



**GENERALDIREKTION I – RECHTLICHE ANGELEGENHEITEN
BÜRO FÜR STRAFRECHTSFRAGEN**

Straßburg, den 1. Juli 2005

Öffentlich
Greco Eval II Rep (2004) 10G

Zweiter Erhebungszeitraum

Erhebungsbericht über Deutschland

Verabschiedet durch GRECO
bei ihrer 24. Vollversammlung
(Straßburg, 27. Juni – 1. Juli 2005)

I. EINLEITUNG

1. Deutschland ist der achtzehnte GRECO-Mitgliedstaat, der im Rahmen des Zweiten Erhebungszeitraums evaluiert worden ist. Das GRECO-Evaluierungsteam (im Folgenden als "GET" bezeichnet) setzte sich zusammen aus den Herren Antoine MACDONNCHA, Rechtsberater, Dienststelle des Generalstaatsanwalts, Irland, William A. KEEFER, Stellvertretender Kommissar, Dienststelle für Innere Angelegenheiten, Zoll und Grenzschutz, Vereinigte Staaten von Amerika, und Atle ROALDSØY, Leitender Berater, Polizeiabteilung, Justizministerium, Norwegen. Das GET hat sich in der Zeit vom 13. bis zum 17. Dezember 2004 in Begleitung von zwei Mitgliedern des Europaratssekretariats in Deutschland aufgehalten. Vor dem Besuch haben die GET-Sachverständigen die Antworten auf den Erhebungsfragebogen (Dok. Greco Eval II (2004) 10E) und Kopien der einschlägigen Gesetze sowie weitere Unterlagen erhalten.

2. Das GET kam mit Beamten folgender Regierungsorganisationen zusammen:
 - a) In Berlin: Bundesministerium der Justiz, Bundesministerium der Finanzen und zwei Betriebsprüfer des Bundesamts für Finanzen; Bundesministerium des Innern: Referate für Korruptionsprävention, Sponsoring und öffentliche Aufträge, öffentliches Dienstrecht, Verhütung von Geldwäsche, Korruptionsprävention beim Bundesgrenzschutz, Bundeskriminalamt (BKA); Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit; Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen; Deutscher Städte- und Gemeindebund; Staatsanwaltschaft Berlin; Landeskriminalamt Berlin;
 - b) In Hannover: Innenministerium Niedersachsen; Staatsanwaltschaft Hannover; Generalstaatsanwaltschaft Celle; zwei Vorsitzende Richter von Wirtschaftsstrafkammern am Landgericht Hildesheim;
 - c) in Hamburg: Innenbehörde Hamburg und Dezernat Interne Ermittlungen; Staatsanwaltschaft Hamburg.

Außerdem hat das GET die Mitglieder folgender Nichtregierungseinrichtungen befragt: Universität Heidelberg, Compliance-Beauftragter der Deutschen Bahn AG, Bundesverband der Deutschen Industrie, Wirtschaftsprüferkammer, Verband der Beschäftigten der obersten und oberen Bundesbehörden, Transparency International, Presse.

3. Der Zweite Erhebungszeitraum läuft vom 1. Januar 2003 bis zum 31. Dezember 2005. Nach Artikel 10 Absatz 3 der GRECO-Satzung befasst sich das das Evaluierungsverfahren mit folgenden Themen:

- **Thema I – Erträge aus Korruptionsdelikten:** Leitlinien 4 (Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Korruptionsdelikten) und 19 (Verbindungen zwischen Korruption und Geldwäsche/Organisierter Kriminalität), ergänzt für die Mitglieder, die das Strafrechtsübereinkommen über Korruption (ETS-SEV 173) ratifiziert haben, durch Artikel 19 Absatz 3, Artikel 13 und 23 des Übereinkommens .
- **Thema II – Öffentliche Verwaltung und Korruption:** Leitlinien 9 (Öffentliche Verwaltung) und 10 (Amtsträger).
- **Themenkreis III – Juristische Personen und Korruption:** Leitlinien 5 (Juristische Personen) und 8 (steuerrechtliche Vorschriften), ergänzt für Mitglieder, die das Strafrechtsübereinkommen über Korruption (ETS-SEV 173) ratifiziert haben, durch Artikel 14, 18 und 19 Absatz 2 des Übereinkommens.

Deutschland hat das Strafrechtsübereinkommen über Korruption am 27. Januar 1999 gezeichnet, aber noch nicht ratifiziert.

4. Der vorliegende Bericht ist anhand der Antworten auf den Fragebogen und der beim Besuch in Deutschland bereitgestellten Informationen erarbeitet worden. Wichtigstes Ziel dieses Berichts ist es, die Wirksamkeit der von den deutschen Behörden verabschiedeten Maßnahmen zur Erfüllung der in Absatz 3 aufgeführten Bestimmungen zu evaluieren. Dieser Bericht beschreibt zunächst die Situation, der sich eine kritische Analyse anschließt. Die Schlussfolgerungen enthalten eine Liste der von GRECO angenommenen Empfehlungen an Deutschland, die dazu dienen, die Einhaltung der geprüften Bestimmungen weiter zu verbessern.

II. THEMENKREIS I – ERTRÄGE AUS KORRUPTIONSDELIKTEN

a. Beschreibung der Situation

Einziehung und andere Maßnahmen der Entziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten

5. In der deutschen Rechtsordnung gibt es mit der Einziehung und dem Verfall zwei Mechanismen für die Entziehung von Tatwerkzeugen und der Erträge aus Straftaten. Bei der Einziehung handelt es sich grundsätzlich – d.h. mit Ausnahme der Einziehung gemeingefährlicher Gegenstände – um eine Sanktion, deren Verhängung bei der Festsetzung einer Sanktion für eine Straftat in Betracht gezogen wird, die unter Verwendung der eingezogenen Werkzeuge begangen wurde. Beim Verfall handelt es sich nach der Rechtsprechung um eine Maßnahme *sui generis*, die bei der Festsetzung der Sanktion für die Straftat grundsätzlich nicht berücksichtigt wird. Die Einziehung oder der Verfall können bei allen Straftaten einschließlich der Korruptionsdelikte im Sinne des Strafrechtsübereinkommens über Korruption angeordnet werden. Diese Maßnahmen können auch selbstständig (*in rem*) verhängt werden, d.h. ohne dass eine strafrechtliche Verurteilung des Täters erfolgt.

6. Nach § 73 des Strafgesetzbuchs (im Folgenden: StGB) erstreckt sich der Verfall auf das Erlangte aus der rechtswidrigen Tat oder dessen Wert. Diese Erträge werden vom Täter, Anstifter oder Teilnehmer aufgrund gerichtlicher Anordnung eingefordert (§ 73 Abs. 1 und § 73a). Die Anordnung des Verfalls erstreckt sich auch auf mittelbare Gewinne („gezogene Nutzungen“, § 73 Abs. 2) aus der Straftat. Möglich ist zudem der „erweiterte“ Verfall (§ 73d): Das Gericht ordnet den erweiterten Verfall an, wenn die Umstände die Annahme rechtfertigen, dass Gegenstände oder Vermögenswerte für rechtswidrige Taten oder aus ihnen erlangt worden sind¹. Die Tatwerkzeuge und Gegenstände, die aus Straftaten hervorgebracht wurden, oder deren Wertersatz unterliegen der Einziehung (§ 74 Abs. 1 und § 74c Abs. 1). Die Einziehung setzt voraus, dass die Gegenstände dem Täter, Anstifter oder Teilnehmer gehören oder die Allgemeinheit gefährden.

¹ Die Vorschriften zum „erweiterten“ Verfall kommen hauptsächlich bei Straftaten, einschließlich der Bestechung und Bestechlichkeit (§ 338 StGB), zur Anwendung, die von organisierten kriminellen Vereinigungen oder von Personen mit "kriminellem Gebaren" begangen werden und in denen für die Herkunft der durch die Person erlangten Vermögenswerte keine andere als eine kriminelle Erklärung gibt.

7. Grundsätzlich gilt, dass die Vorschriften über den Verfall und die Einziehung auch gegenüber Dritten angewendet werden können, wenn die Straftat für einen Dritten und in seinem Interesse begangen wurde (§ 73 Abs. 3) oder in Fällen, wenn ein Dritter den Gegenstand zur Begehung der Straftat bereitgestellt hat oder aber Kenntnis davon hatte, dass die von ihm erlangten Vermögenswerte aus strafbaren Handlungen herrühren (§ 73 Abs. 4).
8. Eine Umkehrung der Beweislast ist bei der Einziehung und dem Verfall nicht zulässig. Aufgrund des Grundsatzes der Unschuldsvermutung und des Rechts auf Eigentum gestattet es die Verfassungsordnung in Deutschland nicht, eine Vermutungsregelung einzuführen, dass Gegenstände rechtswidrig erlangt worden sind. Aus diesem Grund, dies gilt auch im Fall des „erweiterten“ Verfalls, muss der Richter davon „überzeugt“ sein, dass die Gegenstände aus einer rechtswidrigen Tat erlangt wurden oder zur Begehung solcher Taten dienten.
9. Der Umfang des Erlangten und dessen Wert sowie die Höhe etwaiger Schadensersatzansprüche können geschätzt werden (§ 73b). Sämtliche Gegenstände und Erträge, die zur Begehung einer Straftat benutzt oder aus einer solchen erlangt wurden, unterliegen der Verfalls- oder Einziehungsanordnung, ohne dass die Möglichkeit besteht, die mit der Vorbereitung/Begehung der Tat verbundenen Kosten abzuziehen. Grundsätzlich gehen die eingezogenen Gegenstände an den Staat (§ 74e), sofern nicht die Verletzten aus der Tat Schadensersatzansprüche gestellt haben; in diesem Fall können die Erträge aus der Tat (oder ein Teil davon) als Entschädigung verwendet werden.

Einstweilige Maßnahmen: Beschlagnahme und Arrest

10. In §§ 111b bis 111k der Strafprozessordnung (im Folgenden: StPO) sind die einstweiligen Maßnahmen geregelt: Beschlagnahme und Arrest von Tatwerkzeugen und –erträgen. Nach diesen Vorschriften ist die Beschlagnahme möglich, um die vom Täter erlangten Erträge bei allen Straftaten einschließlich Korruptionsdelikten sicherzustellen. Das Eigentum kann sichergestellt werden, um die Vollstreckbarkeit künftiger gerichtlicher Entscheidungen zu gewährleisten, einschließlich des Verfalls und der Einziehung von Erträgen/Tatwerkzeugen, die – auch wenn nur mittelbar – aus der Begehung einer Straftat herrühren (einschließlich Korruptionsdelikten). Gegenstände können durch Beschlagnahme sichergestellt werden, „wenn Gründe für die Annahme vorhanden sind, dass die Voraussetzungen für ihren Verfall oder ihre Einziehung vorliegen“ (§ 111b Abs. 1). Es ist ebenfalls vorgesehen, dass der dingliche Arrest *in rem*

angeordnet werden kann, um die Vollstreckung von Schadensersatzansprüchen nach dem Zivilprozessrecht zu gewährleisten. Vorläufige Maßnahmen können für einen Zeitraum von sechs Monaten angeordnet werden, der auf neun Monate verlängert werden kann. Nach diesem Zeitraum ist die weitere Verlängerung nur möglich, wenn „dringende Gründe“ die Fortdauer rechtfertigen.

11. Beschlagnahme und Arrest werden vom Richter angeordnet und unter bestimmten besonderen Umständen (wenn z.B. die Gefahr besteht, dass die Vermögenswerte des Beschuldigten bei einer Verzögerung beseitigt werden) durch die Staatsanwaltschaft. Beschlagnahme und Arrest werden je nach Art des sichergestellten Gegenstands in unterschiedlicher Weise angeordnet, bewirkt und gesichert (§ 111c). Was die Verwaltung der beschlagnahmten Vermögenswerte anbelangt, so liegt die Verantwortung für den Schutz vor Verlust, Entwertung oder Schäden bei dem Amtsträger, der die Beschlagnahme bewirkt, und wird anschließend der Behörde übertragen, die verfügungsberechtigt ist (Staatsanwaltschaft oder Gericht). Die Form der Behandlung beschlagnahmter Gegenstände, sowohl allgemein als auch im Verhältnis zur Art des Gegenstands, sowie die Art der Rückgabe von Gegenständen oder Rückzahlung von Geldbeträgen sind eingehend geregelt. Gegenstände, die beschlagnahmt oder aufgrund eines Arrests gepfändet worden sind, dürfen vor der Rechtskraft des Urteils veräußert werden, wenn ihr Verderb oder eine wesentliche Minderung ihres Wertes droht. Gleiches gilt für Gegenstände, deren Aufbewahrung, Pflege oder Erhaltung mit unverhältnismäßig großen Kosten oder Schwierigkeiten verbunden ist.

Ermittlungen betreffend Erträge aus Straftaten

12. Zum Teil sind bei den Staatsanwaltschaften Spezialabteilungen für Finanzermittlungen eingerichtet worden (getrennt von den Sachermittlungen), welche die zur vorläufigen Sicherung von Vermögenswerten erforderlichen Beschlüsse oder Eilanordnungen erwirken und das weitere Verfahren bis zum Abschluss der Vollstreckung betreuen. Bei anderen Staatsanwaltschaften (z.B. in Baden-Württemberg) werden sowohl die Sach- als auch die Finanzermittlungen durch speziell ausgebildetes Personal in einer Hand geführt (nach dem so genannten Integrationsmodell). Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen haben sich je nach Schwierigkeit der zu führenden Ermittlungen für Mischformen, bestehend aus beiden Modellen, entschieden. In anderen Bundesländern (wie Bayern und Thüringen) wurden „Ansprechpartner“ benannt, um bei der Durchführung spezifischer Finanzermittlungen und insbesondere beim Aufspüren von

Erträgen aus Straftaten unterstützend tätig zu werden oder um die Ermittlungen im Einzelfall selbst zu übernehmen. Bei den Polizeien der Länder und im Bundeskriminalamt sind ebenfalls spezifische Organisationseinheiten für Maßnahmen der Sicherstellung/Ermittlung von Erträgen eingerichtet worden. So gibt es beispielsweise in Baden-Württemberg mehr als 120 speziell zu Finanzermittlern/Vermögensabschöpfung fortgebildete Kriminalbeamte.

Statistiken

13. In 2002 wurden in insgesamt 38 Ermittlungsverfahren wegen Korruptionsverdachts vorläufige Maßnahmen der Vermögensabschöpfung durchgeführt. Aus diesen Verfahren errechnete sich ein Gesamtanspruchswert in Höhe von ca. 43,5 Millionen Euro, wobei rund die Hälfte dieses Werts vorläufig gesichert werden konnte. In 2003 wurden in insgesamt 57 Ermittlungsverfahren vorläufige Maßnahmen getroffen. Hieraus errechnete sich ein Gesamtanspruchswert in Höhe von ca. 33 Mio. €, wovon 29 Mio. € vorläufig gesichert werden konnten.
14. Anzahl der Fälle, in denen Einziehung und Verfall durch ein Urteil erfolgt ist:

Tabelle 1

| Jahr | Einziehung und Verfall (Fälle insgesamt) |
|-------------|---|
| 2000 | 18.899 |
| 2001 | 19.111 |
| 2002 | 17.744 |
| 2003 | 18.092 |

Anzahl der Korruptionsfälle, in denen Einziehung/Verfall durch ein Urteil erfolgt ist:

Tabelle 2²

| Jahr | § 108e StGB | § 299 StGB | § 331 StGB | § 332 StGB | § 333 StGB | § 334 StGB | § 335 StGB |
|------|------------------------|--|-----------------|-----------------|-------------------|------------|--|
| | Abgeordnetenbestechung | Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr | Vorteilsannahme | Bestechlichkeit | Vorteilsgewährung | Bestechung | Besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung |
| 2000 | - | 1 | 4 | 11 | 1 | 6 | 2 |
| 2001 | - | - | 9 | 14 | - | 6 | 3 |
| 2002 | - | 1 | 18 | 21 | 1 | 7 | 4 |
| 2003 | | | 9 | 11 | | 9 | 4 |

Geldwäsche

15. Das Strafgesetzbuch sieht in § 261 StGB den Straftatbestand der Geldwäsche vor: die Korruptionsdelikte sind Vortaten mit folgenden Ausnahmen: Bestechung und Bestechlichkeit von Mitgliedern nationaler, ausländischer und internationaler öffentlich-rechtlicher Vertretungskörperschaften, missbräuchliche Einflussnahme, Bestechlichkeit ausländischer Amtsträger außer Gemeinschaftsbeamte und Beamte anderer EU-Mitgliedstaaten sowie Bestechung und Bestechlichkeit im Privatsektor. Die deutschen Behörden haben jedoch erklärt, dass das Verfahren zur Umsetzung des Strafrechtsübereinkommens über Korruption in innerstaatliches Recht derzeit vorbereitet werde; in der Folge werde die Liste der Vortaten an die in dem Übereinkommen aufgeführten Anforderungen angeglichen.

16. Nach dem Geldwäschegesetz sind Kreditinstitute, Finanzdienstleistungsinstitute, Finanzunternehmen, Versicherungsunternehmen, Immobilienmakler, Spielbanken und sonstige

² Die deutschen Behörden haben bestätigt, dass diese relativ geringe Zahl an Verfahren auf die Tatsache zurückgehe, dass in der überwiegenden Zahl der Fälle von Einziehung/Verfall es nicht notwendig sei, eine förmliche Entscheidung herbeizuführen, um eine Einziehung oder einen Verfall zu bewirken bedingt durch die Tatsache, dass der Betroffene eine Verzichtserklärung abgibt. Ferner würde bei Beschuldigten, die gegen mehr als ein Gesetz verstoßen haben, die Verurteilung einzig nach Maßgabe der schwersten Straftat bezeichnet. Die Behörden haben ebenfalls hervorgehoben, die Statistiken würden nur Zahlen aus dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland vor der Wiedervereinigung einschließlich West-Berlin aufweisen.

Gewerbetreibende verpflichtet, geldwäscheverdächtige Geschäfte anzuzeigen (§ 11 Abs. 1). Gleiches gilt für Finanzbehörden (§ 31 b der Abgabenordnung). Rechtsanwälte, Rechtsbeistände, Patentanwälte und Notare, sowie ferner vereidigte Buchprüfer, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater und Steuerbevollmächtigte sind ebenfalls verpflichtet, verdächtige Geschäfte anzuzeigen mit Ausnahme derjenigen, die sich auf Informationen stützen, die sie im Rahmen der Rechtsberatung oder der Prozessvertretung ihrer Mandanten erhalten haben. Ihre Anzeigepflicht bleibt dagegen bestehen, wenn sie wissen, dass der Mandant ihre Rechtsberatung bewusst für den Zweck der Geldwäsche in Anspruch nimmt.

17. Die Verdachtsanzeigen haben gegenüber den Strafverfolgungsbehörden und in Kopie der Zentralstelle für Verdachtsanzeigen beim Bundeskriminalamt zu erfolgen. Die Zentralstelle fungiert als zentrale Meldestelle (FIU), d.h. sie sammelt und wertet die Verdachtsanzeigen (in Kopie) aus, gibt die Erkenntnisse an die Strafverfolgungsbehörde weiter, nimmt eine statistische Auswertung der Verdachtsanzeigen vor und erstellt einen Jahresbericht. Die FIU kann Informationen anderer Behörden, wie z.B. des Zolls oder ausländischer Polizeien, einholen. Die gewonnenen Erkenntnisse werden generell den Anzeigeverpflichteten und Dienststellen zurückgemeldet, um die Identifizierung von Verdachtsfällen zu erleichtern. Die FIU unterstützt ferner die Polizeien des Bundes und der Länder bei der Verhütung und Verfolgung der Geldwäsche und arbeitet dabei mit den Zentralstellen anderer Staaten zusammen.
18. Was die Statistiken zur Anzahl der Ermittlungen, Anklagen und Verurteilungen bezüglich der Korruptionsdelikte als Vortaten anbelangt, so sind Zahlen nur in Bezug auf Ab- und Verurteilungen wegen Geldwäsche verfügbar. Sie gehen aus nachstehender Tabelle hervor:³.

³ Die Behörden haben hervorgehoben, die Statistiken würden nur Zahlen aus dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland vor der Wiedervereinigung einschließlich West-Berlin aufweisen.

Tabelle 3

| Jahr | § 261 Abs. 1 StGB | § 261 Abs. 2 StGB | § 261 Abs. 4 StGB | § 261 Abs. 5 StGB |
|------|---|--|---|-----------------------------|
| | Geldwäsche; Verschleierung unrechtmäßig erlangter Vermögenswerte | Geldwäsche; Verwahren und Verwenden unrechtmäßig erlangter Vermögenswerte | Besonders schwerer Fall der Geldwäsche | Leichtfertige Geldwäsche |
| | Abgeurteilte | Abgeurteilte | Abgeurteilte | Abgeurteilte |
| 2000 | 65 | 1 | 2 | 14 |
| 2001 | 92 | 4 | 6 | 8 |
| 2002 | 110 | 17 | 18 | 14 |
| 2003 | 101 | 10 | 9 | 8 |

Rechtshilfe: Einstweilige Maßnahmen und Einziehung

19. Grundsätzlich können deutsche Strafverfolgungsbehörden jederzeit und in jedem Ermittlungs- oder Strafverfahren ausländische Staaten um Rechtshilfe ersuchen. In einzelnen Fällen richtet sich der Erfolg des Ersuchens danach, ob zwischen Deutschland und dem ersuchten Staat ein völkerrechtlicher Vertrag besteht oder ob allein das nationale Recht des ausländischen Staats maßgeblich ist. Nach Maßgabe des § 67 des deutschen Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen können Gegenstände, deren Herausgabe an einen ausländischen Staat in Betracht kommt, auch schon vor Eingang des Ersuchens um Herausgabe beschlagnahmt oder sonst sichergestellt werden. Zu diesem Zweck kann auch eine Durchsuchung vorgenommen werden. Gegenstände, die als Beweismittel für ein ausländisches Verfahren dienen können oder die der Betroffene durch die dem Ersuchen zugrunde liegende Tat erlangt hat, können auf Ersuchen einer zuständigen Stelle eines ausländischen Staats bei Vorliegen der näheren Voraussetzungen herausgegeben werden. Deutschland kann ebenfalls Rechtshilfe leisten durch Vollstreckung einer im Ausland rechtskräftig verhängten Strafe oder sonstigen Sanktion gemäß § 48 des vorbezeichneten Gesetzes, der u.a. Verfalls- oder Einziehungsanordnungen mit umfasst.

b) Analyse

20. Deutschland verfügt sowohl bei den einstweiligen Maßnahmen (Beschlagnahme und Arrest) als auch bei der Einziehung der Tatwerkzeuge und dem Verfall der Taterträge über einen umfassenden rechtlichen Rahmen. Eine Reihe detaillierter Vorschriften im Strafgesetzbuch und

in der Strafprozessordnung bietet den Verfolgungsorganen die notwendigen rechtlichen Instrumente, um die Beschlagnahme und/oder den Verfall aller Vermögenswerte des Beschuldigten zu ermöglichen und/oder ihm all jene Gegenstände zu entziehen, die bei der Begehung der Tat benutzt worden sind. Der Verfall ist zwingend für den Fall, dass eine Verurteilung ergeht und bestimmte Kriterien erfüllt sind. Der Verfall des Wertes und der Verfall *in rem* sind nach deutschem Recht möglich, vorgesehen ist ebenfalls die Einziehung und der Verfall von Gegenständen, die sich im Besitz eines Dritten befinden. § 73d des Strafgesetzbuchs regelt den erweiterten Verfall und bestimmt, dass das Gericht den Verfall von "Gegenständen" des Täters anordnet, "wenn die Umstände die Annahme rechtfertigen, dass diese Gegenstände für rechtswidrige Taten oder aus ihnen erlangt worden sind". Das GET ist unterrichtet worden, dass diese spezielle Form des Verfalls nur bei bestimmten schwerwiegenden Taten zur Anwendung kommt, wobei jedenfalls Korruptionsdelikte inbegriffen sind. Alle vorstehend bezeichneten Maßnahmen können bei Korruptionsdelikten verhängt werden.

21. Was die Anwendung der gesetzlich vorgesehenen Instrumente in Bezug auf Beschlagnahme/Verfall anbelangt, so haben die Vertreter des Justizministeriums wie auch die Polizeibeamten und Staatsanwälte während des Besuchs gegenüber dem GET dargelegt, dass der allgemeine Grundsatz, wonach alle Erträge aus einer Straftat, einschließlich der Korruptionsdelikte, der Beschlagnahme oder dem Verfall unterliegen können, regelmäßig angewandt wird, und zwar ebenso im Hinblick auf die nahen Verwandten des Beschuldigten und/oder Dritte, denen diese Vermögenswerte übertragen worden sind. Während des Besuchs ist das GET mit Vertretern von Staatsanwaltschaften und der Polizei in Berlin, Hannover und Hamburg zusammengetroffen, die alle in Sondereinheiten zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität bzw. Wirtschaftskriminalität tätig sind. Der allgemeine Eindruck des GET wurde bestärkt, dass das Niveau an Sachverstand und Wissen des Personals innerhalb der spezialisierten Strafverfolgungsbehörden sehr hoch ist und auch die Schulung für diese Bediensteten hinsichtlich der Erträge aus Straftaten ein sehr hohes Niveau aufweist.
22. Während des Besuchs wurden dem GET ebenfalls Informationen zu diversen Einzelfällen unterbreitet, in denen die einstweiligen Maßnahmen (Beschlagnahme und Arrest) und Einziehung/Verfall zur Anwendung kamen. Die überwiegende Zahl dieser Beispiele stand im Zusammenhang mit Ermittlungstätigkeiten, die in einigen westdeutschen Bundesländern geführt worden sind. Vor dem Besuch hatten die deutschen Behörden dem GET eine Reihe von Statistiken (s. Rdnr. 14) zu Fällen von Einziehung/Verfall bereitgestellt. Sie haben ebenfalls

erläutert, dass diese Zahlen sich nur auf das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland vor der Wiedervereinigung bezögen und dass in Bezug auf das Gebiet der früheren Deutschen Demokratischen Republik kein Material vorläge. Die vom GET gesammelten Informationen lassen vermuten, dass einige Bundesländer aktiver sind als andere, wenn es darum geht, die nach den deutschen Vorschriften vorgesehenen (gesamten) Rechtsinstrumente in vollem Umfang anzuwenden, um den Verfall von Erträgen aus Korruptionsdelikten zu ermöglichen. Der Mangel an vollständigem statistischen Material, insbesondere im Hinblick auf die Zahl der Fälle und den Wert der im Zusammenhang mit der Korruption beschlagnahmten/für verfallen erklärten Vermögensgegenstände im Gesamtgebiet Deutschlands, gestattet es ferner nicht, eine genaue Vorstellung von der Wirksamkeit der bestehenden Gesetzgebung und den Bemühungen der Strafverfolgungsbehörden in der Praxis zu haben, um dem Straftäter die aus Korruptionshandlungen rechtswidrig erlangten Vermögenswerte zu beschlagnahmten/für verfallen zu erklären. Demnach *stellt das GET fest, dass umfassende Daten zu Korruptionsfällen, bei denen der Verfall angeordnet wurde, sowie zum Wert der für verfallen erklärten Gegenstände erhoben und analysiert werden sollten.*

23. Das GET hat festgestellt, dass in zahlreichen Bundesländern bei der Staatsanwaltschaft und der Polizei Sondereinheiten für die Bereiche Wirtschaftskriminalität und Organisierte Kriminalität einschließlich Korruption eingerichtet worden sind. Dieses System ermöglicht es, zu Beginn der Ermittlungen anhand eines begründeten Verdachts die Erträge oder Erlöse aus kriminellen Handlungen aufzuspüren. Das GET hat ebenfalls zur Zufriedenheit festgestellt, dass es eine enge Zusammenarbeit zwischen Kreditinstituten, Dienststellen zur Bekämpfung der Geldwäsche, Polizeikräften und Staatsanwaltschaft gibt. Wie es scheint, werden die Unterlagen und Belegstücke betroffener Geschäfte von den Banken und Finanzunternehmen in systematischer und ordnungsgemäßer Form übergeben. Allerdings könnte die Rolle der Finanzbehörden bei der Bekämpfung der Korruption verstärkt werden. Die auf dem Sektor der Wirtschaftskriminalität spezialisierten Staatsanwälte haben gegenüber dem GET insbesondere angeführt, sie würden es vorziehen nicht die Finanzbehörden um Informationen zu ersuchen, sondern ihre Bitten lieber an Banken und andere Finanzeinrichtungen zu richten, die nach ihrer Einschätzung alle erbetenen Auskünfte zuverlässiger und schneller bereitstellen. *Das GET stellt fest, dass alle Einrichtungen und Dienststellen, die bei der Korruptions- und Geldwäscheprävention zur Zusammenarbeit verpflichtet sind, und zwar insbesondere die Finanzbehörden, alle Ersuchen der Ermittlungsbehörden schnell beantworten sollten, um die staatsanwaltliche Ermittlungstätigkeit bei der Rückgewinnung von Erträgen aus Korruptionstaten, der*

Beschlagnahme und damit der Beschränkung der Vorteile des Beschuldigten erfolgreich zu machen. Die Bedenken des GET an der Zusammenwirkung und Zusammenarbeit zwischen den Finanzbehörden und den zuständigen Strafverfolgungsbehörden wird auch in Rdnr. 72 dargelegt.

III. THEMENKREIS II – ÖFFENTLICHE VERWALTUNG UND KORRUPTION

A. Beschreibung der Situation

Definitionen und Rechtsrahmen

24. Die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland – das "Grundgesetz" - legt fest, dass die vollziehende Gewalt an Gesetz und Recht gebunden ist.⁴ Es gibt keine gesetzliche Definition des Begriffs "öffentliche Verwaltung", wobei hierunter allgemein alle von der gesetzlichen Ordnung öffentlich-rechtlich geregelten Sachverhalte verstanden werden. In dem „Beamtenrechtsrahmengesetz“ (im Folgenden als BRRG bezeichnet), das Rahmenregelungen für Beamte auf Länderebene enthält, sowie in den jeweiligen Gesetzen der Bundesländer und in dem „Bundesbeamtengesetz“ (im Folgenden als BBG bezeichnet), das für die Bundesebene gilt, sind die auf Beamten anwendbaren Bestimmungen niedergelegt. Die verwaltungsverfahrenrechtlichen Grundsätze sind in dem Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) geregelt, wobei die 16 Bundesländer gleichlautende Vorschriften erlassen haben, die sich eng an die bundesgesetzlichen Regelungen anlehnen oder sich unmittelbar hierauf beziehen.

Antikorruptionspolitik

25. Deutschland hat zur Korruptionsbekämpfung auf den verschiedenen Verwaltungsebenen eine Reihe rechtlicher, institutioneller, vorbeugender und repressiver Maßnahmen getroffen. Auf Bundesebene enthält die Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung (im Folgenden: Bundesrichtlinie), die am 30. Juli 2004 verabschiedet wurde, und mit Wirkung ab dem 11. August 2004 die vorherige Richtlinie vom 17. Juni 1998 abgelöst hat.), den rechtlichen Rahmen zur Umsetzung der Korruptionspräventionsstrategie der Bundesregierung, in der ein Verhaltenskodex gegen Korruption (Anlage I der Richtlinie) und ein

⁴ Kapitel II, Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz

Leitfaden für Vorgesetzte und Behördenleitungen (Anlage II der Richtlinie) enthalten sind. Diese Regelungen werden durch unverbindliche Empfehlungen zur Umsetzung der vorgenannten Bundesrichtlinie ergänzt. Zudem enthält die Allgemeine Verwaltungsvorschrift aus dem Jahr 2003 zur Förderung von Tätigkeiten des Bundes durch Leistungen Privater (Sponsoring, Spenden und sonstige Schenkungen) detaillierte Vorschriften zur Annahme des Privatsponsorings seitens der Verwaltung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Abgesehen von den vorgenannten Regelungen hat die Bundesregierung eine Reihe von Maßnahmen im Hinblick auf die Modernisierung von Staat und Verwaltung, Bürokratieabbau und Förderung der Transparenz getroffen, z. B. durch die Verfügbarmachung des öffentlichen Informationssystems über das Internet (die e-Government-Initiative „BundOnline 2005“) und durch die elektronische Zentralisierung der Beschaffungsvorgänge in der Bundesverwaltung über das Beschaffungsamt im Bundesministerium des Innern usw.

26. Auf Länderebene enthält das Präventions- und Bekämpfungskonzept Korruption, das am 3. Mai 1996 von der Innenministerkonferenz beschlossen worden ist, insgesamt 16 Leitsätze und 18 Empfehlungen zu präventiven und repressiven Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung sowie ein Informationsaustauschsystem auf der Grundlage von Berichten der einzelnen Bundesländer über den Stand der Umsetzung der Empfehlungen.⁵ Außerdem haben die Mehrzahl der Länder nunmehr verbindliche Verhaltenskodizes, es wurden Antikorruptions-Arbeitsgruppen eingesetzt, Beratungs- und Ansprechstellen für Bürger und Bedienstete der öffentlichen Verwaltung eingerichtet sowie Internetangebote mit der Möglichkeit geschaffen, Korruptionsfälle anonym anzuzeigen (z.B. in Nordrhein-Westfalen⁶, Hamburg und Niedersachsen). Auf kommunaler Ebene sind gemeinsame beträchtliche Anstrengungen unternommen worden: Zu erwähnen sei insbesondere die Einführung eines 10-Punkte-Katalogs des Deutschen Städte- und Gemeindebundes und die Broschüre Korruptionsprävention bei der öffentlichen Auftragsvergabe „Manipulation verhindern, Korruption bekämpfen“, die gemeinsam mit der Bundesvereinigung Mittelständischer Bauunternehmen herausgegeben wurde.

Transparenz

27. Allgemeine Informationen zur Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung sind öffentlich zugänglich und werden über Internet und normale Publikationen verbreitet. Dazu zählen z.B. die Jahresberichte

⁵ Bisher gab es insgesamt drei Umsetzungsberichte, die 1997, 1999 und 2002 erstellt wurden.

⁶ Das Erste Gesetz zur Bekämpfung der Korruption ist am 16. Dezember 2004 vom Parlament in Nordrhein-Westfalen verabschiedet worden. Es ist im März 2005 in Kraft getreten.

über Korruption, die von einer Mehrzahl der Länder und vom Bundeskriminalamt veröffentlicht werden, oder der Zweijahresbericht des Bundesministeriums des Innern an den Bundestag und an die Öffentlichkeit über die Annahme privater Sponsoringleistungen, der ab 2005 erscheinen soll. Ab April 2005 wird der Bundestag ebenfalls jährlich über die Ergebnisse zum Thema Korruptionsprävention in der Bundesregierung unterrichtet.⁷

28. Was die Informationen zu konkreten Verwaltungsverfahren anbelangt, so lautet der in § 29 des Verwaltungsverfahrensgesetzes verankerte Grundsatz, dass Informationsrechte nur den Beteiligten eines Verwaltungsverfahrens eingeräumt werden, die in eigenen rechtlichen Interessen betroffen sind. Allerdings gibt es in einigen Fällen Ausnahmen, wenn der Antragsteller, auch ohne Beteiligtenstellung in einem konkreten Verwaltungsverfahren, gleichwohl ein persönliches/rechtliches Interesse hat, das ihm erlaubt, entweder Akteneinsicht zu nehmen (Personenstandsrecht, Vermögensrecht, Grundbuchrecht) oder Auskunftsansprüche geltend zu machen (Datenschutz- und Melderecht). Freier Zugang besteht zu bestimmten Registern (Handels-, Vereins- und Güterrechtsregister). Weitergehende Rechte zum Zugang auf öffentliche Informationen sind in dem Umweltinformationsgesetz geregelt (Auskunftsrecht für jedermann) und in dem Stasi-Unterlagengesetz (Einsichtsrecht für Betroffene). In einigen Ländern (Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein) sind Gesetze über den freien Informationszugang bei Verwaltungsverfahren verabschiedet worden, wonach ein berechtigtes Interesse nicht vorausgesetzt wird; die Behörde muss die Weigerung auf Zugang im Einzelfall begründen. Außerdem steht den Ländern eine spezifische Zuständigkeit beim Medienrecht zu, in dem sie gegenüber den Journalisten Sonderzugangsrechte gewähren.⁸
29. Öffentliche Anhörungen sieht das deutsche Recht insbesondere für planungsrechtliche Vorhaben vor. Der allgemeine rechtliche Rahmen für den Ablauf der öffentlichen Anhörung ist in § 73 des Verwaltungsverfahrensgesetzes geregelt, der auf alle Verfahren anzuwenden ist, wenn das Spezialgesetz nichts anderes vorschreibt.
30. Jedem, der durch eine Maßnahme der öffentlichen Verwaltung in seinen Rechten verletzt worden ist, steht ein Rechtsbehelf vor der Ausgangsbehörde zu. Die betroffene Behörde hat die

⁷ Nach dem Besuch ist das GET unterrichtet worden, dass der erste Korruptionsjahresbericht dem Parlament unterbreitet wurde, das ihn am 17. Juni 2005 verabschiedet hat. Der nächste Bericht über Korruptionsprävention wird u.a. die Rotation von Personal, das Ermitteln von besonders korruptionsanfälligen Bereichen in der öffentlichen Verwaltung, die Kontrolle und Überwachung, die Schulung und die Annahme von Geschenken behandeln.

⁸ Der Entwurf des Gesetzes über die Informationsfreiheit ist vom Bundestag verabschiedet worden; der Entwurf muss noch vom Bundesrat geprüft werden.

Möglichkeit, ihre Maßnahme zurückzunehmen, wobei in diesem Fall der Rechtsbehelf kein weiteres Verfahren nach sich zieht, oder sie kann bei ihrer Erstentscheidung bleiben und muss die Sache dann einer übergeordneten Behörde vorlegen. Die Entscheidung der übergeordneten Behörde kann vor den Verwaltungsgerichten angefochten werden.

Kontrolle der öffentlichen Verwaltung – „Ansprechperson für Korruptionsprävention“

31. In der Bundesrichtlinie ist die rechtliche Grundlage der so genannten „Ansprechperson für Korruptionsprävention“ in der öffentlichen Verwaltung niedergelegt. Alle Beschäftigten im öffentlichen Dienst⁹ sowie Privatpersonen können sich an die Ansprechperson ohne Einhaltung des Dienstweges wenden. Werden der Ansprechperson Tatsachen bekannt, die den Verdacht einer Korruptionsstraftat begründen, unterrichtet diese die Dienststellenleitung, die befugt ist, förmliche interne Ermittlungen einzuleiten, um den angezeigten Sachverhalt aufzuklären. Nach Ziffer 5.3. der Richtlinie der Bundesregierung „dürfen der Ansprechperson keine Disziplinarbefugnisse übertragen werden; in Disziplinarverfahren wegen Korruption wird sie nicht als Ermittlungsführer tätig“. Die Ansprechperson kann „der Dienststellenleitung Vorschläge zu internen Ermittlungen machen, zu Maßnahmen gegen Verschleierung und zur Mitteilung des Korruptionsverdachts an die Strafverfolgungsbehörden“. Ansprechpersonen sind in den einzelnen Bundesministerien und in anderen oberen Bundesbehörden bestellt worden. Eine Ansprechperson kann auch für mehrere Dienststellen zuständig sein. Zum Zeitpunkt des Besuchs verfügten nahezu alle Bundesbehörden über Ansprechpersonen innerhalb ihrer Einrichtungen. Ab 2005 wird das Bundesministerium des Innern jährliche Statistiken zu den angezeigten Korruptionsverdächtigungen zusammentragen. Diese Zahlen werden in den vorgenannten Jahresbericht des Bundestags aufgenommen (s. Fußnote 7). In einigen Ländern und Kommunen sind ebenfalls „externe Ansprechpartner“ bestellt worden, in der Regel Rechtsanwälte, die den Informanten aufgrund des Berufsgeheimnisses Anonymität gewähren können.

Rekrutierung, Laufbahn und vorbeugende Maßnahmen

32. Für die Einstellung von Beamten gilt allgemein das Prinzip „der Bestenauslese“. Zu besetzende Stellen werden in der Regel öffentlich ausgeschrieben und es folgt ein Auswahlverfahren nach dem vorgenannten Prinzip. Es wird eine Prüfung der persönlichen Daten vorgenommen, wobei

⁹ Dieser Begriff umfasst Beamte wie auch Angestellte und Arbeiter.

auch auf die Daten beim Bundeszentralregister zurückgegriffen wird, eine Behörde, die innerhalb der Verwaltung für eine umfassende Datenbank zuständig ist, in der alle Verurteilungen deutscher Staatsangehöriger durch innerstaatliche oder ausländische Gerichte eingetragen sind. Die Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung legt fest, dass Beamte in besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten mit besonderer Sorgfalt auszuwählen sind; ähnliche Bedingungen sind auch in den Rechtsvorschriften der Länder verankert.¹⁰

Schulung

33. Die Schulung über die Grundprinzipien des öffentlichen Dienstes erfolgt sowohl an Universitäten als auch an Fachhochschulen und über interne Lehrgänge innerhalb der öffentlichen Verwaltung. Besondere Schulungsprogramme im Hinblick auf die Korruptionsprävention werden ebenfalls angeboten. So bieten die Bundesakademie für öffentliche Verwaltung und die Fortbildungseinrichtungen des Bundesgrenzschutzes und der Bundeswehr in verschiedenen Kursen Unterweisungen im Hinblick auf die Korruptionsbekämpfung an. Hauptaugenmerk ist hier die Schulung von Personal in Bereichen, die besonders korruptionsanfällig sind oder die Führungspositionen bekleiden. Außerdem werden vom Bundesministerium des Innern auf der Ebene der Bundesregierung zweimal jährlich besondere Schulungsprogramme für die Ansprechpersonen für Korruptionsprävention angeboten.

Interessenkonflikte

34. Nach § 65 BBG und § 42 BRRG darf ein Beamter Nebentätigkeiten nur eingeschränkt wahrnehmen, wenn die folgenden beiden Voraussetzungen erfüllt sind: (1) durch die Nebentätigkeit dürfen die dienstlichen Interessen oder die Unparteilichkeit oder Unbefangenheit nicht beeinträchtigt werden; (2) Erteilung einer Genehmigung durch den Dienstvorgesetzten. Außerdem müssen die Beamten alle Umstände unverzüglich anzeigen, die ihre Tätigkeit bei der Ausübung dienstlicher Pflichten und/oder in Verwaltungsverfahren beeinträchtigen können. Ähnliche Vorschriften, die aber strenger sind, gelten für Bundeswehrangehörige. Ausnahmen zu dieser Regel betreffen schriftstellerische, wissenschaftliche, künstlerische oder auch

¹⁰ Nach der bayerischen Korruptionsbekämpfungsrichtlinie vom 1. Mai 2004 und der sächsischen Verwaltungsvorschrift zur Korruptionsvorbeugung vom 21. Mai 2002 ist bei der Besetzung von Dienstposten in Bereichen, die als korruptionsgefährdet eingestuft werden, zusätzlich auf die Zuverlässigkeit der Bewerber besonderes Augenmerk zu legen.

Vortragstätigkeiten, die dem Dienstvorgesetzten nur anzuzeigen sind. Einnahmen aus jeglichen Nebentätigkeiten sind auf jeden Fall anzeigepflichtig (vor oder direkt nach der Tätigkeit oder, sollte es sich um eine reguläre Tätigkeit handeln, jährlich).

35. Was die Personalrotation anbelangt, so ist in der Bundesrichtlinie festgelegt, dass die Verwendungsdauer des Personals in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen grundsätzlich fünf Jahre nicht überschreiten sollte; sind Verlängerungen erforderlich, so sind die Gründe hierfür aktenkundig zu machen, wobei zum Ausgleich andere Maßnahmen der Korruptionsprävention getroffen werden müssen (insbesondere durch eine intensivere Dienst- oder Fachaufsicht, Erarbeiten/Treffen von Entscheidungen im Team oder Tausch von Aufgaben innerhalb der Organisationseinheiten). Entsprechend dem Präventions- und Bekämpfungskonzept Korruption der Innenministerkonferenz der Länder ist das Prinzip der Rotation für korruptionsanfällige Ämter auch in den Vorschriften der meisten Länder vorgesehen. Teilweise ist dort geregelt, dass dringende dienstliche Gründe, die der Rotation des Personals nach einem festgelegten Zeitraum entgegenstehen können, aktenkundig zu machen sind.
36. Nur für Ruhestandsbeamte oder frühere Beamte mit Versorgungsbezügen besteht ein beamtenrechtliches „Wettbewerbsverbot“. Gemäß §§ 42a BRRG und 69a BBG besteht für sie für einen Zeitraum von drei bis zu fünf Jahren eine Anzeigepflicht, wenn sie eine Tätigkeit aufnehmen wollen, die mit ihrer dienstlichen Tätigkeit der letzten fünf Jahre in der Verwaltung in Zusammenhang steht. Es gibt keine besonderen Maßnahmen zwecks Überprüfung des Wechsels von Beamten in den Privatsektor, die noch nicht im Ruhestand sind. Allerdings ist die Nutzung von Amts- oder Verwaltungskennnissen, soweit sie zugleich ein Dienst- oder Privatgeheimnis darstellen, die einer Person in ihrer Eigenschaft als Beamter anvertraut worden sind, mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bedroht, unabhängig davon, ob der Täter zum Zeitpunkt der Informationsweitergabe noch im Beamtenverhältnis stand (§§ 39 BRRG und 61 Absatz 1 BBG in Verbindung mit den Strafvorschriften nach § 353b StGB „Verletzung des Dienstgeheimnisses und einer besonderen Geheimhaltungspflicht“ sowie § 203 Abs. 2 StGB „Verletzung von Privatgeheimnissen“).

Verhaltenskodizes/Standesregeln

37. In den §§ 52 ff. BBG und 35 ff. BRRG in Verbindung mit den entsprechenden landesrechtlichen Vorschriften sind die Pflichten und die zentralen Werte der Beamten festgelegt. Spezifische

Verhaltenskodizes in Sachen Korruption sind von der Bundesregierung¹¹ und von einigen Ländern erarbeitet worden (beispielsweise in Niedersachsen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern). Den Führungskräften werden besondere Aus- und Fortbildungsmaßnahmen über den Inhalt und die Umsetzung dieser Kodizes zuteil. Verstöße gegen die Bestimmungen dieser Kodizes führen zu disziplinarischen Maßnahmen, insbesondere zur Entfernung aus dem Dienst und zur Aberkennung von Ruhegehaltsbezügen.

Geschenke

38. Generell ist den Beschäftigten im öffentlichen Dienst und Beamten auch nach Beendigung des Beamtenverhältnisses untersagt, Belohnungen und Geschenke in Bezug auf ihre Aufgaben anzunehmen. Der Annahme von Geschenken kann nur in Ausnahmefällen zugestimmt werden (§§ 70 BBG und 43 BRRG). Am 8. November 2004 ist eine neue Verwaltungsvorschrift zum Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken in der Bundesverwaltung in Kraft getreten, womit frühere Regelungen aus den Jahren 1962, 1977 und 1981 ersetzt worden sind.

Korruptionsanzeige

39. Beschäftigte im öffentlichen Dienst sind generell verpflichtet, bei dem Verdacht einer Korruptionsstraftat, die ihnen in Ausübung ihres Amtes zur Kenntnis gelangt, Anzeige zu erstatten.¹² Diese Verpflichtung gilt als Teil der allgemeinen Pflicht des Amtsträgers, seine Dienstvorgesetzten zu unterrichten und ihnen Beistand zu leisten (§§ 52, 55 BBG und 35, 37 BRRG in Bezug auf Beamte und entsprechende Vorschriften für Angestellte in der öffentlichen Verwaltung). In einigen Ländern ist diese Pflicht ausdrücklich in Verwaltungsvorschriften wie etwa Korruptionsrichtlinien aufgeführt. Der Beamte ist nicht berechtigt, die Strafverfolgungsbehörden unmittelbar zu kontaktieren; der Dienstvorgesetzte ist zu unterrichten, der verpflichtet ist, die Staatsanwaltschaft unverzüglich in Kenntnis zu setzen. Der Beamte, der bei den Verfolgungsbehörden unmittelbar Anzeige erstattet, könnte prinzipiell einem Disziplinarverfahren unterworfen werden. Im Rahmen der Vorbereitung der Ratifizierung des Zivilrechtsübereinkommens über Korruption (ETS - SEV 174) in Deutschland sind Änderungen der einschlägigen Paragraphen im BBG und BRRG vorgesehen¹³, die es Beamten gestatten

¹¹ Anhang I zu der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 30. Juli 2004.

¹² Bundesgerichtshof, Entscheidung vom 4. Mai 2004 - 4 StR 49/04.

¹³ Ein Änderungsentwurf ist vom Kabinett beschlossen worden.

würden, gegenüber der Staatsanwaltschaft einen begründeten Korruptionsverdacht unmittelbar anzuzeigen. Was ferner die Angestellten im öffentlichen Dienst anbelangt, so ist eine Änderung von § 612a BGB vorgesehen, um nachteilige Maßnahmen auszuschließen, wenn sie einen Verdacht in gutem Glauben anzeigen.

40. Wie im Vorstehenden bereits dargelegt, enthält die Bundesrichtlinie genaue Bestimmungen zur Bestellung von „Ansprechpersonen zur Korruptionsprävention“ . Nach Ziffer 5.2. der Richtlinie: „Werden der Ansprechperson Tatsachen bekannt, die den Verdacht einer Korruptionsstraftat begründen, unterrichtet sie die Dienststellenleitung und macht in diesem Zusammenhang Vorschläge zu internen Ermittlungen, zu Maßnahmen gegen Verschleierung und zur Mitteilung an die Strafverfolgungsbehörden. Die Dienststellenleitung veranlasst die zur Aufklärung des Sachverhalts erforderlichen Schritte.“

Disziplinarverfahren

41. Es gibt keine speziellen Ermittlungsorgane zur Durchführung von Disziplinarverfahren bei Verfehlungen/Korruptionstaten von Amtsträgern. Der Dienstvorgesetzte hat alle Ermittlungen einzuleiten, die sich nach dem Standardverfahren entsprechend dem Bundesdisziplinargesetz ergeben.¹⁴ Das Ergebnis dieser Ermittlungen dient als Grundlage sowohl für den Erlass einer Disziplinarverfügung als auch für die Erhebung einer Disziplinaranzeige vor dem Verwaltungsgericht in Abhängigkeit von der Schwere des Dienstvergehens. Jede Disziplinarmaßnahme ist von Verwaltungsgerichten überprüfbar, wobei die verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen durch Rechtsmittel abgeändert werden können. Nach Maßgabe des Bundesdisziplinargesetzes hat die Bundesregierung eine Dienststelle geschaffen, die mit dem Disziplinarrecht befasst ist und u.a. in Jahresstatistiken die von den einzelnen Bundesministerien übermittelten Daten zusammenträgt. Darin enthalten sind die Art und Anzahl der schweren Verfehlungen sowie die Art und Gesamtzahl der getroffenen Entscheidungen. Die Korruptionsdelikte werden gesondert ausgewiesen.
42. Disziplinar- und Strafverfahren können nicht parallel verlaufen, wenn sie sich auf dieselbe Sache beziehen. In solchen Fällen ist das Disziplinarverfahren bis zur Beendigung des Strafverfahrens auszusetzen; die tatsächlichen Feststellungen des Strafverfahrens sind für das

¹⁴ Dieses Standardverfahren wird in der Bundesverwaltung und in einigen Ländern angewandt. Andere Länder wenden ältere disziplinarverfahrensrechtliche Bestimmungen an. Die Mehrzahl beabsichtigt jedoch, das vorgenannte Verfahren einzuführen.

Disziplinarverfahren bindend. Sind Straf- und Disziplinarverfahren nicht sachverhaltsidentisch, ist das Disziplinarverfahren bis auf den strafrechtlichen Teil nicht auszusetzen, damit die Ermittlungen im Disziplinarverfahren keine weiteren Verzögerungen erfahren.

b) Analyse

43. Wie in der Beschreibung dieses Berichts dargelegt (Rdnr. 25) ist eine revidierte Bundesrichtlinie zur Korruptionsprävention im Juli 2004 verabschiedet worden. Dieser Maßnahmenkatalog enthält eine Vielzahl konkreter zu treffender Präventionsmaßnahmen sowie einen detaillierten „Antikorruptions-Verhaltenskodex“ und „einen spezifischen Leitfaden für Vorgesetzte und Behördenleitungen“. Die Richtlinie wendet sich an alle Bundesverwaltungen sowie die Streitkräfte. Den deutschen Behörden zufolge soll eine Evaluierung der Auswirkungen der Richtlinie im Jahr 2005 dem Bundestag vorgelegt werden.¹⁵ Das GET ist der Ansicht, dass die Richtlinie geeignet ist, bei der Korruptionsprävention in den staatlichen Stellen der Bundesverwaltung einen wesentlichen Beitrag zu leisten. In Anbetracht jedoch der politischen und verwaltungsmäßigen Struktur in Deutschland ist der Anwendungsbereich der Richtlinie begrenzt; sie gilt nicht in den Ländern und Kommunen. Zahlreiche Länder haben vergleichbare Richtlinien erlassen und einige von ihnen haben augenscheinlich konkrete Maßnahmen getroffen, um Korruption zu verhüten und aufzudecken. So hat beispielsweise das Land Hamburg ein Dezernat Interne Ermittlungen eingerichtet, das sich aus 54 Personen zusammensetzt. Diese Stelle ist für alle Ermittlungsverfahren gegen Amtsträger des Landes zuständig, sie hat eine starke Position und den klaren Auftrag, die Korruption zu bekämpfen. Das GET hat ebenso festgestellt, dass auf Ebene der Länder in Folge des Präventions- und Bekämpfungskonzepts Korruption ein System des Informationsaustauschs geschaffen worden ist (s. Rdnr. 26). Gleichwohl ist festzustellen, dass jedes Land die Befugnis beibehält, Korruptionsangelegenheiten nach eigener Entscheidung zu behandeln. Aufgrund des Vorstehenden stellt das GET fest, dass die deutschen Behörden weiterhin die Koordinierung und Verbreitung der Maßnahmen und Initiativen zur Korruptionsbekämpfung auf Bundes- und Länderebene verbessern sollten, um landesweit die besten Verfahren zu entwickeln.
44. In Deutschland gibt es keine rechtliche Grundlage, wonach der Öffentlichkeit ein allgemeines Recht auf Zugang zu öffentlichen Informationen eingeräumt wird. Das Verwaltungsverfahrensgesetz schränkt den öffentlichen Zugang zu den meisten öffentlichen

¹⁵ Siehe Fußnote 7.

Informationen ein, es sei denn, die erforderliche Information ist an ein spezifisches Verwaltungsverfahren geknüpft und die Personen, die solche Informationen erbitten, haben mit dem Verfahren verbundene eigene rechtliche Interessen. § 29 des Gesetzes sieht vor, dass „die Behörden den Beteiligten Einsicht in die das Verfahren betreffenden Akten zu gestatten hat, soweit deren Kenntnis zur Geltendmachung oder Verteidigung ihrer rechtlichen Interessen erforderlich ist“. Berlin und drei weitere Länder haben Gesetze zur Informationsfreiheit verabschiedet. Das „Gesetz zur Förderung der Informationsfreiheit im Land Berlin“ schafft ein allgemeines Zugangsrecht zu öffentlichen Daten und stellt ein vernünftiges Gleichgewicht zwischen den berechtigten Belangen im Sinne der Achtung des Privatlebens und des Zugangs zu öffentlichen Archiven her. Nach Ansicht des GET stellt die Transparenz des Regierungshandelns ein wichtiges Element bei der Prävention und Bekämpfung der Korruption dar. Die deutschen Behörden haben dem GET gegenüber angekündigt, dass gegenwärtig ein Informationsfreiheitsgesetz zwecks Prüfung durch das Parlament erstellt würde.¹⁶ **Das GET empfiehlt die Verabschiedung von Rechtsvorschriften zur Informationsfreiheit und die Schaffung von Verwaltungsmaßnahmen mit dem Ziel, den Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen nach Maßgabe dieser Vorschriften zu erleichtern.**

45. Die deutschen Rechtsvorschriften zu „Interessenskonflikten“ und „Inkompatibilitäten“ sind klar und grundsätzlich restriktiv. Amtsträger müssen die ausdrückliche Genehmigung für Nebentätigkeiten haben, wobei die Dienstvorgesetzten die Befugnis haben, selbst eine unentgeltliche Tätigkeit zu verbieten, falls Interessenskonflikte entstehen sollten. Beamte im Ruhestand müssen alle angestrebten Beschäftigungen anzeigen, die mit den in den letzten fünf Jahren in der Verwaltung bekleideten Ämtern im Zusammenhang stehen. Amtsträger, die vor dem Ruhestand aus der Verwaltung ausscheiden, unterliegen nach ihrem Weggang keiner Beschränkung, sofern sie keine dienstlichen Geheimnisse benutzen oder offenbaren. Das GET hat aber festgestellt, dass (abgesehen von den in Rdnr. 37 erwähnten Bestimmungen) keine spezifischen Vorschriften existieren, die für Amtsträger auf allen Ebenen der Verwaltung gelten, die vom öffentlichen Sektor in den Privatsektor wechseln. Die deutschen Behörden haben gegenüber dem GET mitgeteilt, dass es keine Rechtsvorschriften gebe, um frühere Amtsträger daran zu hindern, „Kapital aus den Geschäftsbeziehungen zu ziehen, nachdem sie in den Privatsektor gewechselt sind“. Das GET hatte den Eindruck, dass der Standpunkt der deutschen Behörden zur Frage des Wechsels vom öffentlichen zum privaten Sektor der ist, dass nur das nach dem Grundgesetz garantierte „Grundrecht der Berufsfreiheit“ Berücksichtigung findet.

¹⁶ Siehe Fußnote 8.

Außerdem hat ein Vertreter des Verbands der Beschäftigten der obersten und oberen Bundesbehörden gegenüber dem GET unterstrichen, dass nur sehr wenige Amtsträger die Verwaltung vor dem Ruhestand verlassen würden. Diese Auffassung wurde von anderen deutschen Vertretern geteilt. Dennoch **empfiehlt das GET die Einführung von klaren Bestimmungen/Leitlinien für Fälle, in denen Amtsträger vor ihrem Eintritt in den Ruhestand in den Privatsektor wechseln, um Interessenkonflikte zu vermeiden.**

46. Die deutschen Gesetze und Rechtsvorschriften enthalten sehr strikte Regelungen zu Geschenken an Beamte sowie zu dem Phänomen des „Sponsoring“, die Zuwendung von Bar- oder Naturalleistungen seitens des Privatsektors an Stellen des öffentlichen Sektors zu Werbezwecken. Diesbezüglich sehen die unlängst novellierten Vorschriften vor, dass Geschenke im Wert von mehr als 25 Euro vom Dienstvorgesetzten zu genehmigen sind, bevor sie angenommen werden dürfen, und dass alle Geschenke anzuzeigen sind. Einige Bundeseinrichtungen untersagen die Annahme jeglicher Geschenke. Das Sponsoring gilt in Deutschland als Problemfeld und ist während des Besuchs vom GET mehrfach erwähnt worden. Die vom GET überprüfte detaillierte Regelung zum Sponsoring dürfte sowohl Verantwortlichkeit als auch Transparenz sichern. Die Annahme von Sponsoring erfordert die schriftliche Einwilligung der "obersten Dienstbehörde“, wobei die Dienststellen verpflichtet sind, Sponsoring in regelmäßigen Abständen zu berichten. Außerdem ist das Sponsoring bei Bundeseinrichtungen öffentlich zu machen. Die deutschen Behörden haben das GET davon unterrichtet, dass die Länder ähnliche Vorschriften hinsichtlich der Annahme von Geschenken erlassen haben.
47. Die deutsche Rechtsordnung scheint keine besondere Regelung vorzusehen, um sicherzustellen, dass Amtsträger, die in gutem Glauben Korruptionsverdächtigungen in der öffentlichen Verwaltung anzeigen, vor eventuellen Benachteiligungen hinreichend geschützt werden. Wie im beschreibenden Teil des vorliegenden Berichts angegeben, legen spezifische Bestimmungen des „Beamtenrechtsrahmengesetzes“ und des „Bundesbeamtengesetzes“ allen Beamten die Pflicht auf, Hinweise auf schwere Verfehlungen einschließlich Korruption dem unmittelbaren Dienstvorgesetzten mitzuteilen (und nicht unmittelbar den Strafverfolgungsbehörden). Sollte diese Pflicht (Anzeige nur gegenüber dem Dienstvorgesetzten) nicht eingehalten werden, kann dies bei dem Beamten zu einer Disziplinarmaßnahme führen, selbst wenn die Behauptungen des Beamten sich als begründet erweisen. Die Bundesbehörden und mehrere Länder haben ein Verfahren von „Ansprechpersonen“ entwickelt und umgesetzt. Danach kann ein Amtsträger sowie jede andere Person gegenüber einem bestellten Amtsträger

in – oder manchmal auch außerhalb – der Behörde, Verdächtigungen mitteilen. Die „Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung“ bestimmt, dass, sollten der Ansprechperson „Tatsachen bekannt werden, die den Verdacht einer Korruptionsstraftat begründen“, sie verpflichtet ist, „die Dienststellenleitung zu unterrichten und Vorschläge zu internen Ermittlungen zu machen“. Die Ansprechperson „ist befugt, die Dienststellenleitung unmittelbar zu unterrichten“. Die Richtlinie legt jedoch in aller Deutlichkeit fest, dass im Falle einer etwaigen Korruptionsstraftat einzig die Dienststellenleitung „unverzüglich die Staatsanwaltschaft und die oberste Dienstbehörde zu unterrichten hat“.

48. In einigen Ländern gibt es ähnliche Bestimmungen. In Niedersachsen z.B. sind Ansprechpersonen auf alle Dienststellen des Landes verteilt und Verdächtigungen können anonym über die Internetseite des Landes angezeigt werden. In Hamburg können Korruptionsverdächtigungen bei einem Rechtsanwalt angezeigt werden, der sie an die Polizeibehörden ohne Angabe der Identität des Informanten weiterleitet. Nach Ansicht der Hamburger Behörden, mit denen das GET zusammengetroffen ist, gestattet es dieses Verfahren, Vorermittlungen zu führen und den Hinweisgeber vor ungerechtfertigten Benachteiligungen seitens der Kollegen oder Dienstvorgesetzten zu schützen, wobei gewährleistet wird, dass die Identität dieser Person erst im Gerichtsverfahren offenbart wird.¹⁷ Ein Vertreter des Deutschen Städte- und Gemeindebunds hat mitgeteilt, dass nur wenige Ansprechpersonen in der Kommunalverwaltung bestellt worden seien und hat zu verstehen gegeben, dass eine Änderung des herkömmlichen Anzeigeverfahrens nicht beabsichtigt sei. Die privatisierte Deutsche Bahn AG, die nahezu 50.000 Bedienstete beschäftigt, hat ein internes System für Anzeigen/Kontrolle eingerichtet, wonach zwei Rechtsanwälte ("Ombudsleute") ermächtigt sind, Korruptionshinweise entgegenzunehmen und an die jeweilige Strafverfolgungsbehörde weiterzuleiten. Dieses System gestattet es den Ombudsleuten, dem Unternehmen und den Polizeibehörden/Strafverfolgungsorganen die Identität des Beschäftigten, der solche Hinweise liefert, nicht mitzuteilen. Das GET ist davon unterrichtet worden, dass diese Ombudsmänner ca. 400 Hinweise erhalten und die Staatsanwaltschaft annähernd 150 davon verfolgt hätten. Während des Besuchs haben die deutschen Behörden das GET darüber informiert, dass Rechtsvorschriften in Bezug auf Personen, die anonyme Hinweise geben, nach den Vorgaben des Zivilrechtskorruptionsübereinkommen zur Prüfung durch das Parlament in Vorbereitung seien.¹⁸

¹⁷ Das GET war nicht in der Lage festzustellen, ob dieses neue Verfahren mit der Möglichkeit, in anonymer Weise Verdächtigungen zu äußern, zu polizeilichen Ermittlungen über Korruptionsfälle geführt hat.

¹⁸ Siehe Fußnote 13.

49. Zahlreiche Vertreter der Bundeseinrichtungen und der Länder, die während des Besuchs mit dem GET zusammengetroffen sind und die entweder den Strafverfolgungsbehörden oder Stellen angehören, die mit der Ausarbeitung von präventiven Programmen/Maßnahmen betraut sind, oder Vertreter der Zivilgesellschaft sind, haben eindeutig den Standpunkt vertreten, dass das gegenwärtige deutsche System mit der Pflicht, alle Verdachtsmomente an die Vorgesetzten mitzuteilen, die Weiterleitung von Informationen über Korruptionsverhalten an die Strafverfolgungsbehörden in erheblichem Maße bremse und Fluchtrisiken erhöhe. Deshalb **empfiehlt das GET, sicherzustellen, dass die Amtsträger über das bestehende System hinaus, wonach verdächtige Korruptionsfälle in der öffentlichen Verwaltung den Dienstvorgesetzten oder den "Ansprechpersonen für Korruptionsprävention" anzuzeigen sind, ebenfalls die Möglichkeit haben, einen Korruptionsverdacht unmittelbar gegenüber den zuständigen Strafverfolgungsbehörden anzuzeigen – d.h. auch ohne vorherige Unterrichtung ihres Vorgesetzten.**

IV. THEMENKREIS III – JURISTISCHE PERSONEN UND KORRUPTION

a. Beschreibung der Situation

Definition der juristischen Personen

50. Zu den juristischen Personen des Privatrechts in Deutschland gehören neben dem eingetragenen Verein (eV) und der Stiftung vor allem auch die Kapitalgesellschaften. Hierzu zählen die Aktiengesellschaft (AG), geregelt im Aktiengesetz (AktG), die Kommanditgesellschaft auf Aktien (KGaA), die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH), geregelt im Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG) und die Genossenschaft (eG), geregelt im Genossenschaftsgesetz (GenG).
51. Die wichtigsten Formen von juristischen Personen sind die Aktiengesellschaft (AG) und die Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH), die sich hauptsächlich aufgrund der Zahl ihrer Anteilseigner (der Mindestnennbetrag des Grundkapitals ist bei der AG 50.000 Euro, wohingegen die GmbH ein Mindestkapital in Höhe von 25.000 Euro haben muss) und der Vorschriften zur Entscheidungsfindung/Leitung unterscheiden (die AG verfügt über mehr Organe, die an der Entscheidungsfindung beteiligt sind; dazu gehören die jährliche Hauptversammlung,

der Vorstand und der Aufsichtsrat). Es gibt keine Beschränkung in Bezug auf die Staatsangehörigkeit der Gründungsmitglieder oder Anteilseigner. Für die Verbindlichkeiten der beiden Gesellschaftsformen haftet den Gläubigern das Gesellschaftsvermögen und sie unterliegen den Bestimmungen für Kaufleute („Formkaufmann“).

Eintragung und Transparenzmaßnahmen

52. AGs und GmbHs müssen eine Reihe von Mindestanforderungen erfüllen (z.B. Angabe der Namen der Gründer, Art der Einlage, Gegenstand des Unternehmens, Höhe des Grundkapitals usw.), bevor die Eintragung durch das zuständige Gericht erfolgen kann. Bei der Anmeldung werden diese Angaben im Handelsregister eingetragen und bekannt gemacht, so dass Dritte darauf zugreifen können, ohne ein berechtigtes oder unmittelbares Interesse vorweisen zu müssen. Das Aktiengesetz enthält detaillierte Vorschriften, um die Unternehmenstransparenz in Bezug auf die geschäftlichen Tätigkeiten und Strukturen sicherzustellen, die ebenfalls im Handelsregister eingetragen werden. Die ordnungsgemäß eingetragenen Genossenschaften erlangen zum Zeitpunkt ihrer Eintragung in das Genossenschaftsregister, das beim örtlichen Gericht geführt wird, Rechts- und Geschäftsfähigkeit. Alle Anträge auf Eintragung werden gerichtlich geprüft. Die Gesellschaften ohne Gewinnerzielungsabsicht werden in dem Gesellschaftsregister eingetragen. Diese beiden Register sind allen Personen zugänglich. Für Stiftungen gibt es kein Bundesregister. Allerdings hat die überwiegende Zahl der Länder ein landesrechtliches Verzeichnis der Stiftungen eingeführt. Das berechtigte Interesse ist Grundvoraussetzung für den Zugriff auf das Verzeichnis der Stiftungen (Ausnahmen gelten in einigen Ländern, in denen es diese Voraussetzung nicht gibt).

Berufsverbot

53. Personen, die wegen Bankrotts (§§ 283, 283a StGB), Verletzung der Buchführungspflicht (§ 283b StGB), Gläubigerbegünstigung (§ 283c StGB) oder Schuldnerbegünstigung (§ 283d StGB) verurteilt worden sind, können für die Dauer von fünf Jahren von der Ausübung einer leitenden Position ausgeschlossen werden (§ 76 Abs. 3 Satz 3 des Aktiengesetzes und § 6 Abs. 2 Satz 3 des Gesetzes betreffend Gesellschaften mit beschränkter Haftung). Zur Zeit wird ein Gesetzentwurf vorbereitet, wonach die genannten Ausschlussstatbestände auf andere Wirtschaftsstraftaten ausgedehnt werden sollen, einschließlich Betrug, Untreue und Straftaten in Bezug auf das Vorenthalten oder Veruntreuen von Arbeitsentgelt (§§ 263 bis 266 StGB).

Korruption und andere damit zusammenhängende Straftaten sind in der Liste der Straftaten nicht aufgeführt, derentwegen eine Person mit Leitungsfunktionen bei einer juristischen Person von diesem Amt ausgeschlossen werden kann.

Verantwortlichkeit juristischer Personen

54. Die deutschen Rechtsvorschriften sehen keine strafrechtliche Verantwortlichkeit juristischer Personen vor. Gleichwohl gibt es die verwaltungs- und zivilrechtliche Verantwortlichkeit juristischer Personen für Straftaten. §§ 30 und 130 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) sehen insbesondere vor, dass wegen Ordnungswidrigkeiten und Straftaten gegen juristische Personen Geldbußen verhängt werden können; die Vorschriften sind auch auf Korruptionsstraftaten nach dem Strafgesetzbuch anwendbar. Die missbräuchliche Einflussnahme ist nach deutschem Recht nicht strafbar. Das OWiG gilt nicht nur für juristische Personen, sondern auch für nicht rechtsfähige Vereine und alle Personengesellschaften.
55. Die Verantwortlichkeit einer juristischen Person ist dann gegeben, wenn eine für die Leitung des Unternehmens verantwortlich handelnde "Person" - eine Aufzählung solcher Positionen ist in § 30 Abs. 1 OWiG enthalten – eine Straftat oder Ordnungswidrigkeit begangen hat, durch die Pflichten, welche die juristische Person betreffen, verletzt worden sind oder die juristische Person bereichert worden ist oder werden sollte. Die Verantwortlichkeit ist ferner nach § 130 OWiG gegeben, wenn eine natürliche Leitungsperson ihrer Aufsichts- oder Kontrollpflicht nicht nachgekommen ist. Möglich ist auch, die juristische Person verantwortlich zu machen, selbst wenn keine natürliche Person überführt oder identifiziert wurde, wobei aber der Nachweis zu erbringen ist, dass eine natürliche Person innerhalb des Leitungsbereichs des Unternehmens entweder die Straftaten begangen oder eine Aufsichtspflicht verletzt hat.
56. Hinsichtlich der zivilrechtlichen Haftung juristischer Personen sind die §§ 31 und 278 BGB anwendbar, wenn ein Schaden durch die Handlung einer natürlichen Person aus dem Führungs- und Leitungsbereich innerhalb des betroffenen Unternehmens verursacht wurde; dies gilt auch für den Fall, dass ein sogenannter Erfüllungsgehilfe unter Missbrauch seiner Stellung eine Handlung zum eigenen Nutzen vornimmt.

Sanktionen

57. Die Geldbuße beträgt bis zu einer 1.000.000 Euro bei einer vorsätzlichen Straftat und 500.000 Euro bei einer fahrlässigen Straftat. Zur Abschöpfung des gesamten durch die Tat erlangten wirtschaftlichen Vorteils kann und soll diese Grenze jedoch überschritten werden. Geldbußen können auch gegen juristische Personen verhängt werden, selbst wenn kein Straf- oder Verwaltungsverfahren gegen die natürliche Person, die die Straftat begangen hat, eingeleitet wurde, wenn das Verfahren unterbrochen oder die natürliche Person nicht verurteilt worden ist. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs kann ein Wechsel der Rechtsform des Unternehmens die Festsetzung der Sanktionen nicht verhindern. Abgesehen von den Geldsanktionen können Sanktionen wie das Berufsverbot (§ 61 Nr. 6 und § 70 StGB) oder ausnahmsweise die Auflösung der Gesellschaft bei Gefährdung des Gemeinwohls (§ 396 Aktiengesetz) verhängt werden. Statistiken zu Verfahren gegen juristische Personen wegen Korruption werden bundesweit nicht systematisch geführt; allerdings haben die Staatsanwaltschaften von zwei Ländern (Bayern und Nordrhein-Westfalen) einige Zahlen zu den bis zum Jahr 2002 verhängten Sanktionen geliefert. Diese Zahlen weisen aus, dass in der Praxis die meisten Geldbußen zwischen 20.000 und 175.000 Euro liegen (die meisten Fälle, bei denen diese Geldbußen verhängt wurden, betrafen kleine und mittlere Unternehmen) und in einigen Fällen bis zu 500.000 Euro sowie – nach dem September 2002 – zwei Millionen Euro in einem Korruptionsfall betrogen.
58. Obwohl es mehrere Initiativen gegeben hat, ein Korruptionsregister einzuführen, ist bisher keine auf Bundesebene erfolgreich gewesen. Die Bundesregierung ist noch dabei, ein Gesetz über die Einrichtung eines Zentralregisters zu verabschieden; ein Gesetzentwurf lag bei dem Besuch vor. Mehrere Länder (Bayern, Berlin, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Hamburg, Niedersachsen und Bremen) haben eigene Register angelegt; andere Länder sind gerade dabei, solche Register anzulegen (Saarland, Brandenburg, Schleswig-Holstein). Es ist ferner beabsichtigt, auf Bundesebene ein „Präqualifikationsverfahren“ einzuführen für Gesellschaften, die ihre Fachkunde, Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit im Rahmen früherer Verträge nachgewiesen haben.¹⁹ Nur Unternehmen, die u.a. erklärt haben, dass sie auf Länderebene in keiner Schwarzen Liste eingetragen sind, können dieses Präqualifikationszertifikat erhalten.

¹⁹ Nach dem Besuch ist das GET davon unterrichtet worden, dass „ein Einigung zum Präqualifikationssystem erzielt wurde, das bis spätestens Ende 2005 zur Anwendung kommen soll“; Leitlinien zu diesem System sind am 25. April 2005 angenommen worden.

Steuerabzugsfähigkeit und Finanzbehörden

59. Nach § 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 10 des Einkommensteuergesetzes dürfen Bestechungsgelder und andere rechtswidrige Zuwendungen nicht von der Steuer abgezogen werden. Nach Satz 2 derselben Vorschrift haben Gerichte, Staatsanwaltschaften oder Verwaltungsbehörden Tatsachen, die den Verdacht eines Korruptionsdelikts begründen, den Finanzbehörden mitzuteilen, damit diese angemessene Maßnahmen in Bezug auf etwaige steuerliche Folgen im Zusammenhang mit der Korruptionstat treffen können; die Finanzbehörden sind ebenso verpflichtet, einen Korruptionsverdacht an die Strafverfolgungsbehörden mitzuteilen. Der Zugang zu Steuerakten (die nicht öffentlich sind) ist gegenüber den Strafverfolgungsbehörden für Zwecke der strafrechtlichen Ermittlungen zu gewähren.

Buchführungsvorschriften

60. Gemäß § 257 des Handelsgesetzbuchs sind alle „Handelsgesellschaften“ zur Aufbewahrung von Buchführungsunterlagen über einen Zeitraum von zehn Jahren (Handelsbücher, Inventare, Organisationsunterlagen und Buchungsbelege) oder sechs Jahren verpflichtet (Handelsbriefe). Handelsbücher müssen vollständig, richtig, zeitgerecht und geordnet geführt werden (§ 239 Abs. 2 Handelsgesetzbuch). Ähnliche Bedingungen sind in § 147 der Abgabenordnung für steuerliche Zwecke aufgeführt. Ferner unterliegen die Aktiengesellschaften strengeren Rechnungslegungsanforderungen, wobei zudem die Veröffentlichung der Jahresabschlüsse im Bundesanzeiger erforderlich ist. Einzig die eingetragenen Gesellschaften, die die Voraussetzungen nicht erfüllen, um als „Handelsgesellschaften“ anerkannt zu werden (Gesellschaften ohne Gewinnerzielung oder kleine Handelsgesellschaften), oder die die Voraussetzungen nach § 141 der Abgabenordnung nicht erfüllen (hauptsächlich solche, die einen Umsatz von 350.000 Euro nicht überschreiten) können von den Rechnungslegungspflichten freigestellt werden. Diese Ausnahme gilt auch für die privatrechtlichen Stiftungen ohne Gewinnerzielungsabsicht.
61. Unrichtige Darstellungen in Buchführungsunterlagen sind nach dem Handelsgesetzbuch strafbar und werden mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Die nicht ordnungsgemäße Buchführung kann ebenfalls eine Ordnungswidrigkeit darstellen, die mit Geldbuße geahndet werden kann. Außerdem führt das Strafgesetzbuch aus, dass die Verletzung

der Buchführungspflicht sowie die Zerstörung und Verheimlichung von Buchführungsunterlagen mit Freiheitsstrafe im Höchstmaß von zwei Jahren und mit Geldstrafe bei vorsätzlichem Handeln und mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bei fahrlässigem Handeln bedroht sind. Strengere Sanktionen, einschließlich Freiheitsstrafen von fünf Jahren bis zu zehn Jahren, werden verhängt bei Verletzung der Buchführungspflicht im Insolvenzfall. Das Herstellen einer unechten, das Verfälschen einer echten und der Gebrauch einer unechten oder verfälschten Urkunde stellen nach § 267 des Strafgesetzbuchs eine Straftat dar, bedroht mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe. Was ferner die juristischen Personen anbelangt, die prüfungspflichtig sind, so kann der Rechnungsprüfer den Bestätigungsvermerk für Jahresabschlüsse versagen, wenn die Buchführung nicht ordnungsgemäß ist (§ 322 Abs. 4 Handelsgesetzbuch).

Rolle der Buchhalter, Firmenprüfer und Rechtsberufe

62. Wirtschaftsprüfer, Buchprüfer und/oder andere Berater sind nicht verpflichtet, Verdachtsmomente anzuzeigen, die auf Informationen gegründet sind, die sie im Rahmen der Rechtsberatung oder Prozessvertretung ihrer Mandanten erlangt haben (s. Rdnr. 16). Wenn diese Personen aber wissen, dass ihr Mandant wissentlich Ratschläge zum Zwecke der Geldwäsche einholt, so sind sie gezwungen, jeden Geldwäscheverdacht anzuzeigen (§ 11 Abs. 3 des Geldwäschegesetzes). Außerdem sind Abschlussprüfer gemäß § 321 Abs. 1 des Handelsgesetzbuchs verpflichtet, jeglichen „Verstoß gegen gesetzliche Vorschriften“ in ihren Prüfberichten aufzuzeigen (hierunter fallen auch Korruptionsstraftaten und Geldwäschedelikte nach §§ 261, 331 ff. StGB). Die falsche Zertifizierung der Jahresabschlüsse stellt eine Straftat nach § 332 HGB dar, die mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bedroht ist, und mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe bestraft wird, wenn der Täter in der Absicht handelt, sich oder einen anderen zu bereichern oder einen anderen zu schädigen.

b) Analyse

63. Das GET ist der Ansicht, dass das vorhandene System zur die Gründung und Eintragung von Aktiengesellschaften (AG) und Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH), die größte Zahl an juristischen Personen in Deutschland, sachgerecht ist. Die Voraussetzungen für die Errichtung solcher Gesellschaften sind in den Rechtsvorschriften eindeutig geregelt

(Aktiengesetz, Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung). In Bezug auf die AG und die GmbH scheint das System der Eintragung im Handelsregister sowie der Zugang zu Informationen über diese Gesellschaften ordnungsgemäß geregelt zu sein.

64. Wie im Vorstehenden bereits dargelegt (Rdnr. 59) steht die Frage, ob ein Ausschlusssystem und „schwarze Liste“ für juristische Personen, zu deren Gunsten Korruptionshandlungen begangen wurden, schon seit Jahren auf der Tagesordnung der Bundesregierung. Während des Besuchs hat das GET erfahren, dass ein Gesetzesvorhaben zur Schaffung eines Korruptionsregisters vorbereitet wird. Die Vertreter aus dem Unternehmensbereich, die mit dem GET zusammengetroffen sind, haben mitgeteilt, sie würden die Schaffung eines solchen Registers sehr begrüßen, das u.a. der überwiegenden Zahl der Gesellschaften in Deutschland, die nicht an Korruption beteiligt sind, einen gewissen Schutz verleihen würde. Außerdem führen mehrere Länder ihre eigenen Korruptionsregister²⁰, die sie bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen einsetzen. In diesem Zusammenhang *stellte das GET fest, dass in dem GRECO-Bericht²¹ zur Ersten Erhebungsrunde eine diesbezügliche Empfehlung bereits an Deutschland gerichtet worden ist und dass diese Empfehlung noch Gültigkeit hat und dem Überprüfungsverfahren von GRECO unterliegt.*
65. § 76 Abs. 3 Satz 3 des Aktiengesetzes führt aus, dass „wer wegen einer Straftat nach §§ 283 bis 283d des Strafgesetzbuchs verurteilt worden ist (Insolvenzstraftaten), auf die Dauer von fünf Jahren (...) nicht Mitglied des Vorstands sein kann“. Diese Bestimmung gilt auch für die Gesellschaften mit beschränkter Haftung. Zum Zeitpunkt der Erhebung haben die deutschen Behörden darauf hingewiesen, dass der Bundesrat einen Gesetzesentwurf vorbereite, mit dem der Geltungsbereich des § 76 Abs. 3 des Aktiengesetzes ausgeweitet würde, indem Delikte wie Betrug, Computerbetrug, Subventionsbetrug, Kapitalanlagenbetrug, Untreue sowie Vorenthalten und Veruntreuen von Arbeitsentgelt einbezogen würden. Ebenso einbezogen werden sollen Delikte wie falsche Angaben, unrichtige Darstellung und Pflichtverletzung bei Verlust, Zahlungsunfähigkeit oder Überschuldung. Nach diesem Gesetzentwurf können Gesellschafter und Geschäftsführer von Gesellschaften mit beschränkter Haftung ebenfalls ausgeschlossen werden, wenn sie verurteilt wurden, vorsätzlich falsche Angaben im Zusammenhang mit der

²⁰ In Hamburg und in Nordrhein-Westfalen sind diese Register per Gesetz eingerichtet worden.

²¹ GRECO hat empfohlen, „für die 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 bei Angeboten für öffentliche Aufträge als nicht vertrauenswürdig erwiesen haben“.

Gründung einer Gesellschaft oder der Erhöhung oder Herabsetzung des Stammkapitals einer Gesellschaft gemacht zu haben.

66. Das GET nimmt die Tatsache zur Kenntnis, dass die deutschen Behörden während des Besuchs beabsichtigten, neue Straftaten einzubeziehen, derentwegen Leitungspersonen einer juristischen Person vom Amt enthoben werden können. Es begrüßt diese Änderungsvorhaben, weil sie in angemessener Weise das Erfordernis berücksichtigen, andere Sanktionen einzuführen, die u.a. dazu dienen, im Geschäftsleben ein hohes Niveau an generellem Vertrauen zu wahren. Gleichwohl stellt das GET fest, dass keines der nach deutschem Recht vorgesehenen Korruptionsdelikte in der erweiterten Liste mit neuen Straftaten aufgeführt ist, die in dem vorgenannten Gesetzentwurf enthalten sind. Das GET kann keinen vernünftigen Grund erkennen, warum die Korruptionsstraftaten dort nicht angeführt sind. Dagegen ergibt sich dem GET zufolge die Übernahme der Korruptionsdelikte in die erweiterte Liste ganz selbstverständlich aus dem hinter dem Ausschlussystem stehenden Grundprinzip. Demnach **empfiehlt das GET, Rechtsvorschriften einzuführen, wonach es jemandem, der wegen einer Korruptionsstraftat verurteilt worden ist, zumindest wegen einer solchen, die als schwere Straftat eingestuft ist, untersagt ist, Leitungsfunktionen innerhalb einer juristischen Person auszuüben.**
67. Das Ordnungswidrigkeitengesetz (im Folgenden: OWiG) begründet in den §§ 17, 30 und 130 die rechtliche Grundlage für Sanktionen gegen juristische Personen wegen Korruptionsstraftaten. Die Bundesregierung führt keine Statistiken zur Anwendung dieser Bestimmungen. Während des Besuchs haben Vertreter der Strafverfolgungsbehörden in Berlin, Hannover und Hamburg dem GET mitgeteilt, das OWiG sei in einigen Korruptionsverfahren in diesen Ländern angewendet worden, sie könnten aber kein statistisches Material vorlegen. Die deutschen Behörden haben das GET davon unterrichtet, dass die Staatsanwaltschaft München I von 1994 bis 2002 Verfahren gegen 122 juristische Personen wegen Korruption eingeleitet habe und dass einige andere ähnliche Fälle in drei anderen Ländern verfolgt worden seien. Mangels Statistiken mit einer eindeutigen Darstellung der Verurteilungen und Sanktionen, die in Deutschland gegen juristische Personen ergangen sind, ist es dem GET nicht möglich, eine präzise Würdigung dessen abzugeben, wie oft das OWiG zur Anwendung kam und mit welcher Wirksamkeit. Angesichts der von den deutschen Behörden bereitgestellten Informationen anhand ihrer Antworten auf den Fragebogen wie auch während des Besuchs in Deutschland hat das GET den Eindruck gewonnen, dass die bei juristischen Personen anwendbaren OWiG-Bestimmungen

nicht in gleichmäßiger Weise genutzt werden. Deshalb **empfiehlt das GET, die Praxis bei der Verhängung von Unternehmenssanktionen mit dem Ziel zu überprüfen, die Ungleichheit bei der Anwendung der einschlägigen Bestimmungen des Ordnungswidrigkeitengesetzes zu identifizieren und hier Abhilfe zu schaffen, sowie, soweit geeignet, Leitlinien für die Staatsanwälte im Hinblick auf eine gleichförmigere Anwendung des Gesetzes zu erarbeiten.**

68. § 30 Abs. 2 OWiG sieht vor, dass „die Geldbuße 1) im Falle einer vorsätzlichen Straftat bis zu einer Million Euro; 2) im Falle einer fahrlässigen Straftat bis zu fünfhunderttausend Euro“ beträgt. § 17 OWiG sieht ferner vor, dass „die Geldbuße den wirtschaftlichen Vorteil, den der Täter aus der Ordnungswidrigkeit gezogen hat, übersteigen soll“. Dies bedeutet, dass die in § 30 Abs. 2 Nr. 1 vorgesehene Geldbuße von einer Million Euro im Höchstmaß nur überschritten werden kann, wenn ein wirtschaftlicher Erlös nachgewiesen werden kann. Deshalb gelangt das GET zu der Auffassung, dass sogar in schwerwiegenden Fällen, in denen der wirtschaftliche Vorteil zu Gunsten von juristischen Personen, die an Korruptionstaten beteiligt sind, nur schwer zu berechnen/nachzuweisen ist, die zu verhängende Geldbuße auf einen Höchstsatz von einer Million Euro begrenzt bliebe. Der schwere und schädliche Aspekt von Korruptionshandlungen sollte aber nicht vernachlässigt werden, selbst wenn es keinen Nachweis für einen aus der Straftat erlangten wirtschaftlichen Vorteil gibt. Vertreter der Staatsanwaltschaft Berlin haben dem GET mitgeteilt, die Geldbuße von einer Million Euro im Höchstmaß sei in einer Sache in Berlin und in einigen anderen Fällen in anderen Ländern überschritten worden. Nach den Informationen, die dem GET seitens der deutschen Behörden zugegangen sind, gibt es keine Leitlinien in Bezug auf die Bemessung des wirtschaftlichen Vorteils, den eine juristische Person durch eine verbotene Tat erlangt hat. Dennoch haben die deutschen Behörden unterstrichen, dass es diesbezüglich eine eindeutige Rechtsprechung gäbe. Die Höhe der Geldsanktion, die nach dem OWiG zu verhängen ist, obliegt der Bewertung/dem Ermessen der Staatsanwaltschaft. Angesichts des Umfangs und der finanziellen Stärke des deutschen Unternehmensbereichs ist das GET der Auffassung, dass das gegenwärtige OWiG keine Sanktionen vorsieht, die bei bestimmten Situationen angemessen wären (z.B. Fälle schwerer Korruptionsdelikte unter Beteiligung großer Unternehmen). Demnach **empfiehlt das GET, die deutschen Behörden sollten eine Änderung des § 30 Abs. 2 Nr. 1 des Ordnungswidrigkeitengesetzes in Betracht ziehen und sicherstellen, dass wirksame, angemessene und abschreckende Geldsanktionen gegen juristische Personen verhängt werden können, die an Korruptionstaten beteiligt sind.**

69. Nach § 4 Abs. 5 Satz 1 Ziffer 10 der Abgabenordnung sind Zahlungen, die eine (strafbare oder andere) rechtswidrige Handlung darstellen, einschließlich von Bestechungsgeldern, steuerlich nicht absetzbar.
70. Nach deutschem Recht gelten die Zerstörung von Büchern, die Verwendung falscher oder unvollständiger Angaben in Buchführungsunterlagen sowie das rechtswidrige Unterlassen der Buchung einer Zahlung als Straftaten. Das GET erachtet, dass die Rechtsvorschriften in Übereinstimmung mit den Vorgaben in Artikel 14 des Strafrechtsübereinkommens über Korruption stehen.
71. Wie das GET während seines Besuchs beurteilen konnte, ist die Zusammenarbeit zwischen den Finanz- und den Strafverfolgungsbehörden ziemlich gut entwickelt. Während des Besuchs wurde das GET darüber informiert, dass Steuerprüfer, die einen begründeten Verdacht haben, dass eine Straftat von einem Steuerpflichtigen begangen worden ist, verpflichtet sind, die zuständigen Verfolgungs- oder Verwaltungsbehörden hiervon zu unterrichten. Das GET hat widersprüchliche Informationen zur Weitergabe von Informationen von Finanzbehörden an Strafverfolgungsbehörden – im Zusammenhang insbesondere mit Ermittlungen zu Korruptionsdelikten, die nicht gleichzeitig Steuerstraftaten sind – erhalten. Das GET ist einerseits von Vertretern der Strafverfolgungsbehörden davon unterrichtet worden, dass die Verfolgungsbehörde in solchen Fällen keinen Zugriff auf Informationen hätten, die den Steuerbehörden vorliegen, und auf andere einfacher zugängliche Informationsquellen angewiesen seien (z.B. Bankunterlagen und Kontoauszüge). Andererseits ist das GET davon in Kenntnis gesetzt worden, dass Steuerauskünfte auch nach § 30 Abs. 4 Nr. 4 und 5 der Abgabenordnung erlangt werden könnten. Nach Prüfung des Wortlauts dieser Bestimmungen hat das GET den Eindruck gewonnen, dass das Steuergeheimnis die Steuerbehörden nicht daran hindert, Informationen an die Strafverfolgungsbehörden weiterzugeben, wenn sie von einem „zwingenden öffentlichen Interesse“ sind. Der Begriff des zwingenden öffentlichen Interesses ist namentlich gegeben, wenn „Wirtschaftsstraftaten verfolgt werden oder verfolgt werden sollen, die nach ihrer Begehungsweise oder wegen des Umfangs des durch sie verursachten Schadens geeignet sind, die wirtschaftliche Ordnung erheblich zu stören oder das Vertrauen der Allgemeinheit auf die Redlichkeit des geschäftlichen Verkehrs oder auf die ordnungsgemäße Arbeit der Behörden und der öffentlichen Einrichtungen erheblich zu erschüttern“. Wie es scheint, dürfte dies Korruptionstaten einbeziehen. Das GET ist aber

weiterhin der Ansicht, dass der Wortlaut von § 30 AO zu unterschiedlichen Auslegungen Anlass gibt. Angesichts des Vorstehenden *stellt das GET fest, dass Leitlinien für die Steuerbehörden und die Staatsanwaltschaften erarbeitet werden sollten, mit denen der Anwendungsbereich der Ausnahmen vom Steuergeheimnis nach § 30 der Abgabenordnung verdeutlicht wird, wenn Strafverfolgungsstellen bei den Steuerbehörden um Steuerinformationen im Zusammenhang mit Korruptionsfällen nachsuchen, bei denen keine Steuerstraftaten vorliegen.*

72. Wie in der Beschreibung dieses Berichts dargelegt, sind private Buchprüfer nicht verpflichtet, Korruptionsverdächtigungen gegenüber Verfolgungsbehörden anzuzeigen. Gleichwohl ist in § 11 Abs. 1 des Geldwäschegesetzes eindeutig geregelt, dass Institute, Unternehmen oder Personen in den Fällen von § 3 desselben Gesetzes – insbesondere „Wirtschaftsprüfer, vereidigte Buchprüfer, Steuerberater und Steuerbevollmächtigte“ (§ 3 Abs. 1 Nr. 2) – bei Feststellung von „Tatsachen, die darauf schließen lassen, dass eine Finanztransaktion einer Geldwäsche (...) dient oder im Falle ihrer Durchführung dienen würde, diese (...) den zuständigen Strafverfolgungsbehörden und in Kopie dem Bundeskriminalamt – Zentralstelle für Verdachtsanzeigen – anzuzeigen“ haben. Während des Besuchs ist das GET davon unterrichtet worden, dass Leitlinien mit Hinweisen dazu, wie die Maßnahmen der Geldwäschebekämpfung zu beachten sind, vorbereitet und an die Wirtschaftsprüfer verteilt worden seien. Zudem lautet der § 321 Abs. 1 des Handelsgesetzbuchs („Prüfungsbericht“) wie folgt: „(...) Außerdem hat der Abschlussprüfer über bei Durchführung der Prüfung festgestellte Unrichtigkeiten oder Verstöße gegen gesetzliche Vorschriften sowie Tatsachen zu berichten, die den Bestand des geprüften Unternehmens oder des Konzerns gefährden oder seine Entwicklung wesentlich beeinträchtigen können oder die schwerwiegende Verstöße (...) gegen Gesetz (...) erkennen lassen.“ Während des Besuchs ist das GET darüber unterrichtet worden, dass seit der Verabschiedung des Geldwäschegesetzes im August 2002 von den Wirtschaftsprüfern ein Bericht über eine verdächtige Transaktion vorgelegt worden ist. Aus diesem Grund *stellt das GET fest, dass die deutschen Behörden die Vertretungsorgane der Wirtschaftsprüfer ermuntern sollten, zur Ermittlung und Anzeige von Korruptionstaten Richtlinien herauszugeben und Schulungen anzubieten.*

V- SCHLUSSFOLGERUNGEN

73. Deutschland verfügt sowohl bei den einstweiligen Maßnahmen (Beschlagnahme und Arrest) als auch bei der Einziehung und dem Verfall über einen umfassenden rechtlichen Rahmen. Eine

Reihe von detaillierten Vorschriften im Strafgesetzbuch und in der Strafprozessordnung bietet den Verfolgungsorganen die notwendigen rechtlichen Instrumente, um die Beschlagnahme und/oder Verfall aller Vermögenswerte des Beschuldigten zu gestatten und/oder ihm all jene Gegenstände zu entziehen, die bei der Begehung der Tat benutzt worden sind. Was den Einsatz der gesetzlich vorgesehenen Instrumente betreffend die Beschlagnahme/Einziehung anbelangt, so wird der allgemeine Grundsatz, wonach alle Erträge aus Straftaten einschließlich Korruptionsdelikten beschlagnahmt/für verfallen erklärt werden können, ordnungsgemäß angewandt, auch gegenüber nahen Verwandten des Beschuldigten und/oder Dritten, denen diese Vermögenswerte weitergeleitet worden sind. Trotzdem belegen die zusammengetragenen Informationen, dass einige Länder bei der umfassenden Nutzung der Rechtsinstrumente, die nach den deutschen Rechtsvorschriften vorgesehen sind, um den Verfall von Erträgen aus Korruptionstaten zu erleichtern, aktiver sind als andere.

74. Was die Programme Anti-Korruption/Integrität in der Verwaltung anbelangt, so stellt die Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung einen umfassenden Text dar, der eine Reihe von konkreten Präventivmaßnahmen enthält und geeignet ist, einen wesentlichen Beitrag zur Korruptionsprävention innerhalb der öffentlichen Bundesverwaltung zu leisten. Das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu öffentlichen Informationen, das Problem des Wechsels von Beamten in den Privatsektor und das System der Anzeige bei Korruptionsverdacht in der Verwaltung zählen zu den Hauptbereichen, die eingehender zu erörtern sind und die die Regierung bei der Bekämpfung von Korruption unterstützen könnte. In Bezug auf das Thema juristische Personen und Korruption steht die Schaffung eines Ausschlussystems und von "Schwarzen Listen" der an Korruptionstaten beteiligten juristischen Personen seit mehreren Jahren auf der Tagesordnung der Bundesregierung und wird immer mehr gefordert, insbesondere um die überwiegende Zahl der deutschen Gesellschaften zu schützen, die nicht an Korruptionstaten beteiligt sind. Die Frage der Wirksamkeit von Maßnahmen/Sanktionen gegen Personen, die leitende Positionen bei juristischen Personen bekleiden, und in Bezug auf juristische Personen, die an schweren Korruptionsstraftaten beteiligt sind, müsste ebenfalls von den deutschen Behörden geprüft werden.

75. Angesichts des Vorstehenden richtet GRECO die folgenden Empfehlungen an Deutschland:

- i. **Verabschiedung von geeigneten Rechtsvorschriften zur Informationsfreiheit und Schaffung von Verwaltungsmaßnahmen mit dem Ziel, den Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen nach Maßgabe dieser Vorschriften zu erleichtern (Rdnr. 44);**
- ii. **Einführung von klaren Bestimmungen/Leitlinien für Fälle, in denen Amtsträger vor ihrem Eintritt in den Ruhestand in den Privatsektor wechseln, um Interessenkonflikte zu vermeiden (Rdnr. 45);**
- iii. **Sicherstellung, dass die Amtsträger über das bestehende System hinaus, wonach verdächtige Korruptionsfälle in der öffentlichen Verwaltung den Dienstvorgesetzten oder den "Ansprechpersonen für Korruptionsprävention" anzuzeigen sind, ebenfalls die Möglichkeit haben, einen Korruptionsverdacht unmittelbar gegenüber den zuständigen Strafverfolgungsbehörden anzuzeigen – d.h. auch ohne vorherige Unterrichtung ihres Vorgesetzten (Rdnr. 49);**
- iv. **Einführung von Rechtsvorschriften, wonach es jemandem, der wegen einer Korruptionsstraftat verurteilt worden ist, zumindest wegen einer solchen, die als schwere Straftat eingestuft ist, untersagt ist, Leitungsfunktionen innerhalb einer juristischen Person auszuüben (Rdnr. 66);**
- v. **Prüfung der Praxis bei der Verhängung von Unternehmenssanktionen mit dem Ziel, Ungleichheiten bei der Anwendung der einschlägigen Bestimmungen des Ordnungswidrigkeitengesetzes zu identifizieren und hier Abhilfe zu schaffen, sowie, soweit geeignet, die Erarbeitung von Leitlinien für Staatsanwälte im Hinblick auf eine gleichförmigere Anwendung des Gesetzes (Rdnr. 67);**
- vi. **Erwägung einer Änderung des § 30 Abs. 2 Nr. 1 des Ordnungswidrigkeitengesetzes, um sicherzustellen, dass wirksame, angemessene und abschreckende Geldsanktionen gegen juristische Personen verhängt werden können, die an Korruptionstaten beteiligt sind (Rdnr. 68).**

76. Außerdem fordert GRECO die deutschen Behörden auf, die in dem analytischen Teil dieses Berichts aufgeführten *Feststellungen* (Rdnr. 22, 23, 43, 64, 71 und 72) zu berücksichtigen.
77. GRECO fordert schließlich die deutschen Behörden nach Regel 30.2 der Verfahrensordnung auf, bis zum 31. Dezember 2006 einen Bericht über die Umsetzung der vorstehenden Empfehlungen vorzulegen.