

# EUROPÄISCHES PARLAMENT



---

*Generaldirektion Wissenschaft*

ARBEITSPAPIER

## MASSNAHMEN ZUR BEKÄMPFUNG DER KORRUPTION IN DEN MITGLIEDSTAATEN DER EU

*Reihe Rechtsfragen*

*JURI 101 DE*

---

Dieses Dokument erscheint in den folgenden Sprachen : DE, EN, FR, IT

Original: "gemischt"

HERAUSGEBER:                   Europäisches Parlament  
L- 2929 LUXEMBURG

VERFASSER:                   Anthony COMFORT und François-Xavier CAMENEN, mit  
Unterstützung von Mitarbeitern des EZPWD (Europäisches Zentrum  
für Parlamentarische Wissenschaft und Dokumentation) in den  
nationalen Parlamenten  
An der Untersuchung haben auch die folgenden Robert Schuman-  
Stipendiaten mitgewirkt: Sunna ALTNOEDER, Sylvie CHABOSSON,  
Bénédicte DECKER, Camilla EKHOLM, Thomas GERGEN, Alexander  
KANTAS, Elisa DA SILVA, Andreas KLEINE, Edward LAWTON, Lisa  
VAN OORTMERSSEN, Maria Angeles ROBA, Werner RUESS.

REDAKTION:                   Anthony COMFORT  
Generaldirektion Wissenschaft  
Abteilung für Haushaltsfragen, Grundfreiheiten und innere  
Angelegenheiten, Geschäftsordnung, Petitionen und Vergleichendes  
Recht  
Tel.   00 352 4300-22167  
Fax:   00 352 4300-27723  
E-mail: [acomfort@europarl.eu.int](mailto:acomfort@europarl.eu.int).

Bei der in diesem Dokument zum Ausdruck gekommenen Auffassung handelt es sich um die persönliche Auffassung der Verfasser; sie entspricht nicht unbedingt der offiziellen Position des Europäischen Parlaments.

Vervielfältigungen und Übersetzungen für nicht-kommerzielle Zwecke sind mit Zustimmung des Herausgebers und unter Angabe der Quelle zulässig. Dem Herausgeber ist eine Kopie zuzusenden.

Manuskript im März 1998 fertiggestellt.

# EUROPÄISCHES PARLAMENT



---

*Generaldirektion Wissenschaft*

ARBEITSPAPIER

## MASSNAHMEN ZUR BEKÄMPFUNG DER KORRUPTION IN DEN MITGLIEDSTAATEN DER EU

JURI 101 DE

03 - 1998

**I**m Dezember 1997 wurde berichtet, daß holländische Archäologen bei Ausgrabungen in Rakka (Syrien) etwa 150 Inschriften in Keilschrift entdeckt haben, aus denen sich schließen läßt, daß sich im 13. Jahrhundert vor Christus an der Fundstelle ein Verwaltungszentrum der Assyrer befand. Dort wurde auch ein besonderes Archiv entdeckt, das vielleicht zu einem Vorläufer eines modernen "Innenministeriums" gehörte. Dieses Archiv enthielt Angaben über bestechliche Beamte, darunter auch die Namen von höheren Regierungsbeamten und sogar den einer assyrischen Prinzessin.

**INHALT**

	Seite
<b>ÜBERBLICK</b> .....	1
<b>LÄNDERBERICHTE</b> .....	5
BELGIEN .....	6
DÄNEMARK .....	9
DEUTSCHLAND .....	10
FINNLAND .....	15
FRANKREICH .....	17
GRIECHENLAND .....	21
IRLAND .....	23
ITALIEN .....	25
LUXEMBURG .....	27
NIEDERLANDE .....	29
ÖSTERREICH .....	31
PORTUGAL .....	34
SCHWEDEN .....	37
SPANIEN .....	39
VEREINIGTES KÖNIGREICH .....	41
<b>ANHANG:</b>	
Korruptionsbekämpfung und öffentliches Auftragswesen .....	43
<b>AUSGEWÄHLTE LITERATUR</b> .....	52

**ÜBERBLICK**

## Einleitung

Dieses Dokument wurde in Zusammenarbeit mit den Mitarbeitern des Europäischen Zentrums für Parlamentarische Wissenschaft und Dokumentation in den Mitgliedstaaten der EU erstellt. Ihre Antworten auf unsere Anfragen waren außerordentlich hilfreich, und ohne ihre Unterstützung hätte dieses Dokument nicht erstellt werden können. Die Auswertung ihrer Antworten hat uns jedoch vor eine Reihe von Problemen gestellt. Diese konnten in einigen Fällen gelöst werden, indem für die Erstellung der Länderberichte die jungen Stipendiaten hinzugezogen wurden, die für kurze Zeit bei der GD IV gearbeitet haben. Dies war insbesondere der Fall bei den Texten, bei denen das Ausgangsmaterial in einer dem Herausgeber unbekanntem Sprache war.

Vorausschickend sollte darauf hingewiesen werden, daß in den einzelnen Ländern unterschiedliche Aspekte bei der Bekämpfung der Korruption im Vordergrund stehen; deshalb folgen die Länderberichte im Anhang nicht immer einem einheitlichen Muster, sondern setzen unterschiedliche Schwerpunkte. In einigen Ländern wie Dänemark spielt die Korruption in der öffentlichen Diskussion überhaupt keine Rolle. Aus diesem Grund wurde diesem Problem vom Gesetzgeber auch nur geringe Aufmerksamkeit gewidmet. Der Länderbericht ist entsprechend kurz.

Diese Untersuchung soll die Arbeit des Ausschusses des Europäischen Parlaments für Grundfreiheiten zur Weiterbehandlung der Entschließung vom 15. Dezember 1995 zur Bekämpfung der Korruption und insbesondere über die Antwort des Parlaments auf die Mitteilung der Kommission über eine Politik der EU zur Bekämpfung von Korruption (KOM(97)192) unterstützen. Sie versucht, einen Überblick darüber zu geben, wie die Mitgliedstaaten das Problem der Korruption angehen, insbesondere, was den öffentlichen Bereich und das öffentliche Auftragswesen anbetrifft.

Die Öffentlichkeit ist sich heute des Problems der Korruption und seiner Verbindungen mit der Politik sehr bewußt, obwohl einige Mitgliedstaaten ihre Rechtsvorschriften noch nicht geändert haben, um auf neue Entwicklungen und auf die Diskussion in internationalen Institutionen wie der OECD und dem Europarat oder der Europäischen Union zu reagieren. Einige Mitgliedstaaten sind von dem Problem der Bestechung und Korruption stärker betroffen als andere, obwohl diese Behauptung nicht durch Statistiken belegt werden kann. Der Notwendigkeit einer größeren Transparenz in den Vergabeverfahren bei öffentlichen Aufträgen dürfte überall Priorität eingeräumt werden, und vielleicht wirken sich die neuen EU-Regeln in diesem Bereich positiv aus. Dem Dokument wurde ein Text angefügt, in dem die Anforderungen für das öffentliche Auftragswesen in der EU diskutiert und die Entwicklungen in drei großen Mitgliedstaaten dargelegt werden: Frankreich, England und Italien.

Einige Aspekte des Phänomens der Korruption wie zum Beispiel finanzielle Vereinbarungen für politische Parteien und Erklärungen über außerparlamentarische Interessen von Abgeordneten sind bereits in anderen GDIV-Veröffentlichungen untersucht worden. Insbesondere in der W-6 Reihe Nationale Parlamente der GD IV-Arbeitsdokumente, zum Beispiel "Transparenz und finanzielle Interessen von Abgeordneten des Europäischen Parlaments in der Europäischen Union" geht, das vor kurzem überarbeitet wurde (Juli 1996), und W-34 in der Reihe Politik über "Die Parteienfinanzierung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union", das ebenfalls vor kurzem neu herausgegeben wurde (Dezember 1997).

Die folgenden Kurzberichte über die Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten wurden anhand der Antworten der EZPWD-Mitarbeiter auf ein Schreiben vom November 1997 erstellt. Darin wurde nach Informationen über Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung in ihrem Land gefragt, insbesondere nach legislativen Maßnahmen, die in den letzten Jahren getroffen wurden. Eine Kopie der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. Dezember 1995 über die Bekämpfung der Korruption in Europa wurde diesem Schreiben beigelegt.

Nach ersten Kontakten mit dem Hauptsekretariat von "Transparency International" in Berlin wurden die nationalen Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung und der Gesamtzusammenhang in einigen Fällen mit nationalen Sektionen dieser Organisation diskutiert.

## Die wichtigsten Gemeinsamkeiten

### ◆ *Legislative Maßnahmen*

Bestechung von Beamten wird zwar gelegentlich nur mit Geldstrafen bestraft, wenn jedoch Freiheitsstrafen verhängt werden, dann liegen diese zwischen 6 Monaten und 10 Jahren, je nach Land und Schwere des Vergehens. Manchmal werden aktive und passive Bestechung gleich behandelt, manchmal werden diejenigen, die sich haben bestechen lassen, aber auch härter bestraft. In einigen Ländern gibt es besonders harte Strafen für Richter und Justizbeamte, die der passiven Bestechung überführt wurden.

In einigen Mitgliedstaaten wird Bestechung ausschließlich im öffentlichen Bereich bestraft und nicht in der Privatwirtschaft. Manchmal wird auch unterschieden zwischen den Personen, die in ein zeitlich befristetes öffentliches Amt gewählt werden, und Beamten auf Zeit oder auf Lebenszeit.

Daß Korruptionsfälle tatsächlich vor Gericht gebracht werden, kommt jedoch nicht häufig vor, vielleicht weil es nur selten Einzelpersonen gibt, denen direkter Schaden zugefügt wurde und die deshalb Klage gegen eine Behörde erheben. Außerdem sind die Gerichte häufig überlastet und übernehmen solche Fälle nur sehr zögerlich. Unabhängig von der Anwendung der bestehenden Gesetze scheint es auch eine Reihe von Schlupflöchern in den geltenden Gesetzen zu geben. So scheinen in einigen Mitgliedstaaten vor allem Bestimmungen zu fehlen in bezug auf:

- Vorschriften hinsichtlich der erfolglosen Forderung von Schmiergeldern,
- die ausdrückliche Einbeziehung von Personen, die ein gewähltes öffentliches Amt innehaben,
- die Anwendung auf Angestellte in der Privatwirtschaft,
- die Anwendung auf Beamte anderer Staaten und auf Beamte internationaler Organisationen,
- die Bestrafung des Lobbying,
- die Einschüchterung von Beamten, um sie zu Handlungen zu veranlassen, die ihre Dienstpflicht verletzen.

Bisher wurde noch von keinem Mitgliedstaat der Versuch gemacht, die Bestechung von Beamten der Europäischen Institutionen ausdrücklich in ihre Rechtsvorschriften aufzunehmen, obwohl die Auslegung der Gesetze in einigen Fällen eine solche Einbeziehung zuläßt. Die Bestrafung von Korruptionsdelikten, die mehrere Jahre zurückliegen, scheint ebenfalls Probleme zu bereiten, für die es bisher noch keine Lösung gibt.

Einige Mitgliedstaaten unterscheiden zwischen “aktiver” und “passiver” Bestechung, das heißt zwischen Vorteilsgewährung und Vorteilsannahme. Einige unterscheiden auch zwischen Bestechung vor und nach der korrupten Amtshandlung des betreffenden Beamten.

Die Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten wurden in der Regel als Reaktion auf konkrete Fälle von Korruption oder rechtswidriges Verhalten geändert. Sie spiegeln daher auch unterschiedliche Reaktionen auf dasselbe Phänomen in der EU wider. Im Vereinigten Königreich gab es zum Beispiel eine ausführliche Untersuchung von Verhaltensnormen im öffentlichen Leben, in der eine breite Vielfalt von Problemen beleuchtet wurde. Es ist jedoch nicht gesagt, daß Zahlungen an Abgeordnete für bestimmte mündliche Anfragen an Minister im Parlament in allen Mitgliedstaaten dieselbe Reaktion ausgelöst hätten. Zum Teil spiegelt der unterschiedliche Umgang mit dem Phänomen der Korruption auch unterschiedliche Rechtstraditionen in den Mitgliedstaaten wider, nämlich zwischen den Staaten, in denen das Rechtssystem auf der Grundlage von Gesetzbüchern aufbaut, und den Staaten, die das sogenannte “Common law” anwenden.

#### ◆ *nicht-legislative Maßnahmen*

In einigen Ländern wurden spezielle Abteilungen zur Bekämpfung der Korruption geschaffen. Insbesondere in Deutschland gibt es in vielen Bundesländern “Antikorruptionsabteilungen”, und in zwei Großstädten wurden Sonderabteilungen mit “Korruptionsregistern” eingerichtet. In Frankreich wurde 1993 ein “Service Central de Prévention de la Corruption” geschaffen. Seine Aufgabe ist, Informationen für die Aufklärung und Vorbeugung von Korruptionsdelikten zentral zu erfassen; diese Stelle gibt auch einen Jahresbericht heraus.

Die Unvereinbarkeit eines politischen Amtes mit Wirtschafts- oder sonstigen Interessen ist ein Thema, das in mehreren Ländern diskutiert wurde. Das Problem wird jedoch überwiegend anhand von Gepflogenheiten geregelt und weniger durch Gesetze. So fordert in der Regel der Regierungschef die Minister seines Kabinetts auf, sich aus Bereichen zurückzuziehen, in denen ihre politischen Entscheidungen eine Rolle spielen können.

Die Interessenerklärung, die in einigen nationalen Parlamenten von Politikern verlangt wird, wird in dem oben genannten separaten Dokument der GD IV (W-6 in der Reihe Nationale Parlamente) diskutiert.

Ein Aspekt, der ebenfalls mit Korruption in Verbindung gebracht wurde, ist zum Beispiel Lobbying. Schließlich wurde in den Mitgliedstaaten über zusätzliche Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung diskutiert sowie über ein Thema, das in den letzten Jahren in der OECD im Mittelpunkt stand:

- Die steuerliche Behandlung von Bestechungsgeldern, die an ausländische Bürger gezahlt wurden.

\* \* \*

**LÄNDERBERICHTE**

**BELGIEN**

**Einleitung**

In Belgien ist die Korruption im Zusammenhang mit dem Versagen von Polizei, Verwaltung und Justiz bei den jüngsten Fällen sexuellen Mißbrauchs von Kindern zu einem alles beherrschenden Thema geworden. Der Parlamentarische Untersuchungsausschuß, der das Verschwinden von Kindern untersuchen sollte, hat sich auch mit diesem Thema befaßt. Die Probleme, die dabei zutage gefördert wurden, waren so schwerwiegend, daß der Untersuchungsausschuß auch der Frage nachgegangen ist, ob die Beschuldigten möglicherweise politische Rückendeckung hatten. Unter dem Druck der öffentlichen Meinung hat der Premierminister am 7. Oktober 1997 im Rahmen seiner Regierungserklärung dem Parlament seine Pläne für eine Reform der Polizei vorgelegt.

Ein weiterer Bereich, in dem das Thema Korruption in jüngster Zeit eine Rolle spielt, ist die verdeckte Parteienfinanzierung und der Machtmißbrauch bei der Vergabe öffentlicher Aufträge. Dabei handelt es sich in erster Linie um den Fall Dassault (Modernisierung von F16-Flugzeugen) und um Augusta (Kauf von Hubschraubern).

**A. Strafrechtliche Bestimmungen**

Nach Artikel 246 bis 248 des Strafgesetzbuches stellt die passive Bestechung (Vorteilsannahme) für Beamte und Angestellte des öffentlichen Dienstes eine Straftat dar. Nicht strafbar ist derzeit die Forderung eines Vorteils. Neben anderen Strafsanktionen kann ein Beamter auch aus dem öffentlichen Dienst entfernt werden. Nach Artikel 252 ist die aktive Bestechung, und zwar sowohl das Zahlen als auch das Anbieten von Bestechungsgeldern, eine strafbare Handlung. Ein Königlicher Erlaß vom Oktober 1934 sieht auch die Entfernung von Verwaltern, Beauftragten oder Managern in privaten Unternehmen aus ihrer Stellung vor, wenn Freiheitsstrafen für ein Korruptionsdelikt verhängt wurden.

Derzeit liegt dem Senat ein Einzelvorschlag eines Senators zur Änderung dieser Gesetze vor, in dem härtere Strafen gefordert werden. Die Regierung wird ebenfalls in Kürze eigene Vorschläge vorlegen. *(Ein Gesetzentwurf zur organisierten Kriminalität wurde bereits von der Abgeordnetenkammer angenommen und liegt derzeit dem Senat vor).*

**B. Steuerrechtliche Bestimmungen, die Korruption begünstigen**

Artikel 58 des Einkommensteuergesetzes sieht vor, daß "Schmiergelder von Firmen" als berufsbedingte Ausgaben steuerlich abzugsfähig sind, sofern es sich um eine "gängige Praxis" handelt. Dieser Artikel dürfte durch den Gesetzentwurf zur Korruption, der von der Regierung vorgelegt wird, geändert werden.

### **C. Parteienfinanzierung und Wahlkampfkosten**

Das Gesetz vom 4.7.1989 über die Begrenzung der Wahlkampfausgaben und die Pflicht zur Rechenschaftslegung der politischen Parteien sieht neben einer Einschränkung der Ausgaben für Wahlpropaganda vor:

- eine öffentliche Finanzierung, um eine Verquickung mit Wirtschaftsinteressen zu verhindern; Parteien, die in beiden Kammern des Parlaments vertreten sind, erhalten einen festen Betrag (5 Millionen BF) plus einen veränderlichen Betrag (50 BF je gültige Stimme),
- andere Spenden von natürlichen Personen und Verbänden sind unzulässig,
- um größere Transparenz zu gewährleisten, werden die öffentlichen Gelder an eine gemeinnützige Gesellschaft überwiesen. Ein Wirtschaftsprüfer muß jährlich einen Bericht über die Einnahmen und Ausgaben dieser Gesellschaft und über die Einnahmen und Ausgaben der mit ihr verbundenen Partei vorlegen.
- diese Berichte werden von einem Parlamentsausschuß geprüft und gebilligt; bei einer Ablehnung werden die Mittel für die betreffende Partei gekürzt.

### **D. Interne Verwaltungskontrolle**

Das "Comité Supérieur de Contrôle" ist eine Einrichtung der Verwaltung, die für die Kontrolle öffentlicher Lieferaufträge und die Verwendung öffentlicher Gelder zuständig ist. Der Ausschuß untersucht Betrug, Unregelmäßigkeiten und Straftaten im Amt. Er wird von einem hohen Beamten geleitet, verfügt über etwa hundert Ermittler und ist in der Ausübung seiner Aufgaben unabhängig. Dieser Ausschuß ist das wichtigste Instrument im Kampf gegen die Korruption. Dem Parlament liegt ein Gesetzentwurf über einen Zusammenschluß dieses Ermittlungsdienstes mit der Gerichtspolizei vor ("près les parquets"), um die Unabhängigkeit dieser Einrichtung zu stärken.

### **E. Bestimmungen im Bereich des öffentlichen Auftragswesens**

Die Bestechung von Beamten ist einer der Gründe für das Zurückziehen eines öffentlichen Auftrags. In Artikel 314 des Strafgesetzbuchs werden die Strafen für Einflußnahme bei der Vergabe öffentlicher Aufträge durch Ausübung oder Androhung von Gewalt, Geschenke Versprechen oder sonstige betrügerische Mittel aufgeführt. Der Gesetzentwurf zur Bekämpfung der Korruption sieht vor, daß Personen, die der Bestechung im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe überführt wurden, von der Vergabe öffentlicher Aufträge ausgeschlossen werden.

### **F. Interessenerklärung**

Mit dem Gesetz vom 2.5.1995 über die Verpflichtung zur Offenlegung von Mandaten, Funktionen, beruflichen Aktivitäten und Vermögen wird ein transparentes System für öffentliche Mandatsträger eingeführt.

Abgeordnete (und in Zukunft auch Mitglieder von Regional- und Kommunalvertretungen) müssen jedes Jahr alle Mandate, Vorstandspositionen oder beruflichen Aktivitäten, die sie in den vergangenen 12 Monaten ausgeübt haben, offenlegen und angeben, ob es sich dabei um eine bezahlte Funktion gehandelt hat. Die Liste wird im "Moniteur Belge" veröffentlicht. Einen Monat nach Übernahme eines öffentlichen Amtes müssen auch die Vermögensverhältnisse offengelegt

werden. Diese Offenlegung muß alle fünf Jahre wiederholt werden, und die Erklärungen werden vom Rechnungshof vertraulich behandelt. Sie können nur vom Untersuchungsrichter eingesehen werden.

### **G. Unvereinbarkeit**

Es gibt keine Bestimmungen, nach denen ein Abgeordnetenmandat für unvereinbar mit einer Tätigkeit in der Privatwirtschaft oder einer gemeinnützigen Gesellschaft erklärt werden kann. (Allerdings dürfen Abgeordnete keine Justitiare in der öffentlichen Verwaltung sein oder in Fällen, in denen die Interessen des Staates involviert sind, vor Gericht auftreten.) Es ist jedoch üblich, daß Minister mit ihrer Ernennung leitende Positionen in Unternehmen aufgeben.

Die Rechtsvorschriften im Hinblick auf die Vergabe öffentlicher Aufträge sehen auch vor, daß Personen, die ein direktes Interesse an einem Auftrag haben, von den Vergabeverfahren ausgeschlossen werden. Ein Gesetz aus dem Jahre 1931 verbietet Ministern, (nach ihrem Ausscheiden aus dem Amt) eine aktive Rolle in Firmen zu übernehmen, die während ihrer Amtszeit öffentliche Aufträge erhalten haben. Die Übernahme anderer Aufgaben (außer den genannten Fällen der Unvereinbarkeit) ist zulässig, der Premierminister hat jedoch das Recht, von einem Mitglied seines Kabinetts zu verlangen, eine Funktion aufzugeben, die seiner Meinung nach unvereinbar mit dem Ministeramt ist.

## DÄNEMARK

### Einleitung

In den letzten Jahren hat es nur wenige Änderungen gegeben. Allerdings hat das dänische Parlament 1997 die Steuergesetze geändert, so daß Unternehmen Bestechungsgelder, die an Beamte im Ausland gezahlt wurden, nicht mehr von den zu versteuernden Gewinnen absetzen können. Damit hat Dänemark die Anforderungen erfüllt, die vor kurzem von der OECD beschlossen wurden.

### A. Rechtliche Bestimmungen

Das Strafrecht sieht vor, daß Personen, die Beamten Bestechungsgelder **anbieten**, mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren bestraft werden können (Paragraph 122). Beamte, die Bestechungsgelder **annehmen**, können mit Freiheitsstrafe bis zu 6 Jahren bestraft werden (Paragraph 144).

Die Parteienfinanzierung wird in Gesetz 404 vom 13.6.1990 geregelt. Alle Parteien, die an nationalen oder europäischen Wahlen teilnehmen, sind verpflichtet, einen Rechenschaftsbericht über ihre Einnahmen und Ausgaben zu veröffentlichen. Dieser muß Angaben über öffentliche Zuschüsse, Mitgliederbeiträge, private Spenden, Kapitalerträge sowie Beiträge aus anderen Quellen enthalten. Seit 1996 müssen auch die Namen und Anschriften privater Spender angegeben werden, wenn die Spende den Betrag von 20.000 DKR in einem Kalenderjahr überschreitet.

**DEUTSCHLAND**

**Einleitung**

Das Strafgesetzbuch (*StGB*) unterscheidet zwischen Bestechung (aktiver Bestechung) und Bestechlichkeit (passiver Bestechung) und in minder schweren Fällen zwischen "Vorteilsgewährung" (aktiver Bestechung) und "Vorteilsannahme" (passiver Bestechung). Bestechung ist rechtswidrig, das Strafgesetzbuch spricht jedoch nicht von einem Verbrechen, sondern nur von einem Vergehen. Von Bestechung ist auch nur im Zusammenhang mit dem öffentlichen Sektor die Rede, nicht mit der Privatwirtschaft. Bei letzterer wird das Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb wirksam (*UWG*, "Bestechung von Angestellten"), das jedoch wegen des äußerst komplexen Strafverfolgungsverfahrens und des geringen Strafmaßes, das damit verbunden ist (maximal ein Jahr), kaum von Bedeutung ist. Deshalb sind Staatsanwälte nur selten bereit, aufgrund dieser Bestimmungen Anklage bei Korruptionsfällen zu erheben, selbst wenn sie über einen Korruptionsfall informiert werden.

Das Strafgesetzbuch unterscheidet zwischen "Amtsträgern" (öffentlichen Bediensteten, die ein "Amt" innehaben) oder gewählten Abgeordneten auf der einen Seite, und Privatpersonen (§ 12 *UWG*) auf der anderen Seite. Der Begriff "Amtsträger" wurde jedoch mit der zunehmenden Privatisierung der öffentlichen Aufgaben allmählich ausgedehnt. Es wurden eine Reihe von Schlupflöchern im Gesetz zur Bekämpfung der Korruption festgestellt. Das Bundesverfassungsgericht hat bisher den Begriff "Amtsträger" ziemlich weit ausgelegt (d.h. auch Hilfsbriefträger und medizinisches Personal in Krankenhäusern wurden einbezogen). In einem kürzlich ergangenen Urteil vom 15. Juli 1997 wurde der Begriff jedoch sehr viel enger ausgelegt: zum Beispiel wurde ein selbständiger Sicherheitsinspektor, der für eine öffentliche Einrichtung arbeitet, vom Gericht als Privatperson angesehen! Nach den neuen rechtlichen Bestimmungen ist heute die Art des Arbeitsplatzes ausschlaggebend, nicht die Arbeitsplatzbeschreibung.

In den letzten Jahren hat es in Deutschland eine Reihe von Korruptionsskandalen gegeben, insbesondere in der Bauwirtschaft und bei der Vergabe öffentlicher Aufträge. Mit den neuen Rechtsvorschriften wurden jedoch nicht nur strafrechtliche Bestimmungen eingeführt, da eine bessere Vorbeugung für erforderlich gehalten wird. Eine wirksame Bekämpfung der Korruption wird durch eine Reihe von Faktoren erschwert, zum Beispiel durch die Tatsache, daß nur sehr zögerlich Anklage erhoben wird und - ganz grundsätzlich - daß die Gerichte überlastet sind und häufig einfach nicht die Zeit haben, sich mit allen Fällen zu befassen, insbesondere in den neuen Ländern.

Seit 1992 wurden in vielen Bundesländern sogenannte "Antikorruptionsabteilungen" geschaffen. Dazu gehören auch einige Sonderabteilungen der Staatsanwaltschaft, insbesondere in Frankfurt und München: beide führen Korruptionsregister, in denen die Abteilung Wirtschaftsprüfung regelmäßig Ermittlungen durchführt, mit Unterstützung des Kartellamts und der lokalen Wirtschaftsprüfungsstellen. Firmen, in denen Korruption festgestellt wurde, können vorübergehend aus der Adressenliste für öffentliche Aufträge ausgeschlossen werden.

## A. Strafrechtliche Bestimmungen

### 1) Straftatbestände

#### **Strafgesetzbuch (StGB)**

§331 <i>Vorteilsannahme</i>	“Amtsträger”: Freiheitsstrafe bis zu 3 Jahren oder Geldstrafe; Richter oder Schiedsrichter: Freiheitsstrafe bis zu 5 Jahren oder Geldstrafe.
§332 <i>Bestechlichkeit</i>	“Amtsträger” 6 Monate bis zu 3 oder 5 Jahren oder Geldstrafe, je nach Schwere des Vergehens
§333 <i>Vorteilsgewährung</i>	Freiheitsstrafe bis zu 3 Jahren oder Geldstrafe. Auch der Versuch ist strafbar.
§334 <i>Bestechung</i>	“Amtsträger”: Freiheitsstrafe von 3 Monaten bis zu 5 Jahren oder Geldstrafe; Richter oder Schiedsrichter: Freiheitsstrafe zwischen 3 und 5 Jahren.
§265 <i>Subventionsbetrug</i>	Freiheitsstrafe von 6 Monaten bis zu 10 Jahren oder Geldstrafe; ferner Aberkennung der Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden und der Fähigkeit, Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen. Nicht bestraft wird, wer freiwillig bemüht ist, das Gewähren der Subvention zu verhindern.
§264a <i>Kapitalanlagebetrug</i>	Freiheitsstrafe bis zu 3 Jahren oder Geldstrafe.
§264b <i>Ausschreibungsbetrug</i>	Freiheitsstrafe bis zu 3 Jahren oder Geldstrafe.
§108b <i>Wählerbestechung</i>	Freiheitsstrafe bis zu 5 Jahren oder Geldstrafe.
§108e <i>Abgeordnetenbestechung</i>	Das Problem ist, daß nur der direkte Kauf von Stimmen bestraft wird. Geheime Vereinbarungen, Annahme von Provisionen, Nebentätigkeit in Unternehmen usw. werden nicht strafrechtlich verfolgt.

#### **Vertragsrecht**

§138 BGB	Ein Rechtsgeschäft, das auf Bestechung in- oder ausländischer Beamten beruht, ist nichtig.
----------	--

#### **Arbeitsgesetz**

§10 BAT	Ein Angestellter, der Bestechungsgelder annimmt, wird fristlos entlassen.
---------	---

#### **Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb**

§12 UWG	Bestechung von Angestellten
---------	-----------------------------

#### **Einkommensteuergesetz**

§ 4, Absatz 5, Nr. 10 EStG	Abschaffung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Schmier- und Bestechungsgeldern
----------------------------	--

Seit 1996 verbietet dieses Gesetz die Zuwendung von Vorteilen sowie alle damit zusammenhängenden Aufwendungen. Allerdings muß der Betreffende zuerst der illegalen Zuwendung oder des Empfangs von Vorteilen überführt werden, bevor ein Strafverfahren eingeleitet werden kann. Die Finanzbehörde teilt Tatsachen, die den Verdacht begründen, der Staatsanwaltschaft oder der Ordnungsbehörde mit. Eine Voraussetzung für das Verbot der Abzugsfähigkeit ist daher die Ungesetzlichkeit der Zahlungen. Inzwischen werden Schmiergelder für inländische Empfänger zunehmend über das Ausland gezahlt.

2) Das “Antikorruptionsgesetz”, 13. August 1997

Am 26. Juni 1997 hat der Bundestag das “Gesetz zur Bekämpfung der Korruption” (*BGBI. I S. 2038*) und das zweite “Gesetz zur Einschränkung von Nebentätigkeiten” (es wurde angenommen, daß Korruption in diesem Bereich sehr weit verbreitet ist) in zweiter und dritter Lesung angenommen.

## **B. Strafrecht**

### a) Annahme und Gewährung von Vorteilen

Der wichtigste Aspekt in den Bestimmungen der §§ 331 ff. *StGB* ist, daß der Anwendungsbereich ausgedehnt wurde. Was die Ausübung von Nebentätigkeiten und die Annahme von Geschenken anbetrifft, so ist es jetzt nicht mehr zulässig, Amtsträgern für die allgemeine Dienstausbung Vorteile zu versprechen, anzubieten oder zu gewähren. Bisher mußte eine “Bestechungsvereinbarung” nachgewiesen werden, was natürlich äußerst schwierig ist. Heute sind diese Bestimmungen über die “Unrechtsvereinbarungen” gelockert worden, und der Nachweis für die gewährten Dienste ist nicht mehr erforderlich. Das Strafmaß für die Gewährung und die Annahme von Vorteilen wurde erhöht: für Amtsträger von 2 auf 3 Jahre, und für Richter von 3 auf 5 Jahre.

### b) Bestechung und Bestechlichkeit

Die Tatbestandsvoraussetzungen der Bestechung und Bestechlichkeit wurden ausgeweitet. Das Strafverfahren für Bestechung und Betrug im geschäftlichen Verkehr wurde vom *UWG* in das *StGB* verlagert. Diese Verlagerung zeigt, daß Bestechung heute sehr viel ernster genommen wird. Die Höchststrafe wurde ebenfalls angehoben: von einem Jahr auf 5 Jahre. Neu ist, daß auch Dritte strafrechtlich verfolgt werden können: wenn ein Amtsträger einen Vorteil für eine Partei oder einen Verband annimmt, kann er selbst strafrechtlich belangt werden. Mit diesen neuen gesetzlichen Bestimmungen wurde ein Schlupfloch geschlossen. Das Strafmaß für schwere Fälle wurde geändert (Mindeststrafe ein Jahr, Höchststrafe 10 Jahre). Was das organisierte Verbrechen und Bestechung anbetrifft, so fallen diese nun unter den “erweiterten Verfall” (§ 73 *StGB*), und in diesem Fall kann die “Vermögensstrafe” angewandt werden (§ 43a *StGB*).

### c) Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb

Um den Schutz des Wettbewerbs durch den Staat zu betonen, wurden die Bestimmungen über “Wettbewerbsverstöße” in das *StGB* aufgenommen. Die zentrale neue Strafbestimmung ist das Verbot wettbewerbsbeschränkender Absprachen bei Ausschreibungen (§ 298 *StGB*): öffentliche und offene Ausschreibungen sollten in Zukunft die Regel sein, und mit Hilfe eines zentralen Korruptionsregisters können Firmen, die der Korruption verdächtigt werden, vorübergehend von einer Teilnahme an der Vergabe öffentlicher Aufträge ausgeschlossen werden. Geheime Absprachen zwischen Firmen zur Einschränkung des fairen Wettbewerbs sind in Zukunft rechtswidrig. Das Gesetz sieht Geldstrafen bis zu 1 Mill. DM und bis zum dreifachen Betrag des Bestechungsbetrags vor. Dieses Gesetz stieß auf heftige Kritik. So hat zum Beispiel der Verbandsdirektor der Wirtschaftsvereinigung Bauindustrie die Einführung der neuen Bestimmungen folgendermaßen kritisiert: das deutsche Strafrecht sollte sich darauf beschränken,

Grundrechte wie Leben, Freiheit, Eigentum zu schützen, der Wettbewerb gehöre jedoch nicht in diese Kategorie. Das neue Gesetz werde zum Zusammenbruch einer Reihe von mittleren Unternehmen führen, die auf solche Absprachen angewiesen seien, um ihre Ressourcen zu bündeln. Das Gesetz zur Einschränkung der Kartellbildung werde solche Unternehmen in den Ruin treiben.

### **C. Beamtenrecht**

§ 70 *BBG* untersagt Beamten, Belohnungen oder Geschenke in bezug auf ihr Amt anzunehmen (früher war dies lediglich eingeschränkt). Bei Zuwiderhandlung wird ein Disziplinarverfahren gemäß § 33 *BDO* eingeleitet. Die §§ 9 bis 13 des Beamtengesetzes wurden verschärft, der Inhalt blieb jedoch im wesentlichen unverändert. Es wurde auch eine neue Bestimmung hinsichtlich einer "Informantenklausel" eingeführt, d.h. jemand, der eines geringfügigen Vergehens angeklagt ist, erhält eine geringere Strafe, wenn er zur Aufklärung größerer Verbrechen beiträgt.

### **D. Das zweite Gesetz über die Einschränkung der Nebentätigkeit (9. September 1997)**

Dieses Gesetz enthält Änderungen in bezug auf die Annahme einer Nebentätigkeit durch Beamte und Soldaten, und zwar sowohl für genehmigungspflichtige als auch für nicht genehmigungspflichtige Nebentätigkeiten, und fordert eine wirksamere Kontrolle durch den Arbeitgeber. Die Genehmigung für eine Nebentätigkeit darf 5 Jahre nicht übersteigen und ist von bestimmten Bedingungen und Anweisungen abhängig. Neu ist die Verpflichtung, die oberste Dienstbehörde über die Nebentätigkeit zu informieren.

### **E. Korruptionsbekämpfung im Zusammenhang mit der Parteienfinanzierung**

Die Bundesrepublik Deutschland war das erste europäische Land, das eine direkte öffentliche Finanzierung der politischen Parteien eingeführt hat. Einzelheiten sind im Parteiengesetz von 1967 (*ParteiG*) enthalten, das 1994 aktualisiert wurde. Eine wesentliche Änderung hat sich durch das sechste Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28. Januar 1994 bei Art. 21 Abs.1 des Grundgesetzes ergeben.

Im April 1992 hat das Bundesverfassungsgericht erklärt, daß die staatlichen Zuschüsse 50 % der Gesamteinnahmen einer Partei nicht übersteigen dürfen. Gleichzeitig erlaubt das Verfassungsgericht jetzt die direkte Finanzierung politischer Parteien, die vorher als nicht verfassungsgemäß angesehen worden war, und betont die Notwendigkeit einer strengeren Kontrolle. Der Schlüssel für die Verteilung der Mittel wurde abgeschafft. Die Höhe der Wahlkampfkostenerstattung wird in § 18 des Parteiengesetzes festgelegt.

Um Korruption vorzubeugen und eine wirksamere Kontrolle einführen, soll ein besonderer Bericht erstellt werden. Gemäß § 23 und 24 des Parteiengesetzes ist ein Rechenschaftsbericht vorzulegen, in dem sämtliche Einnahmen, Ausgaben und Vermögenswerte auszuweisen sind. Der Bericht wird Ende des Jahres von einem unabhängigen Wirtschaftsprüfer geprüft.

Der Bericht ist bis zum 30. September beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einzureichen, der ihn prüft und veröffentlicht. Der Bundesrechnungshof prüft die Umsetzung der Regelung für die Wahlkampfkostenerstattung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages.

Die Annahme privater Spenden ist in § 25 geregelt, der alle Ausnahmen aufführt (Absatz 1). Große Spenden (Spenden, deren Gesamtwert in einem Kalenderjahr 20 000 DM übersteigen) sind im Rechenschaftsbericht unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders sowie der Gesamthöhe der Spende zu verzeichnen. Die Strafe für rechtswidrige Spenden besteht in dem doppelten Betrag der rechtswidrigen Spende plus dem Betrag selbst. Spenden von mehr als 230 Mill. DM gelten als "absolute Obergrenze", und dies kann zu einer Senkung der Regierungszuschüsse führen.

## **F. Vorschläge**

Bei der Annahme des Antikorruptionsgesetzes im Jahre 1997 hat der Bundestag darauf hingewiesen, daß neben einer Änderung und Verschärfung der Strafgesetze und des Beamtengesetzes vorbeugende Bestimmungen für eine wirksamere Bekämpfung der Korruption notwendig seien. Dies umfaßt Regeln für Unternehmen und die Geschäftsbeziehungen von Privatpersonen sowie die Erstellung eines Verhaltenskodexes für Organe des Bundes.

Das neue Gesetz ging einigen Ländern jedoch nicht weit genug, insbesondere Bayern und Berlin. Ihrer Meinung nach fehlte:

- die Möglichkeit, Telefongespräche verdächtiger Personen durch Strafverfolgungsbehörden abhören zu lassen. Dies wird von § 100a der Strafverfahrensordnung untersagt. Die Verfassung wurde zwar inzwischen geändert, aber ein Regierungsvorschlag zur Abhörnung von Telefongesprächen wurde abgelehnt. Im Hinblick auf den sogenannten "großen Lauschangriff" wurde vom Bundestag ein Kompromiß angenommen;
- die Möglichkeit einer Strafmilderung für Polizeinformanten und Personen, die sich als Kronzeugen zur Verfügung stellen (da sowohl diejenigen, die Bestechungsgelder annehmen, als auch diejenigen, die Bestechungsgelder anbieten, als gleichermaßen schuldig angesehen werden).

**FINNLAND**

**Einleitung**

Korruption ist ein Thema, über das im finnischen Parlament bisher nicht häufig diskutiert wurde. In jüngster Zeit hat sich die Situation jedoch geändert. Vor einigen Jahren gab es eine Debatte über ein Regierungsmitglied, den Minister für Handel und Industrie, der im Zusammenhang mit seiner Amtstätigkeit vor Gericht stand. Er war der Bestechlichkeit und Korruption angeklagt, wurde zu einem Jahr Freiheitsstrafe auf Bewährung verurteilt und mußte von seinem Posten als Minister zurücktreten. 1995 wurde er jedoch wieder ins Parlament gewählt.

Derzeit werden die strafrechtlichen Bestimmungen zur Korruptionsbekämpfung (einschließlich der Schattenwirtschaft und der Geldwäsche) grundlegend reformiert. Die Gesetze müssen sowohl geändert und konsolidiert als auch reformiert werden. In Kürze werden auch einige neue Gesetze verabschiedet werden, um die Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung zu verstärken.

**A. Strafrechtliche Bestimmungen**

◆ *Wirtschaftskriminalität und Schattenwirtschaft*

Die finnische Regierung hat am 1. Februar 1996 ein Maßnahmenprogramm zur Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität und der Schattenwirtschaft vorgelegt. Das Programm befaßt sich mit den schädlichen Auswirkungen dieser Phänomene auf die Wirtschaft, zum Beispiel Instabilität auf dem Arbeitsmarkt, Wettbewerbsverzerrungen zwischen Unternehmen, Begünstigung von Steuerumgehung und Förderung der Korruption. Das Programm sieht vor, daß bei der Bekämpfung der Korruption den präventiven Maßnahmen größere Bedeutung beigemessen und alle möglichen Maßnahmen und Instrumente eingesetzt werden sollten. Am 23. Oktober 1997 hat die Regierung eine ministerielle Arbeitsgruppe eingerichtet, die untersuchen sollte, welche präventiven Maßnahmen zur Eindämmung der Wirtschaftskriminalität und der Schattenwirtschaft erforderlich sind. Die in dem Programm vorgeschlagenen Maßnahmen sollen bis Ende 1998 umgesetzt werden.

◆ *Transparenz und Offenheit*

Transparenz ist einer der obersten Grundsätze in der öffentlichen Verwaltung in Finnland und bereits in der Verfassung festgeschrieben. Im internationalen Vergleich ist diese Art der Offenheit in der öffentlichen Verwaltung eine Ausnahme. Sie ermöglicht, die Rechtmäßigkeit und Angemessenheit des Einsatzes öffentlicher Macht zu prüfen. Die Überwachung der Beamten erfolgt entweder durch den Justizminister (*oikeuskansleri*) oder durch den parlamentarischen Ombudsman (*eduskunnan oikeusasiamies*). Jeder Bürger hat das Recht, gegen einen Beamten vorzugehen, die Überwachung von Regierungsmitgliedern kann jedoch nur vom *oikeuskansleri* vorgenommen werden. Rechtsgrundlage für diese Überwachung sind das Beamtengesetz und die Gemeindegesetze.

Finnland ist derzeit dabei, seine Gesetze über Transparenz und Offenheit zu reformieren. Ende 1997 hat die Regierung dem Parlament einen Gesetzesentwurf für eine Reform der Bestimmungen über Offenheit und Transparenz vorgelegt, der 1998 zur Lesung kommen wird.

◆ *Öffentliches Auftragswesen*

Im November 1997 hat das Parlament eine Regierungserklärung zur Änderung des Gesetzes über das öffentliche Auftragswesen gebilligt und am 19. Dezember 1997 bestätigt. Damit wird das Gesetz von 1992 geändert, das als Teil des EWR-Gesetzes im Januar 1994 in Kraft getreten war und den Wettbewerb bei öffentlichen Ausschreibungen fördern sollte. Das neue Gesetz tritt am 1. März 1998 in Kraft.

◆ *Bestechung*

Die grundlegenden Bestimmungen hinsichtlich der Bestechung von Beamten und Angestellten öffentlich-rechtlicher Körperschaften sind im Strafgesetz und dem Beamtengesetz festgelegt. Im Strafgesetz (Kapitel 40) wird unterschieden zwischen minder schweren Fällen, schweren Fällen und besonders schweren Fällen der Bestechlichkeit. Diese werden mit Freiheitsstrafe bis zu 4 Jahren bestraft. Im Oktober 1997 hat die Regierung ihre internationalen Verpflichtungen erfüllt und dem Parlament ein Gesetz vorgelegt, das Bestechung auch in der Privatwirtschaft unter Strafe stellt. Dazu dürften nur geringfügige Änderungen in den finnischen Rechtsvorschriften notwendig sein.

◆ *Betrugsbekämpfung*

Das Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und das Übereinkommen über die Bekämpfung der Korruption werden dem Parlament in diesem Frühjahr vorgelegt (1998). Für eine Anpassung an die EU-Bestimmungen und Übereinkommen zur Betrugsbekämpfung müssen die finnischen Rechtsvorschriften nur geringfügig geändert werden. Diese Übereinkommen werden dem Parlament daher gleichzeitig vorgelegt. Ein neues Gesetz zur Verhinderung der Geldwäsche wurde vom Parlament am 30. Januar 1998 angenommen und wird ebenfalls am 1. März 1998 in Kraft treten. Geldwäsche wird jetzt als Vergehen zur Verdeckung einer Straftat unter Strafe gestellt (Strafgesetz Kapitel 32, Artikel 1). Das neue Gesetz ist mit der Regierungserklärung vom Februar 1996 zur Eindämmung von Wirtschaftskriminalität und Schattenwirtschaft in Zusammenhang zu sehen. Sein Ziel ist, die Geldwäsche zu verhindern, die Aufklärung zu erleichtern und die Gelder aufzuspüren und einzuziehen. Um die Aufdeckung zu fördern, hat die Regierung ein neues Aufklärungszentrum für die Geldwäsche geschaffen, das der Kriminalpolizei unterstellt ist.

## **B. Parteienfinanzierung**

Politische Parteien erhalten Zuschüsse von der Regierung im Rahmen der Mittel, die für Zuschüsse für öffentliche Tätigkeit zur Verfügung stehen. Diese sind im Parteiengesetz verankert und werden vom Justizministerium kontrolliert. Die Zuschüsse werden im Verhältnis zur Vertretung der Parteien im Parlament verteilt. Nach Erhalt der Zuschüsse müssen die Parteien einen Rechenschaftsbericht nach den Vorschriften der Regierung vorlegen. Überprüft werden können jedoch nur die Regierungszuschüsse, nicht die Einnahmen aus Mitgliederbeiträgen oder aus Spenden. Spenden von privaten Unternehmen und Interessengruppen dürfen für den Wahlkampf entgegengenommen werden, aber nur, sofern sie nicht als Bestechung angesehen werden können. Grundlage für die Kontrolle der Wahlkampffinanzierung ist das Strafgesetz (Kapitel 40). Sie orientiert sich an der Entschließung A4-0314/95 des Europäischen Parlaments zur Bekämpfung der Korruption.

**FRANKREICH**

**Einleitung**

Effizientere Kontrollen und bessere Einblicke in die Betrugsmechanismen haben dazu geführt, daß die Zahl der aufgedeckten Fälle bei Betrugs- und Bestechungsdelikten spürbar gestiegen ist. Die schwerwiegendsten Fälle von Korruption sind im öffentlichen Auftragswesen zu finden, einem Bereich, dessen komplexe Vorschriften weder zu Transparenz noch zu freiem Zugang und Chancengleichheit für alle Bieter beitragen. Korruption ist ein Phänomen, das nicht nur in der Verwaltung vorkommt, sondern auch in Abgeordnetenkreisen oder in den Chefetagen der Unternehmen. Die Motive sind in der Regel persönliche Bereicherung oder die Beschaffung von Mitteln zur Parteienfinanzierung.

Die meisten der Verstöße werden vom Strafgesetzbuch und dem Arbeitsgesetz erfaßt (A). Für die zentrale Erfassung der Informationen zur Aufklärung und Bekämpfung dieser Vergehen (B) ist der 1993 gegründete Service Central de Prévention de la Corruption (SCPC) zuständig. Umfangreiche Bestimmungen zur Korruptionsbekämpfung gibt es sowohl für das öffentliche Auftragswesen (C) als auch für die Parteienfinanzierung (D). Die präventiven Maßnahmen sind jedoch durchaus verbesserungsfähig (E).

**A. Die strafrechtlichen Bestimmungen** (Artikel 432 und 433)

Aktive oder passive Bestechung, unzulässige Vorteilsnahme, Untreue, Vetternwirtschaft und unzulässige Einflußnahme. Artikel L152.6 des Arbeitsgesetzes bezieht sich auf die Bestechung von Managern oder Angestellten privater Unternehmen.

**B. Der “Service Central de Prévention de la Corruption” (SCPC)**

Wenn die Bestechungsmechanismen bereits im Vorfeld erkannt und die Informationen zentral erfaßt werden, müßte eine wirksamere Bekämpfung der Korruption durch rechtzeitige Vorbeugung möglich sein. Frankreich verfügt bereits über eine Reihe von Kontrolleinrichtungen. Daher wollte der Gesetzgeber nicht noch weitere Kontrollen schaffen, es ging vielmehr darum, ein System für die zentrale Erfassung der Informationen zu schaffen, um Korruptionsdelikte zu verhindern. Mit Gesetz Nr. 93/122 zur Bekämpfung der Korruption und zur Transparenz in der Wirtschaft und im öffentlichen Auftragswesen wurde daher der “Service Central de Prévention de la Corruption” (Artikel 14 und 6) geschaffen. Die näheren Einzelheiten zu dieser Einrichtung sind in einer Durchführungsverordnung vom 22. Februar 1993 festgelegt. Der Zuständigkeitsbereich des SCPC erstreckt sich auf die im Strafgesetzbuch und im Arbeitsgesetz definierten Delikte.

a) Die Zusammensetzung des SCPC

Der Dienst wird von einem hohen Beamten geleitet, einem ehemaligen Generalstaatsanwalt, und ist der Garde des sceaux (Justizministerium) angegliedert, untersteht jedoch nicht deren Aufsicht. Ihm gehören Beamte aus verschiedenen Behörden an, die per Dekret für vier Jahre entsandt werden (Innenministerium, Verwaltungsgerichte, Kriminalpolizei, Steuern usw.); diese Zeit kann um weitere vier Jahre verlängert werden (Artikel 1 der Durchführungsverordnung vom 22. Februar 1993). Dieser Dienst soll ein Expertengremium bilden, das imstande ist, die zentral erfaßten Informationen systematisch auszuwerten, um die Prävention und die Strafverfolgung wirkungsvoller zu gestalten.

b) Seine Aufgabe

Artikel 1 Absatz 1 des Gesetzes von 1993 bestimmt: “[Aufgabe des SCPC] ist es, die Informationen zentral zu erfassen, die erforderlich sind für die Aufklärung und Bekämpfung der aktiven und passiven Bestechung, der unzulässigen Einflußnahme von Amtsinhabern oder durch Privatinteressen, der Untreue, der unzulässigen Vorteilsnahme oder der Beeinträchtigung der Freiheit und Chancengleichheit von Bietern bei öffentlichen Ausschreibungen.”

Wenn sich aus den Informationen der Tatbestand der Korruption ergibt, muß der SCPC den Generalstaatsanwalt einschalten, und sobald ein Ermittlungsverfahren eingeleitet ist, gibt er automatisch den Fall ab (Artikel 2 und 3).

“Auf Anfrage gibt er den Verwaltungsbehörden Empfehlungen, welche Maßnahmen getroffen werden sollten, um [der Korruption] vorzubeugen” (Artikel 1 des Gesetzes). Um welche Behörden es sich dabei handelt, wird im Dekret aufgeführt: Verantwortliche der Gebietskörperschaften (Bürgermeister, Präsidenten der Département- und Regionalräte und von Gebietsverbänden); Leiter von Verwaltungsdiensten des Staates, Kontrollbehörden und von Verwaltungsausschüssen; Leiter privater Unternehmen, die für eine Behörde öffentliche Dienstleistungsaufgaben ausführen. Die Empfehlungen sind vertraulich und stellen eine Hilfe zur Entscheidungsfindung dar. Der SCPC unterstützt die Justizbehörden auf Anfrage, indem er ihnen die gewünschten Informationen übermittelt (Artikel 4).

c) Sein Arbeitsbereich

- auf nationaler Ebene die Kontrolleinrichtungen der großen Behörden über den ständigen Verbindungsausschuß und Arbeitsgruppen,
- auf Gemeinschaftsebene in direktem Kontakt mit der Kommission im Bereich des öffentlichen Auftragswesens.

Außerdem hat sich der SCPC auf die Untersuchung von Bereichen spezialisiert, die für Korruption besonders anfällig sind, wie zum Beispiel Lobbying, Sport, der internationalen Handel. Es wurden Ausbildungsmodulare geschaffen, um die Entscheidungsträger für Situationen zu sensibilisieren, in denen ein besonders hohes Korruptionsrisiko besteht. Diese Schulungen werden auf Anfrage vom SCPC durchgeführt.

Einige bedauern, daß der SCPC keinerlei Ermittlungsbefugnisse hat (weder ein Recht, Untersuchungen durchzuführen, noch ein Recht auf Akteneinsicht). Das fehlende Recht auf Akteneinsicht beeinträchtigt den Erfolg seiner Arbeit und die Möglichkeit, Einblick in die Korruptionsmechanismen zu erhalten. Ursprünglich waren in Artikel 5 des Gesetzes Ermittlungsbefugnisse vorgesehen, dieser Artikel wurde jedoch vom Verfassungsrat am 20. Januar 1993 aufgehoben. Die Jahresberichte des SCPC werden nur nach politischer Entscheidung veröffentlicht (dies war beim ersten Bericht 1993-1994 der Fall). Der Premierminister hat vor kurzem beschlossen, daß der Tätigkeitsbericht 1997 in Kürze veröffentlicht werden soll.

### C. Die Bestimmungen für das öffentliche Auftragswesen

Die schwerwiegendsten Fälle von Korruption betreffen den Bereich des öffentlichen Auftragswesens. Ein Teil der Verstöße ist sicherlich darauf zurückzuführen, daß manche Bieter mit den (sich häufig ändernden) Bestimmungen des öffentlichen Auftragswesens nicht so gut vertraut sind und daß es daher zu Irrtümern und Unregelmäßigkeiten kommt. Die meisten Delikte

sind jedoch auf ausgeklügelte Mechanismen zurückzuführen, ob im Vorfeld bei den Verhandlungen zur Vertragsunterzeichnung (wie zum Beispiel die beschränkten Verfahren, bei denen nur die bekannten Unternehmen berücksichtigt werden, um Entgegenkommen zu zeigen, und die Vorlage überhöhter Angebote) oder bei der Ausführung der Verträge (der Entscheidungsträger fordert zum Beispiel von dem Unternehmen, das den Zuschlag erhalten hat, eine Provision).

Vor kurzem wurden neue Gesetzesbestimmungen verabschiedet, die für größere Transparenz bei den Vergabeverfahren und für mehr Chancengleichheit für die Bieter sorgen sollen:

- (das geänderte) Gesetz Nr. 913 vom 3. Januar 1991 zur Transparenz und Ordnungsmäßigkeit der Vergabeverfahren; dieses Gesetz schreibt für die Vergabe bestimmter Aufträge die Veröffentlichungspflicht und ein Ausschreibungsverfahren vor (Durchführungsverordnung Nr. 92/311 vom 31. März 1992); das Verfahren wird im Hinblick auf seine Ordnungsmäßigkeit und Unparteilichkeit, die für die Vorbereitung, Vergabe und Durchführung öffentlicher Aufträge erforderlich sind, von einem ministeriellen Untersuchungsausschuß überwacht. Dieses Gesetz schreibt für die Vergabe bestimmter Aufträge (deren Volumen eine vom Wirtschafts- und Finanzministerium festgesetzte Schwelle übersteigt) die Veröffentlichungspflicht und die öffentliche Ausschreibung vor.
- Gesetz Nr. 92/1282 vom 11. Dezember 1992 über die Vergabeverfahren für bestimmte Aufträgen im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung und im Telekommunikationssektor (und Durchführungsverordnung Nr. 93/990 vom 3. August 1993).

#### **D. Die Parteienfinanzierung**

Vor 1988 gab es in Frankreich keinerlei Bestimmungen zur Parteienfinanzierung. Eine Reihe von Skandalen haben deutlich gemacht, daß ein Eingreifen des Gesetzgebers in diesem Bereich notwendig war. Mit dem Gesetz Nr. 88/227 vom 11. März 1988 über die finanzielle Transparenz des politischen Lebens und Gesetz Nr. 90/614 vom 12. Juli 1990 über die Mitwirkung der Finanzinstitute bei der Bekämpfung der Geldwäsche im Bereich des Drogenhandels wurde eine öffentliche Finanzierung der politischen Parteien eingeführt (in Abhängigkeit vom Wahlergebnis) und die private Finanzierung eingeschränkt.

Das Gesetz über die Bekämpfung der Korruption (29. Januar 1993) schließt die Möglichkeit einer privaten Finanzierung der politischen Parteien nicht aus, es werden jedoch strengere Vorschriften für Spenden von Unternehmen an Parteien und deren Kandidaten eingeführt. Das Parlament hat beschlossen, die Obergrenze der Wahlkampfkosten zu senken und die Vorschriften für die Parteienfinanzierung in einigen Punkten so zu ändern, daß der Finanzierungsbedarf der politischen Parteien reduziert wird.

Die bereits mit den Gesetzen von 1988 und 1990 eingeführten Einschränkungen werden weiter verschärft:

- stärkere Begrenzung der Spenden natürlicher Personen an politische Parteien,
- Veröffentlichung dieser Spenden im Journal Officiel; die Spenden müssen in der Aufstellung der Wahlkampfkosten, die dem nationalen Ausschuß für Wahlkampfausgaben und Parteienfinanzierung vorzulegen ist (durch das Gesetz von 1990 geschaffen), aufgeführt werden,

- Senkung der Obergrenze für die genehmigten Wahlkampfkosten,
- Änderung der Vorschriften für die Parteienfinanzierung: vor 1993 mußte eine Partei 74 Kandidaten für die Parlamentswahlen präsentieren oder das Kriterium der Repräsentativität erfüllen; heute sind es nur noch 50 Kandidaten, das Kriterium der Repräsentativität muß jedoch zusätzlich erfüllt sein.

### **E. Mögliche Verbesserungen**

Die von den Mitgliedstaaten der OECD angenommene Empfehlung muß ratifiziert werden. Diese Empfehlung fordert die Unterzeichnerstaaten auf, Maßnahmen gegen die aktive Bestechung ausländischer Beamter zu treffen, die auf ihrem Hoheitsgebiet erfolgt. Auf diese Weise könnte Frankreich das Rechtsvakuum im Bereich der Bekämpfung der Bestechung ausländischer Beamter füllen: zur Zeit bietet das Strafrecht in diesem Punkt noch keine Handhabe.

Bei den Verhandlungen innerhalb der OECD stieß ein amerikanischer Vorschlag, die steuerliche Abzugsfähigkeit von Ausgaben im Zusammenhang mit der Zahlung von Bestechungsgeldern abzuschaffen, auf den Widerstand einiger Staaten. In Frankreich sieht Artikel 39 des Code général des Impôts (C.G.I. - Einkommensteuergesetz) vor, daß Ausgaben, die *“im Interesse der Gesellschaft”* getätigt wurden, abzugsfähig sind, sofern sie einem gesetzlichen Zweck dienen. Eine Empfehlung der OECD vom 4. Juli 1996 **fordert** die Mitgliedstaaten **auf**, diese Möglichkeit abzuschaffen (diese Empfehlung wurde von Frankreich bereits angenommen, die Abschaffung der vom C.G.I. vorgesehenen steuerlichen Abzugsfähigkeit steht jedoch noch aus).

Eine Möglichkeit wäre, Lösungen zu übernehmen, die in anderen Ländern bereits praktiziert werden, in Frankreich jedoch nicht unumstritten sind. So könnte zum Beispiel die Einführung der *“repentiti”*, wie sie in Italien praktiziert wird, in Erwägung gezogen werden, ebenso eine Umkehrung der Beweislast.

## GRIECHENLAND

### Einleitung

Griechenland hat eine Reihe von Rechtsvorschriften zur Transparenz, und zwar in Form von Gesetzen, Präsidialerlassen oder Regierungsbeschlüssen. Auffällig ist jedoch, daß es kein einheitliches Gesetz in bezug auf Betrug und Korruption gibt. Mit Ausnahme des griechischen Strafgesetzbuches findet sich der Begriff "Korruption" nur in den Gesetzen über die griechische Polizei oder die griechische Feuerwehr. Es gibt nur eine einzige Bestimmung im Hinblick auf Korruption im Gesetzbuch über konzessionierte Buchprüfer.

### A. Strafrechtliche Bestimmungen

In Art. 2 des Gesetzes 2479/97 werden Korruptionsdelikte von Beamten als "Straftat" im Sinne des Gesetzes 2331/95 definiert. Beamte, die Sachleistungen aus einer solchen Handlung erhalten, solche Transaktionen begünstigen oder unrichtige Angaben machen, wenn sie als Zeugen auftreten, werden mit äußerst hohen Freiheitsstrafen bis zu 10 Jahren bestraft (schweres Vergehen). Die Regelung, die in Gesetz 2331/95 über die Bekämpfung und Bestrafung der Geldwäsche (die "Legalisierung" von Geldern, die aus "Straftaten" stammen) vorgesehen ist, gilt in der Regel auch für die oben aufgeführten Fälle.

Griechenland hat eine Reihe von Übereinkommen unterzeichnet, die allerdings noch nicht vom griechischen Parlament ratifiziert wurden. Ratifiziert sind: das Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (26.7.1995), einschließlich des Ersten (27.9.1996) und Zweiten Protokolls (19.6.1997), das Übereinkommen zur Bekämpfung der Korruption von Beamten der EU oder der Mitgliedstaaten (25.6.1997) und das Übereinkommen über die Korruption von Beamten internationaler Organisationen (17.12.1997).

### B. Parteienfinanzierung

Art. 16 des Gesetzes 2429/1996 verpflichtet politische Parteien, ihre Finanzen offenzulegen. Sie sind zu einer jährlichen getrennten Aufstellung aller Einnahmen und Ausgaben verpflichtet. Für jeden Betrag, den sie erhalten haben, müssen Parteien eine Quittung vorlegen und eine Namensliste aller Personen führen, deren Spende 300.000 Drachmen in einem Kalenderjahr überstiegen hat. Rechenschaftsbericht und Namensliste müssen in den ersten beiden Monaten jedes Jahres in mindestens zwei Athener Tageszeitungen veröffentlicht werden. Eine Kopie des Berichts muß zusammen mit den Zeitungen, in denen er veröffentlicht war, 15 Tage nach seiner Veröffentlichung an einen parlamentarischen Kontrollausschuß und an den Innenminister übermittelt werden.

Art. 18 bestimmt, daß die Kandidaten bei allgemeinen Wahlen dem Kontrollausschuß eine detaillierte Erklärung über ihre Ausgaben und die Mittel, die ihnen während des Wahlkampfes zugeflossen sind, vorlegen müssen, und zwar spätestens 2 Monate nach der Wahl. In dieser Erklärung sind auch die Namen der Personen auszuweisen, deren Spende 50.000 Drachmen überstiegen hat. Sie muß in mindestens einer Tageszeitung des betreffenden Wahlkreises veröffentlicht werden.

Für die Kontrolle der Finanzen der politischen Parteien und der Kandidaten bei allgemeinen Wahlen ist ein Kontrollausschuß des Parlaments zuständig. Diesem Ausschuß gehört je ein Abgeordneter der im Parlament vertretenen Parteien an. Wer die Arbeit dieses Ausschusses behindert, kann mit Freiheitsstrafe von mindestens 6 Monaten bestraft werden. Politische Parteien und Kandidaten bei allgemeinen Wahlen, die den gesetzlichen Verpflichtungen nicht nachkommen, können mit hohen Geldstrafen bestraft werden.

### **C. Interessenerklärung**

Abgeordnete müssen jährlich ihre Einkünfte und Vermögensverhältnisse sowie die Einkünfte und Vermögensverhältnisse ihrer Familien offenlegen. Diese Verpflichtung gilt auch für den Premierminister, die Abgeordneten, die Vorsitzenden der im Parlament vertretenen Parteien, die Schatzmeister der Parteien, Generalsekretäre von Ministerien, Beamte, die durch Gesetz über fremdes Vermögen verfügen, sowie Bürgermeister und Mitglieder von Ausschüssen für die Vergabe öffentlicher Aufträge. Die Erklärungen werden vom Kontrollausschuß des Parlaments oder vom stellvertretenden Generalstaatsanwalt geprüft.

### **D. Bestechung von Beamten**

Art. 235 und 236 des Gesetzes 1234/72 sehen vor, daß Beamte, die Bestechungsgelder annehmen, und Personen, die Bestechungsgelder anbieten, mit Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr bestraft werden. Art. 237 desselben Gesetzes sieht vor, daß Richter, die Bestechungsgelder annehmen, ebenfalls mit Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr bestraft werden; der Versuch, einen Richter zu bestechen, wird mit Freiheitsstrafe von mindestens drei Monaten bestraft.

### **E. Öffentliches Auftragswesen**

Mit dem Präsidialerlaß 394/96 soll der Korruption in diesem Bereich vorgebeugt werden, indem besondere Verpflichtungen und Fristen eingeführt werden, innerhalb derer Behörden auf einen Einspruch von Bietern reagieren müssen. Nach diesem Gesetz müssen die Bedingungen für eine Ausschreibung öffentlicher Lieferaufträge klar formuliert sein und die ausschreibende Behörde muß diese veröffentlichen. Unternehmen, die sich an einer solchen Ausschreibung beteiligen wollen, müssen bis zu dem in der Aufforderung zur Angebotsabgabe genannten Stichtag ein schriftliches Angebot einreichen. Die Auswertung der Angebote wird von einem fünfköpfigen Gremium vorgenommen, bei dem Bieter auch Beschwerden einreichen können.

**IRLAND**

## **Einleitung**

In den letzten eineinhalb Jahren hat es in Irland drei große Korruptionsskandale gegeben, in die führende Politiker verwickelt waren. So wurde zum Beispiel bekannt, daß Michael Lowry, ein Minister der damaligen "Regenbogen"-Koalition der demokratischen Linken, sich einen Anbau an seinem Haus von einem bekannten Unternehmer, Ben Dunne, bezahlen ließ. Bei weiteren Nachforschungen stellte sich heraus, daß der frühere Taoiseach (Abgeordnete) Charles Haughey während seiner Amtszeit mindestens eine Million Pfund von eben diesem Mann erhalten hat, und daß der damalige Außenminister Ray Burke 40 000 Pfund von einem der größten Bauunternehmer erhalten hat, der kurz vorher in seinem Wahlkreis investiert hatte. Damals hatte der erfolgreiche Versuch des Bauunternehmers, eine überraschende Baugenehmigung zu erhalten, Aufsehen erregt.

Diese Skandale, die 1997 Aufmerksamkeit erregten, gaben Anlaß zur Einführung neuer Rechtsvorschriften. Dabei handelt es sich um den "Electoral Act" (Wahlgesetz) von 1997, von dem vor allem Teil IV über die "Offenlegung von Spenden" von Interesse ist.

### **A. Strafrechtliche Bestimmungen**

In dem oben genannten Gesetz wird als erstes definiert, was eine Spende ist: alle einem Abgeordneten der *Oireachteas*<sup>1</sup> von außen zugeflossene Geld- oder Sachleistungen, Grundbesitz, die Übertragung des Rechts, Grundbesitz oder Sachleistungen zu nutzen, unentgeltliche Dienstleistungen oder Gewinne.

Als nächstes definiert das Gesetz, wann eine Spende als erfolgt gilt, insbesondere, wenn eine der oben aufgeführten Spenden einem Abgeordneten der *Oireachteas*, des Europäischen Parlaments, einem Mitglied einer Kommunalverwaltung, einer politischen Partei oder einer unterstützenden Organisation oder einem Bewerber für einen der oben aufgeführten Posten zufließt.

Das Gesetz von 1997 verbietet Spenden jedoch nicht vollständig. Vielmehr präzisiert es, wann eine Spende rechtmäßig und wann sie rechtswidrig ist. So bestimmt es zunächst, daß anonyme Spenden 100 "Punts"<sup>2</sup> nicht übersteigen dürfen. Sollte eine anonyme Spende diesen Wert trotzdem übersteigen, muß der Empfänger (ob einzelnes Mitglied oder eine politische Partei) die "Public Office Committee" (Wahlaufsichtsbehörde) sowohl darüber unterrichten, daß eine anonyme Spende entgegengenommen wurde, als auch über den Wert der Spende oder die Art der Sachleistungen oder Dienstleistungen. Die Aufsichtsbehörde informiert anschließend beide Häuser des *Oireachteas* über die Art der Spende und nennt den Abgeordneten oder die Institution, denen diese Spende zugeflossen ist. Welches Verfahren nun im einzelnen zur Anwendung kommt, wird dem amtierenden Finanzminister überlassen.

---

<sup>1</sup> Der Oberbegriff für das Ober- und Unterhaus des irischen Parlaments (d.h. Dáil und Seanad).

<sup>2</sup> Ein irisches Pfund entspricht derzeit etwa 0,90 £ Sterling.

Bei nicht anonymen Spenden muß jeder Abgeordnete der Oireachteas oder des Europäischen Parlaments vor Ende Januar eines jeden Jahres die Wahlaufsichtsbehörde über alle im vergangenen Jahr zugeflossenen Spenden informieren, die 100 Irische Pfund übersteigen, ferner über den Wert der Spende oder die Art der Sachleistungen sowie Namen, Beruf und Anschrift des Spenders. Vor Ende März muß jede politische Partei die oben genannte Behörde über Spenden von mehr als 100 Irische Pfund informieren und den genauen Wert sowie Namen, Anschrift und Beruf des Spenders angeben.

Außerdem müssen alle erfolglosen Bewerber bei Wahlen für das nationale oder das Europäische Parlament bis spätestens 56 Tage nach dem Wahltag die Aufsichtsbehörde über Spenden informieren, die 100 Pfund übersteigen.

Ein Vergehen liegt dann vor, wenn Spenden, die innerhalb der oben angegebenen Zeit zugeflossen sind, dem Ausschuß nicht gemeldet wurden bzw. der Wert nicht angegeben wird oder wissentlich falsche Angaben in bezug auf das im Electoral Act von 1997 festgelegte Verfahren gemacht werden. Wenn der Ausschuß nicht innerhalb der angegebenen Frist informiert wird, wird eine Geldstrafe von bis zu 1.000 Irische Pfund fällig. Wer wissentlich falsche Angaben über die Spende macht, wird mit einer Geldstrafe bis zu 20.000 Irische Pfund und/oder Freiheitsstrafe bis zu 3 Jahren bestraft. Ein Strafverfahren kann nur mit Zustimmung der Staatsanwaltschaft erfolgen.

Die Spender - Unternehmen, Gewerkschaften, Firmen und Baufirmen- müssen Spenden über 4.000 Irische Pfund melden und den genauen Wert sowie den Empfänger nennen.

## **B. Aktuelle Fälle**

Ein Untersuchungsgericht (das Moriarty Tribunal) versucht derzeit, Licht in die Machenschaften von Herrn Haughey und Herrn Lowrey zu bringen und vor allem ihre Beziehungen zu Herrn Ben Dunne zu klären. Das oben genannte Gesetz kommt bei diesem Fall jedoch nicht zur Anwendung, da die Vorfälle vor 1997 stattgefunden haben, also noch unter das alte Gesetz fallen, das in bezug auf Spenden nur sehr vage Bestimmungen enthielt. Da der Fall außerdem vor einem Untersuchungsgericht (und nicht vor einem Strafgericht) behandelt wird, können lediglich Tatsachen dargelegt, jedoch keine Anklage erhoben werden. Allerdings können die Akten anschließend dem Staatsanwalt übergeben werden.

In der Öffentlichkeit wird die Arbeit dieser Gerichte mit Zynismus kommentiert, da sie trotz der enormen Kosten für den Steuerzahler nur wenig bewirkt. So gab es zum Beispiel Anfang der neunziger Jahre ein sich endlos hinziehendes Verfahren über mutmaßlich verdächtige Beziehungen zwischen einem großen Rindfleischproduzenten, Larry Goodman, und einem Abgeordneten des irischen Parlaments, Albert Reynolds. Es gilt allgemein als anerkannt, daß dieser "Rindfleischprozeß" keinem genutzt hat außer den Anwälten, deren Honorare die Staatskasse mehr als 5 Millionen Irische Pfund gekostet haben; obwohl es offensichtlich eindeutige Beweise dafür gab, daß Herr Reynolds irische Pässe an iranische Staatsbürger verkauft hat, verlief die Sache im Sande.

**ITALIEN**

## **Einleitung**

In Italien war die Korruption über Jahre hinweg ein alles beherrschendes Thema, vor allem nach der Kampagne "Mani pulite", die 1995 ins Leben gerufen wurde. Bei dieser Kampagne ging es jedoch in erster Linie darum, die bestehenden Gesetze strenger anzuwenden und weniger um die Einführung neuer Gesetze. Auch hier spielte die Parteienfinanzierung eine zentrale Rolle.

Im September 1996 wurde vom Präsidenten der Abgeordnetenkammer ein Ausschuß zur Untersuchung des Phänomens der Korruption eingesetzt<sup>1</sup>. In seinem Bericht hat der Ausschuß Fälle von Korruption in der staatlichen Verwaltung, der Privatwirtschaft und in der Politik untersucht. Neben der Frage der Parteienfinanzierung betont der Bericht die Notwendigkeit, Normen für Lobbying aufzustellen, um das Korruptionsrisiko in diesem Bereich zu reduzieren.

Derzeit liegen dem Parlament neun Gesetze bzw. Gesetzentwürfe zur Änderung bestehender Gesetze über die Korruption zur Prüfung vor, bis jetzt wurde jedoch noch kein einziger angenommen.

## **A. Strafrechtliche Bestimmungen**

Die strafrechtlichen Bestimmungen zur Korruption wurden im April 1990 geändert. Das Strafrecht unterscheidet zwischen "concussione" (Erpressung im Amt) (Artikel 317) und "corruzione" (Bestechung) (Art. 318/9). Der Tatbestand der "concussione" ist erfüllt, wenn ein Beamter seine Stellung mißbraucht, um Geld- oder Sachleistungen zu erpressen. Der Tatbestand der "corruzione" ist erfüllt, wenn ein Beamter dafür, daß er eine Diensthandlung vorgenommen oder unterlassen hat, einen Vorteil annimmt. Die Strafen, die für diese Vergehen vorgesehen sind, gelten auch für Personen, die einen solchen Vorteil anbieten oder gewähren. Eine dritte Kategorie von Vergehen in diesem Bereich ist der Amtsmißbrauch (Art. 323). Der Tatbestand des Amtsmißbrauchs ist erfüllt, wenn ein Amtsträger oder dem öffentlichen Dienst Verpflichteter einen Vorteil dafür annimmt, daß er bestimmte Amtshandlungen vornimmt oder unterläßt.

Die Parteienfinanzierung wird durch die Gesetze 175 (2. Mai 1974) und 515 (10. Dezember 1993) geregelt. Bei den Wahlen zur Abgeordnetenkammer und zum Senat werden die Wahlkampfkosten anhand einer regionalen Aufschlüsselung nach der Einwohnerzahl und der Stimmenanzahl, die von den Parteien erzielt wurde, erstattet. Die Parteien selbst werden staatlich finanziert. Dabei wird eine Formel zugrunde gelegt, nach der Parteien, die in mehr als zwei Drittel aller Wahlkreise Kandidatenlisten aufgestellt oder mindestens 2 % der abgegebenen Stimmen erzielt haben, jeweils 15 % der zur Verfügung stehenden Gesamtsumme erhalten, plus einem Anteil an dem restlichen Betrag im Verhältnis zu den erzielten Stimmen.

---

<sup>1</sup> "Comitato di studio sulla prevenzione della corruzione". Am selben Tag wurde ein weiterer Ausschuß eingesetzt: "Commissione speciale per l'esame dei progetti di legge recanti misure per la prevenzione e la repressione di fenomeni di corruzione" (Sonderausschuß für die Prüfung der Gesetzentwürfe im Hinblick auf Maßnahmen zur Vorbeugung und Bekämpfung der Korruption).

## B. Diskussion und Vorschläge

In den letzten Jahren wurden drei Gesetzesentwürfe vorgelegt, und es hat eine umfassende Diskussion über die Notwendigkeit von Verbesserungen stattgefunden. Der 1996 vorgelegte Bericht der "Studiengruppe zur Bekämpfung der Korruption" hat Ausmaß und Ursachen des Problems untersucht und schlägt folgende Maßnahmen im Hinblick auf die **öffentliche Verwaltung** vor:

- Vereinfachung der Rechtsvorschriften,
- größere Transparenz bei Privatisierungen
- Einführung von Unvereinbarkeitsbestimmungen für Beamte in gewählten Ämtern
- bessere Ausbildung von Beamten in technischen Fragen im Hinblick auf öffentliche Bauvorhaben und Auftragsvergabe
- objektive und nicht politisch motivierte Auswahl- und Beförderungskriterien für Beamte
- Maßnahmen zur Verbesserung des Beamtenstatus
- Verhaltenskodexe für Beamte
- Prüfung der Vermögensverhältnisse von Beamten in Risikobereichen
- Einschränkungen im Hinblick auf die Tätigkeit von Beamten nach dem Ausscheiden aus dem Dienst
- Anpassung von Disziplinarverfahren an die Entscheidungen in Gerichtsverfahren
- Revision der Bestimmungen und Vergabeverfahren für öffentliche Aufträge
- Entwicklung von Kontrollsystemen.

Im Hinblick auf den Bereich **Politik** hat die Gruppe vorgeschlagen:

- Revision der Prüfungen der Nominierungen für ein politisches Amt
- neue Bestimmungen für die Parteienfinanzierung mit strengeren Beschränkungen und größerer Transparenz
- Regelung des Lobbying
- Schutz der geheimen Abstimmung (um den Kauf von Stimmen zu verhindern)
- Revision der Bestimmungen hinsichtlich der Unfähigkeit, ein politisches Amt zu bekleiden, und der Unvereinbarkeit mit einem politischen Mandat.

Für den **privaten Bereich** hat die Gruppe vorgeschlagen:

- eine neue Disziplin in Bezug auf Interessenkonflikte
- die Revision der Kontrollverfahren in den Bereichen Steuern, Gesundheit und Umwelt,
- Einschränkung der Ermessensspielräume
- Einschränkung der Verquickung zwischen öffentlichen und privaten Aktivitäten
- Erhöhung der Kontrollen bei Aktiengesellschaften
- Einführung von Verhaltensnormen für freie Berufe.

Es gibt drei Dokumentationen, die der wissenschaftliche Dienst des italienischen Parlaments zum Thema Korruption herausgegeben hat:

- \* Documentazione sui reati di concussione e corruzione (Dokumentation über Erpressung und Bestechung), Senato della Repubblica, Nr. 33, Oktober 1994
- \* Documentazione in materia di corruzione (Dokumentation über Korruptionsfälle), Camera dei Deputati, Nr. 42, November 1966
- \* Dossier Provvedimento: Modifiche alla disciplina dei reati contro la Pubblica Amministrazione, Nr. 344, Mai 1997.

**LUXEMBURG**

**Einleitung**

Es ist bekannt, daß die bestehenden Gesetze unzulänglich sind. Korruptionsfälle in benachbarten Ländern und die Arbeit internationaler Organisationen haben deutlich gemacht, daß auch in Luxemburg neue Rechtsvorschriften erforderlich sind. Derzeit werden nur wenige Korruptionsfälle vor Gericht gebracht. Der kürzlich erfolgte Rücktritt eines Ministers unter verdächtigen Umständen mag dazu beigetragen haben, daß das öffentliche Interesse an Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption in der Politik geweckt wurde. Derzeit deutet jedoch nichts darauf hin, daß es sich dabei um einen Fall von politischer oder persönlicher Korruption handelt.

**A. Geltende strafrechtliche Bestimmungen**

Artikel 240 des Strafgesetzbuches: ein Beamter oder ein für den öffentlichen Dienst Verpflichteter, der öffentliche Gelder veruntreut, wird mit Freiheitsstrafe von 5 bis zu 10 Jahren bestraft.

Artikel 243: ein Beamter, der einen Vorteil verlangt oder annimmt, wird mit Freiheitsstrafe von 6 Monaten bis zu 5 Jahren bestraft, bzw. bis zu 10 Jahren, wenn Gewalt oder Drohungen eingesetzt werden. Zusätzlich können Geldstrafen zwischen 20.000 und 400.000 LuF verhängt werden.

Artikel 245: ein Beamter oder ein für den öffentlichen Dienst Verpflichteter, der aufgrund einer Diensthandlung einen unangemessenen Vorteil annimmt, wird mit Freiheitsstrafe von 3 Monaten bis zu 2 Jahren und einer Geldstrafe bis zu 1.200.000 LuF bestraft.

Artikel 247: ein Beamter, der seine Dienstpflicht verletzt oder eine Diensthandlung unterläßt, wird mit Freiheitsstrafe von 3 Monaten bis zu 3 Jahren und einer Geldstrafe bis zu 1.200.000 LuF bestraft. Artikel 248 sieht eine Erhöhung dieser Freiheitsstrafe von einem auf 5 Jahre und der Geldstrafe bis zu 500.000 LuF vor, wenn der Beamte als Gegenleistung dafür, daß ihm ein Vorteil angeboten, versprochen oder gewährt wird, in eine Straftat einwilligt.

Richter oder Schiedsrichter, die der Korruption überführt werden, werden mit Freiheitsstrafe bis zu 5 Jahren und einer Geldstrafe bis zu 500.000 LuF bestraft (Art. 249 und 251).

Artikel 252 setzt für Bestechung dieselbe Strafe fest wie für Bestechlichkeit. Der Versuch einer Bestechung kann mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr und Geldstrafen bis 200.000 LuF bestraft werden. Die Geschenke, die dabei angeboten wurden, werden wohltätigen Zwecken zugeführt.

**B. Vorschläge**

Mit dem Gesetzentwurf, der am 22. Januar 1998 dem luxemburgischen Abgeordnetenhaus vorgelegt wurde, wurde gleichzeitig ein Bericht präsentiert, der die Aufmerksamkeit auf einige Ereignisse in anderen Ländern und auf die Arbeit internationaler Organisationen wie den Europarat und die OECD sowie die EU lenkt. Darin wird die Notwendigkeit einer größeren

Wachsamkeit betont, und es werden neue Maßnahmen vorgeschlagen, mit denen die Schlupflöcher in den geltenden Gesetzen geschlossen werden können.

Dieser Bericht weist insbesondere darauf hin, daß die bestehenden Gesetze die Forderung eines Vorteils als Gegenleistung für eine Handlung, durch die die Dienstpflicht verletzt wird, nur unter Strafe stellen, wenn sich daraus tatsächlich eine Bestechung ergibt; daß Geschenke, die vor einem Akt der Bestechung gewährt wurden, nicht unter Strafe gestellt werden, sondern daß dafür eine vorherige Absprache erfolgt sein muß; daß Personen, die ein gewähltes Amt innehaben, nicht eindeutig einbezogen werden, und daß ausländische Beamte oder Beamte internationaler Organisationen nicht erfaßt werden.

Weiter hebt der Bericht hervor, daß die geltenden Gesetzen keine Bestimmungen enthalten, die unzulässige Einflußnahme ('*trafic d'influence*') oder Korruption von Angestellten in der Privatwirtschaft unter Strafe stellen.

Die vorgelegten Gesetzentwürfe versuchen, diese Lücken zu schließen und orientieren sich im wesentlichen an den neuen französischen Strafgesetzen, in einigen Punkten jedoch auch an belgischen Vorbildern.

## NIEDERLANDE

### Einleitung

Bis vor nicht allzu langer Zeit waren Korruption und Integrität in den Niederlanden kein Thema. Dies hat sich jedoch inzwischen geändert. So hat zum Beispiel die Nachricht, daß ein Abgeordneter im Auftrag eines Unternehmens gearbeitet hat, ein erhebliches Echo in den Medien ausgelöst und war auch der Anlaß für eine Diskussion im Parlament Anfang 1997.

Seit der Entschließung des Europäischen Parlaments vom Dezember 1995 haben die Niederlande im Hinblick auf die Bekämpfung der Korruption lediglich einen Gesetzentwurf über die Integrität der öffentlichen Verwaltung gegenüber dem (organisierten) Verbrechen beigetragen. Zuvor war bereits ein Versuch gemacht worden, präventive Maßnahmen gegen die Korruption in den Ministerien zu entwickeln.

### A. Rechtliche Bestimmungen

Korruption wird gemäß Artikel 363 des Strafgesetzbuches bestraft: ein Beamter, der ein Geschenk oder Versprechen annimmt in dem Wissen, daß dies nur deshalb geschieht, um ihn zu etwas zu veranlassen (oder von etwas abzuhalten) bzw. weil er etwas getan (oder unterlassen) hat, das seine Dienstpflicht verletzt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu 4 Jahren oder mit einer Geldstrafe der fünften Kategorie bestraft.

Was die Parteienfinanzierung oder Geschenke an im Parlament vertretene Parteien (*Tweede Kamer*) anbetrifft, gibt es lediglich eine freiwillige Selbstbeschränkung. Politische Parteien erhalten vom Staat Zuschüsse und freie Sendezeit im Fernsehen. Was die Finanzierung betrifft, so war diese bis jetzt in erster Linie von Mitgliedsbeiträgen oder kleineren Spenden abhängig.

Die Nebentätigkeit von Abgeordneten wird zumindest teilweise von Artikel 57 der Verfassung geregelt. Nur ein Minister oder Staatssekretär, der aus dem Amt ausgeschieden ist, darf Mitglied einer der beiden Kammern des *Staten-Generaal* sein. Alle anderen öffentlichen Ämter sind mit einer Mitgliedschaft im *Staten-Generaal* oder einer der Kammern unvereinbar. Darüber hinaus gelten für das Parlament zwei schriftliche Regeln, die jedoch nicht bindend sind. Zum einen wird seit 1997 eine Liste der Nebentätigkeiten von Abgeordneten geführt. Zum anderen werden Abgeordnete seit 1984 aufgefordert, Auslandsreisen, die nicht vom Staat oder von ihnen selbst bezahlt werden, zu melden.

Im Januar 1995 hat der Innenminister allen Ministerien ein Rundschreiben gesandt, in dem mögliche Maßnahmen für eine Politik zur Bekämpfung von Korruption und Betrug dargelegt wurden. Im März 1996 hat der Rechnungshof berichtet, daß eine solide Integritätspolitik bisher nur in drei Ministerien entwickelt worden sei. Eine Untersuchung über Möglichkeiten zur Bestrafung von Mitgliedern repräsentativer Organe, die sich des Fehlverhaltens im Amt schuldig gemacht haben, kam zu dem Schluß, daß eine Aufhebung des Mandats nur möglich ist, wenn das Verhalten eine strafbare Handlung darstellt.

Ende 1996 wurden die Einkommensteuergesetze geändert, um die steuerliche Abzugsfähigkeit von Ausgaben im Zusammenhang mit strafbaren Handlungen einzuschränken.

## B. Diskussion und Vorschläge

1997 wurde darüber diskutiert, ob der Wortlaut von Artikel 363 geändert werden sollte. Dies geschah nicht, und noch immer muß bewiesen werden, daß das Geschenk oder Versprechen *ausschließlich* erfolgt ist, um den Beamten zu veranlassen, eine Diensthandlung vorzunehmen oder zu unterlassen, die seine Dienstpflicht verletzt.

Im Oktober 1997 hat die Regierung einen Gesetzentwurf vorgelegt, der eine Erhöhung der Zuschüsse für politische Parteien vorsieht. Dies wurde als notwendig angesehen, da die Kosten der politischen Parteien gestiegen sind, während die Mitgliedsbeiträge zurückgegangen sind. Der Gesamtbetrag der Subventionen wird um mehr als 20 % erhöht. Neben den Zuschüssen für politikwissenschaftliche Institute, Maßnahmen zur politischen Bildung und für politische Jugendorganisationen werden auch Zuschüsse für die Information der Mitglieder vorgeschlagen, ferner für Kontakte mit Schwesterparteien im Ausland und für die Unterstützung der Bildungsarbeit. Die politischen Parteien können die Zuschüsse nach eigenem Ermessen verwenden. Nur in bezug auf die wissenschaftlichen Institute und die Jugendorganisationen gibt es eine Art Verteilerschlüssel, um deren Unabhängigkeit zu gewährleisten.

Das neue Gesetz über die Integrität der öffentlichen Verwaltung gegenüber dem (organisierten) Verbrechen, das in der Einleitung erwähnt wurde, dürfte im Laufe des Jahres 1998 dem Parlament vorgelegt werden. Es enthält Änderungen zum Gesetz über die Beschaffung von Informationen für die Entscheidungsfindung im Verwaltungsbereich. Ferner wurden Änderungen im Hinblick auf die Zuschüsse und das öffentliche Auftragswesen (mit der Möglichkeit, Unternehmen von der Teilnahme an einer Ausschreibung auszuschließen) sowie dem Unternehmensrecht vorgeschlagen (um eine Gesetzesgrundlage für das politische Instrument zu schaffen).

Anfang 1997 wurde dem Sekretariat des Parlaments ein Entschließungsantrag vorgelegt, in dem gefordert wurde, die Möglichkeiten für eine Bewertung des Verhalten von Abgeordneten zu untersuchen. Das Sekretariat erwiderte, daß diese Aufgabe nur von den politischen Parteien, von Kollegen und dem Sekretariat selbst vorgenommen werden könne. Darüber hinaus schlug es vor, daß die beiden Register (dazu s. 'Rechtliche Bestimmungen') im *Staatscourant* veröffentlicht werden sollten. Anschließende Anträge, die einen Verhaltenskodex forderten, wurden abgelehnt.

Auf einer Tagung des OECD-Ministerrats 1996 einigte man sich darauf, die Bestechung von Beamten im Ausland als eine Straftat zu definieren. Bei dieser Gelegenheit unterstützte die holländische Delegation die Empfehlung, daß die Mitgliedstaaten bis April 1998 Gesetzentwürfe zu diesem Punkt vorlegen und daß sie dafür Sorge tragen sollten, daß diese noch vor Ende dieses Jahres in Kraft treten.

**ÖSTERREICH**

## Einleitung

Die Bestimmungen in bezug auf die Bekämpfung der Korruption im österreichischen Strafgesetzbuch (StGB) sind in drei Schritten entwickelt worden.

1. Am 29. April 1964 hat das österreichische Parlament eine EntschlieÙung über Maßnahmen zur Bekämpfung von Untreue und Korruption verabschiedet, das **“Antikorruptionsgesetz”**.<sup>1</sup> Auslöser zur Schaffung dieses Gesetzes war eine Reihe spektakulärer und skandalöser Fälle von Wirtschaftsbetrug, insbesondere der sogenannte **“Ausfuhrprämienskandal”**. Skrupellose wirtschaftliche **“Außenseiter”**, die mit modernen Methoden gearbeitet haben, erhielten vom Finanzministerium große Summen Ausfuhrprämien, obwohl die Ausfuhr in Wirklichkeit in wertlosen Schaupackungen bestanden. Zum ersten Mal tauchten im Ausland gegründete Scheinfirmen auf; auch Bankkonten in der Schweiz und Liechtenstein spielten eine wichtige Rolle.
2. Inzwischen hat die Korruption ihr Erscheinungsbild in Österreich vollständig gewandelt: die Haupttäter im Bereich der **“White Collar”-Kriminalität** sind nicht mehr Bankmanager und Industriekapitäne. In zunehmendem Maße sind Politiker in Wirtschaftsverbrechen verwickelt, insbesondere im Zusammenhang mit Großbauprojekten im Inland und mit dem Bau großer Industrieanlagen in Entwicklungsländern. Träger dieser Projekte sind häufig Länderbehörden oder Verbände und Gesellschaften, die von großen politischen Parteien kontrolliert werden.

In jüngster Zeit hat es zwei große Skandale gegeben, in die der öffentliche Sektor verwickelt war: die Affäre um den Bau des Allgemeinen Krankenhauses (AKH) in Wien und die Aktivitäten einer Wohnungsbauentwicklungsgesellschaft. Als Reaktion auf diese Skandale hat das österreichische Bundesparlament am 1. April 1982 eine EntschlieÙung über Maßnahmen zur Bekämpfung von Untreue und Korruption verabschiedet, mit der die bisherigen Bestimmungen geändert und ergänzt wurden: das sogenannte **“Zweite Antikorruptionsgesetz”**.<sup>2</sup>

3. Das **“Strafrechtsänderungsgesetz”** von 1987<sup>3</sup> und 1996<sup>4</sup> hat die Bestimmungen noch weiter ausgedehnt.

---

<sup>1</sup> BGBl. Nr. 116, am 4. April 1964 in Kraft getreten.

<sup>2</sup> BGBl. Nr. 205/1982

<sup>3</sup> BGBl. Nr. 605/1987

<sup>4</sup> BGBl. Nr. 762/1996

## **A. Strafrechtliche Bestimmungen gegen Korruption**

Die Bestimmungen zur Bekämpfung der Korruption lassen sich in drei Gruppen gliedern:

### *I) Untreue (§ 153 StGB)*

Diese Bestimmungen beziehen sich in der Regel auf den Tatbestand der Untreue und der Veruntreuung durch Personen, die durch Gesetz, Weisung oder Vertrag über öffentliche Gelder verfügen und diese Stellung ausnutzen, indem sie Geschenke oder Zahlungen annehmen oder die finanziellen Vorteile nicht an den rechtmäßigen Empfänger weitergeben.

### *II) Amtsmißbrauch (§302 StGB)*

Diese Bestimmung bezieht sich auf den Amtsmißbrauch, der wissentlich von einem Verwaltungsbeamten oder einer -behörde begangen wird. Ziel dieser Bestimmung ist, eine objektive, unparteiische und ordnungsgemäße Durchführung der Gesetze zu gewährleisten.

### *III) Besondere Bestimmungen gegen die Korruption*

#### *a) Bestechung von Beamten oder von leitenden Angestellten öffentlicher Unternehmen (§304 und 305 StGB)*

Diese Bestimmungen erfassen alle Formen passiver Bestechung (Forderung, Annahme oder Versprechen finanzieller Vorteile):

- Amtsmißbrauch oder Fehlverhalten im Entscheidungsprozeß aufgrund unzulässiger Anreize oder Vorteile (Vorteilsannahme im Zusammenhang mit rechtswidrigem Verhalten);
- Vorteilsannahme im Zusammenhang mit rechtmäßigem Verhalten im Entscheidungsprozeß (in diesem Fall ist die Annahme oder das Versprechen eines kleinen Geldbetrags - unter eingeschränkten Bedingungen - straffrei).

#### *b) Vorteilsannahme durch Gerichtssachverständige und durch Angestellte oder Berater öffentlicher Unternehmen (§§ 306 und 306a StGB)*

Diese Bestimmungen sind ähnlich aufgebaut, sie tragen der Bedeutung von Gerichtssachverständigen im Entscheidungsfindungsprozeß bei Gericht sowie der von Angestellten bzw. Beratern öffentlicher Unternehmen Rechnung und betreffen alle Formen passiver Bestechung.

#### *c) Unzulässige Einflußnahme (§ 308 StGB)*

Hier handelt es sich um den Tatbestand der "Einflußnahme", die zur Folge hat, daß eine Amtshandlung unterlassen oder nicht unparteiisch ausgeführt wird als Ergebnis der Forderung, Annahme oder des Versprechens eines finanziellen Vorteils. Die Bestimmungen beziehen sich auf Beamte, leitende Angestellte öffentlicher Unternehmen, die erheblichen Einfluß auf das Management ausüben, Manager, Vorstandsmitglieder und Mitglieder repräsentativer Organe (z.B. der Ersten und Zweiten Kammer der Bundesversammlung oder von Landtagen).

## **B. Straftaten im Zusammenhang mit Korruption**

### *Hehlerei (§ 164 StGB)*

Diese Bestimmung sieht Strafsanktionen vor für Personen, die eine Sache, die ein anderer durch eine gegen fremdes Eigentum gerichtete Tat erlangt hat, verbergen oder absetzen.

*Geldwäsche (§ 164 StGB)*

Schwerwiegende Vergehen im Zusammenhang mit Korruption (wie Untreue oder Amtsmißbrauch) können - unter bestimmten Umständen (z.B. bei Beträgen von mehr als 100 000 ÖS oder 7.200 ECU) - mit dem Delikt der Geldwäsche in Verbindung gebracht werden.

Darüber hinaus gibt es ein komplexes und umfassendes System sekundärer Strafmaßnahmen, das 1996 geändert wurde und bei der Korruptionsbekämpfung ebenfalls eine Rolle spielen dürfte (Konfiszierung und Einziehung der Einnahmen aus Verbrechen). Das österreichische "Sicherheitspolizeigesetz" verpflichtet die Polizei, geeignete Maßnahmen zur Verhütung der im StGB aufgeführten Delikte zu treffen.

**C. Sonstige Bestimmungen**

1. Österreichischen Beamten ist es verboten, Geschenke entgegenzunehmen, die darauf abzielen, eine Atmosphäre des Wohlwollens zu schaffen oder Begünstigungen zu erhalten, die der Beamte aufgrund seiner Amtsstellung gewähren kann (§ 59 *Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979*).
2. Die Vergabe öffentlicher Aufträge ist im *Bundesvergabegesetz* von 1993<sup>1</sup> geregelt.
3. Private oder öffentliche Spenden an Parteien, die 100 000 ÖS überschreiten, müssen veröffentlicht werden (§ 4 Abs. 710 *Parteiengesetz*<sup>2</sup>).

---

<sup>1</sup> BGBl. Nr. 462/1993; ebenfalls BGBl. Nr. 404/1997

<sup>2</sup> BGBl. Nr. 404/1975

**PORTUGAL**

**A. Strafrechtliche Bestimmungen**

Die Bekämpfung und Ahndung von Korruption in den Regierungsbehörden ist seit Jahren ein Anliegen der portugiesischen Regierung. 1994 hat das portugiesische Parlament das Gesetz Nr. 36/94 verabschiedet, das besondere Maßnahmen zur Korruptions- und Verbrechensbekämpfung eingeführt hat. Nach Artikel 1 ist es die Aufgabe der Generalstaatsanwaltschaft und der Gerichtspolizei - über die Zentrale Stelle zur Bekämpfung von Korruption, Betrug und Wirtschaftskriminalität -, gegen folgende Verbrechen vorzugehen: Korruption, Untreue und Beteiligung an Finanztransaktionen, Mißwirtschaft in Unternehmen der öffentlichen Hand, Subventions- und Kreditbetrug. Weitere Maßnahmen werden in den übrigen Artikeln des genannten Gesetzes aufgeführt.

Im Juni 1993 hat das Parlament die Regierung auch ermächtigt, Maßnahmen zur Verhinderung der Geldwäsche zu treffen. Damit soll die Richtlinie 91/308/EWG des Rates vom 1. Januar 1991 über die Geldwäsche in nationales Recht umgesetzt werden (Gesetz Nr. 16/93 und 313/93).

**Korruption** wird definiert als Mißbrauch der Befugnisse, die durch ein öffentliches Amt verliehen wurden. Anstatt für die vorgesehenen amtlichen Zwecke werden die Befugnisse für rein private Interessen des betreffenden Beamten oder eines Dritten mißbraucht. Kapitel IV des Strafgesetzbuches über Straftaten im Amt stellt unter anderem folgende Tatbestände unter Strafe: passive Bestechung mit dem Ziel, eine rechtswidrige Handlung zu veranlassen (Artikel 373); aktive Bestechung (Artikel 374); Untreue (Artikel 375 und 376); Beteiligung an Finanztransaktionen (Artikel 377); Erpressung (Artikel 379). Diese Bestimmungen wurden im März 1995 revidiert.

‘Passive Korruption’ wird mit Freiheitsstrafe von einem bis zu 8 Jahren bestraft, wenn rechtswidrige Handlungen begangen wurden. Wenn der betreffende Beamte den angebotenen Vorteil ablehnt oder zurückgibt, kann er straffrei ausgehen, bzw. kann die Strafe abgemildert werden, wenn er bei der Aufklärung behilflich ist. Bestechung, die mit einer “rechtmäßigen” Handlung verbunden ist, kann mit Freiheitsstrafen bis zu 2 Jahren und einer Geldstrafe bestraft werden. Für ‘aktive Bestechung’ (Vorteilsgewährung an Beamte) kann die Strafe zwischen 6 Monaten und 5 Jahren betragen.

**B. Durchsetzung**

Die Regierung hat die Zentrale Stelle zur Bekämpfung von Bestechung, Betrug und Wirtschaftskriminalität umstrukturiert und ihre Kompetenzen bei der Korruptionsbekämpfung in den Bereichen Planung, Informationsbeschaffung und Ermittlung erweitert (Gesetzesdekret Nr. 299/94).

Die Generalstaatsanwaltschaft ("*Ministério público*") ist das Organ, das den Staat im Bereich der Korruptionsbekämpfung vertritt. Sie ist zuständig für die Einleitung von Strafverfahren und den Schutz der Demokratie und der Interessen. Sie leitet auch die strafrechtlichen Ermittlungen, die von anderen Stellen durchgeführt werden, und zu ihren Aufgaben gehört auch, die Zusammenarbeit bei der Korruptionsbekämpfung zu fördern (Gesetz Nr. 47/86, geändert durch Gesetz Nr. 23/92 Generalstaatsanwaltschaftsgesetz).

Die Gerichtspolizei ist eine Abteilung der Kriminalpolizei zur Unterstützung der Justiz. Sie ist hierarchisch organisiert, untersteht dem Justizministerium und der Aufsicht durch die Generalstaatsanwaltschaft. Als Organ für die Bekämpfung und Ermittlung von Verbrechen ist sie in ganz Portugal ausschließlich für Ermittlungen bei Subventions- und Kreditbetrug sowie Bestechung zuständig. Regierungsstellen und öffentliche oder private Unternehmen sind verpflichtet, der Gerichtspolizei jede Hilfe zukommen zu lassen, die sie verlangt.

Die Gerichtspolizei hat direkten Zugang zu Informationen über zivile und strafrechtliche Fälle in der Zentraldatei der Generaldirektion für EDV des Justizministeriums sowie zu wichtigen Informationen über Straffälle, die in den Datenbanken anderer Institutionen gespeichert sind (Gerichtspolizeigesetz, angenommen durch Gesetzesdekret Nr. 295A/90 vom 21. September 1991 und geändert durch Gesetz Nr. 36/94 vom 29. September 1994).

### C. **Transparenz und Maßnahmen zur Betrugsbekämpfung**

Die Generaldirektion Zölle ist eine Abteilung des Finanzministeriums. Zu ihren Aufgaben gehört auch die Bekämpfung von illegalem Handel sowie von Zoll- und Steuerbetrug. Zu diesem Zweck arbeitet sie eng mit der Polizei und den Sicherheitskräften zusammen und stellt den Beamten, die Fälle von Wirtschafts- und Sozialbetrug ermitteln, praktische Informationen zur Klärung von Fragen zur Verfügung (Gesetzesdekret Nr. 324/93).

Ein wichtiger Aspekt ist die Kontrolle der Verwendung öffentlicher Gelder durch die Behörden, um die Rechtmäßigkeit des Mitteleinsatzes zu gewährleisten und Korruption zu verhüten.

Für die Prüfung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben ist der Rechnungshof zuständig. Er ist auch zuständig für die Beurteilung der Verwendung öffentlicher Gelder und für die Ermittlung von Vergehen in diesem Bereich. Die rechtlichen Befugnisse des Rechnungshofs sind nicht auf das portugiesische Staatsgebiet beschränkt, sondern gelten auch im Ausland. Bei der Ausübung seiner Befugnisse sind alle öffentlichen und privaten Körperschaften zur Mitwirkung bei Untersuchungen verpflichtet. Die Behörden, die einer Kontrolle unterzogen werden, müssen dem Rechnungshof alle Informationen über die von ihm untersuchten Vergehen zur Verfügung stellen (Gesetz Nr. 98/97).

### D. **Öffentliche Aufträge**

Ein öffentlicher Auftrag wird definiert als eine freiwillige Vereinbarung, die eine rechtliche Beziehung mit einer Behörde begründet, ändert oder aufhebt; oder als eine freiwillige bilaterale Vereinbarung, die eine vertragliche Verpflichtung mit einer Behörde begründet, ändert oder aufhebt (Artikel 178 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz). Der Rechnungshof prüft vorab die Rechtmäßigkeit und haushaltsrechtliche Annehmbarkeit öffentlicher Aufträge im Hinblick auf die Ausgaben oder direkte oder indirekte Verbindlichkeiten oder Verpflichtungen (Artikel 5 des Gesetzes Nr. 98/97 Rechnungshofgesetz).

Der Zweck der Vorabkontrolle ist, zu prüfen, ob **Aufträge** oder andere Instrumente, die mit Ausgaben oder direkten oder indirekten Verpflichtungen verbunden sind, gesetzeskonform sind und ob die damit verbundenen Belastungen von der betreffenden Haushaltslinieabgedeckt werden (Artikel 44 des Gesetzes Nr. 98/97).

Kein Auftrag, der der Vorabkontrolle durch den Rechnungshof unterliegt, kann ausgeführt werden oder Zahlungen veranlassen, bevor der Rechnungshof diesen gebilligt oder für annehmbar erklärt hat (Artikel 45 des Gesetzes Nr. 98/98).

## **E. Parteienfinanzierung**

Politische Parteien werden über Mitgliederbeiträge oder durch private Spenden und öffentliche Zuschüsse finanziert. Spenden von Organisationen dürfen den tausendfachen Betrag des nationalen monatlichen Mindestlohns nicht übersteigen. Spenden von Privatpersonen dürfen den 30fachen Betrag des nationalen monatlichen Mindestlohns je Spender nicht übersteigen. Anonyme Spenden dürfen den 500fachen Betrag des nationalen monatlichen Mindestlohns nicht übersteigen.

Politische Parteien müssen Buch über ihre Einnahmen führen. Darin müssen eine jährliche Aufstellung der Vermögenswerte der Partei, gesonderte Aufzeichnungen der Einnahmen (einschließlich ihrer Herkunft) und Ausgaben sowie den Kapitalverkehr enthalten sein. Die Spenden sollten getrennt nach Organisationen ausgewiesen werden, der Grundbesitz ist ebenfalls aufzuführen. Für den Wahlkampf sollten ebenfalls getrennte Aufzeichnungen geführt werden.

Bis spätestens Ende März müssen die politischen Parteien die Aufzeichnungen des vergangenen Jahres dem Verfassungsgericht vorlegen, das innerhalb von sechs Monaten die Ordnungsmäßigkeit und Rechtmäßigkeit der Einnahmen prüft. Diese Frist kann verlängert werden, wenn das Verfassungsgericht weitere Prüfungen anordnet. Politische Parteien, die diesen Verpflichtungen nicht nachkommen, werden mit Geldstrafe zwischen dem 10fachen und dem 400fachen Betrag des nationalen monatlichen Mindestlohns bestraft. Kandidaten bei den Präsidentschaftswahlen, politische Parteien, Wahlbündnisse oder die Spitzenkandidaten einer freien Wählergemeinschaft sind verantwortlich für die Erstellung und Vorlage der Kostenaufstellung für den Wahlkampf. Spätestens 90 Tage nach der offiziellen Bekanntgabe des Wahlergebnisses muß jeder Kandidat der Nationalen Wahluntersuchungskommission eine genaue Aufzeichnung über die Finanzierung seines Wahlkampfes vorlegen.

Die nationale Wahluntersuchungskommission prüft innerhalb von 90 Tagen die Aufstellung der Einnahmen und Ausgaben sowie die Ordnungsmäßigkeit der Buchführung. Falls der nationale Wahlausschuß Unregelmäßigkeiten feststellt, muß er dies dem Kandidaten mitteilen, der anschließend innerhalb von 15 Tagen neue, korrekt erstellte Aufzeichnungen vorlegen muß.

Bei Verstößen gegen diese Vorschriften wird vom Nationalen Wahlausschuß eine Geldstrafe verhängt. Gegen Entscheidungen des Nationalen Wahlausschusses kann beim Verfassungsgericht Einspruch eingelegt werden (Gesetz Nr. 72/93 über die Finanzierung politischer Parteien und die Wahlkampffinanzierung).

## SCHWEDEN

### **Einleitung**

Ein von der Regierung eingesetzter Untersuchungsausschuß untersucht derzeit das Lobbying, außerdem sind Vorschläge für strengere Bestimmungen im Hinblick auf die öffentliche Auftragsvergabe ebenfalls in Vorbereitung.

### **A. Strafrechtliche Bestimmungen**

Die grundlegenden Bestimmungen sind im Strafgesetzbuch von 1962 enthalten, die 1977, 1986 und 1993 geändert wurden. Das Gesetz unterscheidet zwischen Vorteilsgewährung (aktiver Bestechung) und Vorteilsannahme (passiver Bestechung). Dabei handelt es sich um zwei unterschiedliche Straftatbestände.

Nach Kapitel 17 Artikel 7 ist die Gewährung von Bestechungsgeldern oder einer unzulässigen Entlohnung ein Vergehen, das mit Freiheitsstrafe bis zu 2 Jahren bestraft wird. Kapitel 20 Artikel 2 bestimmt, daß ein Angestellter, der einen Vorteil oder eine unzulässige Entlohnung fordert oder sich versprechen läßt, ebenfalls mit einer Geldstrafe oder Freiheitsstrafe bis zu 2 Jahren bestraft wird, in "schweren" Fällen bis zu 6 Jahren. Diese Bestimmungen gelten auch für Beamte in Regional- und Kommunalverwaltungen, Einrichtungen des öffentlichen Rechts, den Streitkräften sowie für Personen mit Amtsbefugnis und Treuhänder. Das Kapitel ist sehr weit gefaßt und erfaßt sowohl Bestechung im öffentlichen Bereich als auch in der Privatwirtschaft, für die dieselben strafrechtlichen Bestimmungen gelten.

Der Begriff einer "unzulässigen Entlohnung" ist sehr weit gefaßt, die Auslegung hängt jedoch von den Gepflogenheiten und der öffentlichen Meinung ab. Der Begriff "Angestellter" gilt sowohl für den öffentlichen Sektor als auch für die Privatwirtschaft und schließt auch Politiker ein, die ein gewähltes öffentliches Amt in der Regierung bekleiden. Bei illegalen Zahlungen durch ein Unternehmen werden die Direktoren oder Angestellten verantwortlich gemacht.

Die Folgen der Bestechung (z.B. rechtswidrige Handlungen von Beamten) sind für das Vergehen unerheblich. Als unzulässig gelten Vorteile, die 300 SEK übersteigen. Der Staatsanwalt kann bei Korruptionsfällen im öffentlichen Sektor ein Strafverfahren einleiten, bei Korruptionsfällen in der Privatwirtschaft wird er jedoch in der Regel nur auf Anzeige des Arbeitgebers hin tätig.

Bestechung ist eines der Verbrechen, das die Aufhebung des Mandats eines Abgeordneten rechtfertigt (entsprechend der Geschäftsordnung des Riksdag).

### **B. Institut für die Bekämpfung illegaler Zahlungen**

Dieses Institut ist eine gemeinnützige Einrichtung, die 1923 gegründet wurde. Es verbreitet Informationen über gesetzliche Bestimmungen gegen die Korruption, macht Gerichtsfälle publik und bekämpft unzulässige Zahlungen durch Werbekampagnen.

### **C. Registrierung der finanziellen Interessen von Abgeordneten**

Der Riksdag hat im Mai 1996 ein Gesetz über die Registrierung verabschiedet. Alle Informationen im Hinblick auf die außerparlamentarischen Interessen von Parlamentsmitgliedern müssen öffentlich gemacht werden, die Registrierung erfolgt jedoch auf freiwilliger Basis. Ein Abgeordneter kann seine Angaben jederzeit aus dem Register streichen lassen. Bei einer Eintragung in das Register müssen die Daten jedoch vollständig sein und folgende Angaben enthalten:

- Namen von Unternehmen, an denen der Abgeordnete Anteile hat, die über eine bestimmte Mindestgrenze hinausgehen
- Offiziell registrierter Grundbesitz mit gewerblichem Charakter
- Namen des Arbeitgebers im Falle einer Festanstellung
- Art der finanziellen Vereinbarung über eine Entlohnung, die vom Arbeitgeber während des Abgeordnetenmandats gezahlt wird
- Art der finanziellen Vereinbarung, die nach Beendigung des Mandats wirksam wird
- Art der Tätigkeit und Namen des Unternehmens, für das der oder die Abgeordnete während seines/ihrer Mandats tätig ist
- Angaben über eine nicht befristete Anstellung in einer Regional- oder Gemeindeverwaltung
- Angaben über Vorteile und Namen der Person, die dem Abgeordneten die materiellen Vorteile in Form von Sekretariats- oder Forschungsunterstützung zur Verfügung gestellt hat.

### **D. Überwachung**

Als Teil seiner Überwachungsbefugnisse setzt der Riksdag einen "parlamentarischen Ombudsman" für die Überwachung der Anwendung der Gesetze durch die öffentliche Verwaltung ein. Er setzt auch zwölf seiner Mitglieder als Delegierte ein, die für die Prüfung der öffentlichen Angelegenheiten zuständig sind.

Zusätzlich setzt die Regierung einen "Justizkanzler" ein, der ähnliche Kontrollbefugnisse wie der Ombudsman ausübt, allerdings der Regierung gegenüber verantwortlich ist. Der Kanzler übt diese Überwachungsfunktion über alle Beamte aus, einschließlich nationaler und kommunaler Beamter, und greift bei Mißbrauch ein.

### **E. Das öffentliche Auftragswesen**

Das Gesetz für die Vergabe öffentlicher Aufträge von 1992 hat allgemeine Bestimmungen und Sonderregelungen für die Vergabe öffentlicher Bau- und Lieferaufträge sowie für Lieferverträge im Bereich der Wasser-, Energie-, und Verkehrsversorgung und des Telekommunikationssektors festgesetzt. Das "Geheimhaltungsgesetz" von 1980 sieht vor, daß Informationen über eingereichte Angebote auf keinen Fall anderen Personen zugänglich gemacht dürfen, bevor nicht alle Angebote geöffnet sind oder ein Vertrag unterzeichnet wurde.

**SPANIEN**

**A. Strafrechtliche Bestimmungen**

Das spanische Strafgesetzbuch enthält eine Reihe von Bestimmungen zu Korruption, unzulässiger Einflußnahme, Untreue und Betrug.

- ◆ *Bestechung ("cohecho") (Art. 419427)*  
Wer ein Geschenk oder einen Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung dafür fordert oder annimmt, daß er eine rechtswidrige Amtshandlung vornimmt (oder unterläßt), wird mit Freiheitsstrafe von 2 bis zu 6 Jahren bestraft.
- ◆ *unzulässige Einflußnahme (Art. 428431)*  
Wer durch Mißbrauch seiner Amtsbefugnis oder seiner Dienststellung zu seinem eigenen Vorteil oder zum Vorteil eines Dritten unzulässigen Einfluß auf einen anderen Beamten oder eine andere Behörde nimmt, wird mit Freiheitsstrafe von 6 Monaten bis zu einem Jahr bestraft.
- ◆ *Untreue (Art. 432435)*  
Wer die ihm aufgrund seiner Dienststellung anvertrauten öffentlichen Mittel oder Schuldverschreibungen veruntreut, wird mit Freiheitsstrafe von einem bis zu 6 Jahren bestraft.
- ◆ *Betrug und rechtswidrige Forderungen (Art. 436438)*  
Wer seine Befugnis über öffentliche Arbeiten oder die Veräußerung von öffentlichem Vermögen mißbraucht und mit den Interessenten eine Absprache zum Betrug trifft, wird mit Freiheitsstrafe von einem bis zu 3 Jahren bestraft.

**B. Transparenz**

Was die Vermögensverhältnisse der Abgeordneten anbetrifft, so wurde mit Artikel 160 des spanischen Wahlgesetzes ein Register eingeführt, in dem alle Interessen der Mitglieder des spanischen Parlaments aufgeführt werden. Die Abgeordneten sind verpflichtet, sämtliche Tätigkeiten offenzulegen, die mit ihrem Mandat unvereinbar sein könnten oder die ihnen einen wirtschaftlichen Gewinn bringen. Für die Offenlegung der Tätigkeiten und Vermögensverhältnisse gibt es besondere Vordrucke, die vom Präsidium der beiden Kammern erstellt wurden. Die Tätigkeiten und Vermögensverhältnisse müssen in ein Register der wirtschaftlichen Interessen (registro de intereses) eingetragen werden. Die Offenlegung erfolgt zu Beginn und am Ende des Mandats und jedes Mal, wenn Änderungen stattgefunden haben.

Im Anschluß an einen Beschluß des Präsidiums von Senat und Kongreß vom 18. Dezember 1995 (Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado) wurde eine Erklärung über die Tätigkeiten der Abgeordneten in der folgenden Reihenfolge eingeführt: Tätigkeiten und öffentliche Ämter; Aufgaben im Dienste ausländischer Staaten; Einkünfte aus einer Tätigkeit im öffentlichen Sektor; private Tätigkeiten; sonstige Tätigkeiten.

Die Offenlegung der Vermögensverhältnisse umfaßt auch Grundbesitz, Bankguthaben, Aktien, Unternehmensanteile und sonstige Wertpapiere, ferner Kunstgegenstände und Antiquitäten usw.

Artikel 6 ff. des Wahlgesetzes definiert für die Abgeordneten beider Kammern umfassend alle Fälle von Unvereinbarkeit. Das Gesetz vom 11. Mai 1988 über die Unvereinbarkeit der Ämter von Ministern und hohen Beamten legt die Bedingungen fest, nach denen die Ausübung dieser Ämter mit anderen öffentlichen oder privaten Tätigkeiten vereinbar ist; dieses Gesetz verpflichtet die Amtsträger, ihre Tätigkeiten, ihr Vermögen und ihre Verpflichtungen in einem gesonderten Register genauestens anzugeben. Unrichtige oder unzureichende Angaben werden bestraft.

### **C. Das öffentliche Auftragswesen**

Das Gesetz vom 18. Mai 1995 über die Vergabeverfahren für öffentliche Aufträge sieht vor, daß diese nach dem Grundsatz der Öffentlichkeit, des Wettbewerbs, der Gleichheit und der Nichtdiskriminierung vergeben werden müssen. Wenn der Auftrag ein bestimmtes Volumen übersteigt, muß der Vertragnehmer vorher seine Eignung (clasificación) nachgewiesen haben; die Kriterien hierfür sind in dem oben genannten Gesetz festgelegt. Ausnahmen sind möglich, wenn Unternehmer in einem Register der für öffentliche Ausschreibungen zugelassenen Unternehmen eingetragen sind (Registro Oficial de Contratistas), das vom Wirtschafts- und Finanzminister geführt wird.

Artikel 20 des Gesetzes vom 18. Mai 1995 schließt bestimmte Personen von öffentlichen Vergabeverfahren aus, insbesondere, wenn die in den in Sonderbestimmungen definierten Bedingungen erfüllt sind. Dabei handelt es sich um Inhaber bestimmter nicht-gewählter öffentlicher Ämter sowie um Abgeordnete und deren Angehörige.

### **D. Die Parteienfinanzierung**

Das Gesetz 3/1987 vom 2. Juli wird in Kürze geändert. Derzeit ist im Abgeordnetenhaus ein Gesetzentwurf in Vorbereitung, der Ende 1998 vorgelegt werden wird. In den bestehenden Gesetzen wird die Herkunft der Einnahmen der Parteien definiert (sowohl der öffentlichen als auch der privaten), sowie ein rigoroses Kontrollsystem festgelegt. Der Rechnungshof (Tribunal de Cuentas) ist zuständig für die Prüfung der Parteienfinanzierung, um die Rechtmäßigkeit, Transparenz und Öffentlichkeit der Tätigkeit der politischen Parteien zu gewährleisten.

**VEREINIGTES  
KÖNIGREICH**

**Einleitung**

Das Interesse der Öffentlichkeit an Verhaltensnormen für Inhaber öffentlicher Ämter ist in den letzten Jahren erheblich gestiegen. Die Parteienfinanzierung wird derzeit ebenfalls überprüft, und die Öffentlichkeit ist nach einem Korruptionsfall im Zusammenhang mit der Tabakindustrie und den Bestimmungen über Werbung im Sport sehr viel sensibler geworden.

Das Unterhaus hat 1995 einen neuen Ausschuß für Normen und Privilegien eingesetzt; gleichzeitig wurde ein "Parliamentary Commissioner for Standards" geschaffen. Der Ausschuß hat bereits 19 Berichte erstellt, meist über besondere Fälle.

Gesetzestexte zum Bereich der Korruption sind:

- 1.- der "Public Bodies Corrupt Practices Act" von 1889
- 2.- der "Prevention of Corruption Act" von 1906
- 3.- der "Prevention of Corruption Act" von 1916.

In einer Regierungserklärung vom 9.6.1997 zur Korruptionsbekämpfung wird die Notwendigkeit betont, diese Gesetze zu ändern und zu konsolidieren. Die Erklärung fordert auf, Vorschläge für die Schaffung eines einheitlichen Tatbestands für Korruption im öffentlichen Sektor und in der Privatwirtschaft, für eine Ausdehnung der Bestimmungen auf Kartelle und den Amtsmissbrauch sowie für Änderungen der Gesetze im Hinblick auf eine bessere Umsetzung vorzulegen.

Nach einem Skandal, bei dem bekannt wurde, daß Abgeordnete Zahlungen erhielten, um Anfragen im Parlament unterzubringen, hat sich die Diskussion in den letzten Jahren vor allem auf Verhaltensnormen für Abgeordnete konzentriert. Mitglieder des Unterhauses müssen eine Interessenerklärung abgeben, für die im Juli 1996 von dem Ausschuß für Normen und Privilegien neue erweiterte Regeln eingeführt wurden; diese sind Teil eines Verhaltenskodexes für Abgeordnete.

Außerhalb des Parlaments wurde im Oktober 1994 unter dem Vorsitz von Lord Nolan ein Komitee über Verhaltensnormen im öffentlichen Leben eingesetzt, das bereits 3 Berichte vorgelegt hat. Der erste dieser Berichte hat sich mit Abgeordneten und Beamten befaßt. Der zweite bezog sich auf kommunale Einrichtungen in den Bereichen allgemeine und berufliche Bildung und Wohnungsbau; der dritte auf Verhaltensnormen für Gemeindeverwaltungen. Dieses Komitee untersucht derzeit Fragen der Finanzierung der politischen Parteien.

**A. Strafrechtliche Bestimmungen**

- 1.- Dieses Gesetz führt den Tatbestand der aktiven oder passiven Bestechung für Abgeordnete, Beamte oder Angestellte des öffentlichen Dienstes ein. Höchststrafen sind:
  - bei Strafbefehl: Freiheitsstrafe von 6 Monaten oder begrenzte Geldstrafe;
  - bei Anklageerhebung und Verurteilung: Freiheitsstrafe von 7 Jahren und Geldstrafe in unbegrenzter Höhe; außerdem Rückzahlung des Geldes an die betreffende Einrichtung; Ausschluß von öffentlichen Ämtern für 5 Jahre (bei wiederholtem Vergehen Verlust des aktiven Wahlrechts für 5 Jahre sowie Verlust des passiven Wahlrechts für immer)

- 2.- Dieses Gesetz führt einen Straftatbestand für Beamte ein, die einen Vorteil für sich oder Dritte als Gegenleistung oder Belohnung dafür annehmen oder erhalten, daß sie eine Amtshandlung vornehmen oder unterlassen. Auch das Anbieten finanzieller Anreize oder von Belohnungen gilt als Straftatbestand.

Als ein Vergehen gilt auch, einem Beamten gefälschte Unterlagen zu geben, um einen Vorgesetzten zu täuschen.

- 3.- Dieses Gesetz führt die Korruptionsvermutung für Fälle ein, in denen nachweislich von einer Person, die einen Auftrag zu erhalten versucht, Geld oder andere Vergütungen an Beamte oder Angestellte geflossen sind, die in einer Regierungsbehörde oder einer öffentlichen Einrichtung beschäftigt sind. Der Begriff öffentliche Einrichtung wird auf alle kommunalen Behörden ausgedehnt.

## **B. Umsetzung**

Es gibt keine besondere Einrichtung, die für die Überwachung oder Durchsetzung der Gesetze zur Bekämpfung der Korruption zuständig wäre außer der Polizei und der Staatsanwaltschaft. Es gibt jedoch eine Reihe von Behörden, die an der Bekämpfung des Betrugs im öffentlichen Sektor beteiligt sind, wie zum Beispiel die Zoll- und Verbrauchsteuerverwaltung, die Einkommensteuerbehörde, das Sozialhilfeamt (dem Sozialministerium angegliedert) und die Post.

## **C. Vorschläge**

Die Fragen, die von der Regierung in der "Regierungserklärung" des Innenministeriums vom Juni 1997 aufgeworfen wurden, beziehen sich im wesentlichen darauf, ob die geltenden Gesetze zur Abgrenzung zwischen öffentlichem und privatem Sektor angemessen sind. Wie die Regierungserklärung betont, haben sich diese Grenzen in den letzten Jahren verwischt, da viele der Funktionen, die früher als öffentlich angesehen wurden, privatisiert wurden und umgekehrt der Staat an kommerziellen Unternehmen beteiligt ist.

Die Regierung betont in diesem Dokument ebenfalls, daß das EU-Übereinkommen und das Protokoll zur Korruption sich nicht auf das Korruptionsgesetz des VK auswirken werden und daß die Arbeit im Europarat (über ein Strafgesetz-Übereinkommen in Zusammenhang mit Korruption) und in der OECD (Bestechung ausländischer Beamter) keine größeren Änderungen der bestehenden Gesetze im VK notwendig machen. Sie fügt jedoch hinzu:

*"[...] Die Definition der in diesen Gremien diskutierten Vergehen dürfte jedoch nützlich sein, um festzustellen, ob die Korruptionsgesetze neben einer Konsolidierung noch der Aktualisierung bedürfen."*

Das EU-Übereinkommen vom 26. Mai 1997 ist im VK noch nicht veröffentlicht und auch noch nicht in den beiden Häusern des Parlaments diskutiert worden.

Ober- und Unterhaus haben einen Gemeinsamen Ausschuß über die Abgeordnetenprivilegien eingesetzt. Eine der Fragen, die von diesem Ausschuß untersucht werden wird, ist die Reaktion des Parlaments auf die Vorschläge der Regierung und insbesondere die Frage, ob unzulässige Einflußnahme oder Bestechung von Abgeordneten als eine Straftat geahndet werden sollte.

**ANHANG**

**Korruptionsbekämpfung  
und öffentliches Auftragswesen**

## Einleitung

Das öffentliche Auftragswesen war schon immer ein Bereich, der besonders anfällig war für Korruption.

- 1) Auf der einen Seite bieten öffentliche Bau- und Lieferaufträge vielen Unternehmen beträchtliche wirtschaftliche Möglichkeiten. Sie machen insgesamt 15 % des Bruttoinlandsprodukts der Europäischen Union aus, wenn man zu den Aufträgen der öffentlichen Körperschaften (Staat, Gemeinden, öffentliche Einrichtungen) noch die Aufträge hinzuzählt, die von öffentlichen Dienstleistungsunternehmen vergeben werden. In einigen Bereichen ist dieser Anteil noch sehr viel höher: im Bausektor, im öffentlichen Verkehrswesen, im Telekommunikationsbereich, dem Energiesektor. Solche Aufträge zu erhalten ist für viele Unternehmen in diesen Bereichen überlebenswichtig, vor allem auf lokaler Ebene, und deshalb ist die Versuchung groß, alles Erdenkliche zu tun, um einen solchen Auftrag zu erhalten.
- 2) Auf der anderen Seite finden sich unter den öffentlichen Entscheidungsträgern sicherlich sehr viel leichter bestechliche Elemente als in privaten Unternehmen. Nicht weil erstere unehrlicher wären als letztere, sondern weil zwischen dem Entscheidungsträger und der Einrichtung, die er vertritt, ein anderes Verhältnis besteht. Für ein Unternehmen wäre es riskant, auf die Freiheit zu verzichten, mit den qualifiziertesten Anbietern zu verhandeln, nur um den Auftrag an ein mittelmäßiges Unternehmen zu vergeben, das das Wohlwollen leitender Angestellter auf sich gezogen hat. Ein solches Verhalten würde den finanziellen und wirtschaftlichen Interessen des Unternehmens schweren Schaden zufügen. Die Verantwortung für diese Interessen ist bei den leitenden Angestellten von Unternehmen stark genug ausgeprägt, um sie vor einer solchen Versuchung zu bewahren oder um sie zu veranlassen, das Verhalten ihrer Untergebenen zu überwachen. Noch ausgeprägter ist dieses Verhalten, wenn es sich um die Inhaber von Unternehmen handelt. Aber es trifft auch für die Mitarbeiter von Unternehmen zu, denn sie sind der Kontrolle durch die Inhaber unterworfen und häufig auch finanziell vom Erfolg des Unternehmens abhängig. Unabhängig davon, ob Unternehmer oder Arbeitnehmer, die persönliche finanzielle Situation in der Privatwirtschaft ist in der Regel so, daß sie für solche Versuchungen weniger empfänglich sind.

In einer öffentlichen Körperschaft ist die Gefahr des Auseinanderklaffens zwischen den Interessen der Mitarbeiter und der Behörde offensichtlich viel größer. Einerseits kann es niemals eine vollkommene Übereinstimmung zwischen beiden geben, da die leitenden Mitarbeiter niemals Inhaber sind. Andererseits sind die Entscheidungsbefugnisse zweifellos konzentrierter und weniger kontrolliert als in einem Unternehmen, vor allem wenn es sich um lokale Körperschaften (Regional- und Stadtverwaltungen) handelt. Die öffentlichen Entscheidungsträger sind auch deshalb empfänglicher für Versuchungen, weil ihre finanzielle Situation in der Regel bescheiden ist (verglichen mit der Situation von Unternehmensleitern) und weil es sich häufig um Politiker handelt, die erhebliche Summen für ihre persönliche Lebensführung und für ihre Karriere brauchen - und häufig noch, um die Partei, der sie angehören, finanziell zu unterstützen.

Diese korruptionsfördernden Faktoren wurden noch verstärkt durch das Klima des leichten Geldes oder den Kult des Geldes in den 80er und 90er Jahren, und man kann sagen, daß das öffentliche Auftragswesen mit am stärksten dazu beigetragen hat, das Bewußtsein von

Korruption, das sich auf europäischer wie auf nationaler Ebene entwickelt hat, zu fördern. Auf Gemeinschaftsebene wird dies deutlich in der vor kurzem veröffentlichten Mitteilung der Kommission "Über eine Politik der EU zur Bekämpfung von Korruption" (21. Mai 1997).

Auch der Europarat hat einen großen Teil seiner "Europäischen Konferenz der Sondereinheiten zur Bekämpfung der Korruption" Ende Oktober 1997 in Tallinn diesem Thema gewidmet. Das Gemeinschaftsrecht im Bereich des öffentlichen Auftragswesens, das inzwischen ein zusammenhängendes Ganzes bildet, kann hier auch eine Rolle spielen. Die meisten Kompetenzen und Instrumente verbleiben jedoch in den Händen der Mitgliedstaaten der Union, und auf dieser Ebene werden auch die meisten Maßnahmen durchgeführt.

## A. Möglichkeiten und Verwendung des Gemeinschaftsrechts

### 1. Die "Antikorruptions"-Dimension des Gemeinschaftsrechts

Im Bereich des öffentlichen Auftragswesens zielt das Gemeinschaftsrecht in erster Linie darauf ab, die Prinzipien des Binnenmarktes auf diesen Bereich anzuwenden: den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr) und den freien Wettbewerb. Es enthält keine ausdrücklichen Bestimmungen gegen die Korruption, denn diese gehören zum Strafrecht, und das fällt in die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Indirekt kann das Gemeinschaftsrecht jedoch sehr wohl zur Korruptionsbekämpfung beitragen.

#### 1) Die einschlägigen Bestimmungen

a) Zunächst gibt es die **Bestimmungen über die Eignungskriterien für Teilnehmer an einer Ausschreibung**. Wie die vorgenannte Mitteilung der Kommission "Über eine Politik der EU zur Bekämpfung von Korruption" erinnert, sehen die einzelnen Richtlinien (Bau- und Lieferverträge, Dienstleistungen) vor, daß ein Unternehmer von der Teilnahme am Vergabeverfahren ausgeschlossen werden kann, wenn er:

- aufgrund eines rechtskräftigen Urteils aus Gründen bestraft worden ist, die seine berufliche Zuverlässigkeit in Frage stellen;
- im Rahmen seiner beruflichen Tätigkeit eine schwere Verfehlung begangen hat.

b) Die **Verpflichtungen, die den öffentlichen Auftraggebern auferlegt werden**, können auch dazu beitragen, die für eine Korruption günstigen Bedingungen zu beseitigen. Die wichtigsten sind:

- die Durchführung von Ausschreibungen als Regelverfahren für die Vergabe öffentlicher Aufträge - die freihändige Vergabe sollte eine Ausnahme sein;
- die Veröffentlichung der Auftragsbekanntmachungen im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften;
- die Erteilung des Zuschlags für das kostengünstigste Angebot oder das wirtschaftlich vorteilhafteste Angebot;
- die Erstellung eines Protokolls mit den Mindestangaben, die Veröffentlichung einer Zusammenfassung der Vergabebedingungen im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften und die Mitteilung der Gründe für die Ablehnung an jeden Bieter.

- c) Die **Bestimmungen über Einspruchsmöglichkeiten** können ebenfalls eine Rolle spielen. So verpflichten zum Beispiel die Richtlinien 85/665 vom 21. Dezember 1989 (allgemeine Regelung) und 92/13 vom 25. Februar 1992 (Regelung für den Bereich der öffentlichen Dienstleistungen) die Mitgliedstaaten, Verfahren für eine wirksame und rasche Nachprüfung von Vergabebedingungen einzuführen, die von einem Bieter als schädlich angesehen werden. Diese Bestimmungen zielen natürlich in erster Linie auf Verstöße gegen Gemeinschaftsbestimmungen ab, sie können jedoch auch als Ausgangspunkt für die Aufdeckung und Verfolgung von Bestechungsfällen dienen.

## 2. Die Nachteile dieser Bestimmungen

Das Gemeinschaftsrecht hat einen großen Nachteil: seinen begrenzten **Anwendungsbereich**. Es gilt nur für Vergabeverfahren für Aufträge oberhalb einer bestimmten Mindestgrenze, und diese ist sehr hoch. Darüber hinaus sind Ausschreibungen im Rüstungsbereich ausgeschlossen, und das ist ein ziemlich großer Sektor. Ebenfalls ausgeschlossen sind **die Vergabe oder Übertragung öffentlicher Dienstleistungen**, das heißt Aufträge, durch die die öffentliche Hand (Staat, Gemeinden usw.) Unternehmen (privaten oder öffentlichen) die Erbringung einer Dienstleistung von allgemeinem Interesse (die Lieferung von Elektrizität, Gas, Wasser; Schienenverkehr, innerstädtischer Verkehr, Post, Telekommunikation) überträgt. Dabei handelt es sich nicht um öffentliche Lieferaufträge, und generell ist man der Meinung, daß diese nicht den Vergaberegeln für öffentliche Aufträge unterworfen werden dürfen, die die Verfügungsfreiheit in der Wahl des Auftragnehmers einschränken: Verpflichtung zur Durchführung einer Ausschreibung (Veröffentlichung) und die Verpflichtung zur Annahme des finanziell vorteilhaftesten Angebots. Man ist im Gegenteil der Meinung, daß - da es nicht um den Erwerb von Gütern oder um Dienstleistungen für das Funktionieren der Verwaltung geht (um die es bei den öffentlichen Aufträgen geht), sondern um für die Öffentlichkeit wesentliche Dienstleistungen, die öffentliche Hand über die größtmögliche Freiheit bei der Wahl ihres Geschäftspartners verfügen muß.

Das Gemeinschaftsrecht ist dieser Tradition gefolgt, allerdings mit einer Ausnahme: der Übertragung öffentlicher Tiefbauarbeiten. Diese unterscheiden sich von den öffentlichen Aufträgen, durch die öffentliche Körperschaften z.B. Gebäude und andere bauliche Anlagen errichten lassen, mit denen keine öffentlichen Dienste verbunden sind. Die Übertragung öffentlicher Arbeiten hat zum Ziel, Unternehmen nicht nur die Durchführung dieser Arbeiten, sondern auch die Nutzung zu übertragen, die häufig in einer öffentlichen Dienstleistung besteht: zum Beispiel einer Autobahn, einer Brücke oder einem Tunnel, die das Unternehmen für die Öffentlichkeit betreibt und deren Einnahmen (z.B. Mautgebühren) ihm zufließen. Trotz dieses Unterschieds berücksichtigt das Gemeinschaftsrecht zur Vergabe öffentlicher Arbeiten (Richtlinie 71/305 vom 26. Juli 1971) die Übertragung öffentlicher Arbeiten. Diese unterliegen zwei Verpflichtungen:

- Veröffentlichung von Auftragsbekanntmachungen im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
- einer Frist von mindestens 52 Tagen zwischen der Absendung dieser Bekanntmachung und der Frist für die Angebotsangabe.

Im Vergleich zu den Bedingungen für die Vergabe öffentlicher Aufträge kann dies natürlich kaum als Einschränkung angesehen werden, und es berührt auch nur einen einzigen Aspekt der Übertragung von Dienstleistungen - Übertragungen und insbesondere Verpachtungen öffentlicher Dienstleistungen werden davon nicht berührt.

Zu diesen Nachteilen des Gemeinschaftsrechts kommt noch die mangelhafte Umsetzung der Rechtsvorschriften durch die Mitgliedstaaten (lediglich drei Staaten haben alle Richtlinien umgesetzt) und die mangelhafte Anwendung hinzu.

Die Kommission ist sich durchaus bewußt, welche Nachteile das Gemeinschaftsrecht hat. In ihrem Grünbuch vom 27. November 1996 ("Das öffentliche Auftragswesen in der Europäischen Union: Überlegungen für die Zukunft") hat sie folgende Verbesserungsmaßnahmen vorgeschlagen:

- eine Senkung der Anwendungsschwelle,
- verstärkte Anstrengungen für die Umsetzung,
- die Überwachung der Anwendung.

## II. Die Antikorruptionsmaßnahmen der Gemeinschaft

Wie bereits erwähnt, hat die Europäische Union keinerlei strafrechtliche Kompetenzen und kann daher auch nicht selbst Strafverfolgungsmaßnahmen zur Korruptionsbekämpfung durchführen. Was sie allerdings tun konnte, war, die Mechanismen für eine indirekte Intervention zu schaffen, insbesondere im öffentlichen Auftragswesen.

- 1) 1988 hat die Kommission eine "**Direktion für die Koordinierung der Betrugsbekämpfung**" (UCLAF) geschaffen. Diese Direktion - inzwischen ist sie auf 125 Mitarbeiter angewachsen - kann natürlich nicht vollkommen autonom handeln, da sie nicht über polizeiliche oder richterliche Befugnisse verfügt. Diese Kompetenzen liegen nach wie vor bei den Mitgliedstaaten. Die UCLAF kann jedoch Ermittlungen führen, die die Arbeit der einzelstaatlichen Behörden ergänzen, und zwar sowohl auf Anfrage dieser Behörden als auch aus eigener Initiative.
- 2) Das **Grünbuch der Kommission über das öffentliche Auftragswesen** (27. November 1996) erkennt an, daß faire, transparente und diskriminierungsfreie Vergabeverfahren sowie die Möglichkeit für Lieferer, ihre Rechte vor nationalen Gerichten geltend zu machen, Betrug und Bestechung erschweren, auch wenn der Kampf gegen die Korruption nicht das Hauptziel ist. Einer ihrer ungewöhnlichsten Vorschläge ist, daß der zuständige nationale Beamte sich mit einer Erklärung persönlich dafür verbürgt, daß die Vergaberegeln der Gemeinschaft eingehalten wurden.
- 3) **Verordnung über die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort gegen Betrug und andere Unregelmäßigkeiten:**

Am 11. November 1996 hat der Rat eine "Verordnung über die Kontrollen und Überprüfungen vor Ort durch die Kommission zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften gegen Betrug und andere Unregelmäßigkeiten" angenommen. Diese Verordnung findet auf alle ausgabenwirksamen Bereiche der Gemeinschaft Anwendung, einschließlich der öffentlichen Aufträge, die über den Unionshaushalt finanziert werden (das schließt auch die Aufträge ein, die im Rahmen der transeuropäischen Netze und

der Strukturfonds vergeben werden), allerdings nur bei schwerwiegenden, grenzübergreifenden und komplexen Unregelmäßigkeiten. Ohne die Verantwortung der Mitgliedstaaten zu berühren, ermöglicht diese Verordnung der Kommission, selbst initiativ zu werden, nachdem sie die betroffenen einzelstaatlichen Behörden davon benachrichtigt hat. In diesem Rahmen haben die Kontrolleure der Kommission unter denselben Bedingungen wie die innerstaatlichen Kontrolleure Zugang zu allen Informationen und Unterlagen, und ihre Berichte haben die gleiche Beweiskraft in den Verwaltungs- und Gerichtsverfahren wie die Berichte der innerstaatlichen Kontrolleure. Bei öffentlichen Aufträgen sind mit den Kontrollen insbesondere Gespräche mit den ausgeschlossenen Bewerbern verbunden.

Aufgrund dieser Bestimmungen hat die Kommission mehr Interventionsmöglichkeiten. Allerdings unterliegen sie zwei wesentlichen Einschränkungen:

- in der Regel sind die Interventionsmöglichkeiten auf nicht zwingende Ermittlungen beschränkt, dabei ist jede polizeiliche Maßnahme ausgeschlossen. Diese fallen unter die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten;
  - sie erfassen nur die öffentlichen Aufträge mit Gemeinschaftsfinanzierung; die nationalen Aufträge sind daher ausgeschlossen, auch diejenigen, die unter die Anwendungsschwellen des Gemeinschaftsrechts fallen.
- 5) Im Juni 1997 haben die Mitgliedstaaten ein Protokoll zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften angenommen. Darin wurde die Bestechung von Gemeinschaftsbeamten oder Beamten anderer Mitgliedstaaten als Straftat definiert. Dieses Protokoll erklärt die aktive und passive Bestechung, in die Gemeinschaftsbeamten verwickelt sind, in allen Mitgliedstaaten zu einer Straftat, wenn damit den finanziellen Interessen der Union Schaden zugefügt wird.

## **B. Einige Beispiele für einzelstaatliche Maßnahmen**

Diese Beispiele sind besonders aufschlußreich für die Entschlossenheit, die Korruption bei der Vergabe öffentlicher Aufträge zu bekämpfen. Hierbei handelt es sich insbesondere um ungewöhnliche Maßnahmen im Vergleich zu den gewöhnlichen Strafverfolgungsmaßnahmen.

### *I. Das "serious fraud office" des VK*

Diese Stelle wurde durch das Gesetz über die Strafjustiz von 1987 geschaffen. Sie stellt eine Innovation im britischen Strafverfolgungssystem dar. Ihre Befugnisse sind auf Fälle beschränkt, die sich durch ihre Schwere und Komplexität von normalen Fällen unterscheiden. Im Rahmen ihrer Kompetenzen befaßt sich diese Stelle direkt mit den Fällen und vereint in sich sowohl die Funktion einer Ermittlungs- als auch die einer Strafverfolgungsbehörde, Funktionen, die normalerweise getrennt sind (zwischen der Polizei und dem "Crown Prosecution Service"). Sie verfügt über Sonderbefugnisse, die normale Instanzen nicht haben:

- sie kann jeden, der über Informationen verfügt, auffordern, Fragen zu beantworten oder Unterlagen vorzulegen: die Weigerung oder die Angabe falscher oder unvollständiger Antworten stellt eine strafbare Handlung dar;
- sie kann beschließen, einen vom Magistrate's Court (untere Instanz) geprüften Fall an den Crown Court (höhere Instanz) zu übertragen, obwohl eine solche Übertragung in der Regel in die Kompetenz des Magistrate's Court fällt;

- sobald der Fall dem Crown Court übertragen wurde, kann er den Prozeß einleiten und bestimmte Fragen regeln (insbesondere die Zulässigkeit der Beweismittel), bevor der Fall den Geschworenen vorgelegt wird.

## II. Die *“Mani pulite”* in Mailand

Diese großangelegte Kampagne läuft nun schon seit fast 7 Jahren (seit Ende 1991). Im Rahmen der Kampagne wurden zahlreiche Untersuchungen durchgeführt, die sich unter anderem auch auf Korruptionsfälle bei der Vergabe öffentlicher Aufträge bezogen haben. Ihre wesentlichen Merkmale waren:

- die Konzentration der Ermittlungs- und Strafverfolgungsmittel (*“Pool”* von Staatsanwälten und stellvertretenden Staatsanwälten);
- die direkte Abstellung der Polizei für die ermittelnden Staatsanwälte;
- die Zusammenarbeit mit Sachverständigen außerhalb der Justiz;
- die Massengeständnisse, die durch die Aussicht auf Strafmilderung ausgelöst wurden (die *“pentiti”*).

Einzelheiten sind dem Bericht zu entnehmen, den der Untersuchungsrichter Borelli für den Europarat erstellt hat und der in der Bibliographie im Anhang aufgeführt wird.

## III. Die rechtlichen Innovationen in Frankreich

In Frankreich haben in diesen letzten Jahren vor allem zwei Gesetze zur Stärkung der Instrumente für die Bekämpfung von Betrug und Bestechung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge und bei Übertragungen von öffentlichen Dienstleistungen beigetragen. Dies sind:

- das Gesetz vom 3. Januar 1991 *“über die Transparenz und Ordnungsmäßigkeit der Vergabeverfahren und Einführung der Veröffentlichungs- und Ausschreibungspflicht für die Vergabe bestimmter Verträge”*;
- das Gesetz vom 29. Januar 1993 *“über die Bekämpfung der Bestechung und über die Transparenz des Wirtschaftslebens und der öffentlichen Vergabeverfahren”*.

Sie haben wesentliche Neuerungen in diesen beiden Bereichen gebracht.

### 1. Die Einführung des Straftatbestands der *“Vetternwirtschaft”*

Das Gesetz von 1991 hat in das Strafrecht einen neuen Straftatbestand eingeführt, *“die Gewährung eines unzulässigen Vorteils”*, gewöhnlich als *“Vetternwirtschaft”* bezeichnet. Er wird auf Inhaber öffentlicher Ämter angewandt und besteht aus:

- dem Verschaffen eines unzulässigen Vorteils bei der Vergabe eines öffentlichen Vertrags oder der Übertragung einer öffentlichen Dienstleistung;
- einer rechtswidrigen Handlung (die gegen geltende Gesetze und Vorschriften verstößt);
- einer Behinderung des freien Zugangs und der Gleichberechtigung aller Bieter.

## 2. Der ministerielle Untersuchungsausschuß für das öffentliche Auftragswesen

Dieser Ausschuß wurde mit dem Gesetz von 1991 eingeführt. Aufgabe dieser Einrichtung ist es, die Ordnungsmäßigkeit und Unparteilichkeit der Vergabeverfahren bei öffentlichen Aufträgen zu überprüfen. Ihm gehören Vertreter unterschiedlicher Verwaltungsbehörden an, und er führt Untersuchungen durch, um rechtswidriges Verhalten aufzudecken (Gesetz über das öffentliche Auftragswesen, Strafrecht, Wettbewerbsrecht usw.).

Zu diesem Zweck verfügt der Ausschuß über umfassende Befugnisse:

- Verwaltungsermittlungen: Zutrittsrecht zu allen Räumlichkeiten und Zugang zu allen Unterlagen;
- polizeiliche Ermittlungen (für die Ermittlungen in Fällen von "Vetternwirtschaft"): Durchsuchung und Beschlagnahme von Dokumenten.

Allerdings hat der Ausschuß nicht das Recht, Sanktionen zu verhängen; er beschränkt sich darauf, den Behörden, die die Untersuchung beantragt haben, einen Bericht vorzulegen. Für Verwaltungssanktionen sind diese Behörden zuständig, die Strafverfolgung ist Sache des Staatsanwalts.

Für nähere Einzelheiten über die Arbeitsweise dieses Ausschusses wird auf den Bericht von Herrn Samuel vom französischen Justizministerium verwiesen (s. Literaturverzeichnis).

## 3. Die Anwendung bestimmter Einschränkungen auf die Verträge zur Übertragung öffentlicher Dienstleistungen

Das Gesetz von 1993 ergänzt die Rahmenbedingungen für die Vergabe öffentlicher Aufträge, indem es einige Aufträge, die von gemischtwirtschaftlichen Unternehmen abgeschlossen werden, der Veröffentlichungs- und Ausschreibungspflicht unterwirft. Die wesentliche Neuerung bezieht sich jedoch auf die Übertragung öffentlicher Dienstleistungen. Bisher hatten die betreffenden öffentlichen Körperschaften (Staat, öffentliche Einrichtung, örtliche Gebietskörperschaft) sowohl in bezug auf das Vergabeverfahren als auch die Vertragsdauer völlig freie Hand. Jetzt wird diese Freiheit in zwei Punkten eingeschränkt:

### a) Die Vergabeverfahren

Heute müssen gewisse Mindestanforderungen an Veröffentlichung eingehalten werden, wenn eine öffentliche Körperschaft eine öffentliche Dienstleistung übertragen will (die Durchführungsbestimmungen für das Gesetz sehen die Veröffentlichung einer Auftragsbekanntmachung in einem Amtsblatt vor). Den Bewerbern, die sich auf die Anzeige hin gemeldet haben und die nach Prüfung ihrer Eignung (berufliche und finanzielle Garantien, die Fähigkeit, die Durchführung der Dienstleistung zu gewährleisten) zur Angebotsangabe zugelassen wurden, muß ein Dokument zugeschickt werden, in dem die geforderten Leistungen beschrieben werden.

Wenn es sich bei der betreffenden Behörde um eine örtliche Gebietskörperschaft handelt, muß sie außerdem:

- das Prinzip der Übertragung der beratenden Versammlung zur Abstimmung vorlegen;
- die Eröffnung des Angebots einem Ausschuß übertragen, der von dieser Versammlung nach einem Verfahren eingesetzt wurde, das auch eine angemessene Vertretung der politischen Minderheit gewährleistet;
- die endgültige Wahl des Vertragnehmers der Versammlung zur Abstimmung vorlegen.

b) die Vertragsdauer

Die Verträge zur Übertragung müssen inzwischen zeitlich befristet sein. Eine Verlängerung ist nur in zwei Fällen möglich:

- aus Gründen des allgemeinen Interesses (und auch dann nur für ein Jahr);
- wenn die Behörde dem Vertragnehmer Arbeiten auferlegt hat, die für die erfolgreiche Ausführung der Dienstleistungen erforderlich sind, die jedoch nicht im ursprünglichen Vertrag vorgesehen waren.

Wenn es sich um eine örtliche Gebietskörperschaft handelt, muß die Verlängerung von der beratenden Versammlung genehmigt werden.

*Bei der Ausarbeitung dieses Dokuments waren die Berichte der vom Europarat organisierten zweiten europäischen Konferenz der Sondereinheiten für die Bekämpfung der Korruption sehr hilfreich, insbesondere die Berichte von:*

- |                    |  |
|--------------------|--|
| - Herrn Borelli    | (Staatsanwalt am Gericht von Mailand)          |
| - Herrn Gillanders | (Serious Fraud Office, Vereinigtes Königreich) |
| - Herrn Samuel     | (Justizministerium, Paris)                     |
| - Herrn Kuhl       | (Europäische Kommission)                       |

**AUSGEWÄHLTE  
LITERATUR**

## **Amtliche Dokumente**

### ***Europäisches Parlament:***

- \* Bericht des Ausschusses für Grundrechte und innere Angelegenheiten über die Bekämpfung des Betrugs, A3-0346/93, Berichterstatter: R. Bontempi, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16.12.1993, ABl. C20/94
- \* Bericht des Ausschusses für Grundrechte und innere Angelegenheiten über die Bekämpfung der Korruption in Europa, A3-0314/95, Berichterstatter: H. Salisch, Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15.12.1995, Abl. C17/96

### ***Europäische Kommission:***

- \* Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament *Über eine Politik der EU zur Bekämpfung der Korruption*, KOM(97)192, Brüssel, 21.5.1997

### ***Rat der Europäischen Gemeinschaften:***

- \* Entwurf des Übereinkommens über die Bekämpfung der Bestechung bzw. der Bestechlichkeit von Beamten der Europäischen Gemeinschaften oder von Beamten der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, ABl. C362, 2.12.1996

### ***Europarat:***

- \* *Verwaltungsrechtliche, zivilrechtliche und strafrechtliche Aspekte, einschließlich der Rolle der Justiz bei der Bekämpfung der Korruption*, Sitzungsberichte der 19. Konferenz der europäischen Justizminister, Valletta, 14. - 15. Juni 1994
- \* Dokumente der Zweiten Europäischen Konferenz der Sondereinheiten im Kampf gegen die Korruption, Tallinn, 27.-29. Oktober 1997, insbesondere die Beiträge von Herrn Borelli, Herrn Gillanders, Herrn Kuhl und Herrn Samuel.

### ***Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung:***

- \* *"Convention on combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, adopted by the negotiating conference on 20 November 1997"*

## **Artikel**

- Peterson, J., "The EU: Pooled sovereignty, divided accountability", *Political Studies* (1997), XLV, 559578
- Ruimschotel D., "The EC budget: ten per cent fraud? A policy analysis approach", *Journal of Common Market Studies*, 32, 1994, 31942
- LaPalombara J., "Structural and institutional aspects of corruption", *Social Research*, 61, 1994

- Sherlock A. and Harding C., "Controlling fraud within the European Community", *European Law Review*, 16, 1991
- Deloitte & Touche, *Fraud without frontiers - a study for the European Commission of international fraud within the EU*, 1997
- UK House of Commons, European Standing Committee B, "Detection of frauds and irregularities", London, HMSO, 1996

### **Sonstige**

- *The fight against corruption: Is the tide now turning?*, Transparency International, Berlin, April 1997
- K.A. Elliott, *Corruption and the Global Economy*, Institute for International Economics, Washington, 1997
- Perry P.J., *Political corruption and political geography*, Ashgate, 1997, ISBN 1 85521 9018

\* \* \*