

ÜBERSETZUNG

GRECO

STAATENGRUPPE GEGEN KORRUPTION

GENERALDIREKTION FÜR MENSCHENRECHTE UND RECHTLICHE ANGELEGENHEITEN

DIREKTION FÜR ÜBERWACHUNGSAUFGABEN

Straßburg, 1. Juni 2007

Öffentlich

Greco RC-II (2007) 3E

Zweite Evaluierungsrunde

Umsetzungsbericht über Deutschland

Verabschiedet durch GRECO
auf ihrer 33. Vollversammlung
(Straßburg, 29. Mai – 1. Juni 2007)

I. EINLEITUNG

1. GRECO verabschiedete den Evaluierungsbericht über die zweite Runde über Deutschland in ihrer 24. Vollversammlung (1. Juli 2005). Dieser Bericht (Greco Eval II Rep (2004) 10E) wurde mit Genehmigung der deutschen Behörden am 6. Juli 2005 veröffentlicht.
2. Am 29. Dezember 2006 legten die deutschen Behörden gemäß Artikel 30.2 der GRECO-Verfahrensordnung ihren Lagebericht (RS-Bericht) über die zur Umsetzung der Empfehlungen getroffenen Maßnahmen vor.
3. Nach Artikel 31.1 der GRECO-Verfahrensordnung wurden als Berichterstatter für das Umsetzungsverfahren Herr Richard M. ROGERS für die Vereinigten Staaten von Amerika und Frau Helena USUCHOVA für die Tschechische Republik benannt. Die Berichterstatter wurden bei der Erstellung des Umsetzungsberichts (RC-Bericht) vom GRECO-Sekretariat unterstützt.
4. Gegenstand des Umsetzungsberichts ist eine Bewertung der Maßnahmen, die von den deutschen Behörden zur Umsetzung der im Evaluierungsbericht enthaltenen Empfehlungen getroffen wurden.

II. ANALYSE

5. Es wird in Erinnerung gerufen, dass GRECO in ihrem Evaluierungsbericht sechs Empfehlungen für Deutschland abgegeben hatte. Die Umsetzung dieser Empfehlungen wird im Folgenden behandelt.

Empfehlung i:

6. *GRECO empfiehlt die Verabschiedung von Rechtsvorschriften zur Informationsfreiheit und Schaffung von Verwaltungsmaßnahmen mit dem Ziel, den Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen nach Maßgabe dieser Vorschriften zu erleichtern.*
7. Die deutschen Behörden berichten, dass das Informationsfreiheitsgesetz (im Folgenden „IFG“) bundesweit zum 1. Januar 2006 in Kraft getreten ist. Nach § 1 dieses Gesetz hat „[j]eder [...] nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen“. Eine amtliche Information ist in § 2 IFG definiert als "jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung“, ausgenommen „Entwürfe

und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen“¹. Die §§ 3 bis 6 IFG enthalten einen abschließenden Katalog mit Ausnahmen von der allgemeinen Regelung über den Zugang zu Informationen der auch Fälle umfasst, in denen das Bekanntwerden der erbetenen Information nachteilige Auswirkungen auf internationale Beziehungen, Sicherheitsbelange und/oder die öffentliche Sicherheit haben kann. Das IFG bestimmt ferner (§ 7 Abs. 5), dass die erbetene Information unverzüglich und spätestens innerhalb eines Monats zugänglich zu machen ist. Das IFG bestimmt die Gebühren und Auslagen, die erhoben werden dürfen, zwar nicht der Höhe nach, schreibt aber vor (§ 10 Abs. 2), dass sie nicht so hoch sein dürfen, dass eine Situation entstehen würde, in der der Informationszugang nicht mehr wirksam in Anspruch genommen werden könnte. In allen Fällen, in denen Anträge auf Informationszugang abgelehnt worden sind, können die Antragsteller Rechtsbehelfe in Anspruch nehmen. Außerdem ist in § 12 IFG vorgesehen, dass jeder, der sein Recht auf Informationszugang als verletzt ansieht, den Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit anrufen kann. Die Anrufung des Bundesbeauftragten hat auf die Möglichkeit des Widerspruchs und der Klage keinen Einfluss.

8. Die deutschen Behörden berichten ferner, dass die Bundesregierung zur Sicherstellung einer wirksamen Durchführung des IFG und Bekanntmachung des Informationszugangs Presseerklärungen herausgegeben, Informationen im Internet veröffentlicht, Seminare veranstaltet und einen regelmäßigen Erfahrungs- und Informationsaustausch in und zwischen den Bundesbehörden durchgeführt haben. Das Bundesministerium des Innern habe darüber hinaus Anwendungshinweise zu den Vorgaben des IFG und für den Umgang mit nach dem IFG gestellten Anträgen erarbeitet. Das Bundesministerium des Innern habe schließlich auch eine Gebührenordnung erlassen, in der festgelegt sei, welche Beträge für die Erteilung von Informationen nach dem IFG verlangt werden können.
9. Auch auf Länderebene, so berichten die deutschen Behörden, haben weitere Länder, darunter Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und das Saarland², dem IFG entsprechende Informationsfreiheitsgesetze verabschiedet, die sich häufig am IFG des Bundes orientieren.
10. GRECO nimmt die übermittelten Informationen zur Kenntnis. Sie spricht den deutschen

¹ Welche Aufzeichnungen zu einem Vorgang gehören, ist in den Richtlinien für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in den Bundesministerien geregelt.

² Wie im Bericht über die zweite Evaluierungsrunde (Rdnr. 28 und 44) erwähnt wurde, hatten Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein bereits Rechtsvorschriften erlassen, die der Öffentlichkeit den Zugang zu Informationen über Verwaltungsverfahren ermöglichen, ohne dass hierfür ein berechtigtes Interesse geltend gemacht werden muss.

Behörden für die Verabschiedung des Gesetzes über den Zugang zu Informationen und die zu seiner Durchführung getroffenen Maßnahmen ihre Anerkennung aus. Sie stellt mit Zufriedenheit fest, dass eine Person nach dem neuen Gesetz nicht mehr nachweisen muss, dass sie ein persönliches oder rechtliches Interesse an der erbetenen Information hat. GRECO ermutigt die deutschen Behörden außerdem zu überprüfen, ob die in der entsprechenden Verordnung festgesetzten Gebühren das Recht der Öffentlichkeit auf Information in der Praxis nicht beeinträchtigen.

11. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlung i in zufriedenstellender Weise umgesetzt worden ist.

Empfehlung ii.

12. *GRECO empfiehlt 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.*
13. Die deutschen Behörden berichten, dass, wie bereits im Bericht über die zweite Evaluierungsrunde (Rdnr. 36) dargelegt, für Ruhestandsbeamte und ehemalige Beamte mit Versorgungsbezügen nach dem Bundesbeamtengesetz (im Folgenden „BBG“) für die Dauer von 3 bis 5 Jahren eine Anzeigepflicht besteht, wenn sie eine Beschäftigung aufnehmen wollen, die mit ihrer früheren dienstlichen Tätigkeit im öffentlichen Dienst in Zusammenhang steht. Sofern zu besorgen ist, dass durch diese Beschäftigung dienstliche Interessen beeinträchtigt werden, ist sie verboten. Eine vergleichbare Bestimmung gibt es bereits auf Länderebene (§ 42a Beamtenrechtsrahmengesetz - BRRG); sie ist nunmehr auch in dem Gesetzentwurf zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz – BeamtStG)³ aufgenommen worden.
14. Die deutschen Behörden erklären, dass sie bisher keinen Grund gesehen hätten, ehemalige Beamte ohne Versorgungsbezüge in diese Regelungen einzubeziehen. Beamte, die auf eigenen Antrag vor Erreichen der Altersgrenze aus dem öffentlichen Dienst ausscheiden, verlieren ihren Pensionsanspruch. Ein Wechsel in den Privatsektor sei daher finanziell von Nachteil und komme selten vor. Darüber hinaus wird die Auffassung vertreten, dass Personen, die von ihrem ehemaligen Dienstherrn nicht mehr alimentiert werden, aus verfassungsrechtlichen Gründen in größerem Umfang Gelegenheit zur Suche einer anderen Beschäftigung in ihrem Fachgebiet – auch im

³ Dieser Gesetzentwurf wurde vom Kabinett im November 2006 beschlossen, ist aber vom Parlament noch nicht verabschiedet worden. Das Gesetz soll 2007 nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens in Kraft treten.

Privatsektor – gegeben werden müsse als denjenigen, die von ihrem ehemaligen Dienstherrn weiter Versorgungsbezüge erhalten. Gleichwohl wurde auf Bundesebene vom Kabinett im Mai 2006 eine (klarstellende) Neuregelung des § 70 BBG beschlossen. Diese Neuregelung wird, wenn sie wie geplant verabschiedet wird, vorsehen, dass ein Beamter „auch nach Beendigung des Beamtenverhältnisses, keine Belohnungen, Geschenke oder sonstigen Vorteile für sich oder einen Dritten in Bezug auf sein Amt fordern, sich versprechen lassen oder annehmen“ darf. Als Vorteil⁴ im Sinne dieser Bestimmung wird auch ein Arbeitsvertrag angesehen, da er ebenso zu einem Interessenkonflikt führen (oder den Anschein eines solchen Konflikts hervorrufen) könne. Es sei einem Beamten deshalb verboten, eine solche Beschäftigung anzunehmen. Eine Ausnahme von diesem Verbot bedürfe der Zustimmung der letzten obersten Dienstbehörde, bei der der Beamte beschäftigt gewesen sei. Eine ähnliche Bestimmung ist in § 43 des obengenannten BeamStG-E für Beamte in den Ländern aufgenommen worden. Es ist vorgesehen, dass (ehemalige) Beamte, die gegen § 70 BBG-E oder § 43 BeamStG-E verstoßen, das unter Verstoß gegen diese Bestimmung Erlangte an ihren (ehemaligen) Dienstherrn herauszugeben haben. Näheres dazu ist in dem Rundschreiben zum Verbot der Annahme von Belohnungen oder Geschenken in der Bundesverwaltung geregelt, nach dem die Verpflichtung zur Anzeige von Beschäftigungsangeboten besteht, wenn diese Beschäftigung mit der bisherigen dienstlichen Tätigkeit in Zusammenhang steht. Auf Länderebene gibt es vergleichbare Regelungen.

15. Dienstliche Interessen werden außerdem geschützt durch die Regelungen in den jeweiligen Gesetzen betreffend sowohl Bundesbeamte als auch Landesbeamte, nach denen (ehemalige) Beamte verpflichtet sind, über die ihnen bei ihrer amtlichen Tätigkeit bekanntgewordenen Angelegenheiten Verschwiegenheit zu bewahren.
16. Abschließend berichten die deutschen Behörden, dass für Angestellte im öffentlichen Dienst auf Bundesebene in § 3 des Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst (TVöD) gleichartige Bestimmungen über Amtsverschwiegenheit, Annahme von Geschenken (und sonstigen Vorteilen) sowie die Pflicht, dem Arbeitgeber Vorteilsangebote

⁴ Nach § 70 BBG war es Beamten – selbst nach ihrem Ausscheiden aus dem Beamtenverhältnis – bereits verboten, in Zusammenhang mit ihrer dienstlichen Tätigkeit Belohnungen und Geschenke anzunehmen. Jetzt ist auch der Begriff des „Vorteils“ in (den Änderungsentwurf zu) § 70 BBG in Anlehnung an die im Strafgesetzbuch verwendete Formulierung aufgenommen worden, so dass auf die Gerichtsentscheidungen Bezug genommen werden kann, die in Zusammenhang mit dem Begriff des „Vorteils“ im Sinne des Strafgesetzbuchs ergangen sind. Nach diesen Gerichtsentscheidungen umfasst Vorteil auch ein Beschäftigungsangebot.

anzuzeigen, vorgesehen seien.

17. GRECO nimmt die übermittelten Informationen zur Kenntnis. GRECO möchte daran erinnern, dass sie in ihrem Bericht über die zweite Evaluierungsrunde bereits zur Kenntnis genommen hat, dass es für Ruhestandsbeamte, die eine Beschäftigung aufnehmen, die mit ihrer früheren Tätigkeit im öffentlichen Dienst in Zusammenhang steht, Regelungen gibt, und dass die deutschen Behörden die Auffassung vertreten, dass ein Ausscheiden aus dem Beamtenverhältnis selten sei und jeder ein Grundrecht auf Aufnahme einer Beschäftigung habe, sowie dass es Vorschriften über die Amtsverschwiegenheit gibt, nach denen Beamte über die ihnen bei oder bei Gelegenheit ihrer amtlichen Tätigkeit bekannt gewordenen dienstlichen Angelegenheiten Verschwiegenheit zu bewahren haben.
18. Über das im Bericht über die zweite Evaluierungsrunde in dieser Sache bereits Berichtete hinaus scheint es nunmehr (sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene) Leitlinien für Beamte und Beamtinnen zu geben, nach denen diese zur Anzeige von Beschäftigungsangeboten verpflichtet sind, wenn diese Beschäftigung mit ihrer dienstlichen Tätigkeit in Zusammenhang steht. Außerdem beabsichtigen die deutschen Behörden, in die entsprechenden Rechtsvorschriften ein Verbot aufzunehmen, nach dem es Beamten und ehemaligen Beamten sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene untersagt ist, einen Vorteil (hierzu sollen auch Beschäftigungsangebote gehören) anzunehmen oder sich versprechen zu lassen, wenn dies mit ihrer dienstlichen Tätigkeit in Zusammenhang steht. Wenngleich GRECO dieses (im Entwurf vorgesehene) Verbot sowie die Leitlinien über die Anzeige von Beschäftigungsangeboten begrüßt, ist sie nicht überzeugt, dass dies genügt, um den tatsächlichen oder möglichen Interessenkonflikten zu begegnen, die sich ergeben, wenn Beamte in den Privatsektor wechseln. GRECO hat insbesondere Zweifel an der Durchsetzbarkeit dieser (im Entwurf vorgesehenen) Bestimmung im BBG und BeamStG sowie auch daran, ob hiermit eine Beschäftigung im Privatsektor wirklich erfasst ist, denn die Vorschrift, dass ein (ehemaliger) Beamter – falls er gegen diese Bestimmung verstößt - das Erlangte dem (ehemaligen) Dienstherrn herauszugeben hat, lässt an einen Vorteil denken, der seiner Art nach greifbarer ist als ein Beschäftigungsangebot oder ein Arbeitsvertrag.
19. Für im öffentlichen Dienst Beschäftigte, die nicht im Beamtenverhältnis stehen, scheint es schließlich bereits Bestimmungen über Verschwiegenheitspflicht, Nichtannahme von Vorteilen in Zusammenhang mit dienstlichen Tätigkeiten und Anzeige von angebotenen Vorteilen zu geben. Auch hier ist GRECO, wie bereits in Bezug auf

Beamte ausgeführt wurde, nicht überzeugt, dass dies genügt, um den tatsächlichen oder möglichen Interessenkonflikten zu begegnen, die sich ergeben, wenn im öffentlichen Dienst Beschäftigte im Privatsektor eine Beschäftigung suchen oder aufnehmen. In diesem Zusammenhang dürfte auch zu beachten sein, dass tatsächliche oder mögliche Interessenkonflikte, die durch die Aussicht auf Beschäftigung im Privatsektor entstehen, für im öffentlichen Dienst Beschäftigte, die nicht im Beamtenverhältnis stehen, eher ein Problem sein können, weil es in ihrem Fall möglicherweise nicht so selten wie bei Beamten vorkommt, dass sie vor ihrem Eintritt in den Ruhestand aus dem öffentlichen Dienst ausscheiden, um eine Beschäftigung im Privatsektor aufzunehmen. Aus diesen Gründen ist GRECO der Auffassung, dass hier eine gezieltere und – wie nach der Empfehlung geboten – klarere Regelung angezeigt wäre.

19. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlung ii teilweise umgesetzt worden ist.

Empfehlung iii.

20. GRECO empfiehlt sicherzustellen, dass Amtsträger über das bestehende System hinaus, wonach verdächtige Korruptionsfällen 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.
21. Die deutschen Behörden berichten, dass eine Änderung des BBG von der Bundesregierung im Mai 2006 beschlossen wurde. Wenn diese Neuregelung wie geplant verabschiedet wird, wird sie vorsehen, dass die Verschwiegenheitspflicht für die Anzeige von Korruptionsverdachtsfällen bei einer übergeordneten Behörde oder Strafverfolgungsbehörde nicht gilt und Bundesbeamte somit entsprechende Fälle unmittelbar bei den Strafverfolgungsbehörden anzeigen können. Die Änderung des BBG wird nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens voraussichtlich 2007 in Kraft treten.
22. Wie die deutschen Behörden berichten, ist auf Länderebene eine entsprechende Regelung im Gesetzentwurf zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern enthalten, der im November 2006 vom Kabinett beschlossen wurde. Wenn diese Regelung wie geplant verabschiedet wird, gilt nach § 38 BeamtStG die Pflicht von Beamtinnen und Beamten zur Verschwiegenheit über die ihnen bei oder bei Gelegenheit ihrer amtlichen Tätigkeit bekannt gewordenen dienstlichen

Angelegenheiten nicht für die Anzeige von Korruptionsverdachtsfällen bei einer vorgesetzten Behörde, einer Strafverfolgungsbehörde oder einer durch Landesrecht bestimmten weiteren Behörde.

23. Die deutschen Behörden berichten ferner, dass die übrigen Beschäftigten im öffentlichen Dienst bereits die Möglichkeit haben, den Verdacht einer Straftat (einschließlich Korruption) unmittelbar bei den Strafverfolgungsbehörden anzuzeigen; Grundlage hierfür sind die geltenden Regelungen im Arbeitsrecht, insbesondere §§ 626 und 621a BGB, § 1 Kündigungsschutzgesetz und Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 des Grundgesetzes im Zusammenhang mit der Auslegung durch das Bundesarbeitsgericht⁵ und das Bundesverfassungsgericht⁶. Auf dieser Grundlage ist der Beschäftigte berechtigt, in gutem Glauben den Verdacht einer Straftat einschließlich einer Korruptionsstraftat anzuzeigen, soweit die Verdachtsanzeige nicht eine unverhältnismäßige Reaktion gegenüber dem Arbeitgeber darstellt.
25. GRECO nimmt die übermittelten Informationen zur Kenntnis. Da die Rechtsvorschriften, nach denen alle im öffentlichen Dienst Beschäftigte Korruptionsverdachtsfälle ohne Unterrichtung ihres Vorgesetzten bei den zuständigen Strafverfolgungsbehörden anzeigen dürfen, noch nicht in Kraft getreten sind, kann GRECO zur Zeit noch nicht zu dem Ergebnis kommen, dass die Empfehlung iii in vollem Umfang umgesetzt worden ist.
24. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlung iii teilweise umgesetzt worden ist.

Empfehlung iv.

26. *GRECO empfiehlt, Rechtsvorschriften einzuführen, wonach es jemandem, der wegen einer Korruptionsstraftat verurteilt worden ist, zumindest wegen einer solchen, die als schwere Straftaten eingestuft ist, untersagt ist, Leitungsfunktionen innerhalb juristischer Personen auszuüben.*
27. Die deutschen Behörden berichten, dass die Frage, ob die Ausschlussstatbestände für Geschäftsführer einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) und Vorstandsmitglieder einer Aktiengesellschaft (AG) auf bestimmte Delikte des allgemeinen Strafrechts (einschließlich Betrug, Untreue und Korruption) erweitert werden sollen, im Rahmen der geplanten Reform des GmbH-Rechts ausführlich geprüft wurde. Im Ergebnis wurde allerdings festgestellt, dass gegen

⁵ Entscheidung vom 3. Juli 2003 - 2 AZR 235/02 - NZA 2004, 427.

⁶ Entscheidung vom 25. Februar 1987 - 1 BvR 1086/85 - NJW 1987, 1929, und vom 2. Juli 2001 - 1 BvR 2049/00 - NJW 2001, 3474.

Ausschlusstatbestände, die bereits im Falle der Verurteilung wegen Bestimmungen des allgemeinen Strafrechts greifen, verfassungsrechtliche Bedenken bestehen. Ein Berufsverbot, wie es in § 6 Abs. 2 GmbHG und in § 76 Abs. 3 AktG geregelt sei, das ausschließlich an die Verurteilung wegen einer Straftat des allgemeinen Strafrechts geknüpft und unabhängig von der Schwere sowie der Art und Weise der Begehung der Straftat für fünf Jahre verhängt werden könne, könne unverhältnismäßig sein, da die Begehung der betreffenden Straftat nicht notwendigerweise in einem engen Zusammenhang mit der Geschäftsleitungstätigkeit stehe.

28. Zudem berichten die deutschen Behörden, dass nach § 70 StGB bereits die Möglichkeit besteht, ein Berufsverbot anzuordnen. Diese Sanktion kann verhängt werden, wenn der Täter wegen einer rechtswidrigen Tat verurteilt wird, die er unter Missbrauch seines Berufs oder Gewerbes oder unter grober Verletzung der mit ihnen verbundenen Pflichten begangen hat. Somit kann diese Sanktion auch wegen Korruptionsstraftaten verhängt werden, wenn sie eine grobe Pflichtverletzung darstellen oder unter Missbrauch des Berufs oder Gewerbes begangen wurden. Dieses Berufsverbot kann für die Dauer von einem bis zu fünf Jahren verhängt werden, wenn das Gericht annimmt, dass der Täter bei weiterer Ausübung des jeweiligen Berufs, Berufszweiges, Gewerbes oder Gewerbebezweiges erhebliche rechtswidrige Taten der bezeichneten Art begehen wird; es kann sogar für immer angeordnet werden, wenn nach Auffassung des Gerichts zu erwarten ist, dass die gesetzliche Höchstfrist zur Abwehr der von dem Täter drohenden Gefahr nicht ausreicht. Das Berufsverbot umfasst auch die Ausübung von Leitungsfunktionen innerhalb einer juristischen Person, deren Unternehmensgegenstand ganz oder teilweise mit dem Gegenstand des Verbots übereinstimmt (vgl. § 6 Abs. 2 GmbHG und § 76 Abs. 3 AktG), und kann z.B. dazu führen, dass der Verurteilte nicht Geschäftsführer einer entsprechenden Gesellschaft mit beschränkter Haftung oder Mitglied des Vorstandes einer Aktiengesellschaft werden darf. Nach der Strafprozessordnung (§ 132a) besteht zudem die Möglichkeit, ein vorläufiges Berufsverbot zu verhängen, so dass der Abschluss des Strafverfahrens nicht abgewartet werden muss.

30. GRECO nimmt die übermittelten Informationen zur Kenntnis. Sie hätte es begrüßt, wenn die deutschen Behörden ihre Schlussfolgerung, dass ein Berufsverbot unverhältnismäßig sei und insbesondere, warum es unabhängig von der Schwere sowie der Art und Weise der Begehung der Straftat stets für fünf Jahre verhängt werden würde, näher erläutert hätten. Dessen ungeachtet scheinen die Gesetzesbestimmungen, nach denen Personen von Führungspositionen innerhalb juristischer Personen ausgeschlossen werden können, bereits in Kraft gewesen zu

sein, als der Bericht über die zweite Evaluierungsrunde angenommen wurde. Im Bericht über die zweite Evaluierungsrunde (Rdnr. 57) wird § 70 StGB in der Beschreibung der verfügbaren Sanktionen in der Tat kurz erwähnt; dort heißt es, dass diese Sanktion "ausnahmsweise verhängt werden kann". Wenngleich GRECO weitere Informationen darüber, ob die nach § 70 StGB vorgesehene Sanktion jemals gegen ein Vorstandsmitglied z.B. einer AG verhängt worden ist und wie sie gegen Personen in Führungspositionen innerhalb einer juristischen Person vollstreckt werden würde, begrüßt hätte, erkennt sie an, dass es tatsächlich eine Rechtsvorschrift gibt, nach der Personen, die schwere Korruptionsstraftaten begangen haben, von Führungspositionen innerhalb juristischer Personen ausgeschlossen werden können; dies war Gegenstand der Empfehlung.

31. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlung iv in zufriedenstellender Weise behandelt worden ist.

Empfehlung v.

32. *GRECO empfiehlt, 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 Staatsanwälte im Hinblick auf eine gleichförmigere Anwendung des Gesetzes zu erarbeiten.*
33. Die deutschen Behörden berichten, dass als Maßnahme zur Sicherstellung der einheitlichen Anwendung der Vorschriften über die Verantwortlichkeit juristischer Personen eine Änderung und Ergänzung der Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) verabschiedet wurde. Die geänderten und ergänzten Richtlinien sind am 1. August 2006 in Kraft getreten und sehen vor, dass die Staatsanwaltschaft in Fällen, in denen der Beschuldigte zum Leitungsbereich einer juristischen Person oder Personenvereinigung gehört, insbesondere prüfen soll, ob – neben der Strafverfolgung der natürlichen Person – die Festsetzung einer Geldbuße im Sinne von § 30 OWiG und § 444 StPO gegen die juristische Person oder Personenvereinigung in Betracht kommt. Die RiStBV sehen ferner vor, dass der Staatsanwalt gegebenenfalls durch eine entsprechende Antragstellung auf eine Beteiligung der juristischen Person oder Personenvereinigung an dem Verfahren sowie auf die Festsetzung einer angemessenen Geldbuße gegen sie hinwirken soll; hierbei sind die finanziellen Verhältnisse und der durch die Tat erlangte wirtschaftliche Vorteil

der juristischen Person zu berücksichtigen⁷. Nach den RiStBV kann die Beteiligung der juristischen Person oder Personenvereinigung an dem Verfahren und die Festsetzung einer Geldbuße gegen sie „vor allem bei Delikten der Wirtschaftskriminalität, einschließlich Korruptions- und Umweltdelikten, in Betracht kommen“ (Nr. 180a RiStBV).

34. GRECO nimmt die übermittelten Informationen zur Kenntnis. Obwohl vor der Änderung und Ergänzung der Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) die Praxis der Verhängung von Unternehmenssanktionen anscheinend nicht analysiert oder untersucht wurde, begrüßt GRECO die Verabschiedung der geänderten und ergänzten Richtlinien. Sie hofft, dass diese Richtlinien sicherstellen werden, dass Unternehmenssanktionen nach dem Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG) einheitlicher verhängt werden.
35. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlung v in zufriedenstellender Weise umgesetzt worden ist.

Empfehlung vi.

36. *GRECO empfiehlt, die deutschen Behörden sollten eine Änderung des § 30 Abs. 2 Nr. 1 des Ordnungswidrigkeitengesetzes in Betracht ziehen und sicherzustellen, dass wirksame, angemessene und abschreckende Geldsanktionen gegen juristische Personen verhängt werden können, die an Korruptionstaten beteiligt sind.*
37. Die deutschen Behörden berichten, dass in Anbetracht der 2002 verdoppelten Höchstbeträge bei Geldsanktionen, die gegen juristische Personen verhängt werden können, eine weitere Erhöhung dieser Höchstbeträge derzeit nicht für erforderlich gehalten werde. Zu dieser Schlussfolgerung sei das Bundesministerium der Justiz aufgrund laufender Überlegungen gelangt. Wie die deutschen Behörden erklären, haben die Länder in Zusammenhang mit ihrer Beteiligung am Entwurf des Gesetzes zur Umsetzung des Strafrechtsübereinkommens über Korruption (SEV 173)⁸ sowie des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption wegen der Höhe der Geldbußen, die gegen juristische Personen verhängt werden können, keine Bedenken geäußert. Es gebe keine Hinweise darauf, dass die beschriebenen gesetzlichen

⁷ Gehört der Beschuldigte zum Leitungsbereich einer juristischen Person oder Personenvereinigung und kommt die Festsetzung einer Geldbuße gegen diese in Betracht (Nr. 180 a), so hat die Staatsanwaltschaft nach Nr. 15 Abs. 3 RiStBV schon im vorbereitenden Verfahren Ermittlungen zur Höhe des von der juristischen Person durch die Tat erlangten wirtschaftlichen Vorteils zu führen.

⁸ Der Entwurf eines Strafrechtsänderungsgesetzes zur Umsetzung u.a. des Strafrechtsübereinkommens über Korruption (SEV 173) und des Zusatzprotokolls zum Strafrechtsübereinkommen über Korruption SEV 191) wurde vom Bundeskabinett am 30. Mai 2007 beschlossen.

Möglichkeiten zur Sanktionierung und Abschöpfung der durch Bestechungshandlungen erzielten wirtschaftlichen Vorteile nicht ausreichend seien. Außerdem weisen die deutschen Behörden darauf hin, dass bei einer vorsätzlichen Straftat eine Geldbuße in Höhe von bis zu einer Million Euro verhängt werden kann. Der Höchstbetrag der Geldbuße kann jedoch zur Abschöpfung des durch die Tat erlangten wirtschaftlichen Vorteils überschritten werden. Die Geldbuße und der Betrag zur Abschöpfung des wirtschaftlichen Vorteils stünden selbstständig nebeneinander und könnten sich folglich zu einem Gesamtbetrag von mehr als einer Million Euro addieren. Des Weiteren unterstreichen die deutschen Behörden, dass Fälle schwerer Korruption unter Beteiligung großer Unternehmen ohne einen wirtschaftlichen Vorteil kaum denkbar seien. An den zur Errechnung dieses wirtschaftlichen Vorteils erforderlichen Nachweis würden, so heißt es, keine allzu hohen Anforderungen gestellt; auch eine Schätzung sei möglich.

38. GRECO nimmt die übermittelten Informationen zur Kenntnis. Zu den von den deutschen Behörden angeführten Gründen für die Nichtänderung des OWiG möchte sie feststellen, dass die „Abschöpfung“ des aus einer Straftat erlangten wirtschaftlichen Vorteils nicht als Sanktion betrachtet werden kann, sondern einfach die Rückgängigmachung solcher Vermögenszuwächse ist, die der juristischen Person ohnehin nicht zustanden. Es handelt sich hierbei somit lediglich um eine "korrektive" Maßnahme, mit der die juristische Person in die Lage zurückversetzt werden soll, in der sie sich befunden hätte, wenn die Straftat nicht begangen worden wäre. Außerdem möchte GRECO daran erinnern, dass das GET davon ausgegangen ist, dass durchaus Fälle denkbar sind, in denen der finanzielle Vorteil juristischer Personen, die an Bestechungstaten beteiligt sind, schwer nachzuweisen ist; GRECO ist deshalb der Meinung, dass die Anforderungen, die an den zur Errechnung des wirtschaftlichen Vorteils erforderlichen Nachweis zu stellen sind, möglicherweise nicht so gering sind, wie die deutschen Behörden sich dies vorstellen. Was die Überlegungen hinsichtlich einer Änderung des OWiG angeht, so hätte GRECO hierzu weitere Informationen begrüßt, insbesondere zu der Frage, ob eine Analyse der gegen juristische Personen verhängten Sanktionen vorgenommen wurde und ob mit Verfahren gegen juristische Personen befasste Staatsanwälte in irgendeiner Form in diese Überlegungen eingebunden waren. Gleichwohl erkennt GRECO an, dass die deutschen Behörden eine Änderung und Ergänzung des § 30 Abs. 2 Nr. 1 OWiG, wie nach der Empfehlung geboten, in Betracht gezogen haben.
39. GRECO kommt zu dem Schluss, dass die Empfehlung vi in zufriedenstellender Weise behandelt worden ist.

III. Schlussfolgerungen:

40. **Nach allem kommt GRECO zu dem Schluss, dass Deutschland zwei Drittel der im Evaluierungsbericht über die zweite Runde enthaltenen Empfehlungen in zufriedenstellender Weise umgesetzt oder in zufriedenstellender Weise behandelt hat.** Die Empfehlungen i und v wurden in zufriedenstellender Weise umgesetzt und die Empfehlungen iv und vi in zufriedenstellender Weise behandelt. Die Empfehlungen ii und iii wurden teilweise umgesetzt.
41. GRECO bittet den Leiter der deutschen Delegation um Übersendung weiterer Informationen hinsichtlich der Umsetzung der Empfehlungen ii und iii bis zum 30. November 2008.
42. Abschließend bittet GRECO die deutschen Behörden, den Bericht in die Landessprache zu übersetzen und diese Übersetzung zu veröffentlichen.