen erheblichen Schaden zufügt; 16) wenn private Stellen (Unterneh-men, Architekt oder Ingenieurbüro) an der Realisierung einer Ausschreibung mitwirken, müssen die dort zuständigen Personen über ihre Pflichten eindeutig informiert werden und ein Exemplar der Richt-linie über das Verbot von Geschenken und Belohnungen erhalten; 17) vorläufige Genehmigung durch die Behördenleitung bei Unterstützung und Sponsoring durch externe Unternehmer zu Gunsten von Veranstaltungen oder Initiativen der Behörde.

ben; die Vorgesetzten haben Korruptionsanzeichen nachzugehen, die sich bei der Überprüfung der Arbeitsergebnisse ihrer Mitarbeiter oder aus dem sonstigen Verhalten der ihnen zugeordneten Beschäftigten ergeben.

53. In Deutschland gibt es keine generelle Verpflichtung von Bediensteten des Staates, den Verdacht einer Straftat anzuzeigen. Stattdessen obliegen diese Pflichten den Behörden. Für Korruptionsfragen gibt es spezielle Initiativen: In Korruptionsfällen oder bei begründetem Korruptionsverdacht sind die Behörden verpflichtet, die Strafverfolgungsbehörden auf der Grundlage der Bundes- oder Landesrichtlinie einzuschalten, z.B. nach dem am 10. September 1996 von der Landesregierung von Schleswig-Holstein verabschiedeten Zusammenarbeitserslass oder nach der bayerischen Richtlinie vom 14. Mai 1996 zur Verhütung von Manipulation im Verdingungswesen. In Deutschland gilt der Grundsatz, dass ein Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes sich nicht unmittelbar an die Strafverfolgungsbehörden wenden soll; der Vorgesetzte auf der nächsthöheren Hierarchieebene muss zuerst davon in Kenntnis gesetzt werden. Unternimmt der Vorgesetzte nichts, so hat der Bedienstete das Recht, sich an einen höheren Vorgesetzten oder an die für die Korruptionsbekämpfung zuständige Kontaktperson seiner Dienststelle zu wenden. Ein Angehöriger des öffentlichen Dienstes, der sich unmittelbar an die Strafverfolgungsbehörden wendet, könnte – zumindest theoretisch – einem Disziplinarverfahren unterworfen werden. Anzeigepflichten bestehen auch in bestimmten Bereichen. Beispielsweise müssen die Steuerbehörden den Verdacht einer Bestechungsstraftat gemäß Einkommensteuergesetz anzeigen

ii) *Ermittlungen wegen Korruption im Verteidigungsministerium*

54. Zu Beginn der sechziger Jahre hat das Bundesministerium der Verteidigung eine Sondereinheit für Ermittlungen in Korruptionsfällen, mit denen das Ministerium zu tun hat, eingerichtet (die als ES bezeichnet wird). Dies geschah, um die Staatsanwaltschaften dabei zu unterstützen, die fachspezifischen Unterlagen aus dem Gesamtbereich der Bundeswehr, um die es in derartigen Fällen ging, sachgerecht auszuwerten. Die ES wurde eingerichtet, um die Staatsanwaltschaften zu unterstützen, zunächst vorläufig, dann auf Dauer. Die ES umfasst zur Zeit 15 Ermittlungsbeamte und 15 Hilfskräfte und ist in einem anderen Gebäude als das Verteidigungsministerium untergebracht. Alle Mitglieder der Streitkräfte sind verpflichtet, die ES zu unterrichten, wenn sie einen Korruptionsverdacht haben. Ist die ES der Ansicht, dass tatsächlich ein Verdacht einer strafbaren Handlung vorliegt, zeigt sie dies der Staatsanwaltschaft an, unterstützt diese dann bei ihren Ermittlungen und vernimmt ggfs. Zeugen nach dem Dienstrecht. Parallel

dazu kann sich auch ein Disziplinarverfahren veranlassen¹². Die ES ist auch für Präventivmaßnahmen zuständig und verwendet hierfür etwa ein Drittel ihrer Kapazität. Die ES unterbreitet Vorschläge zur Beseitigung der gefundenen Schwachpunkte; alle Verträge enthalten eine Klausel, derzufolge ein Auftragnehmer eine Vertragsstrafe in Höhe von 10% des Vertragswerts zu zahlen hat, wenn festgestellt wird, dass er einen unzulässigen Vorteil gewährt hat; das Verteidigungsministerium vergibt keine weiteren Verträge an ein als nicht vertrauenswürdig erachtetes Unternehmen. Die ES beaufsichtigt auch Nebentätigkeiten von Angehörigen der Streitkräfte, um Interessenkonflikte zu vermeiden; sofern ein möglicher Interessenkonflikt vorliegt, ist ein Bericht an die ES abzufassen. Tätigkeiten im Ruhestand werden für einen Zeitraum von 5 Jahren ebenfalls erfasst¹³. Hierüber gibt es gesetzliche Bestimmungen.

iii) *Zoll und Grenzschutz*

55. Der Zoll gilt als sensibler Bereich. Zwar sind die Gehälter der Zollbeamten angemessen, doch sind sie immer noch gering im Vergleich zum Wert der Waren, für die sie Kontrollfunktionen ausüben. Es gab relativ wenige Korruptionsfälle bei Zollbeamten, doch traten in den letzten 10 Jahren drei „spektakuläre“ Fälle auf, wobei es in zwei Fällen um falsche Warenausfuhrbescheinigungen ging. Eine Untersuchung aus dem Jahre 1997 ergab, dass 20 % der Zollbeamten der Meinung waren, dass der Zoll von Korruption betroffen sei. Man ist der Ansicht, dass diese Zahl ein gesteigertes Bewusstsein der Möglichkeit von Korruption beim Zoll nach den „spektakulären“ Fällen widerspiegelt. Die tatsächliche Anzahl von Korruptionsfällen beim Zoll hat sich nicht erhöht. Wo besondere Risiken vorliegen, werden Präventivmaßnahmen getroffen - wie z.B. regelmäßige Personalrotation, die Einbeziehung von mindestens zwei Beamten in Vorgänge und der Einsatz von Kontaktpersonen, an die sich Zollbeamte wenden können, wenn sie Bedenken wegen etwaiger Korruption haben. Es liegt im Ermessen der Kontaktperson, was sie aufgrund der an sie weitergeleiteten Informationen veranlasst. Jedes der acht regionalen Zollfahndungsämter besitzt eine Einheit zur Korruptionsbekämpfung. Wenn ein Strafverfahren eingeleitet wird, das die Integrität des Zolls betrifft, so informiert das Amt die Polizei und leitet ein Disziplinarverfahren ein (das jedoch

¹² Im Jahre 1999 führte die ES 100 Ermittlungsverfahren durch, wobei in 80 Verfahren eine etwaige strafrechtlich relevante Handlung vorzuliegen schien, davon waren ca. 50 Fälle korruptionsbezogen. Hiervon bestätigte sich in 15 Fällen der Verdacht nicht und in 30 Fällen reichte das Beweismaterial nicht aus, um eine Anklageerhebung zu rechtfertigen. In den verbleibenden 5 Fällen wurde Strafanzeige erstattet, wobei zum Zeitpunkt des Besuchs in zwei dieser Fälle eine Strafverfolgung stattgefunden hatte.

¹³ Seit 1985 gab es etwa 4000 derartige Anzeigen, wobei die ES in etwa 250 Fällen die Anschlussfähigkeit untersagte. In 110 Fällen reichten die Antragsteller Klage gegen die Entscheidung von ES ein; in 9 Fällen hatten diese Klagen Erfolg.

ausgesetzt wird). Wenn einem Zollbeamten ein Bestechungsgeld angeboten wird, muss er seinen Vorgesetzten davon informieren, der die Polizei in Kenntnis setzt, wenn die Bestechungsabsicht hinreichend deutlich ist.

56. Eine Organisationseinheit mit der Bezeichnung „Prävention und Interne Ermittlungen“, deren Zielsetzung in der Verhinderung und Aufklärung von Rechtsbrüchen und sonstigem Fehlverhalten von Beschäftigten des Bundesgrenzschutzes besteht, ist auch vom Bundesgrenzschutz eingerichtet worden.

iv) Verhaltensregeln und sonstige spezielle Vorschriften

57. Für die Bundestagsabgeordneten gibt es seit etwa 30 Jahren Verhaltensregeln. Diese werden zu Beginn jeder Legislaturperiode verlängert und sind mehrmals abgeändert und erweitert worden. In ihrer jetzigen Form sind sie 15 Jahre alt. Sie verpflichten die Abgeordneten, dem Präsidenten des Bundestages sowohl aus der Zeit vor als auch nach dem Eintritt in den Bundestag von der Berufstätigkeit und von Nebentätigkeiten, darunter auch Beratertätigkeiten, Vortragstätigkeiten und Funktionen in Verbänden, Mitteilung zu machen. Auskünfte über die Bezahlung für die Tätigkeiten sind dem Bundestag zu erteilen, werden jedoch nicht veröffentlicht. Weitere Informationen werden im amtlichen Handbuch des Bundestages und auf seiner Web-Site veröffentlicht. Die Abgeordneten müssen Aufzeichnungen über alle eingehenden Spenden führen. Alle Spenden im Wert von über 10 000 DM müssen dem Bundestag gemeldet werden und alle Spenden über 20 000 DM sind zu veröffentlichen. Bei Vermögen ist eine Veröffentlichung nur dann zwingend vorgeschrieben, wenn es sich um Beteiligungen an einem auf Erwerb gerichteten Unternehmen handelt, die 25% des Gesamtkapitals des Unternehmens übersteigen oder wenn der Wert dieser Beteiligung eine bestimmte Summe übersteigt.
58. Es gab in den vergangenen Jahren zwar keine größeren Kontroversen um Spenden an Abgeordnete, jedoch sehr wohl um Spenden an politische Parteien. Die Abgeordneten dürfen keine Gelder annehmen, die als Bezahlung für die parlamentarische Arbeit (Interessenvertretung, „Lobbying“) angesehen werden könnten - allerdings ist dies anerkanntermaßen ein schwer abzugrenzender Bereich. Im Falle einer Zuwiderhandlung wird ein förmliches Verfahren durch den Bundestagspräsidenten geführt. Es gibt keinen Rechtsbehelf gegen die Entscheidung des Präsidenten, der eine amtliche Bundestagsdrucksache mit seinen Feststellungen veröffentlichen kann. Das ist die einzige Art der Bestrafung und bisher befand man es nicht für notwendig, davon Gebrauch zu ma-

chen. Im Falle von Abgeordnetenbestechung (§ 108e StGB) und einigen anderen (Wahlen betreffenden) Straftaten kann der Abgeordnete die Berechtigung zur Wiederwahl und als Folge hiervon sein aktuelles Bundestagsmandat verlieren, wenn eine Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten verhängt wird.

59. Unlängst gab es Versuche zur Verbesserung des Ansehens der Abgeordneten durch Erhöhung der Transparenz der für sie geltenden Maßnahmen. Dem GET wurde mitgeteilt, dass diese Projekte bisher aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken, welche die Abwägung zwischen dem Aspekt der Transparenz und den persönlichen Grundrechten der Abgeordneten, ihrer Verwandten und Partner betreffen, scheiterten.
60. Ähnliche Vorschriften gelten auf der Ebene der Länderparlamente.
61. Was die Beamten und Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes anbelangt, so umfassen die für Bundesbedienstete geltenden Vorschriften:
- ein Verbot der Annahme von Geschenken (oder einer Beschäftigung, die dieser gleichgestellt werden könnte), das auch für ehemalige Bedienstete gilt;
 - die Pflicht (für Beamte, das Recht für Arbeitnehmer), bei rechtswidrigen Anordnungen eines Vorgesetzten gegenüber diesem zu remonstrieren; dies gilt auch dann, wenn der Vorgesetzte ein politischer Beamter ist;
 - das Verbot der Ausführung rechtswidriger Anordnungen, sofern durch die Ausführung eine Straftat oder Ordnungswidrigkeit begangen oder die Menschenwürde verletzt würde;
 - Alle Beamten und Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes sind verpflichtet, mögliche Interessenkonflikte anzuzeigen.
 - Beamte im Ruhestand sind für einen Zeitraum von fünf Jahren nach Ende ihres aktiven Dienstes verpflichtet, jede auf Erwerb gerichtete Beschäftigung, die mit ihren dienstlichen Pflichten der letzten fünf Jahre in Verbindung steht, anzuzeigen (die beabsichtigte Beschäftigung kann untersagt werden; ein Verstoß dagegen kann mit disziplinarischen Maßnahmen wie einer Senkung oder Streichung der Pension bestraft werden). Analoge Bestimmungen für Landesbeamte finden sich in den Beamtenengesetzen der Länder; für Angehörige der Bundeswehr gelten besondere Bestimmungen.

Die Mitglieder der Regierung unterliegen außerdem den Vorschriften zur Unvereinbarkeit von Funktionen. Laut Grundgesetz dürfen die Bundesminister und der Kanzler kei-

ne andere Verwaltungsfunktion, keine Funktion in einem Unternehmen und keinen Beruf jeglicher Art ausüben; auch ist es ihnen nicht gestattet, der Leitung eines auf Erwerb gerichteten Unternehmens anzugehören. Die Verfassungen der Länder enthalten im allgemeinen ähnliche Vorschriften. Der Bundestag (bzw. das Landesparlament bei den Regierungsangehörigen der Länder) kann der Zugehörigkeit eines Regierungsmitglieds zum Aufsichtsrat eines auf Erwerb gerichteten Unternehmens zustimmen.

v) *Rechnungsprüfung*

62. Der Bundesrechnungshof, dessen Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen, prüft die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushaltsführung des Bundes stichprobenweise. Er prüft hierbei auch die Einhaltung von Rechtsvorschriften. Da jede Bundesbehörde mit Prüfungen rechnen muss, besitzt dies eine weitreichende präventive Wirkung. Der Bundesrechnungshof hat etwa 750 Mitarbeiter in der Zentrale mit Sitz in Bonn und in seiner Außenstelle Potsdam. Er wird in seiner Arbeit unterstützt durch 9 nachgeordnete Prüfungsämter in verschiedenen Ländern. Sein Präsident und Vizepräsident werden für eine Amtszeit von 12 Jahren ernannt, um ihre politische Unabhängigkeit zu gewährleisten. Die Abteilungsleiter und Prüfungsgebietsleiter werden auf Vorschlag des Präsidenten des Bundesrechnungshofes durch den Bundespräsidenten ernannt. Der Bundesrechnungshof fasst das Ergebnis seiner Prüfung, soweit es für die Entlastung der Bundesregierung wegen der Haushalts- und Vermögensrechnung von Bedeutung ist, in einem jährlichen Bericht zusammen, den er jeweils im Herbst dem Bundestag, dem Bundesrat und der Bundesregierung zuleitet und zugleich der Öffentlichkeit vorstellt.
63. Der Rechnungsprüfungsausschuss, ein Unterausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages, berät die einzelnen Feststellungen des Bundesrechnungshofes und schlägt dem Parlament als Ganzem bestimmte Maßnahmen zur Beseitigung und künftigen Vermeidung der Beanstandungen vor. Billigt das Parlament diese Vorschläge, muss die Exekutive die verlangten Maßnahmen ergreifen. Da der Bundesrechnungshof keine Weisungsbefugnis gegenüber der Exekutive besitzt, ist dies der Weg, wie diese zur Ergreifung der verlangten Maßnahmen veranlasst werden kann.
64. Außerdem veröffentlicht der Bundesrechnungshof jährlich einen Ergebnisbericht, der beschreibt, welche Maßnahmen getroffen wurden, um die bei der Rechnungsprüfung festgestellten und im Jahresbericht ausgewiesenen Schwachstellen zu beseitigen.

Wenn der Bundesrechnungshof einen Korruptionsverdacht hat, so wendet er sich nicht unmittelbar an die Polizei oder Staatsanwaltschaft, sondern an den Vorgesetzten des Verdächtigen (der in der Sache gemäß Bundesrichtlinie von 1998 berichten muss). Die Prüfungsberichte des Bundesrechnungshofs werden der Staatsanwaltschaft im allgemeinen nicht zur Verfügung gestellt. Falls die Staatsanwaltschaft einen Bericht des Bundesrechnungshofs anfordert, prüft dieser, ob Persönlichkeitsrechte von Einzelpersonen durch die Weitergabe verletzt würden. In solchen Fällen wird das Einverständnis der betroffenen Personen zur Weitergabe eingeholt oder der Bericht anonym abgefasst. Da in der Verwaltung tätige Personen nach dem Haushaltsrecht dem Bundesrechnungshof gegenüber zur Auskunft verpflichtet sind, würde die Angabe von Namen als Verletzung des im Strafrecht vorgesehenen Auskunftsverweigerungsrechts eines Beschuldigten angesehen.

65. Jedes Bundesland hat seinen eigenen Rechnungshof, der ähnlich wie der Bundesrechnungshof organisiert ist. Außerdem schreiben Landesgesetze allen größeren Städten die Einrichtung von Rechnungsprüfungsämtern vor (hierunter fällt auch die Bundesstadt Bonn). Nimmt man Bonn als typisches Beispiel, so lässt sich feststellen, dass das Rechnungsprüfungsamt dem Stadtrat gegenüber unmittelbar verantwortlich und in seiner Prüfungstätigkeit an dessen Weisungen gebunden ist. Bei der Beurteilung der Prüfungsvorgänge ist das Rechnungsprüfungsamt nur dem Gesetz unterworfen. Dadurch soll die fachliche Unabhängigkeit der Prüfer sowie die neutrale und objektive Wahrnehmung der Prüfungstätigkeit gesichert werden. Hinsichtlich der beamten- und tarifrechtlichen Angelegenheiten der Prüfer ist jedoch die Leitung der jeweiligen kommunalen Verwaltung sachlich zuständig. Häufig werden die Prüfungsberichte auf Länderebene von der Staatsanwaltschaft eingehend in Augenschein genommen und als wertvolle Informationsquelle betrachtet. Das GET hat festgestellt, dass durch das Gesetz zur Kontrolle und Transparenz 1998 strengere Vorschriften für die Rechnungslegung im Unternehmensbereich eingeführt wurden. Zu dessen Maßnahmen gehörten auch neue Bestimmungen über die Rotation von Abschlussprüfern.

vi) *Öffentliche Beschaffung*

66. Aus verfassungsrechtlichen Gründen gibt es kein zentrales Beschaffungsamt. Stattdessen ist die Zuständigkeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen aufgeteilt. In München wurde beispielsweise im Jahre 1996 eine Beschaffungsrichtlinie erlassen, die für alle mit Beschaffungsmaßnahmen befassten Landesbehörden verbindlich ist und

den Kommunalbehörden empfohlen wird. Darin ist vorgeschrieben, dass die für die Beschaffung zuständigen Behörden bestimmte Maßnahmen zu treffen haben, wie z.B. die Angebotsausschreibung, die Einbeziehung mehrerer Beamter in Entscheidungen über die Auftragsvergabe und die Anordnung eines Ermittlungsverfahrens (entweder durch die Aufsichtsbehörde oder die Staatsanwaltschaft) bei einem Manipulationsverdacht. Bieter können von der Beteiligung an einer öffentlichen Ausschreibung ausgeschlossen werden, wenn es einen Nachweis dafür gibt, dass sie ein schwerwiegendes ordnungswidriges Verhalten begangen haben, das zu Zweifeln an ihrer Vertrauenswürdigkeit Anlass gibt. Verurteilungen wegen wettbewerbswidriger Straftaten oder Bestechung stellen einen derartigen Nachweis dar. Auch in Nordrhein-Westfalen wurden in vorbildlicher Weise für die Landesverwaltung eigenständige Vergabehandbücher geschaffen, deren Grundsätze von allen Behörden und Einrichtungen des Landes verbindlich anzuwenden sind. Einige Länder führen zentrale Register mit Bietern, die in der Vergangenheit Probleme verursacht haben. Der Zweck besteht nicht darin, sie alle von der Angebotsabgabe künftig völlig auszuschließen, sondern die Informationen zur Verfügung zu stellen, damit die mit Ausschreibungen befassten Ämter Entscheidungen im Lichte der Tatsachen treffen können. Allerdings führen nicht alle Länder derartige Register und das Problem besteht darin zu gewährleisten, dass alle mit öffentlichen Ausschreibungen befassten 30.000 Stellen in Deutschland erfahren, bei wem eine fehlende Vertrauenswürdigkeit zuvor festgestellt worden ist. Es gibt rechtliche Zweifel, ob solche Informationen unter den Ländern ausgetauscht werden dürfen. Die Einrichtung eines zentralen Bundesregisters ist geplant; allerdings war die gesetzliche Grundlage zum Zeitpunkt der Evaluation noch nicht dem Parlament vorgelegt worden.¹⁴

vii) Industrie- und Handelskammern

67. Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) hat bei der Weiterentwicklung des Bewusstseins für die Korruption eine positive Rolle gespielt. Er war bei der Abfassung von Richtlinien für die Industrie behilflich, als internationale Bestechung durch das neue Gesetz von 1998 zur Straftat wurde. Er erkennt an, dass die Bestechung unter Privatleuten von ihrer Bedeutung her ähnlich schwerwiegend ist wie die Bestechung im öffentlichen Sektor und ist überrascht, dass nicht alle Mitglieder der Internationalen Handelskammer diese Ansicht vertreten.

c. Immunität bei Ermittlungsverfahren, Strafverfolgung und Verurteilung wegen Korruptionsstraftaten

¹⁴ Im März 2002 beriet das Parlament über eine entsprechende Gesetzesvorlage.

68. Außer den Personen, die besonderen Bestimmungen über die diplomatische Immunität unterliegen, genießen in Deutschland die folgenden Personengruppen Immunität: Abgeordnete des Bundestages (Unterhaus auf Bundesebene, das sich aus Vertretern des Volkes zusammensetzt) auf der Grundlage von Artikel 46 Grundgesetz, Abgeordnete der (Einkammer-) Länderparlamente auf der Grundlage entsprechender Regelungen in den Länderverfassungen¹⁵. Die Bestimmungen über die Immunität der Abgeordneten finden auch auf den Bundespräsidenten Anwendung (Artikel 60 des Grundgesetzes).
69. In Artikel 46 Grundgesetz wird in Absatz 1 zwischen der so genannten „Indemnität“, d.h. der Freistellung von gerichtlicher oder dienstlicher Verfolgung in Bezug auf Abstimmungen oder Äußerungen, die in Reden vor dem Bundestag, seinen Ausschüssen oder in Fraktionen getan werden, und den Fällen der tatsächlichen Immunität, die in Absatz 2 bis 4 behandelt werden, unterschieden. Im Gegensatz zur Immunität unterliegt die gerichtliche oder dienstliche Verfolgung einem allgemeinen Verbot im Falle der „Indemnität“ gemäß Absatz 1, d.h. sie darf nicht durch den Bundestag genehmigt werden. Absatz 1 gilt nicht für verleumderische Bemerkungen. Ein Abgeordneter/eine Abgeordnete kann auf seine/ihre Immunität nicht verzichten.
70. Einer Genehmigung durch den Bundestag bedürfen alle Strafverfahren gegen ein Mitglied des Bundestages, Durchsuchungen und Beschlagnahmen in Verfahren, in denen der Abgeordnete Beschuldigter oder Angeklagter ist, Verhaftungen und Abgabe von eidesstattlichen Versicherungen bei der Zwangsvollstreckung (Offenbarungseid) (es sei denn, ein Abgeordneter wird bei der Begehung einer strafbaren Handlung oder im

¹⁵ In Artikel 28 der Bayerischen Verfassung ist Folgendes vorgesehen:

„(1) Kein Mitglied des Landtags kann ohne dessen Genehmigung während der Tagung wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen oder verhaftet werden, es sei denn, dass es bei Ausübung der Tat oder spätestens im Laufe des folgenden Tages festgenommen worden ist.

(2) Die gleiche Genehmigung ist erforderlich, wenn der Abgeordnete anderweitig in seiner persönlichen Freiheit beschränkt und dadurch in der Ausübung seines Abgeordnetenberufes beeinträchtigt wird.

(3) Jedes Strafverfahren gegen ein Mitglied des Landtags und jede Haft oder sonstige Beschränkung seiner persönlichen Freiheit wird auf Verlangen des Landtags für die Dauer der Tagung aufgehoben. Ein solches Verlangen kann jedoch nicht gestellt werden, wenn der Abgeordnete eines unpolitischen Verbrechens bezichtigt wird. Ob dieser Fall vorliegt, entscheidet der Landtag.“

Nach Artikel 48 der Landesverfassung von Nordrhein-Westfalen sind unter anderem die Durchführung von Verfahren gegen ein Mitglied des Landtags wegen Straftaten und der Vollzug von Durchsuchungen und Beschlagnahmen in solchen Verfahren genehmigungspflichtig.

Artikel 58 (Immunität) der Verfassung des Landes Brandenburg enthält die folgende Bestimmung:

„Jede Strafverfolgungsmaßnahme gegen einen Abgeordneten, jede Haft und jede sonstige Beschränkung seiner persönlichen Freiheit sind auf Verlangen des Landtages aufzuheben, wenn durch sie die parlamentarische Arbeit des Landtages beeinträchtigt wird.“

Die näheren Einzelheiten und die weiteren genehmigungspflichtigen Fälle sind in den meisten Ländern in entsprechenden Richtlinien oder Bekanntmachungen zur Immunität von Mitgliedern der gesetzgebenden Körperschaften geregelt.

Laufe des folgenden Tages festgenommen)¹⁶. Die Staatsanwaltschaften und Gerichte richten ihre Anträge auf dem Dienstweg an den Bundesminister der Justiz, der sie dem Präsidenten des Bundestags mit der Bitte vorlegt, eine Entscheidung darüber herbeizuführen, ob die Genehmigung zur Strafverfolgung der Person oder zur Durchführung sonstiger beabsichtigter Maßnahmen erteilt wird (Gläubiger können ihren Antrag unmittelbar an den Bundestag richten). Der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung bereitet die Entscheidung des Bundestags durch Vorlage einer Empfehlung vor. Dies geschieht normalerweise bei der nächsten regulären Sitzung des Ausschusses. Zur Vereinfachung des Verfahrens ist der Ausschuss berechtigt, bei Verkehrsdelikten und geringfügigen Vergehen eine vorläufige Entscheidung zu treffen.

71. Zur Durchführung eines staatsanwaltlichen Ermittlungsverfahrens in einer Strafsache ist die Genehmigung ist zunächst nicht erforderlich. Zu Beginn jeder Legislaturperiode erteilt der Bundestag die bis zum Ende der Legislaturperiode geltende Genehmigung zur Durchführung von Ermittlungsverfahren, von der lediglich Fälle von beleidigenden Aussagen politischer Natur ausgenommen sind. Dem Präsidenten und, soweit nicht Gründe der Wahrheitsfindung entgegenstehen, dem betroffenen Abgeordneten ist vor der Einleitung derartiger Maßnahmen davon Mitteilung zu machen. Das Ermittlungsverfahren darf frühestens 48 Stunden nach der Mitteilung eingeleitet werden. Eine Verhaftung (oder sonstige freiheitsbeschränkende Maßnahme oder der Erlass eines Vorführungsbefehls) oder die Einleitung eines Strafverfahrens ist durch die Entscheidung zu Beginn der Legislaturbehörde nicht abgedeckt, sondern erfordert – wie oben beschrieben - eine besondere Genehmigung. Die Vollstreckung eines Urteils bedarf einer zweiten Genehmigung. Bei seiner Entscheidung darf der Bundestag nicht in eine Beweiswürdigung eintreten oder in ein schwebendes Verfahren eingreifen, bei dem es um die Feststellung von Recht oder Unrecht, Schuld oder Nichtschuld geht (Grundsatz 4 der Grundsätze in Immunitätsangelegenheiten). Dies gilt auch für die Länder.
72. Nach den seit 1976 verfügbaren Daten wird die Immunität im Bundestag in der Praxis regelmäßig aufgehoben, wenn die fragliche Angelegenheit sich nicht auf Äußerungen im politischen Raum bezieht. Beispielsweise wurde im Zeitraum von 1994 bis 1998 (22 Anträge betreffend 15 Abgeordnete) die Immunität für alle Disziplinarverfahren (2), für alle Verfahren in Bezug auf Verkehrsstraftaten (2) und für alle Verfahren, die sich auf allgemeine Straftaten bezogen (11), aufgehoben. Keiner dieser Fälle betraf Korruption. Im Zeitraum von 1976-1998 wurde gegen keinen Abgeordneten eine Freiheitsstrafe

¹⁶ Die einzelnen Fälle sind in den „Grundsätzen in Immunitätsangelegenheiten“ aufgezählt, die als Anlage zur Geschäftsordnung des Bundestages Bestandteil des geltenden Parlamentsrechts sind.

oder sonstige freiheitsbeschränkende Maßnahme angeordnet. Das GET hat sich hinsichtlich der Länder nicht weiter mit den Einzelheiten beschäftigt.

73. Was die diplomatische Immunität anbelangt, ist dem Auswärtigen Amt kein Fall bekannt, in dem es überzeugendes Beweismaterial dafür gab, dass ein deutscher Diplomat Korruptionshandlungen in dem Staat begangen hat, in dem er über diplomatische Immunität verfügte.

III. ANALYSE

a. Allgemeine Antikorruptionspolitik

74. Deutschland erkennt, dass Korruption ein wirkliches Phänomen und in manchen Bereichen ein echtes Problem ist, insbesondere in der Bauwirtschaft und im Gesundheitssektor (pharmazeutische Industrie). Dies kommt auch in den Zahlen zum Ausdruck, die während des Besuchs zur Verfügung gestellt wurden. Ob diese Zahlen Ausdruck einer zunehmenden Korruptionsrate, einer stärkeren Sensibilisierung (und Wahrnehmung durch die Öffentlichkeit) oder steigender Effizienz der Verfolgungsbehörden sind, sei dahingestellt. Das GET geht jedenfalls davon aus, dass sie zusammen mit den verschiedenen bisher beschlossenen Antikorruptionsmaßnahmen und insbesondere dem Umfang an Forschungsarbeiten und Daten Ausdruck eines deutlichen Willens sind, Korruption nicht zu tolerieren.
75. Es sind verschiedene qualitative und quantitative Untersuchungen, sektorspezifisch oder -unspezifisch, durchgeführt worden, um die Gründe zu analysieren, aus denen Korruptionshandlungen begangen werden und eine Verstrickung in Korruptionsbeziehungen erfolgt, gefährdete Sektoren zu ermitteln und mögliche Gefahren zu erkennen (einschließlich Verbindungen zur organisierten Kriminalität). Auf Bundes- und Länderebene werden sowohl strategische als auch operationelle Analysen durchgeführt. An ihnen wirken viele Akteure und Praktiker mit, und sie beinhalten unmittelbare empirische Umfragen bei den Strafverfolgungsbehörden. Das GET war beeindruckt davon, dass Forschungsarbeiten und Statistiken von hoher Qualität für die Untersuchung der Korruption allgemein zur Verfügung stehen; dies ist von grundsätzlicher Bedeutung, wenn es um die Gestaltung der Politik in diesem Bereich geht. Das Team möchte hier lediglich auf einige Schwierigkeiten hinweisen, die das BKA bei der Zusammenstellung der Daten der Justizbehörden zum Gesamtbild der Korruptionslage hat, da das zur Erörterung dieses Themas geplante interministerielle Treffen mehrfach verschoben wur-

de¹⁷.

76. Besonderes Augenmerk liegt auf der Prävention als kostengünstigem Weg zur Korruptionsbekämpfung sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene. Die Bundesrichtlinie ist anscheinend ein sehr nützliches Instrument, in welchem gute Praktiken für die Korruptionsprävention und für das Aufspüren von Korruption zusammengefasst sind. Einige Länder scheinen besonders aktiv zu sein, insbesondere Berlin, wo im Dialog zwischen den Einrichtungen Fälle analysiert und Erfahrungswerte in konkrete Präventionsmaßnahmen umgesetzt werden. Das GET war von den Bemühungen zur Korruptionsprävention sehr beeindruckt. In manchen Ländern wird diese Präventionsarbeit zum einem großen Teil von den Staatsanwaltschaften geleistet. Das GET erkennt zwar an, dass die Strafverfolgung Hauptaufgabe der Staatsanwälte bleiben muss, hält es aber dennoch für prüfenswert, die Staatsanwaltschaften auch in anderen Ländern in die Präventionsmaßnahmen mit einzubeziehen.
77. Nach dem föderativen Aufbau Deutschlands fallen viele Aufgaben den Ländern zu. Aus dieser Situation heraus ergeben sich zum Teil Probleme in Bezug auf die Einheitlichkeit der Anti-Korruptionsinitiativen im gesamten Bundesgebiet. Die Bundesrichtlinie, regelmäßige Konferenzen der Innen- oder Justizminister, der Jahresbericht des BKA und der neue periodische Sicherheitsbericht sind Initiativen, die zu einem gewissen Grad an Harmonisierung beitragen. Das GET hat mit Interesse zur Kenntnis genommen, dass Mechanismen implementiert worden sind, um die Korruptionsbekämpfung zu koordinieren. Die Einbeziehung der Länder und kommunalen Spitzenverbände in die Diskussion aller Aspekte der Korruptionsprävention ist ein weiterer Schritt auf dem Weg zur einheitlichen Handhabung dieses komplexen Gebietes.
78. Wie dem GET mitgeteilt wurde, ist es schwierig, eine vollständige Gesamtübersicht über die bestehenden Initiativen zu erstellen. Eine solche Übersicht würde vielleicht den unmittelbaren Erfahrungsaustausch zwischen den verschiedenen Länderbehörden erleichtern, wenn es darum geht, Spezialeinheiten bei den Staatsanwaltschaften oder der Polizei, miteinander verbundene Strafverfolgungsorgane, Verfahren für die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den Einrichtungen, Prüfgruppen und Antikorruptionsvorschriften in der Verwaltung usw. zu schaffen. Der Bericht über das bereits beschriebene „Präventions- und Bekämpfungskonzept Korruption“, der augenblicklich aktualisiert wird, wird aber die von Bund und Ländern ergriffenen Maßnahmen zur Korruptionsprävention und –bekämpfung zusammenstellen. Das GET

¹⁷ Siehe BKA Lagebild Korruption 1999, S. 17.

ist der Auffassung, dass eine solche Gesamtübersicht nützlich sein könnte. Ihm ist insbesondere aufgefallen, dass die neuen Länder nur sehr selten erwähnt sind, wenn z.B. von den bestehenden speziellen Initiativen der Polizei- und Strafverfolgungsbehörden die Rede ist. Das GET hat auch festgestellt, dass Fachleute aus der Praxis, mit denen das GET im Verlauf des Besuchs zusammentraf, bisweilen über die Lage in anderen Bundesländern nichts wussten, obwohl sie nach Auskunft der deutschen Behörden infolge abgestimmter länderübergreifender Ermittlungsmaßnahmen und bundesweiter Treffen zum Erfahrungsaustausch allgemein gut darüber informiert sind, was andere Länder machen.

79. Das GET begrüßte deshalb die Erarbeitung zusammenfassender Darstellungen der in Deutschland ergriffenen Anti-Korruptionsmaßnahmen und empfiehlt die regelmäßige Aktualisierung und Verbreitung dieser Darstellungen. Im Hinblick darauf sollten Mechanismen entwickelt werden, die sicherstellen, dass Anti-Korruptionsinitiativen auf Bundes- und Länderebene in geeigneter Weise weiterverfolgt werden, und diesen sollte auch die Möglichkeit eingeräumt werden, Empfehlungen für Verbesserungen zu geben.

b. Einrichtungen, Organe und Stellen, die mit der Prävention, Untersuchung, Verfolgung und Aburteilung von Korruptionsstraftaten befasst sind

b1. Polizei, Staatsanwaltschaften und Gerichte

80. Im allgemeinen scheinen die Strafverfolgungsbehörden über ausreichende Mittel zu verfügen. Von den Vertretern, mit denen das GET gesprochen hat, hat keiner über mangelnde Personal- oder Sachmittel geklagt, und es gibt keinen großen Rückstand bei der Fallbearbeitung. Aus den statistischen Angaben über die Arbeit von Schwerpunktstaatsanwaltschaften, die dem GET übergeben wurden, geht hervor, dass wirksam gearbeitet wird. Spezialisierung und multidisziplinäres Vorgehen scheinen zu Erfolgen in Bezug auf Aufdeckung und Verurteilungen zu führen. Wegen der Schwierigkeit der Beschaffung einer Gesamtübersicht über die Organisation der Antikorruptionsstellen auf der Ebene unterhalb der Länder ist schwer festzustellen, wo es Unzulänglichkeiten in Bezug auf spezielle/multidisziplinäre Organe der Korruptionsbekämpfung bei der Polizei oder den Strafverfolgungsbehörden gibt. Die derzeitigen Möglichkeiten der Abgabe eines Falls an eine hinreichend erfahrene Staatsanwaltschaft oder ein entsprechendes Gericht gleichen etwaige Mängel aus. Manchmal gibt es eine Spezialisierung zwar bei den Staatsanwaltschaften, nicht aber auf der entsprechenden Ebene der

Polizeibehörden (z.B. in Köln); dies scheint einige Schwierigkeiten zu verursachen. Nach Meinung des GET sollte es mit Hilfe der oben empfohlenen Mechanismen zur Weiterverfolgung möglich sein, derartigen Problemen Rechnung zu tragen und gegebenenfalls für die nötige Förderung der Spezialisierung und Ausbildung zu sorgen.

81. Das GET hatte einen ziemlich positiven Eindruck vom Dialog zwischen den Einrichtungen in Deutschland. Doch die teilweise mangelnde zentrale Koordinierung scheint zu verhindern, dass positive Initiativen auf der Ebene bestimmter Bundesorgane oder bestimmter Länder, deren Nützlichkeit und Wert sich in Deutschland oder anderswo bereits erwiesen hat, in größerem Umfang berücksichtigt werden; dies trifft z.B. auf die Förderung besonders kostengünstig erscheinender Präventionsmaßnahmen zu (wie bei den Bemühungen der Antikorruptionsstelle des BKA beim Aufbau von Kontakten zu neuen Partnern und dem Beispiel der Mitwirkung der Berliner Staatsanwaltschaft bei der Prävention).
82. Die aktuelle Diskussion in Deutschland über die Möglichkeiten der Verbesserung der Arbeitsweise der Justiz in ihrer Gesamtheit (einschließlich der Staatsanwälte) war dem GET bekannt. Das GET hielt es für ratsam, diese Frage nicht näher zu untersuchen, da nach einem so kurzen Evaluierungsbesuch keine definitiven Schlussfolgerungen gezogen werden können. Nach Meinung des GET scheint sich die direkte politische Kontrolle in konkreten Fällen, die von Staatsanwälten bearbeitet werden, in Grenzen zu halten, und es scheint hinreichende Garantien zu geben (es gibt Bedingungen für die Erteilung von Weisungen, ebenso für Rechtsbehelfe gegen Weisungen, Kriterien für die Geschäftsverteilung unter den Staatsanwälten, das Legalitätsprinzip usw.). Das GET hat festgestellt, dass in vier von sechzehn Ländern die Generalstaatsanwälte immer noch politische Beamte sind. Im Grundsatz kann es gegen die Fachaufsicht über Staatsanwaltschaften auch in Korruptionssachen keine Einwände geben, solange es keine ungebührliche Einflussnahme gibt, die eine objektive Sachbehandlung behindern könnte.
83. Das GET hat zur Kenntnis genommen, dass Einzelfallweisungen nach Angaben der deutschen Behörden in der Praxis ohnehin die absolute Ausnahme darstellen; diese Behörden wiesen auch darauf hin, dass nicht belegt sei, dass ungebührliche Einflussnahmen auf die Ausübung staatsanwaltschaftlicher Befugnisse durch eine Stärkung der Unabhängigkeit der Staatsanwälte verhindert werden könnte. Allerdings hat das GET auch zur Kenntnis genommen, dass die Frage der politischen Einflussnahme in den Massenmedien Kritik ausgelöst hat und dass die öffentliche Wahrnehmung von der Unabhängigkeit der Staatsanwälte ein wichtiger Faktor ist. In diesem Zusammen-

hang nahm das GET zur Kenntnis, dass sich der nordrhein-westfälische Justizminister persönlich und öffentlich verpflichtet hat, keine Einzelfallweisungen mehr zu erteilen, um so das Vertrauen der Öffentlichkeit zu stärken.

84. Um sicherzustellen, dass die Möglichkeit einer unzulässigen politischen Einflussnahme auf Staatsanwälte in Korruptionssachen beseitigt wird, hat das GET empfohlen, die Unabhängigkeit der Strafverfolgungsbehörden bei der Bearbeitung von Korruptionssachen sicherzustellen und das Risiko einer ungebührlichen Einflussnahme auf die Ausübung staatsanwaltlicher Befugnisse so weit wie möglich auszuschließen. In diesem Zusammenhang sollten die deutschen Behörden erwägen, die Stellung der Generalstaatsanwälte als politische Beamte in den wenigen Ländern abzuschaffen, in denen es diesen Status noch gibt.
85. Was Richter und Gerichte angeht, so hat die empirische Forschung ergeben, dass es nur eine geringe Korruptionswahrnehmung gibt (siehe Anhang 2). Größere Kontroversen gibt es z.Zt. nur in Bezug auf den Wunsch der Justiz nach größerer (administrativer/finanzieller) Autonomie in der Geschäftsführung und in Bezug auf die Ernennung von Richtern, bei der politischen Akteuren bisweilen - wie bei Staatsanwälten - eine wichtige Verantwortung zukommt. Die Auswahlverfahren könnten hier transparenter sein und dem Richterstand selbst eine größere Rolle einräumen. So hat beispielsweise Nordrhein-Westfalen für die Einstellung neuer Mitarbeiter Auswahlkommissionen geschaffen, die ausschließlich aus Mitgliedern aus dem richterlichen oder staatsanwaltschaftlichen Dienst bestehen.

b2. Informationsquellen

86. Das GET war positiv beeindruckt von der Arbeit, die von der Polizei und den Justizbehörden sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht geleistet wird. Die verschiedenen Aufspürungsmechanismen, die eingerichtet worden sind, scheinen zufriedenstellend zu arbeiten. Das GET hat es in diesem Zusammenhang als sehr positiv bewertet, dass die Tendenz dahin geht, sachverständige Organe wie Rechnungshöfe und Kartellbehörden einzuschalten. Das GET hat auch festgestellt, dass von den Praktikern in Deutschland keine generellen Klagen über Schwierigkeiten bei der Beschaffung von Beweisen kamen, was in Korruptionssachen sonst ein Hauptproblem ist. Die bereits vorhandenen gesetzlichen Möglichkeiten scheinen im größtmöglichen Umfang genutzt zu werden.

87. Von den Strafverfolgungsbehörden wurde allerdings die fehlende Möglichkeit der Überwachung des Fernmeldeverkehrs in Korruptionssachen als größtes Defizit genannt. Die Möglichkeit der Überwachung könnte die Effizienz der Ermittlungen besonders in der Anfangsphase erhöhen und der Gefahr vorbeugen, dass Beweismaterial verschwindet. Das GET wies darauf hin, dass die Bedeutung von Überwachungsmaßnahmen nicht überschätzt werden sollte, da Straftäter, wenn solche Möglichkeiten zur Verfügung stehen, wahrscheinlich zu Gegenmaßnahmen greifen würden (z.B. häufiges Ändern von Telefonnummern). Gleichwohl würde das bereits bestehende Recht der Polizei, unter bestimmten gesetzlich geregelten Voraussetzungen Gespräche in privaten Räumen mit technischen Mitteln abzuhören, nur eine logische Fortsetzung erfahren, wenn das Abhören des Fernmeldeverkehrs erlaubt würde. Das GET wies ferner darauf in, dass Korruption im Allgemeinen das Ergebnis einer heimlichen Absprache ist, auf die aus Informationen und Verhaltensweisen verschiedener Art geschlossen werden muss.
88. Aus diesen Gründen empfahl das GET, die Möglichkeit der Überwachung des Fernmeldeverkehrs auf schwerwiegende Korruptionsdelikte auszudehnen.
89. Auf dem Gebiet des Zeugenschutzes scheint Deutschland über zufriedenstellende Maßnahmen zu verfügen. Die derzeitigen Regelungen gelten jedoch nur bei erheblicher Kriminalität, insbesondere, wenn Korruption mit Terrorismus oder organisierter Kriminalität in Zusammenhang steht (so das Gesetz zur Harmonisierung des Schutzes gefährdeter Zeugen (ZSHG)). Im Übrigen wäre die anonyme Zeugenaussage die einzige Möglichkeit, ein gewisses Maß an Schutz zu gewähren; diese Lösung könnte mit den Vorgaben der Europäischen Menschenrechtskonvention schwer zu vereinbaren sein.
90. Wenn Personen, die einer Straftat beschuldigt werden oder wegen einer Straftat angeklagt sind, die Behörden bei strafrechtlichen Ermittlungen unterstützen, kann dies strafmildernd berücksichtigt werden. Doch weder die Polizei noch die Staatsanwaltschaft ist befugt, in irgendeiner Weise zuzusichern, dass das Gericht tatsächlich bereit sein wird, die Strafe der zur Zusammenarbeit bereiten Person zu mildern. Einige der Gesprächspartner des GET brachten vor, dass es ohne eine solche Zusicherung oft sehr schwer oder sogar unmöglich sei, den Beschuldigten oder Angeklagten zur Mitwirkung bei den Ermittlungen zu bewegen. Letztendlich geht es darum, dass eine Person, die in Erwägung zieht, eine Korruptionsvereinbarung zu enthüllen und sich somit selbst der Gefahr einer strafrechtlichen Verfolgung oder Bestrafung auszusetzen, in die

Lage versetzt werden sollte, mit einiger Sicherheit einschätzen zu können, welchen Vorteil sie durch ihre Zusammenarbeit mit den Behörden erlangen kann. Das GET hörte einige Vorschläge zur Lösung dieses Problems, z.B. eine verbindlich vorgeschriebene Strafmilderung in Fällen dieser Art oder die Befugnis des Staatsanwalts, gegen Personen, die die Ermittlungen unterstützen, wegen einer weniger schweren Straftat Anklage zu erheben, oder eine Bestimmung, die das Gericht an die vom Staatsanwalt im Höchstfall beantragte Strafe bindet. Das GET wurde allerdings darauf aufmerksam gemacht, dass diese Lösungen mit wesentlichen verfassungsrechtlichen Grundsätzen des Richtervorbehalts (Art. 92 GG) und der richterlichen Unabhängigkeit (Art. 97 GG) kollidieren könnten.

91. Das GET stimmte jedoch der Auffassung zu, die mehrfach unterstrichen und durch bereits bestehende gleichartige Vorschläge¹⁸ bestätigt wurde, dass Regelungen in Betracht gezogen werden sollten, damit die Polizei und/oder die Staatsanwaltschaft unter Beteiligung des Gerichts Absprachen über den Ausgang von Korruptionsverfahren treffen können, wenn der Beschuldigte oder Angeklagte sich zur Zusammenarbeit mit den Behörden bereit erklärt. Aus diesen Gründen hat das GET den deutschen Behörden empfohlen, die vorhandenen Vorschläge weiter zu erwägen.
92. Nach der Bundesrichtlinie sind Bundesbehörden verpflichtet, in Fällen eines begründeten Verdachts von Korruptionsstraftaten die Polizei oder die Staatsanwaltschaft zu unterrichten. Ähnliche Vorschriften gelten zumindest in einigen Ländern. Amtsträger sind daher verpflichtet, ihren Vorgesetzten zu unterrichten und nicht unmittelbar die Polizei oder Staatsanwaltschaft. Wenn keine Reaktion erfolgt, kann sich der Amtsträger im Wege der Remonstration an den nächsthöheren Vorgesetzten wenden, und der interne Ansprechpartner zur Korruptionsbekämpfung ist ein wertvoller Ratgeber bei Fragen in Bezug auf die Behandlung konkreter Korruptionsfälle. Allerdings kamen Bedenken auf wegen der möglichen Einleitung eines Disziplinarverfahrens gegen einen Amtsträger, der gegen die interne Anzeigepflicht verstoßen hat. Die abschreckende Wirkung möglicher Disziplinarmaßnahmen könnte folglich unter bestimmten Umständen die Korruptionsermittlung behindern (z.B. wenn der Arbeitsbereich des jeweiligen Amtsträgers von Korruption betroffen ist). Dies könnte erklären, warum eine Reihe von Hinweisen an die Strafverfolgungsbehörden von Personen stammen, die anonym bleiben möchten. Im Lichte dieser Erwägungen empfahl das GET den deutschen Behörden, Disziplinarmaßnahmen nicht auf einen Beamten anzuwenden, der – unter Verletzung der internen Anzeigepflichten – einen begründeten Korruptionsverdacht unmittelbar der Poli-

¹⁸ Siehe BKA Lagebild Korruption 1999, S. 49-50, und Prof. Döllings Arbeit (Fußnote 17), S 112.

zei oder Staatsanwaltschaft anzeigt.

c. Andere an der Korruptionsbekämpfung beteiligte Einrichtungen

93. Die Anstrengungen, die die deutsche Regierung in letzter Zeit zur Bekämpfung der Korruption im privaten Sektor unternommen hat, wurden sowohl von der Handelskammer als auch von Transparency International sehr positiv beurteilt, da sie die Wirtschaft zur Überprüfung ihrer Praktiken veranlasst hätten. TI kritisierte allerdings, dass für Unternehmen eine strafrechtliche Verantwortlichkeit nicht vorgesehen sei, und war der Auffassung, das Ordnungswidrigkeitengesetz stelle kein wirksames Äquivalent für die strafrechtliche Verantwortlichkeit dar und die dort vorgesehenen Höchststrafen seien noch zu niedrig. Die deutschen Behörden sind dagegen der Meinung, dass die geltende Regelung nach internationalen Rechtsinstrumenten zulässig sei und dass Geldbußen in Höhe von 1 Million DM (oder mehr) das Verhalten von Unternehmen durchaus beeinflussen könnten, insbesondere da sie mit immer kleineren Gewinnspannen operieren müssten.
94. Was das öffentliche Beschaffungswesen angeht, so war das GET der Meinung, dass das Fehlen einer zentralen Aufsichtsbehörde zum Teil durch andere sektorale Kontrollmechanismen ausgeglichen wird (z.B. das gut entwickelte System des Verteidigungsministeriums). GRECO wies diesbezüglich - im Lichte der Erfahrungen in vergleichbaren Fällen – darauf hin, dass es wichtig ist, solche Kontrollmechanismen mit angemessenen Untersuchungs- und Prüfungs Kompetenzen zu versehen. Wie aus einigen Quellen zu hören war, sind die Vergabevorschriften auch an sich nicht zu beanstanden, aber auf ihre Einhaltung werde aus Gründen der Eilbedürftigkeit, oder weil örtliche Industrie und Arbeitsplätze geschützt werden müssen, nicht immer streng genug geachtet. Zu diesem Problem haben sich der Bundesrechnungshof und der Rechnungshof des Landes Berlin geäußert. Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 2000 festgestellt, es könne davon ausgegangen werden, dass es noch immer häufig vorkomme, dass der allgemeine Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung (für alle Aufträge unterhalb des Schwellenwerts, der eine europaweite Ausschreibung erfordert) nicht eingehalten werde.
95. Im Zeitpunkt des Besuchs des GET wurde an einem Vorschlag gearbeitet, unter der Verantwortung der Bundeswirtschaftsverwaltung ein Bundesregister nicht vertrauenswürdiger Unternehmen einzurichten. Dieser Vorschlag wurde von den meisten Gesprächspartnern des GET begrüßt, auch wenn zum Teil Bedenken geäußert wurden

wegen der sehr harten Folgen für auf öffentliche Aufträge angewiesene Unternehmen und der Notwendigkeit, ein solches Register neutral zu verwalten (d.h. nicht durch den Staat oder die Wirtschaft). Da das öffentliche Beschaffungswesen in Deutschland ein gefährdeter Bereich bleibt, hält das GET ein solches Register trotz allem für ein nützliches Instrument, auch wenn die darin enthaltenen Angaben eher als Information über die Vergangenheit angesehen werden sollten als Unternehmen für alle Zeiten auszuschließen. Nach Meinung des GET könnte es auch ein Ausgleich dafür sein, dass es keine zentrale öffentliche Beschaffungsbehörde gibt. Wie TI festgestellt hat, kann die Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention aus dem Jahr 1998 ohne ein solches Register nicht voll wirksam werden. Staatsanwälte sprachen von ihrem Gefühl der Frustration, weil Pharmaunternehmen, die sie mit Erfolg wegen Korruption strafrechtlich verfolgt hätten, später in Nachbarländern wegen Begehung gleichartiger Straftaten aufgefallen seien. Klar ist, dass dieses Problem nicht von Deutschland allein gelöst werden kann, sondern deutlich zeigt, dass ein umfassenderes internationales Register nötig ist.

96. Vor diesem Hintergrund hat das GET empfohlen, für die Einhaltung der Vergabevorschriften auch in den Fällen zu sorgen, die unter dem Schwellenwert für eine europaweite Ausschreibung liegen, und die gesetzliche Grundlage für ein zentrales Register auf Bundesebene („schwarze Liste“) für Unternehmen zu schaffen, die sich zuvor bei Angeboten für öffentliche Aufträge als nicht vertrauenswürdig erwiesen haben.
97. Das GET hat sich gefragt, ob die Gruppe der hohen Beamten durch das Zusammenreffen bestimmter Faktoren nicht besonders korruptionsgefährdet ist. Das GET hat festgestellt, dass Amtsträger keine Angaben in Bezug auf ihr Einkommen (außer für steuerliche Zwecke und im Rahmen einer Nebentätigkeit) oder ihr Vermögen zu machen brauchen, da eine solche Pflicht dem deutschen Verfassungs- und Datenschutzrecht widersprechen würde. Das GET hat von T.I. gehört, dass man in Deutschland beunruhigt ist über Fälle von ehemaligen Amtsträgern, die eine Beschäftigung bei Unternehmen oder Personen annehmen, mit denen sie als Amtsträger zu tun hatten. Dass bestimmte hohe Amtsträger politische Beamte sind, bindet sie auch in der Praxis in ein besonderes Verhältnis zu ihrem Minister ein (insbesondere in Fragen der Verantwortlichkeit). Dem GET wurde abschließend mitgeteilt, dass ein Teil der Pflichten, mit denen Interessenkonflikte verhindert werden sollen, nicht für ehemalige Beamte besteht, die auf eigenen Antrag entlassen worden sind oder deren Beamtenverhältnis wegen Verfehlungen kraft Gesetzes oder im Wege eines Disziplinarverfahrens beendet worden ist. Im Ergebnis hat das GET festgestellt, dass es zwar eine Reihe von Kon-

trollmechanismen gibt, aber gleichwohl noch Raum ist für Verbesserungen zur verstärkten Kontrolle in Bezug auf alle hohen Amtsträger.

98. Was die für Abgeordnete geltenden Regeln angeht, so hat es keine Beweise für Korruptionsfälle innerhalb des Bundestags gegeben. In Anbetracht von Situationen, die sich bereits in anderen Parlamenten ergeben haben, erscheinen jedoch die Sanktionen relativ schwach. Im Falle eines Verstoßes gegen die Regeln kann der Präsident eine Drucksache mit seinen Feststellungen veröffentlichen; dies ist die einzige Sanktion. Im Falle einer Verurteilung wegen Bestechung bzw. Bestechlichkeit würde der Abgeordnete nicht aus dem Parlament ausgeschlossen (da die Mindeststrafe unter einem Jahr liegt). Dies ist ein schwieriges Feld, und da es keine praktischen Probleme gibt, sieht das GET von einer Empfehlung in dieser Angelegenheit ab. Gleichwohl merkt es an, dass die zuständigen Behörden in Deutschland mit Blick auf die Zukunft in Erwägung ziehen könnten, zur Sicherstellung der Unabhängigkeit der Abgeordneten abschreckendere Sanktionen einzuführen.
99. Das GET war erfreut über die wirksame Rolle der Medien und der nichtstaatlichen Organisationen in Deutschland. Heikle Korruptionsfälle scheinen von den Medien eingehend, wenn auch, wie während des Besuchs gesagt wurde, nicht immer genau verfolgt zu werden. Sachkundige Organe und Organisationen wie z.B. Transparency International haben ihrerseits ihr starkes Engagement und die Fähigkeit bewiesen, sich für Verbesserungen einzusetzen.
100. Das GET begrüßte, dass auf Bundes- und Länderebene zunehmend sachverständige Stellen wie Rechnungshöfe und Kartellbehörden eingeschaltet werden. Die traditionell mit der Korruptionsbekämpfung befassten Behörden sollten aus dem zunehmenden Dialog Informationen gewinnen, die für die Aufdeckung von Korruption nützlich sind, und Fachwissen beziehen für die Bearbeitung konkreter Fälle. Der Dialog sollte auch zu einer stärkeren Sensibilisierung dieser Organe für die Probleme und die Notwendigkeit der Korruptionsbekämpfung führen. Das GET war der Auffassung, dass zur weiteren Förderung der Aufdeckung von Korruption ernsthaft zu erwägen ist, Rechnungshöfen die Befugnis zu erteilen, die Strafverfolgung anzuregen.
101. Abschließend nahm das GET zur Kenntnis, dass nach den Rechtsvorschriften Nordrhein-Westfalens kommunale Rechnungsprüfer nicht dasselbe Maß an Unabhängigkeit genießen wie der Bundesrechnungshof und die Landesrechnungshöfe. So ist z.B. für die Beschäftigungsbedingungen und die Gehälter kommunaler Rechnungsprüfer der

Stadtdirektor zuständig. Das GET stellte fest, dass diese Situation möglicherweise einer weiteren Prüfung bedarf.

d. Immunitäten

102. Immunität genießen nur die Mitglieder des Bundestags und der sechzehn Landesparlamente. Nach den Auskünften, die dem GET erteilt wurden, scheint Immunität kein Hindernis für die Untersuchung von Straftaten zu sein, die von Abgeordneten begangen wurden, zumindest nicht auf der Ebene des Bundestags, wo die Hauptinteressen liegen könnten. Der zuständige Ausschuss prüft den ihm vorgelegten Fall nicht dem Grunde nach, und das GET hat festgestellt, dass die Zahl der Fälle, in denen die Immunität durch den Bundestag nicht aufgehoben wurde, in den letzten Jahren auf dem niedrigsten Stand war; außerdem wurde die Immunität in Strafsachen systematisch aufgehoben. Wahrscheinlich würde die Immunität aufgehoben werden, wenn gegen einen Abgeordneten ein Korruptionsverdacht bestünde, wenngleich die meisten bisherigen Fälle nicht mit Korruption in Zusammenhang standen. Zur Einleitung von Vorermittlungen bedarf es auch nicht einer Erlaubnis durch den Bundestag oder den zuständigen Bundestagsausschuss. In Anbetracht der Gefahr von Indiskretionen, wie sie bereits vorgekommen sind, sowie der möglichen Folgen (im Hinblick auf das Verschwinden von Beweismaterial noch vor Beginn der Ermittlungen) hat das GET aber auch Bedenken darüber geäußert, dass die derzeitige Regelung nebeneinander vorsieht, dass die Ermittlungen frühestens 48 Stunden nach Unterrichtung des Bundestags durch den Staatsanwalt eingeleitet werden dürfen und der betreffende Abgeordnete zu unterrichten ist (grundsätzlich nur soweit dies den Prozess der Wahrheitsfindung nicht behindert). Wie bereits gesagt wurde, sind Abhörmaßnahmen gegen einen Abgeordneten nicht möglich (es sei denn, er ist Beschuldigter).

IV. SCHLUSSFOLGERUNGEN

103. Korruption ist in Deutschland seit Anfang der 90er Jahre vermehrt vorgekommen und wahrgenommen worden, und das GET hat mit Befriedigung zu Kenntnis genommen, dass die Behörden auf diese Herausforderung positiv reagiert haben. Das System der Strafverfolgung arbeitet insgesamt effektiv, sowohl was Korruption im öffentlichen Sektor als auch im privaten Sektor angeht. Den Staatsanwaltschaften in den Hauptballungsgebieten fließen beträchtliche Mittel zu, und sie haben Zugang zu Fachwissen in den Bereichen Rechnungslegung und Finanzwesen, was für die Bekämpfung von Wirtschaftskriminalität entscheidend ist. Die präventive Arbeit wird auch sehr ernst ge-

nommen, und die Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention aus dem Jahr 1998 ist ein wichtiger Schritt in diesem Bereich. Die empirische Forschung (einschließlich statistischer Daten und vertiefender Untersuchungen) ist von hoher Qualität. Das GET war auch erfreut über die weitgehend positiven Reaktionen aus den Medien, dem privaten Sektor und den nichtstaatlichen Organisationen, die sich als wirksame Aufpasser erwiesen haben.

104. Das GET stellte fest, dass es trotz aller erhältlichen Untersuchungen und Veröffentlichungen schwierig ist, sich eine Gesamtübersicht über die in Deutschland getroffenen Anti-Korruptionsmaßnahmen zu verschaffen. Dies ist zwar zum Teil Folge des föderativen Staatsaufbaus, doch nach Meinung des GET könnten Schritte unternommen werden, um einen intensiveren Austausch guter Praktiken sicherzustellen. Darüber hinaus erschienen einige Verbesserungen nötig, um die Sammlung von Informationen/Beweismaterial zu erleichtern, die Kontrolle über öffentliche Ausschreibungen zu verstärken und die laufende Reform zugunsten der gesetzlich verankerten Unabhängigkeit der Justiz zum Abschluss zu bringen. Das GET stellte ferner fest, dass es wichtig ist, Disziplinarverfahren gegen Amtsträger zu vermeiden, die Korruptionsverdachtsfälle unmittelbar den Strafverfolgungsbehörden anzeigen. Abschließend wies es auch darauf hin, dass es hilfreich ist, die Kontrolle über bestimmte Arten von öffentlichen Aufgaben weiter zu verstärken.

105. In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen hat GRECO Deutschland folgendes empfohlen:
 - i. Zusammenfassende Darstellungen über alle in Deutschland ergriffenen Anti-Korruptions-Maßnahmen regelmäßig zu aktualisieren und zu verbreiten. Im Hinblick darauf sollten Mechanismen entwickelt werden, die sicherstellen, dass Anti-Korruptionsinitiativen auf Bundes- und Länderebene in geeigneter Weise weiterverfolgt werden, und diesen sollte auch die Möglichkeit eingeräumt werden, Empfehlungen für Verbesserungen geben;

 - ii. die Unabhängigkeit der Strafverfolgungsbehörden bei der Bearbeitung von Korruptionsfällen sicherzustellen, wobei Risiken einer ungebührlichen Einflussnahme auf die Ausübung staatsanwaltlicher Befugnisse so weit wie möglich auszuschließen sind. In diesem Zusammenhang sollten die deutschen Behörden erwägen, die Stellung der Generalstaatsanwälte als politische Beamte in den wenigen Ländern abzuschaffen, in denen es diesen Status noch gibt;

- iii. die Möglichkeit der Überwachung des Fernmeldeverkehrs sollte auf schwerwiegende Korruptionsdelikte ausgedehnt werden;
 - iv. die vorhandenen Vorschläge zur Erreichung des Ziels, dass die Polizei und/oder die Staatsanwaltschaft unter Beteiligung des Gerichts Absprachen über den Ausgang von Korruptionsverfahren treffen kann, wenn der Beschuldigte oder Angeklagte sich zur Zusammenarbeit mit den Behörden bereit erklärt, weiter zu erwägen;
 - v. dass Disziplinarmaßnahmen nicht auf einen Amtsträger angewendet werden sollten, der – unter Verletzung interner Anzeigepflichten – einen begründeten Korruptionsverdacht unmittelbar der Polizei oder Staatsanwaltschaft anzeigt;
 - vi. für die Einhaltung der Vergabevorschriften auch in den Fällen zu sorgen, die unter dem Schwellenwert für eine europaweite Ausschreibung liegen, und die gesetzliche Grundlage für ein zentrales Register auf Bundesebene („schwarze Liste) für Unternehmen zu schaffen, die sich zuvor bei Angeboten für öffentliche Aufträge als nicht vertrauenswürdig erwiesen haben.
106. Darüber hinaus fordert GRECO die Behörden in Deutschland auf, den Bemerkungen der Sachverständigen im analytischen Teil dieses Berichts Rechnung zu tragen.
107. Abschließend fordert GRECO die deutschen Behörden nach Artikel 30 Absatz 2 der Verfahrensordnung auf, bis zum 31. Dezember 2003 einen Bericht über die Umsetzung der vorstehenden Empfehlungen vorzulegen.