Dr. Horst Hund
Leitender Oberstaatsanwalt

Staatsanwaltschaft Bad Kreuznach
Ringstraße 79
55543 Bad Kreuznach

Telefon 0671/708-288
Telefax 0671/708-333

E-Mail stakh@justiz.rlp.de
horst.hund@justiz.rlp.de
Homepage www.justiz.rlp.de

Wege zur Bekämpfung der Korruption

Stand des Ausdrucks: 30.12.2002

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis 2
Literaturverzeichnis 4
1 Vorbemerkung 6
1.1 Allgemeines 6
1.2 Historie der Gesetzgebung 6
1.3 Gesetzliche Regelungen zur Korruption 7
1.3.1 Regelungen im Strafgesetzbuch 7
1.3.2 Regelungen im EU-Bestechungsgesetz 14
1.3.3 Regelungen im Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechungen 15
2 Begriffsbestimmung Korruption 17
2.1 Enger und weiter Korruptionsbegriff 17
2.1.1 Der weite Korruptionsbegriff 18
2.1.2 Der enge Korruptionsbegriff 18
2.2 Kernelemente der Korruption 18
2.2.1 Missbrauch 18
2.2.2 Vorteil 18
2.2.3 Geheimhaltung/Verschleierung 19
2.3 Eigene Festlegung: der enge strafrechtliche Korruptionsbegriff 19
3 Lagebild Korruption in Rheinland-Pfalz 20
3.1 Polizeiliche Kriminalstatistik 20
3.1.1 Das Phänomen Dunkelfeld 21
3.1.2 Konsequenzen der Dunkelfeldproblematik für die Korruptionsbekämpfung 21
3.2 Staatsanwaltschafts-Statistik 22
3.3 Strafverfolgungsstatistik 22
3.4 BKA-Studie 22
3.5 Bannenberg-Studie des BKA 23
3.6 Transparency International 23
3.7 Erscheinungsformen der Korruption in Rheinland-Pfalz 23
4 Schutz vor Korruptionsgefahren im persönlichen Bereich 24
5 Exkurs: Probleme bei der Geschenkannahme 24
5.1 Regelungen zur Geschenkannahme in Rheinland-Pfalz 25
5.1.1 Allgemein erteilte Genehmigung für Weihnachts- und Jubiläumsgeschenke etc. 25
5.1.2 Allgemein erteilte Genehmigung für Bewirtungen bei Amtseinführungen etc. 26
5.1.3 Allgemein erteilte Genehmigung für Bewirtungen und anderen Leistungen aus Anlass von Besprechungen etc. 26
5.1.4 Verhalten im Rahmen privater Geschäfte 26
6 Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung in staatlichen Organisationen 27
6.1 Präventive Korruptionsbekämpfung 27
6.1.1 Analyse der Korruptionsrisiken in jeder Behörde 28
6.1.2 Korruptionsschädliche Organisation der Aufgabenerfüllung 28
6.1.3 Ständige Prüfung auf Korruptionswarnsignale 33
6.2 Repressive Korruptionsbekämpfung 36
6.2.1 Die Ermittlungspraxis der Staatsanwaltschaften 36
7 Reformbestrebungen 57
7.1 Änderungsansätze im präventiven Bereich 57

7.1.1 Verschärfung des Geschenkannahmeverbots? 57
7.1.2 Zwingende Entlassung aus dem Beamtenverhältnis bei Korruption? . 58
7.1.3 Verschärfung der steuerrechtlichen Behandlung von Schmiergeldern? 58
7.2 Änderungsansätze im repressiven Bereich 59
7.2.1 Erweiterung des Amtsträgerbegriffs in den Bestechungsdelikten? 59
7.2.2 Erweiterung der Bestechungsdelikte auf Fälle nicht nachweisbarer Unrechtsvereinbarungen? 59
7.2.3 Einbeziehung der Abgeordneten in die Bestechungsdelikte 63
7.2.4 Erhöhung der Strafrahmen..... 63
7.2.5 Erweiterung der Möglichkeiten zur Gewinnabschöpfung? 64
7.2.6 Verbesserung der Ermittlungsinstrumente? 64
8 Schlussbetrachtung 65
Stichwortverzeichnis 67

Literaturverzeichnis

Ahlf, Ernst Heinrich: Ethische Aspekte der Korruptionsbekämpfung, Kriminalistik 1996, 91.

- Zum Korruptionsbegriff, Kriminalistik 1996, 154.

Bannenberg, Britta: Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle, Neuwied und Kriftel 2002.

Claussen, Hans Rudolf: Korruption im öffentlichen Dienst, Köln. usw. 1995.

Dölling, Dieter: Empfehlen sich Änderungen des Straf- und Strafprozessrechts, um der Gefahr von Korruption in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft wirksam zu begegnen, NJW 1996, Beilage, 16.

Dauster, Manfred: Private Spenden zur Förderung von Forschung und Lehre: Teleologische Entschärfung des strafrechtlichen Vorteilsbegriffs nach § 331 StGB und Rechtfertigungsfragen, NStZ 1999, 63.

Duttge, Gunnar: "Diu rehte mâz" - auch bei der Bekämpfung der Korruption, ZRP 1997, 72.

Eser, Albin, Überhofen, Michael und Huber, Barbara: Korruptionsbekämpfung durch Strafrecht, Freiburg 1997.

Gänßle, Peter: Das Antikorruptionsstrafrecht, NStZ 1999, 543.

Gribl, Kurt: Der Vorteilsbegriff bei den Bestechungsdelikten, Diss. Augsburg 1991, Heidelberg 1993.

Hettinger, Michael: Das Strafrecht als Büttel?, NJW 1996, 2263.

Hoffmann, Frank, und Zimmermann, Bernd: Die Bekämpfung der Korruption, Kriminalistik 1999, 585.

Kerner, Hans Jürgen und Rixen, Stephan: Ist Korruption ein Strafrechtsproblem?, GA 1996, 355.

Kilian, Gottfried: Die feine Art der Korruption im Bauwesen, Kriminalistik 1996, 705.

- Korruption im Bauwesen, Kriminalistik 1994, 249.

König, Peter: Empfehlen sich Änderungen des Straf- und Strafprozessrechts, um der Gefahr von Korruption in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft wirksam zu begegnen?, DRiZ 1996, 357.

Korte, Matthias: Kampfansage an die Korruption, NJW 1997, 2556.

- Bekämpfung der Korruption und Schutz des freien Wettbewerbs mit den Mitteln des Strafrechts, NStZ 1997, 513.
- Der Einsatz des Strafrechts zur Bekämpfung der internationalen Korruption, wistra 1998, 81.

Kuhlen, Lothar: Zu den Tathandlungen bei Vorteilsannahme und Bestechlichkeit, NStZ 1988, 433.

Littwin, Frank: Maßnahmen zur Bekämpfung der nationalen und internationalen Korruption, ZRP 1996, 308.

- Die steuerliche Abzugsfähigkeit von Provisionen, Schmier- und Bestechungsgeldern, BB 1994, 2326.

Mischkowitz, Robert u.a.: Einschätzungen zur Korruption in Polizei, Justiz und Zoll, BKA-Forschungsreihe Band 46, Wiesbaden 2000.

Mischkowitz, Robert, und Bruhn, Heike: Korruption - (K)ein Thema für die Polizei?, Kriminalistik 2001, 229.

Möhrenschlager, Manfred: Strafrechtliche Vorhaben zur Bekämpfung der Korruption auf nationaler und internationaler Ebene, JZ 1996, 822.

Müller, Udo: Korruption in der öffentlichen Verwaltung, Kriminalistik 1993, 509.

Noack, Paul: Die politische Dimension der Korruption, Kriminalistik 1995, 481.

Ostendorf, Heribert: Bekämpfung der Korruption als rechtliches Problem oder zunächst moralisches Problem?, NJW 1999, 615.

Poerting, Peter und Vahlenkamp, Werner: Strategien gegen die Korruption, Kriminalistik 1998, 733.
Raith, Werner: Die Republik der Scheinheiligen oder: Wie viel Korruption braucht die Korruption, München 1996.
Ransiek, Andreas: Strafrecht und Korruption, StV 1996, 446.
- Zur Amtsträgereigenschaft nach § 11 I Nr. 2c StGB, NStZ 1997, 519.
Schaupensteiner, Wolfgang J.: Gesamtkonzept zur Eindämmung der Korruption, NStZ 1996, 409.
- Das Korruptionsbekämpfungsgesetz, Kriminalistik 1996, 237 und 306.
- Bekämpfung von Korruptionsdelinquenz, Kriminalistik 1994, 514.
- Submissionsabsprachen und Korruption im öffentlichen Bauwesen, ZRP 1993, 250.
- Das Korruptionsbekämpfungsgesetz, Kriminalistik 1997, 699.
Sielaff, Wolfgang: Bruchstellen im polizeilichen Berufsethos, Kriminalistik 1992, 351.
Stemmer, Michael, und Augustin, Dietmar: Manipulationen an Bau, Kriminalistik 1996, 35.
Trenschel, Wolfgang: Korruptionsverdacht - und was dann?, Kriminalistik 1999, 750.
Überhofen, Michael: Strafrechtliche Korruptionsbekämpfung, Kriminalistik 1997, 712.
- Korruption und Bestechungsdelikte im staatlichen Bereich, Freiburg 1999.
Vahlenkamp, Werner, und Krauß, Ina: Korruption - hinnehmen oder handeln?, BKA Wiesbaden 1995.
Wagner, Heinz: Die Rechtsprechung zu den Straftaten im Amt seit 1975 - Teil 1, JZ 1987, 594.
Walter, Steffen: Medizinische Forschung mit Drittmitteln - lebenswichtig oder kriminell, ZRP 1999, 292.
Zieschang, Frank: Das EU-Bestechungsgesetz und das Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung, NJW 1992, 105.

1 Vorbemerkung

Das vorliegende Skript dient der Information über das Thema Korruption. Zielgruppe sind insbesondere die Angehörigen der Verwaltung. Gegen eine Weiterverbreitung durch Kopieren etc. habe ich keine Bedenken. Ich empfehle hierfür die PDF-Version, die zusätzlich zu dem vorliegenden Text vollständige Abdrucke der Verwaltungsvorschrift der rheinland-pfälzischen Landesregierung "Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung" vom 07.11.2000 (Korruptions-VV) und der Bundestagsdrucksache 14/3933 zum Thema Korruptionsprävention enthält.

Das Skript gibt meine persönliche Auffassung wider. Es ist nicht als offizielle Stellungnahme zu verstehen.

1.1 Allgemeines

"Das 'Phänomen' Korruption begleitet kontinuierlich die Geschichte der Menschheit" - dieser Satz findet sich am Beginn eines Werkes der Fachliteratur zum Thema Bestechung.[1] Auch in den Medien findet Korruption immer häufiger breites Interesse. Auffallend ist allerdings, dass die geschilderten Sachverhalte sehr vielgestaltig sind. Nicht selten erfüllen sie eher die Voraussetzungen der Untreue und der Steuerhinterziehung und haben mit Bestechung oder Bestechlichkeit im engeren Sinne wenig zu tun.

Gerade die Diskussion in der Medienöffentlichkeit ist geprägt von Vereinfachungen wie "Korruption ist kein Kavaliersdelikt" und "Wir dürfen keine Bananenrepublik werden"[2]. Korruption ist indessen ein komplexes Kriminalitätsgeschehen mit vielfältigen Ursachen und Wirkungen in der Gesellschaft. Es lohnt sich daher, genauer hinzusehen.

Ausgangspunkt für die Darstellung sollen die vorhandenen strafgesetzlichen Regelungen sein (vgl. Seite 7 ff.). Anschließend muss die Begriffsbestimmung Korruption geklärt werden (vgl. Seite 17 ff.). Der nächste Abschnitt versucht darzustellen, welche verlässlichen Daten wir über das Ausmaß der Korruption in unserer Gesellschaft haben (vgl. Seite 20 ff.). Mit diesen Ausführungen endet die Grundlagenarbeit.

Danach wende ich mich der Frage zu, wie man sich vor Korruptionsgefahren und Problemen bei der Geschenkannahme wirkungsvoll schützen kann (vgl. Seite 24 ff.). Den Abschluss bildet die Besprechung von Maßnahmen gegen Korruption (vgl. Seite 27 ff.) und die sog. Korruptionsindikatoren (vgl. Seite 33 ff.).

1.2 Historie der Gesetzgebung

Wie bei allen medienwirksamen Fragen unserer Zeit, wurde auch bei der Korruptionsbekämpfung lautstark nach dem Gesetzgeber gerufen. Im Mai 1995 brachte Ber-

[1] Gribl, 1.
[2] Mainzer Allgemeine Zeitung vom 21.11.2002.

lin einen Antrag für ein Korruptionsbekämpfungsgesetz ein.[3] Im November 1995 beschloss der Bundesrat einen entsprechenden Gesetzentwurf.[4]

Die Bundesregierung legte ihren Entwurf für ein Korruptionsbekämpfungsgesetz im August 1996 vor.[5] Die Einbringung in den Bundestag erfolgte im Dezember 1996.[6]

Am 13.08.1997 verabschiedete der Bundestag das Gesetz zur Bekämpfung der Korruption, in dem beide Entwürfe aufgegangen sind.[7] Die Neuregelung ist am 20.08.1997 in Kraft getreten.

Im Zuge der "Europäisierung des Strafrechts"[8] haben sich nach diesem Zeitpunkt weitere Änderungen ergeben:

Am 22.09.1998 ist das Gesetz zu dem Protokoll vom 27. September 1996 zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (EU-Bestechungsgesetz - EUBestG) vom 10.09.1998 in Kraft getreten.[9]

Noch über den europäischen Bereich hinaus greift das Gesetz zu dem Übereinkommen vom 17. Dezember 1997 über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr (Gesetz zur Bekämpfung unternationaler Bestechungen - IntBestG) vom 10.09.1998, das am 15.02.1999 in Kraft getreten ist.[10]

1.3 Gesetzliche Regelungen zur Korruption

Der Gesetzgeber verwendet den Begriff Korruption nur in Gesetzesüberschriften, nicht jedoch in Gesetzesbestimmungen Es gibt jedoch eine Reihe von Vorschriften, die der Korruptionsbekämpfung dienen. Diese sollen im Folgenden dargestellt werden.

1.3.1 Regelungen im Strafgesetzbuch

Die Kernvorschriften der strafrechtlichen Korruptionsbekämpfung finden sich in den §§ 331-335 StGB. In vier Tatbeständen hat der Gesetzgeber die Strafbarkeit des Amtsträgers als Zuwendungsempfänger (§§ 331 und 332 StGB) und des Außenstehenden als Zuwendungsgeber (§§ 333 und 334 StGB) geregelt. In einer Vorschrift werden besonders schwere Fälle festgelegt (§ 335 StGB).

Das jeweils auf eine Seite bezogene Vorschriftenpaar unterscheidet sich im Tatbestand durch die Pflichtwidrigkeit der Diensthandlung: Bei Vorteilsannahme und Vor-

[3] BR-Drucksache 298/95 vom 24.05.1995.
[4] BR-Drucksache 298/95 (Beschluss) vom 03.11.1995; vgl. BT-Drucksache 13/3353.
[5] BR-Drucksache 553/96 vom 16.08.1996.
[6] BT-Drucksache 13/6424 vom 05.12.1996.
[7] BGBl. I, 2038.
[8] So Zieschang, NJW 1999, 105, 106.
[9] BGBl. I, 2340.
[10] BGBl. II, 2327.

teilsgewährung ist diese Handlung pflichtgemäß, bei Bestechlichkeit und Bestechung ist sie pflichtwidrig. Auf der Rechtsfolgenseite ist dementsprechend die Strafandrohung für das pflichtwidrige Verhalten deutlich höher.

Die wesentlichen Änderungen der Gesetzestexte durch das Korruptionsbekämpfungsgesetz sind durch Kursivschrift gekennzeichnet.

1.3.1.1 Vorteilsannahme (§ 331 StGB)

> (1) Ein Amtsträger oder ein für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteter, der *für die Dienstausübung* einen Vorteil *für sich oder einen Dritten* fordert, sich versprechen läßt oder annimmt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu *drei* Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.
>
> (2) Ein Richter oder Schiedsrichter, der einen Vorteil *für sich oder einen Dritten* als Gegenleistung dafür fordert, sich versprechen läßt oder annimmt, dass er eine richterliche Handlung vorgenommen hat oder künftig vornehme, wird mit Freiheitsstrafe bis zu *fünf* Jahren oder mit Geldstrafe bestraft. Der Versuch ist strafbar.
>
> (3) Die Tat ist nicht nach Absatz 1 strafbar, wenn der Täter einen nicht von ihm geforderten Vorteil sich versprechen läßt oder annimmt und die zuständige Behörde im Rahmen ihrer Befugnisse entweder die Annahme vorher genehmigt hat oder der Täter unverzüglich bei ihr Anzeige erstattet und sie die Annahme genehmigt.

Durch die Formulierung “für die Dienstausübung” in der Neufassung des § 331 StGB hat der Gesetzgeber die früher bestehende Verbindung, nach welcher der Vorteil “als Gegenleistung” für eine Diensthandlung angesehen werden musste, gelockert.

Zudem wurde die Frage der Zuwendung an Dritte durch eine gesetzliche Festlegung beantwortet. Hierbei handelt es sich jedoch um eine reine Klarstellung; Rechtsprechung und Literatur haben die Fälle der Drittzuwendung bereits nach den alten Vorschriften erfasst.[11]

Ferner wurden die Strafandrohungen von zwei auf drei und von drei auf fünf Jahre angehoben.

1.3.1.1.1 § 11 Abs. 1 StGB (Amtsträgerbegriff)

Die wichtigen Begriffe "Amtsträger", "Richter" und "für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteter" sind in § 11 Abs. 1 StGB wie folgt definiert:

> 2. Amtsträger:
> wer nach deutschem Recht
> a) Beamter oder Richter ist,

[11] Vgl. hierzu eingehend Gribl, 93.

b in einem sonstigen öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis steht oder
c) sonst dazu bestellt ist, bei einer Behörde oder bei einer sonstigen Stelle oder in deren Auftrag Aufgaben der öffentlichen Verwaltung unbeschadet der zur Aufgabenerfüllung gewählten Organisationsform wahrzunehmen;

3. Richter
wer nach deutschem Recht Berufsrichter oder ehrenamtlicher Richter ist;
4. für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteter:
wer, ohne Amtsträger zu sein,
a) bei einer Behörde oder bei einer sonstigen Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt, oder
b) ei einem Verband oder sonstigen Zusammenschluß, Betrieb oder Unternehmen, die für eine Behörde oder für eine sonstige Stelle Aufgaben der öffentlichen Verwaltung ausführen,
beschäftigt oder für sie tätig und auf die gewissenhafte Erfüllung seiner Obliegenheiten auf Grund eines Gesetzes förmlich verpflichtet ist;

1.3.1.1.2 Verpflichtungsgesetz

§ 11 Nr. 4 StGB enthält den wichtigen Hinweis auf das Gesetz über die förmliche Verpflichtung nichtbeamteter Personen (Verpflichtungsgesetz) vom 02.03.1974. Dieses Gesetz ermöglicht es, Private in Bezug auf alle relevanten Strafvorschriften mit Amtsträgern gleichzustellen. Es enthält in § 1 die Regelungen zum in Betracht kommenden Personenkreis und die Formalien für die Vornahme der Verpflichtung:

(1) Auf die gewissenhafte Erfüllung seiner Obliegenheiten soll verpflichtet werden, wer, ohne Amtsträger (§ 11 Abs. 1 Nr. 2 des Strafgesetzbuches) zu sein,

1. bei einer Behörde oder bei einer sonstigen Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt, beschäftigt oder für sie tätig ist,
2. bei einem Verband oder sonstigen Zusammenschluß, einem Betrieb oder Unternehmen, die für eine Behörde oder sonstige Stelle Aufgaben der öffentlichen Verwaltung ausführen, beschäftigt oder für die tätig ist oder
3. als Sachverständiger öffentlich bestellt ist.

(2) Die Verpflichtung wird mündlich vorgenommen. Dabei ist auf die strafrechtlichen Folgen einer Pflichtverletzung hinzuweisen.

(3) Über die Verpflichtung wird eine Niederschrift aufgenommen, die der Verpflichtete mit unterzeichnet. Er erhält eine Abschrift der Niederschrift; davon kann abgesehen werden, wenn dies im Interesse der inneren oder äußeren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland geboten ist.

(4) Welche Stelle für die Verpflichtung zuständig ist, bestimmt

1. in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1 und 2 bei Behörden oder sonstigen Stellen nach Bundesrecht die jeweils zuständige oberste

Dienstaufsichtsbehörde oder, soweit eine Dienstaufsicht nicht besteht, die oberste Fachaufsichtsbehörde,

2. in allen Übrigen Fällen diejenige Behörde, die von der Landesregierung durch Rechtsverordnung bestimmt wird.

Die Niederschrift über die Verpflichtung könnte beispielsweise wie folgt lauten:

> Ich wurde heute auf die gewissenhafte Erfüllung meiner Obliegenheiten als Sachverständiger in dem Ermittlungsverfahren verpflichtet.
>
> Inhalt und Bedeutung folgender Vorschriften wurden mit mir besprochen:
>
> - § 133 StGB Verwahrungsbruch
> - § 201 StGB Verletzung der Vertraulichkeit des Wortes
> - § 203 StGB Verletzung von Privatgeheimnissen
> - § 204 StGB Verwertung fremder Geheimnisse
> - § 331, 332 StGB Vorteilsannahme und Bestechlichkeit
> - § 353b StGB Verletzung des Dienstgeheimnisses und einer besonderen Geheimhaltungspflicht
> - § 355 StGB Verletzung des Steuergeheimnisses
> - § 8 LDSG Pflicht zur Geheimhaltung
>
> Es ist mir bewusst, dass bei einer Verletzung meiner Pflichten die oben genannten Strafvorschriften anzuwenden sind.
>
> Durch meine Unterschrift erkläre ich, von dem Inhalt der genannten Bestimmungen unterrichtet zu sein. Gleichzeitig bestätige ich den Empfang einer Kopie der Verpflichtung und der o.g. Vorschriften.

Die Verpflichtung ist ein einfaches, aber wirksames Mittel gegen Korruptionsgefahren. Sie erfordert einen gewissen Aufwand, weil jede Person, deren strafrechtliche Haftung begründet werden soll, von der nach den Vorschriften zuständigen Stelle persönlich zu belehren und eine entsprechende Niederschrift zu fertigen ist. Dafür führt sie den Verpflichteten das Risiko der Bestrafung deutlich vor Augen und zeigt insbesondere, dass Korruptionsgefahren ernst genommen werden.

1.3.1.2 Vorteilsgewährung (§ 333 StGB)

> *(1) Wer einem Amtsträger, einem für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten oder einem Soldaten der Bundeswehr für die Dienstausübung einen Vorteil für diesen oder einen Dritten anbietet, verspricht oder gewährt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.*
>
> (2) Wer einem Richter oder Schiedsrichter einen Vorteil für diesen oder einen Dritten als Gegenleistung dafür anbietet, verspricht oder gewährt, dass er eine richterliche Handlung vorgenommen hat oder künftig vornehme, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.
>
> (3) Falls der Täter den Vorteil als Gegenleistung für eine künftige Handlung

fordert, sich versprechen läßt oder annimmt, so sind die Absätze 1 und 2 schon dann anzuwenden, wenn er sich dem anderen gegenüber bereit gezeigt hat.

1. bei der Handlung seine Pflichten zu verletzten oder,

2. soweit die Handlung in seinem Ermessen steht, sich bei Ausübung des Ermessens durch den Vorteil beeinflussen zu lassen.

Die ersten beiden Absätze dieser Vorschrift wurden neu gefasst.

Die Vorteilsgewährung ist- im Gegensatz zur Vorteilsannahme - auch bezüglich eines Soldaten, der nicht in einem Amts-, sondern in einem Dienstverhältnis steht, unter Strafe gestellt. Hierbei ist indessen zu beachten, dass § 48 des Wehrstrafgesetzbuches Offiziere und Unteroffiziere mit Amtsträgern gleichstellt. Die unterschiedliche Behandlung wirkt sich somit nur für Mannschaftsdienstgrade aus.

1.3.1.3 Bestechlichkeit (§ 332 StGB)

(1) Ein Amtsträger oder ein für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteter, der einen Vorteil *für sich oder einen Dritten* als Gegenleistung dafür fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, dass er eine Diensthandlung vorgenommen hat oder künftig vornehme und dadurch seine Dienstpflichten verletzt hat oder verletzten würde, wird mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren bestraft. In minder schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe. Der Versuch ist strafbar.

(2) Ein Richter oder Schiedsrichter, der einen Vorteil *für sich oder einen Dritten* als Gegenleistung dafür fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, dass er eine richterliche Handlung vorgenommen hat oder künftig vornehme und dadurch seine richterlichen Pflichten verletzt hat oder verletzten würde, wird mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren bestraft. In minder schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren. Der Versuch ist strafbar.

(3) Falls der Täter den Vorteil als Gegenleistung für eine künftige Handlung fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, so sind die Absätze 1 und 2 schon dann anzuwenden, wenn er sich dem anderen gegenüber bereit gezeigt hat.

1. bei der Handlung seine Pflichten zu verletzten oder,

2. soweit die Handlung in seinem Ermessen steht, sich bei Ausübung des Ermessens durch den Vorteil beeinflussen zu lassen.

1.3.1.4 Bestechung (§ 334 StGB)

(1) Wer einem Amtsträger, einem für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten oder einem Soldaten der Bundeswehr einen Vorteil *für diesen oder einen Dritten* als Gegenleistung dafür anbietet, verspricht oder gewährt, dass er eine Diensthandlung vorgenommen hat oder künftig vornehme und dadurch seine Dienstpflichten verletzt hat oder verletzen würde, wird mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft. In minder schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder Geldstrafe.

(2) Wer einem Richter oder Schiedsrichter einen Vorteil *für diesen oder einen Dritten* als Gegenleistung dafür anbietet, verspricht oder gewährt, dass er eine richterliche Handlung

1. vorgenommen und dadurch seine richterlichen Pflichten verletzt hat oder

2. künftig vornehme und dadurch seine richterlichten Pflichten verletzen würde,

wird in den Fällen der Nummer 1 mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren, in den Fällen der Nummer 2 mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren bestraft. Der Versuch ist strafbar.

(3) Falls der Täter den Vorteil als Gegenleistung für eine künftige Handlung anbietet, verspricht oder gewährt, so sind die Absätze 1 und 2 schon dann anzuwenden, wenn er den anderen zu bestimmen versucht, dass dieser

1. bei der Handlung seine Pflichten verletzt oder

2. soweit die Handlung in seinem Ermessen steht, sich bei der Ausübung des Ermessens durch den Vorteil beeinflussen lässt.

1.3.1.5 Besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung (§ 335 StGB)

(1) In besonders schweren Fällen wird
1. eine Tat nach
   a) § 332 Abs. 1 Satz 1, auch in Verbindung mit Abs. 3, und
   b) § 334 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2, jeweils auch in Verbindung mit Abs. 3,

   mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren und
2. eine Tat nach § 332 Abs. 2, auch in Verbindung mit Abs. 3, mit Freiheitsstrafe nicht unter zwei Jahren

bestraft.

(2) Ein besonders schwerer Fall im Sinne des Absatzes 1 liegt in der Regel

vor, wenn

1. die Tat sich auf einen Vorteil großen Ausmaßes bezieht,
2. der Täter fortgesetzt Vorteile annimmt, die er als Gegenleistung dafür gefordert hat, dass er eine Diensthandlung künftig vornehme, oder
3. der Täter gewerbsmäßig oder als Mitglied einer Bande handelt, die sich zur fortgesetzten Begehung solcher Taten verbunden hat.

1.3.1.6 Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr (§ 299 StGB)

(1) Wer als Angestellter oder Beauftragter eines geschäftlichen Betriebes im geschäftlichen Verkehr einen Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung dafür fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, dass er einen anderen bei dem Bezug von Waren oder gewerblichen Leistungen im Wettbewerb in unlauterer Weise bevorzuge, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Ebenso wird bestraft, wer im geschäftlichen Verkehr zu Zwecken des Wettbewerbs einem Angestellten oder Beauftragten eines geschäftlichen Betriebes einen Vorteil für diesen oder einen Dritten als Gegenleistung dafür anbietet, verspricht oder gewährt, dass er ihn oder einen anderen bei dem Bezug von Waren oder gewerblichen Leistungen in unlauterer Weise bevorzuge.

Dieser neue Straftatbestand ersetzt den früheren § 12 des Gesetzes über den unlauteren Wettbewerb (UWG). Im Unterschied zu der alten Regelung wurde die Strafdrohung erhöht. Zudem wurde das Strafantragserfordernis durch die Möglichkeit für die Staatsanwaltschaft eingeschränkt, das besondere öffentliche Interesse an der Strafverfolgung zu bejahen (§ 301 Abs. 1 StGB).

1.3.1.7 Abgeordnetenbestechung (§ 108e StGB)

(1) Wer es unternimmt, für eine Wahl oder Abstimmung im Europäischen Parlament oder in einer Volksvertretung des Bundes, der Länder, Gemeinden oder Gemeindeverbände eine Stimme zu kaufen oder zu verkaufen, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Neben einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten wegen einer Straftat nach Absatz 1 kann das Gericht die Fähigkeit, Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen, und das Recht, in öffentlichen Angelegenheiten zu wählen oder zu stimmen, aberkennen.

Bereits vor dem Korruptionsbekämpfungsgesetz stand dieser Straftatbestand in einem auffallenden Gegensatz zu den Bestechungsdelikten, weil die Abgeordnetenbe-

stechung nicht den gesamten Bereich der Tätigkeit im Mandat, sondern nur Abstimmungen erfasst. Nachdem der Gesetzgeber den Anwendungsbereich für "normale" Amtsträger noch weiter ausgedehnt und auf das Erfordernis einer konkreten Diensthandlung verzichtet hat, ist die Begrenzung auf den bloßen Stimmenkauf schwer verständlich.

1.3.1.8 Wählerbestechung (§ 108b StGB)

> (1) Wer einem anderen dafür, dass er nicht oder in einem bestimmten Sinne wähle, Geschenke oder andere Vorteile anbietet, verspricht oder gewährt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.
>
> (2) Ebenso wird bestraft, wer dafür, dass er nicht oder in einem bestimmten Sinne wähle, Geschenke oder andere Vorteile fordert, sich versprechen lässt oder annimmt.

Diese Strafvorschrift ist nur der Vollständigkeit halber aufgeführt. Im Rahmen der Korruptionsbekämpfung kommt ihr keine Bedeutung zu.

1.3.2 Regelungen im EU-Bestechungsgesetz

In Artikel 2 des Gesetzes zu dem Protokoll vom 27. September 1996 zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (EU-Bestechungsgesetz - EUBestG) vom 10.09.1998[12] finden sich folgende Absätze unter § 1 mit der Überschrift "Gleichstellung von ausländischen mit inländischen Amtsträgern bei Bestechungshandlungen":

> (1) Für die Anwendung der §§ 332, 334 bis 336, 338 des Strafgesetzbuches auf eine Bestechungshandlung für eine künftige richterliche Handlung oder Diensthandlung stehen gleich
>
> 1. einem Richter:
>
> a) ein Richter eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union;
>
> b) ein Mitglied eines Gerichts der Europäischen Gemeinschaften;
>
> 2. einem sonstigen Amtsträger:
>
> a) ein Amtsträger eines anderen Mitgliedsstaates der Union, soweit seine Stellung einem Amtsträger im Sinne des § 11 Abs. 1 Nr. 2 des Strafgesetzbuches entspricht;
>
> b) ein Gemeinschaftsbeamter im Sinne des Artikels 1 des Proto-

[12] BGBl. II, 2340.

kolls vom 27. September 1996 zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften:

c) ein Mitglied der Kommission und des Rechnungshofes der Europäischen Gemeinschaften.

Das EUBestG ist am 22.09.1998 in Kraft getreten. Bemerkenswert ist, dass die Gleichstellungsregelung nicht für die Vorteilsannahme (§ 331 StGB) und die Vorteilsgewährung (§ 333 StGB) sowie für die Annahme eines Vorteils für eine bereits vorgenommene rechtswidrige Diensthandlung gilt.[13] Diese Differenzierung ist nur schwer verständlich.

1.3.3 Regelungen im Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechungen

Über den europäischen Bereich hinaus greift das Gesetz zu dem Übereinkommen vom 17. Dezember 1997 über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr (Gesetz zur Bekämpfung unternationaler Bestechungen - IntBestG) vom 10.09.1998.[14]

Mit diesem Gesetzeswerk hat Deutschland seine Verpflichtungen als Mitglied der OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development = Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) erfüllt. Der OECD gehören 29 Industrieländer an.[15] Das Übereinkommen erfasst demnach einen großen Teil des weltweiten wirtschaftlichen Geschehens.

Das OECD-Übereinkommen enthält in den Durchführungsbestimmungen unter Artikel 2 folgenden § 1 mit der Überschrift "Gleichstellung von ausländischen mit inländischen Amtsträgern bei Bestechungshandlungen":

> Für die Anwendung des § 334 des Strafgesetzbuches, auch in Verbindung mit dessen §§ 335, 336, 338 Abs. 2 auf eine Bestechung, die sich auf eine künftige richterliche Handlung oder Diensthandlung bezieht und die begangen wird, um sich oder einem Dritten einen Auftrag oder einen unbilligen Vorteil im internationalen geschäftlichen Verkehr zu verschaffen oder zu sichern, stehen gleich:

1. einem Richter:

   a) ein Richter eines ausländischen Staates,

   b) ein Richter eines internationalen Gerichts;

[13] Korte, wistra 1999, 81, 84.
[14] BGBl. II, 2327.
[15] EU- und EFTA-Länder, Australien, Japan, Kanada, Neuseeland, Türkei, USA, Mexiko, Tschechische Republik, Ungarn, Süd-Korea und Polen.

2. einem sonstigen Amtsträger:

   a) ein Amtsträger eines ausländischen Staates,

   b) eine Person, die beauftragt ist, bei einer oder für eine Behörde eines ausländischen Staates, für ein öffentlichen Unternehmen mit Sitz im Ausland oder sonst öffentliche Aufgaben für einen ausländischen Staat wahrzunehmen,

   c) ein Amtsträger und ein sonstiger Bediensteter einer internationalen Organisation und eine mit der Wahrnehmung ihrer Aufgaben beauftragte Person;

3. einem Soldaten der Bundeswehr:

   a) ein Soldat eines ausländischen Staates,

   b) ein Soldat, der beauftragt ist, Aufgaben einer internationalen Organisation wahrzunehmen.

Diese Gleichstellungsregelung erfasst lediglich den Fall der aktiven Bestechung nach § 334 StGB, geht also noch hinter das EU-BestG zurück. Zudem enthält sie eine massive Einschränkung, indem vorausgesetzt wird, dass sich die Tathandlung auf die Erlangung eines Auftrages oder Vorteils im internationalen geschäftlichen Verkehr bezieht.

Aus den Erläuterungen zu dem Übereinkommen ergibt sich zudem, dass nicht alle Zahlungen tatbestandsmäßig sein sollen:

> "Kleinere Zahlungen zur "Erleichterung" sind keine Zahlungen im Sinne von Absatz 1, die geleistet werden, "um einen Auftrag oder einen sonstigen unbilligen Vorteil zu erlangen oder zu behalten", und somit ebenfalls nicht strafbar. Derartige Zahlungen, die in manchen Ländern geleistet werden, um Amtsträger zu veranlassen, ihre Aufgaben wahrzunehmen, wie zum Beispiel Genehmigungen oder Erlaubnisse zu erteilen, sind in dem betreffenden anderen Staat im allgemeinen rechtswidrig. Andere Staaten können und sollen dieser schädlichen Erscheinung begegnen, indem sie zum Beispiel Programme zur guten Regierungsführung unterstützen. Eine Kriminalisierung durch andere Staaten erscheint jedoch keine praktikable oder wirksame Ergänzungsmaßnahme zu sein."

Diese Erläuterung ist aus meiner Sicht bemerkenswert. Sie lässt Zweifel entstehen, ob die Bekämpfung der Korruption als Ziel wirklich ernst gemeint ist. Dass sie zudem in der Praxis zu kaum überwindbaren Abgrenzungsschwierigkeiten führen wird, liegt auf der Hand.

Das IntBestG enthält in § 2 einen besonderen Straftatbestand unter der Überschrift "Bestechung ausländischer Abgeordneter im Zusammenhang mit internationalem geschäftlichen Verkehr":

> (1) Wer in der Absicht, sich oder einem Dritten einen Auftrag oder einen unbilligen Vorteil im internationalen geschäftlichen Verkehr zu verschaffen oder zu sichern, einem Mitglied eines Gesetzgebungsorgan eines ausländischen Staates oder einem Mitglied einer parlamentarischen Versammlung einer internationalen Organisation einen Vorteil für dieses oder einen Dritten als Gegenleistung dafür anbietet, verspricht oder gewährt, dass es eine mit seinem Mandat oder seinen Aufgaben zusammenhängende Handlung oder Unterlassung künftig vornimmt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.
>
> (2) Der Versuch ist strafbar.

Dieser Tatbestand verdient besondere Beachtung. Er führt im Ergebnis dazu, dass die Bestechung ausländischer Abgeordneter im weiteren Umfang strafbar ist als die Bestechung deutscher Abgeordneter nach § 108e StGB. Eine tragfähige Begründung hierfür vermag ich nicht zu finden.

2 Begriffsbestimmung Korruption

Die Bezeichnung Korruption ist nicht gesetzlich definiert. Im allgemeinen Sprachgebrauch wird sie gleichbedeutend mit Bestechlichkeit im weiteren Sinne verwendet.[16] Im Folgenden sollen daher zunächst einige Begriffsbestimmung dargestellt werden.

Ziel dieser Ausführungen ist es, die Kernmerkmale der Korruption herauszuarbeiten. Wer die Merkmale eines Korruptionsgeschehens kennt, kann neue Sachverhalte unter diesen Gesichtspunkten prüfen und Korruptionsgefahren rechtzeitig erkennen und Schutzmaßnahmen ergreifen.

2.1 Enger und weiter Korruptionsbegriff

Diese Definitionen legen den Begriff der Korruption durch beschreibende Merkmale fest.

[16] Vgl. hierzu Überhofen, 30 ff.

2.1.1 Der weite Korruptionsbegriff

Nach dieser Definition[17] müssen folgende Kriterien erfüllt sein:

- Missbrauch einer amtlichen oder vergleichbaren Funktion der Wirtschaft oder eines politischen Mandats,
- auf Veranlassung oder eigeninitiativ,
- Erlangung bzw. Anstreben eines persönlichen Vorteils,
- Eintritt eines unmittelbaren oder mittelbaren Schadens oder eines sonstigen Nachteils
- unter Geheimhaltung/Verschleierung dieser Machenschaften.

2.1.2 Der enge Korruptionsbegriff

Hier werden folgende Kriterien genannt:[18]

- Missbrauch einer amtlichen Funktion oder eines politischen Mandats, wodurch ein bestimmter (regelmäßig außenstehender) Dritter einvernehmlich besser gestellt/begünstigt wird,
- auf Veranlassung oder eigeninitiativ,
- Erlangung bzw. Anstreben eines eigennützigen materiellen oder immateriellen Vorteils für den Amtsträger (eigennütziger Vorteil),
- unter Verstoß gegen allgemein anerkannte Standards, die von technischen DIN-Normen über strafrechtliche Bestimmungen bis zu moralischen Standards reichen,
- unter Geheimhaltung/Verschleierung dieser Machenschaften.

2.2 Kernelemente der Korruption

Untersucht man die Korruptionsbegriffe auf Gemeinsamkeiten, fallen drei Elemente auf, die wesenstypisch für korruptives Geschehen sein dürften.

2.2.1 Missbrauch

Korruption ist eine Form des Machtmissbrauchs, des Einsatzes von Befugnissen oder Einflussmöglichkeiten zu nicht legalen Zwecken.

2.2.2 Vorteil

Die an Korruption Beteiligten streben ihnen nicht zustehende Vorteile an. Dies können auf der Geberseite Genehmigungen etc. oder Aufträge sein. Auf der Nehmerseite wird in der Regel ein finanzieller Vorteil vorhanden sein.

[17] Vgl. Vahlenkamp/Krauß, 20; Ahlf, Kriminalistik 1996, 154. Ähnlich auch Poerting/Vahlenkamp, Kriminalistik 1998, 733, 734

[18] Ahlf, Kriminalistik 1996, 154.

2.2.3 Geheimhaltung/Verschleierung

Korruption ist ein heimliches Geschehen. Die besonderen Beziehungen zwischen den Beteiligten dürfen nicht bekannt werden.

2.3 Eigene Festlegung: der enge strafrechtliche Korruptionsbegriff

Aus meiner Sicht besteht die Gefahr, dass in einen weiten Korruptionsbegriff zu viele missliebige Verhaltensweisen aufgenommen werden, die in ihren Erscheinungsformen und den Bekämpfungsansätzen sehr verschieden sind. Man muss sich daher bemühen, ein Kriterium zu finden, das eine sinnvolle Zuordnung ermöglicht. Das kann meines Erachtens nur die Bindung an Recht und Gesetz sowie das Gleichbehandlungsgebot aus Artikel 3 des Grundgesetzes sein.

Das Wesen der Korruption liegt darin, dass der Korrumpierende versucht, sich einen sachlich nicht gerechtfertigten Vorteil zu verschaffen. Diese Bevorzugung geht entweder zu Lasten des Rechts (z.B. bei einer rechtswidrigen Erlaubnis) oder zu Lasten anderer Beteiligter (z.B. Konkurrenten). Wenn der Entscheidungsträger bei seiner Entscheidung weder an Recht und Gesetz noch an Artikel 3 des Grundgesetzes gebunden ist, mithin frei und willkürlich entscheiden darf, liegt diese wesenstypische Situation nicht vor. Der hier vertretene Korruptionsbegriff ist daher auf den staatlichen Bereich beschränkt.

In allen anderen Fällen sollte nicht von Korruption gesprochen werden. In der Privatwirtschaft gelten die Grundsätze der Privatautonomie und der Vertragsfreiheit. Ein Unternehmen kann frei wählen, mit wem es Geschäftsbeziehungen eingehen will; keiner hat einen Anspruch auf Gleichbehandlung, selbst Willkür ist nicht bedenklich. Es gibt demnach keine Festlegungen für den Entscheidungsprozess und somit auch keine per se unzulässigen Einwirkungen. Die Auswahl eines Lieferanten nach den von ihm angebotenen bezahlten Urlaubsreisen oder nach anderen Annehmlichkeiten ist somit legitim.

Sachverhalte der früheren sog. Angestelltenbestechung (§ 12 UWG) oder der jetzt eingeführten Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr (§ 299 StGB) werden demnach nicht erfasst. Dies ist gerechtfertigt, weil der Bezug zum staatlichen Bereich fehlt und dieser Tatbestand im Kern eine besondere Form der Untreue gegenüber dem Arbeitgeber regelt, dessen geschäftliche Interessen beeinträchtigt werden. Daher besteht auch ein Strafantragserfordernis. Aus meiner Sicht ist die Möglichkeit für die Staatsanwaltschaft, den fehlenden Antrag durch die Annahme des besonderen öffentlichen Interesses zu ersetzen, nicht konsequent.

Praktische Bedeutung hatte § 12 UWG im Übrigen nicht. Ob § 299 StGB eine größere Rolle spielen wird, bleibt abzuwarten; sehr wahrscheinlich ist es aber nicht, denn die Entwicklung in der freien Wirtschaft geht eher dahin, dass teure Geschenke und kostspielige Bewirtungen aus Anlass von Vertragsabschlüssen etc. zum Standard werden, dessen Einhaltung von allen Beteiligten erwartet wird. Dieses Phänomen führt zu einem korruptionsgünstigen Klima in der Gesellschaft, das auch auf die öffentliche Verwaltung ausstrahlt. Es könnte daher hilfreich sein, wenn solchen Auswüchsen durch eine strengere Überprüfung der steuerlichen Absetzbarkeit als Be-

triebsausgaben o.ä. entgegengewirkt werden würde; um Korruption handelt es sich im Grunde aber nicht.

Dagegen sind Fälle die Abgeordnetenbestechung der Korruption zuzuordnen. Zwar haben Abgeordnete eine sehr freie Stellung, welche die Zuordnung von typischen Dienstpflichten wie bei einem Amtsträger kaum zulässt. Dies ist aber auch nicht erforderlich. Denn die Bindung an Recht und Gesetz liegt sicher vor. Darüber hinaus dürfte auch das Gleichbehandlungsgebot zumindest in der Form des Willkürverbots auf Abgeordnete anwendbar sein.

Als Ergebnis bleibt festzuhalten: Im Folgenden sollen unter Korruption alle Verhaltensweisen verstanden werden, die in den Anwendungsbereich der Bestechungsdelikte (§§ 331-334, 108e StGB) fallen (enger strafrechtlicher Korruptionsbegriff).

3 Lagebild Korruption in Rheinland-Pfalz

Verlässliche Informationen über das Ausmaß korrupten Verhaltens in der Gesellschaft können sich aus den Datensammlungen von Polizei und Justiz ergeben. Im Folgenden sollen die vorhandenen Daten dargestellt werden.

3.1 Polizeiliche Kriminalstatistik

In der nach bundeseinheitlichen Grundsätzen erhobenen Polizeilichen Kriminalstatistik wurden die Bestechungsdelikte bis 1993 nicht im einzelnen, sondern nur unter der Gruppenbezeichnung "Straftaten im Amt" ausgewiesen. In diese Gruppe fallen u.a. Rechtsbeugung, Verletzung von Dienstgeheimnissen und die Körperverletzung im Amt. Zahlenangaben für die Bestechungstatbestände waren daher bis 1993 nicht möglich.

Für die Jahre ab 1995 ergeben sich folgende Zahlen:[19]

Alle Bestechungsdelikte (§§ 331-334 StGB)	BRD						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Tatverdächtige	2078	2083	2096	2563	1754	4461	1992
erfasste Fälle	2875	4293	4206	3511	2952	5099	3662
Aufklärungsquote in %	96,2	98,1	98,4	100,2	98,1	99,1	98,7

Alle Bestechungsdelikte (§§ 331-334 StGB)	Rheinland-Pfalz						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Tatverdächtige	169	48	90	52	64	32	
erfasste Fälle	654	54	150	53	64	32	
Aufklärungsquote in %	99,7	87	87,3	100	98,5	100	

[19] BKA, Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland, Tab. 01 und 20, Schlüsselzahlen 6510 und 6520.

Auffallend sind die Aufklärungsquoten, die in der Regel über 90% liegen und demnach weit über dem Durchschnitt aller Delikte, der bei ca. 50-60% liegt. Selbst Quoten von mehr als 100% werden ausgewiesen. Dieses Phänomen entsteht, wenn unaufgeklärte Fälle aus dem Vorjahr im Folgejahr aufgeklärt und erfasst werden. Gemessen an der Aufklärungsquote als üblichem Erfolgsmaßstab der Polizei in ihren Presseverlautbarungen sind die Bestechungsdelikte kein Problem.

3.1.1 Das Phänomen Dunkelfeld

In Wahrheit zeigen die Zahlen lediglich, dass ein massives Dunkelfeld besteht. Bestechungsdelikte werden in der Regel von den Beteiligten nicht angezeigt, weil sich alle Mitwirkenden strafbar gemacht haben. Der aus solchen Delikten entstehende Schaden ist unmittelbar nicht zu erkennen. Die Heimlichkeit des Vorgehens ist ein Kennzeichen dieser Kriminalitätsform. Es ist demnach davon auszugehen, dass ein großes Dunkelfeld besteht, d.h. viele Straftaten den Strafverfolgungsbehörden nicht bekannt und somit auch nicht statistisch erfasst werden. Die Existenz dieses Dunkelfeldes ist unbestreitbar und nicht zu verhindern.[20] Seine Größe ist unbekannt; Schätzungen gehen davon aus, dass die Rate der bekannt gewordenen Straftaten bei keinem Delikt mehr als 50% erreicht und bei der Mehrzahl der kleineren Delikte unter 10% liegt.[21] Insbesondere bei Kriminalitätsbereichen, in denen anzeigebereite Opfer fehlen (sog. opferlose Kriminalität), z.B. bei den besonders OK-relevanten Deliktsfeldern Betäubungsmittelkriminalität und illegaler Waffenhandel, ist von einem überaus großen Dunkelfeld auszugehen Kreuzer nimmt an, dass lediglich 1% aller Betäubungsmitteldelikte erkannt werden.[22]

Erkenntnisse zur Größe des Dunkelfeldes stammen aus der Dunkelfeldforschung, die durch repräsentative Täter- und Opferbefragungen und Aktenauswertungen Werte für den Gesamtumfang der Kriminalität ermittelt. Für das Feld Korruption gibt es solche Forschungen nicht. Allerdings liegt die Annahme nahe, dass die Erkenntnisse zur opferlosen Kriminalität auch für die Korruption gelten, weil die Grundsituation identisch ist:[23] Alle Beteiligten sind strafbar, es gibt kein anzeigebereites Opfer und Heimlichkeit gehört zu den Kernmerkmalen der Korruption.

Demnach ist von einem großen Dunkelfeld auszugehen, dass nach meiner persönlichen Schätzung, die ich nicht belegen kann, bei ca. 90% liegen dürfte.

3.1.2 Konsequenzen der Dunkelfeldproblematik für die Korruptionsbekämpfung

Ein Dunkelfeld dieser Größe zeigt deutlich, dass strafrechtliche Regelungen nicht die Lösung des Problems Korruption sein können. Das Strafrecht wirkt nur im Hellfeld: Wer nicht entdeckt wird, braucht sich um Strafen nicht zu kümmern. Nur präventive Maßnahmen wirken unabhängig vom Erkennen des Korruptionsgeschehens und

[20] Kaiser, 357 ff. m.w.N.; Mergen, 45; Eisenberg, Kriminologie, 3. Aufl., Köln usw. 1990, 129 ff.; vgl. Kreuzer NStZ 1994, 10 ff. und 164 ff.; Schüler-Springorum, Kriminalpolitik für Menschen, 1991, 24.
[21] Vgl. Mergen, 276 m.w.N.
[22] Kreuzer NStZ 1994, 10.
[23] Ähnlich auch Bannenberg, 61.

damit auch im Dunkelfeld. Prävention ist somit um den Faktor 10 wichtiger als Repression.

3.2 Staatsanwaltschafts-Statistik

Aus der von den Staatsanwaltschaften geführten Verfahrensstatistik lassen sich keine Informationen zur Korruption entnehmen, weil die Erfassung ohne Rücksicht auf das Delikt erfolgt, das Gegenstand der Ermittlungen war. Die StA-Statistik gibt lediglich ein Gesamtbild der Eingänge und Erledigungen; die Möglichkeit einer Aufschlüsselung nach Straftaten oder Deliktsgruppen besteht nicht.

3.3 Strafverfolgungsstatistik

In der Strafverfolgungsstatistik, die Verurteilte insbesondere nach der Straftat und der verhängten Strafe ausweist, sind Zahlen für die Bestechungsdelikte angegeben. Zu beachten ist jedoch, dass alle Entscheidungen, in denen eine Person nicht nur wegen eines solchen Delikts, sondern auch noch wegen einer anderen Straftat mit höherem Strafrahmen verurteilt wurde, statistisch nicht unter der Bestechungsgruppe erfasst werden.

Folgende Verurteilungen wegen Vorteilsannahme (§ 331 StGB), Bestechlichkeit (§ 332 StGB), Vorteilsgewährung (§ 333 StGB) und Bestechung (§ 334 StGB) sowie wegen besonders schwerer Fälle (§ 335 StGB) werden für Deutschland ausgewiesen:[24]

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
§ 331	15	8	15	28	31	30	
§ 332	48	63	85	88	100	79	
§ 333	13	5	19	11	23	32	
§ 334	268	355	421	283	218	169	
§ 335	0	0	0	17	23	12	
Summe	344	431	540	427	395	322	0

3.4 BKA-Studie

Unter dem Titel “Korruption - hinnehmen oder handeln?”[25] ist im Jahre 1995 als Band 33 der Forschungsreihe des Bundeskriminalamtes eine Studie von Vahlenkamp/Krauß erschienen, die allerdings keine verlässlichen statistischen Informationen enthält. Die verwendeten Verfahren der Literaturanalyse, der Expertenbefragung[26] und des schriftlichen Interviews ergeben mit Sicherheit kein repräsentatives Bild der Korruptionslage in Deutschland.[27]

[24] Statistisches Bundesamt Wiesbaden, Strafverfolgung, Tab. 2.4.

[25] Eine Frage, die sich eigentlich so gar nicht stellt, denn niemand plädiert meines Wissens dafür, korruptes Verhalten einfach hinzunehmen ...

[26] Gerade diese in Polizeikreisen beliebte Form der Erhebung weist besondere Zuverlässigkeitsprobleme auf, denn naturgemäß haben die Befragten eine intensive Beziehung zum Forschungsgegenstand. Ihre Wahrnehmungen erscheinen daher gelegentlich nicht allzu objektiv, sondern von subjektiven Erfahrungen geprägt.

[27] So auch ausdrücklich Kerner/Rixen, GA 1996, 355, 364.

3.5 Bannenberg-Studie des BKA

Prof. Dr. Bannenberg untersuchte im Auftrag des Bundeskriminalamtes insgesamt 208 Korruptionsermittlungsverfahren mit Schwerpunkt in den Jahren 1996 und 1997 aus 14 Bundesländern. Sie bezog sich demnach auf das Hellfeld. Sie enthält keine Ansätze zur Aufklärung des Dunkelfeldes.

3.6 Transparency International

Transparency International (TI) ist eine Nichtregierungsorganisation, die weltweit gegen Korruption kämpft.[28] Sie besteht seit 1995 und hat ihren Sitz in Berlin. TI gibt einen jährlichen Korruptionsindex für Länder heraus, der auf dem Ergebnis von Befragungen beruht. Aus meiner Sicht sollte man diese Erkenntnisse nicht überbewerten. Die Zahl der Befragten ist nicht sehr groß. Zudem werden lediglich subjektive Einschätzungen erfragt, die nicht der objektiven Sachlage entsprechen müssen.

3.7 Erscheinungsformen der Korruption in Rheinland-Pfalz

Ein Auswertung der in den letzten Jahren bekannt gewordenen Korruptionsverfahren, die jedoch keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben kann, ergibt folgendes Bild dieser Kriminalitätsform in Rheinland-Pfalz:

Der am stärksten mit Korruption belastete Bereich ist die Bauverwaltung.[29] Sowohl Tiefbauämter der Kommunen als auch Staatsbauämter sind betroffen. Vorherrschende Begehungsweise ist der Ausschreibungsbetrug, insbesondere durch nachträgliche Veränderungen an Angebotsunterlagen, unter Mitwirkung von Bediensteten der Vergabebehörde. Als Vorteile für diese Personen werden Geldzahlungen, aber auch kostenlose Bau- und Handwerkerleistungen erbracht.

Gründe für die starke Korruptionsbelastung gerade dieses Bereichs ergeben sich aus den Vorgängen nicht. Die Annahme liegt jedoch nahe, dass sich in der Bauverwaltung die finanziell bedeutsamste Schnittstelle zwischen privater Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung findet. Zudem scheinen unzureichende Sicherungen des Ausschreibungsverfahrens kriminelle Verhaltensweisen zu begünstigen.

Wesentlich geringer, aber doch spürbar belastet ist der Verwaltungsbereich Kfz-Zulassung/Führerscheine. Hier reicht die Spanne der Tatbegehungsweisen von dem Verkauf der amtlichen Formulare bis zur ungerechtfertigten Ausstellung dieser Urkunden. Hauptgrund für das Vordringen der Korruption sind unzureichende interne Kontrollmechanismen. So wurde in einem Fall festgestellt, dass die Tatbegehung nur durch Umstrukturierungen im Rahmen der EDV-Ausstattung möglich wurde, bei denen eine Gegenkontrolle durch einen Vorgesetzten abgeschafft wurde.[30]

---

[28] Vgl. Bannenberg, 40.

[29] Zur Korruption im Bauwesen vgl. Kilian, Kriminalistik 1996, 705 und Kriminalistik 1994, 249; Stemmer/Augustin, Kriminalistik 1996, 35; Müller, Kriminalistik 1993, 509; Schaupensteiner, ZRP 1993, 250.

[30] Vgl. die Fallschilderung bei Bannenberg, 106.

Von noch geringer, aber zunehmender Bedeutung ist korruptes Verhalten bei der Polizei.[31] Vorherrschendes Feld ist das Nachtleben, häufigste Begehungsform die Weitergabe von Informationen über polizeiinterne Vorgänge oder aus polizeilichen Informationssystemen an Personen des Rotlichtmilieus. Als Gegenleistung werden in der Regel kostenlose Bewirtung und andere Dienstleistungen in einschlägigen Lokalen gewährt. Gründe für korruptes Verhalten liegen nicht selten in persönlichen Kontakten zum kriminellen Milieu.

4 Schutz vor Korruptionsgefahren im persönlichen Bereich

Für den Schutz vor Korruption gibt es kein Patentrezept. Allerdings kann man aus den Kernelementen der Korruption (vgl. Seite 18 ff.) zwei Aspekte ableiten, welche die Orientierung erleichtern:

Zum einen gehört die Heimlichkeit zu den zwingenden Kennzeichen korrupten Verhaltens. Daher sind alle Maßnahmen korruptionsschädlich, die Öffentlichkeit herstellen und/oder Transparenz fördern. Als Beispiele sind zu nennen die Unterrichtung Vorgesetzter, aber auch der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter oder auch eine offene Medienpolitik. Wer Transparenz scheut, hat möglicherweise etwas zu verbergen. Dieser Umstand kann als Nagelprobe dienen.

Zum anderen zielt Korruption auf die Erlangung nicht gerechtfertigter Vorteile für die Beteiligten ab. In der Konsequenz heißt dies, dass Gleichbehandlung immer korruptionsfeindlich ist. Dies gilt für Zuwendungen (z.B. Weihnachtsgeschenke oder Einladungen) und Diensthandlungen (z.B. Genehmigungen oder Auftragsvergabe).

Folgende Testfragen sind zu empfehlen:

- Wirke ich an einem heimlichen Geschehen mit, das weder transparent noch meinen Vorgesetzten bekannt ist?
- Werde ich gegenüber anderen Personen in der gleichen Situation bevorzugt?

Muss eine dieser Fragen mit "Ja" beantwortet werden, ist Vorsicht zu empfehlen.

5 Exkurs: Probleme bei der Geschenkannahme

Dieser Abschnitt ist mit "Exkurs" überschrieben, weil die Geschenkannahme - entgegen vieler anders lautender Behauptungen - mit Korruption wenig zu tun hat. Amtsträger werden nicht selten mit gut gemeinten Weihnachtsgeschenken und Bewirtungen konfrontiert. Jedes Höflichkeitsgeschenk mit dem Stempel des "Anfütterns" zu versehen, führt zu einer lebensfremden Bewertung unverfänglicher Sachverhalte. Es gibt keine Rechtspflicht zur Unhöflichkeit. Das Ablehnen von Kaffee bei Besprechungen wirkt lächerlich, beeinträchtigt die Zusammenarbeit und damit die Aufgabenerledigung.

[31] Zur Korruption in der Polizei vgl. Sielaff, Kriminalistik 1992, 351.

Während die Testfragen (vgl. Seite 24) beim Erkennen von Korruptionsgefahren helfen, finden sich die Leitlinien für den Umgang mit Geschenken in den entsprechenden Verwaltungsvorschriften des Bundes und der Länder.

5.1 Regelungen zur Geschenkannahme in Rheinland-Pfalz

Auszugehen ist von § 78 des Landesbeamtengesetzes, der die Annahme von Belohnungen und Geschenken in Bezug auf das Amt grundsätzlich verbietet. Für Angestellte, die nicht unter das Beamtenrecht fallen, gelten entsprechende vertragliche Regelungen.

Die Geschenkannahme kann jedoch allgemein oder im Einzelfall genehmigt werden. Während Korruption strafrechtlich relevant ist, handelt es sich bei der unerlaubten Geschenkannahme um ein Dienstvergehen, das lediglich disziplinar geahndet werden kann.

Die Vorgesetzten können die allgemein erteilten Genehmigungen im Einzelfall einschränken. Sie sollten dies jedoch nur tun, wenn besondere Umstände vorliegen, die eine solche Abweichung rechtfertigen.

In der Korruptions-VV gibt es drei allgemein erteilte Genehmigungen:

5.1.1 Allgemein erteilte Genehmigung für Weihnachts- und Jubiläumsgeschenke etc.

> Nr. 3.5 Abs. 1 Korruptions-VV:
>
> „Die Zustimmung zu der Annahme von nach allgemeiner Auffassung nicht zu beanstandenden geringwertigen Aufmerksamkeiten sowie von Geschenken aus dem Mitarbeiterkreis der Beamtin oder des Beamten, z.B. aus Anlass eines Dienstjubiläums, in herkömmlichem Umfang wird allgemein erteilt.“

Diese Regelung enthält zwei Fallgruppen:

- "Nach allgemeiner Auffassung nicht zu beanstandenden geringwertigen Aufmerksamkeiten" sind insbesondere Weihnachts- oder Geburtstagsgeschenke oder Zuwendungen aus Dankbarkeit. Die Grenze der Geringwertigkeit ist schwer festzulegen. Im strafrechtlichen Bereich liegt sie bei etwa 50 Euro. Ob man diese Grenzziehung hier übernehmen kann, ist fraglich. Bei der Abwägung wird man die Umstände des Einzelfalles insbesondere die Position des Geschenkempfängers berücksichtigen müssen. Fest steht indessen, dass Geldgeschenke ausscheiden, weil sie nicht zu den üblichen Geschenken gehören.
- Der zweite Halbsatz erfasst Geschenke aus dem Mitarbeiterkreis, z.B. anlässlich von Dienstjubiläen oder Pensionierungen. Diese Geschenke müssen nicht geringwertig sein; hier genügt der Maßstab des "herkömmlichen Umfangs".

Bei Sammlungen in der Behörde können hier ohne weiteres mehrere hundert Euro zusammenkommen.

5.1.2 Allgemein erteilte Genehmigung für Bewirtungen bei Amtseinführungen etc.

Nr. 3.5 Abs. 2 Korruptions-VV:

„Das Gleiche gilt für übliche und angemessene Bewirtung bei allgemeinen Veranstaltungen, an denen die Beamtin oder der Beamte im Rahmen des Amtes, in dienstlichem Auftrag oder mit Rücksicht auf die durch das Amt auferlegten gesellschaftlichen Verpflichtungen teilnimmt, z.B. die Einführung und Verabschiedung von Amtspersonen."

Diese Genehmigung betrifft insbesondere die Führungsebene, die solche Einladungen in der Regel bekommt.

5.1.3 Allgemein erteilte Genehmigung für Bewirtungen und anderen Leistungen aus Anlass von Besprechungen etc.

Nr. 3.5 Abs. 3 Korruptions-VV:

„Die allgemeine Zustimmung umfasst auch die Teilnahme an Bewirtungen aus Anlass oder bei Gelegenheit dienstlicher Handlungen, Besprechungen, Besichtigungen oder dergleichen, die der Vorbereitung oder Ausführung bestimmter Maßnahmen der Verwaltung dienen, wenn sie ihren Grund in den Regeln des gesellschaftlichen Umgangs haben, denen sich eine Beamtin oder ein Beamter nicht entziehen kann, ohne gegen gesellschaftliche Formen zu verstoßen. Hierzu gehört auch die Annahme von Vorteilen, die die Durchführung eines Dienstgeschäftes erleichtern oder beschleunigen, z.B. die Abholung eines Beamten mit einem Auto vom Bahnhof."

Diese Genehmigung hat die höchste Praxisrelevanz. Sie regelt in vernünftiger und ausgeglichener Weise den persönlichen Umgang mit Außenstehenden. Sie deckt die üblichen und völlig unbedenklichen Einladungen zu Kaffee, Mittagessen etc. ab. Auch gemeinsame Fahrten zu Baustellen o.ä. sind allgemein genehmigt.

5.1.4 Verhalten im Rahmen privater Geschäfte

Als Privatpersonen gelten für Amtsträger die Regeln der Privatwirtschaft. Dies gilt auch für Verträge mit Firmen, mit denen dienstliche Kontakte bestehen. Günstige Vertragsbedingungen können jedoch als Belohnung oder Geschenk in Bezug auf das Amt eingeordnet werden.

Ich empfehle daher Folgendes:

- Prüfen Sie die Vertragsbedingungen sorgfältig. Sie dürfen günstig sein, die Schwelle zum "getarnten Geschenk" aber nicht erreichen.
- Informieren Sie Ihren Vorgesetzten über private Geschäftskontakte zu Firmen mit dienstlichem Bezug, um den Vorwurf der Heimlichkeit sicher zu vermeiden.

6 Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung in staatlichen Organisationen

Der Kampf gegen die Korruption kann nur erfolgreich sein, wenn er auf der Grundlage eines umfassenden Bekämpfungsansatz geführt und als Aufgabe für die gesamte Gesellschaft gesehen wird.[32] Die Korruptionsbekämpfung darf nicht allein den Strafverfolgungsbehörden aufgebürdet werden; der Einsatz des Strafrechts als ultima ratio, als letztes Mittel ist nur ein kleiner Teil der gesamtgesellschaftlichen Handlungsmöglichkeiten.

Den breitesten Anwendungsbereich und die größten Erfolgsaussichten bieten daher präventive Maßnahmen, deren Ziel insbesondere die Beseitigung günstiger Tatgelegenheiten ist. Diese Form der Prävention erhöht das Entdeckungsrisiko und stärkt dadurch auch die Wirksamkeit des Strafrechts. Sie wirkt zudem auch, wenn die Strafverfolgungsbehörden keine Kenntnis von dem relevanten Sachverhalt haben.

Unabhängig von speziellen Präventionsmaßnahmen, die auf bestimmte Formen sozialschädlichen Verhaltens zielen, ist jedoch festzuhalten, dass die in einer Gesellschaft vorherrschenden Wertvorstellungen in hohem Maß entscheidend dafür sind, ob die Regeln befolgt oder verletzt werden. Begriffe wie "Ethik" und "Moral" deuten an, worum es geht: die Einordnung in einen gesellschaftlichen Rahmen setzt voraus, dass die Grundregeln akzeptiert und von einer großen Mehrheit eingehalten werden; äußerer Druck kann fehlende Sozialisation nicht ersetzen. Der Führungsschicht in einer Gesellschaft kommt hierbei besondere Bedeutung zu. Sie muss ihrer Vorbildfunktion gerecht werden. Versagen die Führungspersonen, zeigen sie egoistisches, nur am eigenen Wohl ausgerichtetes Verhalten, werden sich auch die "einfachen" Mitglieder der Gesellschaft nicht am Gemeinwohl orientieren.[33]

Diese weit über den Korruptionsbereich hinausgehende Problematik beseitigt jedoch nicht die Notwendigkeit, konkrete Schritte zur Bekämpfung der Korruption zu unternehmen. Im Folgenden sollen daher denkbare Bekämpfungsansätze angesprochen werden; die notwendige eingehende Auseinandersetzung muss an anderer Stelle erfolgen.

6.1 Präventive Korruptionsbekämpfung

Primärer Ansatzpunkt für die Bekämpfung der Korruption muss die staatliche Organisation sein; sie bietet die größten Möglichkeiten, Einflussnahmen zu erschweren.

[32] Zu den ethischen Aspekten der Korruptionsbekämpfung vgl. Ahlf, Kriminalistik 1996, 91.
[33] Zur politischen Dimension der Korruption vgl. Noack, Kriminalistik 1995, 481.

Weiter ist zu prüfen, ob die rechtlichen Rahmenbedingungen so verändert werden können, dass Anreize zu korruptem Verhalten entfallen.

6.1.1 Analyse der Korruptionsrisiken in jeder Behörde

Erster Schritt jeder Präventionsstrategie muss die Informationssammlung sein. Nur wenn bekannt ist, wo Gefahren auftreten können, sind gefahrenabwehrende Maßnahmen möglich. Daher muss in jeder staatlichen Behörde festgestellt werden, welche Aufgaben von der Theorie her korruptionsanfällig sind. Diese Analyse darf sich demnach nicht nur auf solche Bereiche beschränken, in denen Korruption in der Vergangenheit bereits aufgetreten ist. Alle in Betracht kommenden Teile der Organisation sind zu erfassen. Als generelle Leitlinie bietet sich die Prüfung an, durch welche Handlungen Außenstehende vermögenswerte Vorteile zu erwarten haben. Hierunter fallen z.B. die Vergabe von Aufträgen aller Art sowie die Erteilung von Genehmigungen, Konzessionen, Bürgschaften etc., im Bereich von Justiz und Polizei aber auch die Erlangung von Informationen über Maßnahmen der Strafverfolgung usw.

Diese Risikoanalyse muss für jede Behörde und von dort arbeitenden Personen durchgeführt werden. Allgemeine Analysen auf hohem Abstraktionsniveau sind für gezielte Abwehrmaßnahmen ungeeignet; sie sind zudem immer in der Gefahr, auf die Ebene von Gemeinplätzen herabzusinken. Ziel der Auswertung muss die Erstellung eines Organisationsplanes sein, in dem alle möglichen Ansatzpunkte für Korruption verzeichnet sind. Diese Aufgabe sollte von spezialisierten Bearbeitungseinheiten, z.B. Korruptionsbeauftragten, Korruptionsreferaten oder Innenrevisionen durchgeführt werden, die unmittelbar der Dienststellenleitung unterstehen.

6.1.2 Korruptionsschädliche Organisation der Aufgabenerfüllung

Die Erfahrung lehrt, dass bestimmte äußere Bedingungen Korruption begünstigen. Hierzu gehören beispielsweise unzureichende Dienstaufsicht, Bearbeitungsabläufe ohne Kontrollmöglichkeiten, enge Beziehungen zwischen Behördenangehörigen und Antragstellern etc. An dieser Stelle wird bereits ein Zielkonflikt deutlich: Maßnahmen der Verwaltungsvereinfachung, deren Ziel der "Abbau bürokratischer Hindernisse" ist, können leicht zu einer korruptionsanfälligen Häufung von Entscheidungsbefugnissen in einer Hand führen. Werden gleichzeitig Kontroll- und Aufsichtsinstanzen reduziert ("schlanke Verwaltung"), sind die entstehenden Gefahren absehbar.[34]

Ein Beispiel hierfür ist eine vor einiger Zeit verbreitete Pressemeldung eines Landrats, in der verkündet wurde, es sei gelungen, die gesamte Bearbeitung einer Baugenehmigung in der Hand eines einzigen Angestellten zu konzentrieren. Dass diese Maßnahme korruptes Verhalten extrem erleichtert, bedarf keiner näheren Erläuterung.

Selbst die Einführung moderner Datenverarbeitungstechniken kann zu Problemen führen. So wurde in einem Strafverfahren in Rheinland-Pfalz aufgedeckt, dass die Zulassung gestohlener Kraftfahrzeuge und die Ausstellung von Zweitbriefen trotz Vorhandenseins der Originalbriefe gegen Zahlung von ca. 700,- DM pro Fall erst

[34] Diese Gefahr betonen auch Poerting/Vahlenkamp, Kriminalistik 1998, 733, 734.

durch die EDV-Einführung möglich geworden war. Der Technikeinsatz hatte dazu geführt, dass das Erfordernis der eigenhändigen Unterschrift durch einen zeichnungsberechtigten vorgesetzten Beamten entbehrlich geworden war, so dass ein Verwaltungsangestellter ohne jede Fremdkontrolle und frei von Entdeckungsgefahr manipulieren konnte.

6.1.2.1 Verteilung konkreter Zuständigkeiten auf mehrere Personen; Bearbeiterwechsel

Unabdingbare Voraussetzung für die Einflussnahme auf die öffentliche Verwaltung ist die Identifizierbarkeit der entscheidungsbefugten Person und der Aufbau besonderer Beziehungen zu ihr, denn: Korruption ist Vertrauenssache.

Korruption ist nach den vorliegenden Erfahrungen in der Regel kein spontanes Geschehen, sondern ein Prozess, der schrittweise und mit erheblichem Zeitaufwand abläuft. Am Anfang dieses Ablaufs steht das Bestreben, eine Verbindung zu dem Korruptionsziel aufzubauen, die über den rein dienstlichen Kontakt hinausgeht.[35] Beliebter Ansatzpunkt hierfür sind erkennbare private Interessen, z.B. Leidenschaft für Fußball. "Zufällig" wird dann eine Eintrittskarte zu einem wichtigen Spiel angeboten, die der Anbieter für sich selbst gekauft hat, aber angeblich aus geschäftlichen Gründen nicht nutzen kann. In dieser Phase spielen Dienstgeschäfte noch überhaupt keine Rolle; es werden auch keine Erwartungen mit der Kartenhingabe verbunden.

War dieser erste Kontakt erfolgreich, kann er ausgebaut werden. Im weiteren Verlauf kommen dann erste Ansinnen, die mit dem dienstlichen Bereich zusammenhängen, in der Regel jedoch an sich unbedenklich sind, z.B. die Bitte um eine beschleunigte Bearbeitung aus besonderen Gründen des Einzelfalles. Am Ende können im Einzelfall pflichtwidrige Diensthandlungen gegen Entgelt stehen.[36]

Dieser typische Ablauf kann dadurch erschwert werden, dass die Bearbeitungszuständigkeit für einen bestimmten korruptionsgeeigneten Bereich nicht auf längere Zeit in einer Hand gelassen wird. Der Bearbeiterwechsel erschwert die Etablierung "besonderer Beziehungen" und erhöht das Entdeckungsrisiko, weil ein anderer Bediensteter ihren Aufbau möglicherweise rechtzeitig bemerkt und Gegenmaßnahmen ergreift.

Der auch als "Rotationsprinzip" bezeichnete Bearbeiterwechsel sollte nicht schematisch, sondern entsprechend den Erfordernissen des jeweiligen Aufgabenbereichs angewandt werden. So kann beispielsweise der Wechsel von Buchstabenzuständigkeiten genügen. Wenn eine Rotation aus fachlichen Gründen ausscheidet, sollten andere Maßnahmen zur Kompensation ergriffen werden.

---

[35] Dieser Ablauf wird häufig als “Anfüttern” bezeichnet, eine plakative Bezeichnung, die vermutlich auf Schaupensteiner, Kriminalistik 1994, 514, 522 zurückzuführen ist.

[36] Zutreffend weist Ransiek, StV 1996, 446, 451 darauf hin, dass dieser Ablauf nicht zwingend ist und keineswegs als Regelfall unterstellt werden kann. Nicht jede Zuwendung im gesellschaftlichen Rahmen endet in der Korruption ...

6.1.2.2 Mehraugenprinzip bei korruptionsgeeigneten Entscheidungen

Aus der Sicht einer Person, die Einfluss nehmen will, ist eine Organisationsform optimal, in der ein bestimmter Behördenangehöriger die angestrebte Entscheidung ohne Mitwirkung anderer Stellen abschließend treffen kann. In diesen Fällen sind Korruptionsaufwand und Entdeckungsrisiko minimal.

Aus diesem Umstand wird gelegentlich geschlossen, dass die Einschaltung eines Entscheidungsgremiums eine geeignete Gegenmaßnahme sein könnte. Gegen diesen Bekämpfungsansatz bestehen jedoch durchgreifende Bedenken, die sich aus den typischen Arbeitsabläufen solcher Gremien ergeben. Ihre kollektive Entscheidung muss in der Regel vorbereitet werden, z.B. durch vorberatende Ausschüsse und Vorlagen. Wer in diesem Bereich Weichen stellen kann, hat erheblichen Einfluss, der nach außen nicht unbedingt erkennbar ist - eine optimale Möglichkeit zur Korruption. Entscheidendes Argument gegen die Gremienentscheidung ist aber der Verlust an Verantwortlichkeit. Alle an der Entscheidung beteiligten Personen könne sich in oder hinter der Gruppe verstecken. Die Übernahme persönlicher, nachvollziehbarer Verantwortung unterbleibt.

Vorzugswürdig ist daher die förmliche Beteiligung weiterer Stellen im Entscheidungsprozess mit jeweils klarer Zuständigkeit und Verantwortung, insbesondere Zeichnungs- und Prüfungsvorbehalte für die jeweils nächsthöhere Ebene in der Hierarchie. Gerade das Bestehen einer qualifizierten mittleren Führungsebene ist ein wichtiger Faktor für den Erfolg in der Korruptionsbekämpfung.

Ihr Einsatz muss allerdings sinnvoll sein. Eine formale Gegenzeichnungspflicht, die ein solches Ausmaß hat, dass eine Einzelfallprüfung allein aufgrund der Quantität völlig ausgeschlossen ist, nutzt wenig. In dieser Situation ist eine gründliche Stichprobenüberprüfung in wenigen, nach dem Zufallsprinzip ausgewählten Fällen die wesentlich bessere und korruptionsschädlichere Lösung.

Ähnlich problematisch wie eine "Massengegenzeichnung" sind Zeichnungspflichten, die an eine starre Betragsgrenze gebunden sind. Diese Form der Regelung führt zu einem kontrollsicheren Bereich und sind daher gefährlich, weil sie dem Korruptionsgeneigten einen relativ sicheren Spielraum eröffnen. Auch hier ist Stichprobe aufgrund ihrer Unberechenbarkeit die bessere Lösung.

6.1.2.3 Umfassende Dokumentation der Aufgabenerledigung

Von besonderer Bedeutung für eine korruptionsschädliche Organisation ist eine vollständige Aktenführung, die sich insbesondere auch auf die tragenden Gründe getroffener Entscheidungen und die Art und Weise ihrer Entstehung erstrecken muss. Kontakte zu Stellen und Personen, die möglicherweise entscheidungsrelevant werden können, sind aktenkundig zu machen. Nur vollständige Akten ermöglichen sinnvolle Überprüfungen durch Vorgesetzte, Aufsichtsbehörden und externe Kontrollorgane, aber auch die Strafverfolgungsbehörden. Erkennbar unvollständige Vorgänge sind ein Warnsignal, das Anlass zu verstärkter Überwachung sein muss.

Ebenfalls hilfreich ist eine zentrale Poststelle mit Eingangsstempeln, die das spätere Hinzufügen von Schriftstücken zu Akten deutlich erschwert.

6.1.2.4 Regelmäßige Durchführung von Geschäftsprüfungen

Die entscheidungsbegleitende Kontrolle durch die Vorgesetzten in der Behörde muss ergänzt werden durch Überprüfungen, die von Aufsichtsbehörden vorgenommen werden. Geschäftsprüfungen dürfen sich nicht nur auf formale oder ablauforientierte Aspekte beschränken; sie müssen sich auch auf Fragen der Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Aufgabenerledigung erstrecken. In korruptionsgeeigneten Arbeitsgebieten ist mit besondere Aufmerksamkeit auf Anhaltspunkte zu achten, die Hinweise auf Einflussnahmen sein können. Werden solche Erkenntnisse gewonnen, sind sie im Prüfungsbericht herauszustellen.

6.1.2.5 Gewährleistung einer wirksamen externen Kontrolle

Die Wirksamkeit der innerbehördlichen Korruptionsbekämpfung kann durch eine externe Kontrolle, die Schwachstellen aufzeigt, gesteigert werden. Geeignete Instanz hierfür sind die Rechnungshöfe, deren Kompetenz und Rechtsstellung eine zuverlässige Prüfung gewährleistet. Wünschenswert wäre, dass die berechtigten Belange einer korruptionsschädlichen Organisation im Rahmen der Effizienzbeurteilung berücksichtigt würden. Eine aus Gründen der Wirtschaftlichkeit sinnvolle Organisationsform sollte nicht gewählt werden, wenn sie die Korruption begünstigt.

6.1.2.6 Anzeigepflicht bei Korruptionsverdacht

Sind Anhaltspunkte für Einflussnahmen vorhanden, muss die unverzügliche Unterrichtung der zuständigen Staatsanwaltschaft gewährleistet sein. Jede vermeidbare Verzögerung kann zu entscheidenden Beweismittelverlusten führen. Die Klärung strafrechtlich relevanter Vorgänge sollte ausschließlich den dafür zuständigen und kompetenten Strafverfolgungsbehörden überlassen werden. Die Anzeigepflicht kann in einer Verwaltungsvorschrift festgelegt werden; einer gesetzlichen Regelung bedarf es nicht.

In Rheinland-Pfalz ist in Nr. 8.2 der Korruptions-VV festgelegt, dass jeder Bedienstete verpflichtet ist, die zuständigen Dienstvorgesetzten unverzüglich über eine konkreten Korruptionsverdacht zu unterrichten. Den Vorgesetzten obliegt es, umgehend die Strafverfolgungsbehörden einzuschalten. Ergänzend hierzu haben alle obersten Landesbehörden für ihre jeweiligen Geschäftsbereiche eine Stelle zu benennen, der die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einen konkreten Korruptionsverdacht unmittelbar mitteilen können. Diese Abweichung vom Dienstweg bereitet insbesondere die Möglichkeit zur Meldung, wenn sich der Verdacht gegen Vorgesetzte richtet.

Werden diese Vorgaben nicht eingehalten, droht eine Strafbarkeit wegen Strafvereitelung. § 258 StGB lautet wie folgt:

> (1) Wer absichtlich oder wissentlich ganz oder zum Teil vereitelt, dass ein anderer dem Strafgesetz gemäß wegen einer rechtswidrigen Tat bestraft oder einer Maßnahme (§ 11 Abs. 1 Nr. 8) unterworfen wird, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Ebenso wird bestraft, wer absichtlich oder wissentlich die Vollstreckung einer gegen einen anderen verhängten Strafe oder Maßnahme ganz oder zum Teil vereitelt.

(3) Die Strafe darf nicht schwerer sein als die für die Vortat angedrohte Strafe.

(4) Der Versuch ist strafbar.

(5) Wegen Strafvereitelung wird nicht bestraft, wer durch die Tat zugleich ganz oder zum Teil vereiteln will, dass er selbst bestraft oder einer Maßnahme unterworfen wird oder dass eine gegen ihn verhängte Strafe oder Maßnahme vollstreckt wird.

(6) Wer die Tat zugunsten eines Angehörigen begeht, ist straffrei.

6.1.2.7 Auftragsvergabe durch öffentliche Ausschreibung

Wo immer möglich, sollte der Vergabe staatlicher Aufträge durch öffentliche Ausschreibungen der Vorzug gegeben werden. Korruption und Transparenz sind miteinander unvereinbar. Alle Maßnahmen, die zur Nachvollziehbarkeit und Überprüfbarkeit von Vergabeentscheidungen beitragen, fördern auch die Korruptionsbekämpfung.

6.1.2.8 Ausschluss korruptionsgeneigter Unternehmen von der Vergabe öffentlicher Aufträge

Die Vergabe öffentlicher Aufträge an Unternehmen, die nachweisbar Korruptionsmethoden zur Förderung ihrer geschäftlichen Interessen angewandt haben, muss für einen gewissen Zeitraum ausgeschlossen werden können. Sollten Belange des Datenschutzes entgegenstehen, sind die erforderlichen Rechtsgrundlagen für eine zentrale Erfassung und Auswertung dieser Listen zu schaffen.

6.1.2.9 Korruptionsschädliche Durchführung von Ausschreibungen

Ausschreibungsverfahren sind so zu organisieren, dass nachträgliche Manipulationen an den eingereichten Angeboten unmöglich werden. So müssen Angebotsunterlagen in jedem Fall zugriffssicher verwahrt werden. Zudem sollten sofort nach Eingang Sicherungskopien gefertigt und versiegelt werden, um ggf. den Urzustand beweisen zu können. Schließlich ist zu prüfen, ob eine organisatorische und personelle Trennung der ausschreibenden und der entscheidenden Stelle durchführbar ist.

6.1.2.10 Vorkehrungen beim Sponsoring

Sponsoring

- ist die nicht eigennützige Förderung von Personen, Einrichtungen oder Veranstaltungen
- insbesondere in den Bereichen Sport, Kultur und Wissenschaft
- Werbezwecken oder aus persönlichen Gründen ("Mäzen").

Das Merkmal der Transparenz hilft auf den ersten Blick nicht weiter, weil Sponsoring in der Regel öffentlich stattfindet. Sponsoring bedeutet zwingend die Zuwendung von Vorteilen, auf die kein Anspruch besteht, und erfüllt somit ein wichtiges Kriterium der Korruption. Sponsoring eignet sich daher als Mittel der Verschleierung, weil es eine unverfängliche Erklärung für die Vorteilsgewährung ermöglicht. Der Sponsoringbereich ist aus diesem Grund besonders korruptionsgefährdet.

Entscheidendes Kriterium ist die Erwartungshaltung des Sponsors: Erwartet diese Person ein "Entgegenkommen" in irgend einer Form, liegt korruptives Handeln vor, weil Sponsoring definitionsgemäß uneigennützig ist. Ausgenommen hiervon ist nur der Werbezweck.

Bestehen Verbindungen zwischen dem Sponsor und der Verwaltung, muss eine strikte organisatorische und personelle Trennung zwischen der Abwicklung des Sponsorings und der fachlichen Verwaltungsarbeit eingehalten und dokumentiert werden.

6.1.3 Ständige Prüfung auf Korruptionswarnsignale

Zu den wichtigsten präventiven Maßnahmen gehört die Kenntnis von Umständen, die auf Korruption hinweisen können, aber nicht zwingend müssen. Dieser Bereich ist heikel und verlangt viel Fingerspitzengefühl. In dem von Poerting/Vahlenkamp - beides Mitarbeiter der Inneren Revision im Bundeskriminalamt - herausgegebenen Leitfaden zur Korruptionsvorbeugung und -bekämpfung in Polizeibehörden[37] wird zu Recht darauf hingewiesen, dass Korruptionsindikatoren keine Beweise sind und als isolierte Erscheinungen keine Beweiskraft haben. Sie geben indessen Anlass zu besonderer Aufmerksamkeit, wenn sie wiederholt oder gehäuft auftreten.

Warnsignale für Korruption können sein:

- Aufwendiger, mit dem Einkommen nicht erklärbaren Lebensstil (z. B. hohe monatliche Ausgaben, Kapitalanlagen, Geschäftsbeteiligungen).
- Sich plötzlich ändernder Lebensstil (Präsentieren von Statussymbolen nach einer eher bescheidenen Lebensphase); unvermittelte Neigung zur Extrovertiertheit; Prahlen mit neuen Bekanntschaften.
- Auffallend enger, auch privater Kontakt eines Behördenangehörigen zu Straftätern oder zum Milieu, z.B. über bestimmte Gaststätten oder Fitness-Studios.
- Unerklärliches Absondern; Introvertiertheit; Verschlossenheit gegenüber Kollegen und Vorgesetzten.
- Soziale und charakterliche Probleme (z. B. Abhängigkeit, Sucht, Verschuldung, Prahlerei).
- Nebentätigkeiten mit kritischer Nähe zur dienstlichen Tätigkeit (z. B. Nebenerwerbs-Arbeitgeber ist gleichzeitig öffentlicher Auftragnehmer).
- Annahme von Einladungen bei der Wahrnehmung von Außenkontakten (z. B. anlässlich Messe- oder Firmenbesuchen bzw. Ortsterminen).
- Häufiger privater Umgang mit öffentlichen Auftragnehmern, Bietern oder Antragstellern.

[37] Vgl. Poerting/Vahlenkamp, Kriminalistik 1998, 733 ff.

- Einräumen von unüblich günstigen Sonderkonditionen beim Einkauf (z. B. Rabatt, günstige Finanzierung, Verkürzung von Wartezeiten).
- Anbieten kostenloser bzw. -günstiger Dienstleistungen (z.B. Mietwagen zu Sonderbedingungen, Angebote mit sexuellem Hintergrund).
- Zustellen von aufwendigen "Werbe"geschenken (insbesondere an die Privatadresse).
- Ungewöhnliche Großzügigkeit von Unternehmern; Sponsoring.
- Vermeintliche Unabkömmlichkeit; Verzicht auf Freizeit; dienstliche Anwesenheit bei Krankheit (Vermeidung der Einsichtnahme in Vorgänge durch Dritte).
- Eigeninitiativ geleistete Mehrarbeit (z. B. zur Wahrnehmung von angeblich wichtigen Außenterminen an freien Tagen).
- Mitnahme von Vorgängen nach Hause.
- Plötzlicher, nicht erklärbarer Meinungswandel (z. B. Eintreten für ein Projekt, das zuvor abgelehnt wurde).
- Unerklärliche Verweigerungshaltung bei Umsetzungen (insbesondere dann, wenn eine Besserstellung in Aussicht gestellt wird).
- Unüblich salopper Umgangston zwischen Bediensteten und Unternehmen bzw. Antragstellern.
- Ausbleiben von Beschwerden oder Konflikten dort, wo sie üblich oder zu erwarten sind; tadellose Bearbeitung von schwierigen Vorgängen (insbesondere bei nicht ausreichendem Fachwissen).
- Häufung anonymer Eingaben in einem Bereich.
- Unerklärliche Entscheidungen, die Dritte (z. B. Bieter, Antragsteller) begünstigen und in dieser Art nicht hätten getroffen werden dürfen.
- Unterschiedliche Beurteilung bzw. Bearbeitung von Vorgängen mit gleichem Sachverhalt.
- Missbrauch bzw. einseitige Auslegung oder Überstrapazierung von Ermessensspielräumen.
- Verzicht auf Kontrollen oder Überprüfungen, obwohl ein entsprechender Anlass besteht.
- Beeinflussung der Vorgangsbearbeitung durch sachlich nicht zuständige Bedienstete anderer Ressorts.
- Ignorieren bzw. "Übersehen" von Mitzeichnungspflichten in kritischen Vorgängen; bewusstes Übergehen von Entscheidungsträgern oder Vorgesetzten.
- Wiederholte Wahrnehmung von Außenterminen ohne plausible Erklärung des dienstlichen Anlasses.
- Unzulässige Ausweitung von Delegationsvorgaben.
- Abschluss eines Vertrages mit ungünstigen Bedingungen, der eine Behörde langfristig bindet.
- Wiederholte Bevorzugung bzw. Begünstigung bestimmter Bieter bzw. Auftragnehmer in Vergabeverfahren ("Hoflieferantentum").
- Auffallende Nachgiebigkeit bei Vertragsverhandlungen.
- Fehlender Eingangsstempel im Schriftverkehr mit Bietern, Auftragnehmern oder Antragstellern.
- Vorgabe des Vorgesetzten, einen kritischen Vorgang ohne weitere Prüfung "zustimmend" zu bearbeiten.
- Unerklärliche Verfahrensbeschleunigung bei Vernachlässigung anderer Vorgänge, die Vorrang haben.

- Vernachlässigung rechtlicher Bedenken oder anderer Einwände, die gegen eine Positiventscheidung sprechen; Umgehen von Vorschriften (z. B. Verzicht auf kostenintensive Auflagen).
- Abschottung und/oder Verselbständigung einzelner Ressorts oder Bediensteter; vermeintliche Unkontrollierbarkeit.
- Umgehen öffentlicher Ausschreibungen.
- Splitten/Reduzieren des Auftragsvolumens in kleinere Vergabebeträge, um freihändige Vergabe zu ermöglichen.
- Verzicht auf die Einholung von Vergleichsangeboten bei freihändigen Auftragsvergaben (fehlende Angebotsvielfalt).
- Beschaffung unnötiger oder technisch überholter Logistik.
- Einkauf zu überhöhten, nicht marktgerechten Preisen.
- Unnötiges Splitten von Rechnungsbeträgen; Doppelüberweisungen.
- Häufige Nachbesserungen, Korrekturen und vermeintliche Rechenfehler in Angebotsunterlagen.
- Auffallende Diskrepanz zwischen Planung und Ausführung bzw. zwischen Angebots- und Rechnungssumme.
- Fehlende oder oberflächlich erstellte Protokolle (z. B. über Entscheidungen, Ortstermine, Besprechungen), die die Nachvollziehbarkeit des Vorgangs erschweren oder ausschließen.
- Verschwinden/Fehlen wichtiger Angebots- oder Vertragsunterlagen (z. B. Gesprächsprotokollen, die eine ungünstige Entscheidung erwarten lassen).
- Ausspielen vermeintlicher Machtpositionen durch Auftragnehmer oder Antragsteller (z. B. Drohen mit persönlichem Kontakt zu politischen Entscheidungsträgern).
- Permanente Besuche von Unternehmern bei bestimmten Bediensteten oder Vorsprache nur dann, wenn ein bestimmter Bediensteter anwesend ist.
- Teilnahme von Unternehmern oder Antragstellern an dienstlichen Feiern (z. B. Jubiläum, Geburtstag).
- Wiederholte Dienstreisen zu bestimmten Firmen oder Veranstaltungen ohne plausiblen dienstlichen Grund (insbesondere dann, wenn eigentlich nicht erforderliche Übernachtungen anfallen).
- Beschwerden von Unternehmern oder Antragstellern, die im Wettbewerb bzw. bei der Antragsprüfung übergangen oder benachteiligt wurden.
- Eindeutige Äußerungen/Hinweise von Bediensteten auf Unkorrektheiten; Gerüchte im dienstlichen Umfeld ("Flurfunk", ausgelöst im Umfeld korrupter Personen, deren Verhalten häufig nicht unbemerkt bleibt).

Spezifische Warnsignale für den polizeilichen Bereich können sein:

- Lancierte Medienveröffentlichungen über Polizeiinterna (z.B. Ermittlungsergebnisse, strategische Polizeiplanungen).
- Verschwinden von Strafakten und -teilen, die den Ausgang des Verfahrens wesentlich beeinflussen können.
- Privater Besitz von polizeiinternen Unterlagen durch Unbefugte.
- Vorheriges Bekanntwerden strafprozessualer Maßnahmen (z.B. Nichtauffinden eines sicher erwarteten Beweisstücks bei einer Durchsuchung; Flucht des Täters vor der Festnahme).
- Unerklärliches Aufdecken der Identität eines verdeckten Ermittlers bzw. V-Mannes.

- Vermeintliche oder in dieser Art nicht erklärbare "Ermittlungserfolge" eines Vollzugsbeamten (Verdacht des gegenseitigen Informationsaustauschs mit Straftätern).
- Vorzugsbehandlung bzw. Begünstigung eines Straftäters (z.B. wiederholtes Ausführen eines Inhaftierten ohne plausiblen Grund).
- Dienstlich entstandene und im Privatbereich intensivierte Kontakte zu Externen (z. B. Vertreter der Medien) oder polizeinaher Branchen (z.B. Sicherheitsgewerbe, Detekteien).
- Angebot eines Geschädigten, vermeintlich beschädigte und nicht mehr verkäufliche Waren vom Tatort mitzunehmen.
- Ausübung von bestimmten Nebentätigkeiten durch Polizeibeamte (z.B. im Detektei-, Auskunftei- und Sicherheitswesen, im Milieu oder in anderen kritischen Branchen) im Hinblick auf das mögliche Abschöpfen von polizeilichen Erkenntnissen.
- Unerklärlicher Verzicht auf die Erhebung von Beweismitteln; Herunterspielen bzw. Ignorieren von be- oder entlastenden Hinweisen zu laufenden Strafverfahren.
- Ausdrücklicher Verzicht auf Begleitung bzw. Umgehen des Vier-Augen-Prinzips bei Dienstgängen.
- Versuche des Verschleppens von Ermittlungsverfahren.
- Verzicht auf polizeiliche Kontrollen (z. B. Verschonung einer bestimmten Vergnügungsstätte).
- Ausbleiben von behördlichen Reaktionen auf möglicherweise strafrechtlich relevante Vorkommnisse.

6.2 Repressive Korruptionsbekämpfung

Der Schwerpunkt der Korruptionsbekämpfung muss eindeutig im Bereich der präventiven Maßnahmen liegen. Strafrechtliche Normen sind kein geeigneter Ersatz für Versäumnisse in der Prävention. Aufgabe der Strafverfolgung ist es jedoch, den präventiven Schutz zu ergänzen und seine Wirksamkeit zu sichern.

6.2.1 Die Ermittlungspraxis der Staatsanwaltschaften

6.2.1.1 Einleitung eines Ermittlungsverfahrens

Strafprozessuale Ermittlungsmaßnahmen mit Eingriffscharakter sind nur möglich in einem Ermittlungsverfahren, das den rechtlichen Rahmen für die Tätigkeit der Strafverfolgungsbehörden setzt. Daher muss vor der Darstellung einzelner Eingriffsbefugnisse geklärt werden, welche Anforderungen an den Beginn der Ermittlungstätigkeit zu stellen sind.

6.2.1.1.1 Die Schwelle des Anfangsverdachts

Die Staatsanwaltschaften sind verpflichtet, wegen jeder verfolgbaren Straftat einzuschreiten, sofern zureichende tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen (§ 152 Abs. 2 StPO). Diese Voraussetzung - üblicherweise als Anfangsverdacht bezeichnet - ist

gegeben, wenn nach kriminalistischer Erfahrung Anzeichen vorliegen, die es als möglich erscheinen lassen, dass eine strafbare Handlung begangen wurde.[38] Gegen eine bestimmte Person muss sich der Verdacht zunächst nicht richten.[39] Die Anforderungen an die Tatsachengrundlage sind in diesem Stadium nicht allzu hoch.[40] Es genügen selbst Indizien, die sich aus konkreten Tatsachen ergeben, nicht jedoch bloße Vermutungen. Die Richtigkeit der verdachtsbegründenden Umstände muss nicht feststehen; eine gewisse Wahrscheinlichkeit ist ausreichend.[41] Die Anhaltspunkte müssen einzelfallbezogen sein, d.h. auf die Begehung einer bestimmten Straftat hindeuten; statistische Häufigkeiten oder allein die Tatsache, dass an bestimmten Orten (z.B. an Bahnhöfen) gewöhnlich Straftaten begangen werden, genügen nicht.[42] Der Staatsanwaltschaft steht bei der Beurteilung des Anfangsverdachts ein Spielraum zu.[43]

Die in der Praxis häufigste Quelle für den Anfangsverdacht sind private Strafanzeigen. Die verdachtsbegründenden Tatsachen können aber auch aus Presseveröffentlichungen oder Internetinformationen stammen.

Für die Korruptionsbekämpfung besonders bedeutsam sind anonyme Anzeigen, die sich - im Gegensatz zur allgemeinen Kriminalität - häufig bestätigen.[44] Die Flucht in die Anonymität ist erfahrungsgemäß ein Weg für Insider, ihr Wissen den Strafverfolgungsbehörden zur Verfügung zu stellen ohne die eigene Position zu gefährden. Solche Anzeigen zeichnen sich in der Regel durch die präzise Schilderung von Abläufen, Akteninhalten und zuständigen Personen aus. Meines Erachtens dienen diese Anzeigen als Entlastung, als Ventil, das es ermöglicht, das eigene Gewissen zu entlasten.

Problematisch sind Anzeigen, die aus Enttäuschung über die Nichtberücksichtigung bei Vergaben etc. erstattet werden. Die Anzeigeerstatter gehen nicht selten davon aus, dass sehr viele Entscheidungen durch Schmiergeld beeinflusst sind und erkennen nicht, dass es in der Tat bessere Angebote gegeben hat.

6.2.1.1.2 Rechtsstaatliche Bedeutung der Verdachtsschwelle

Wer den Text des § 152 Abs. 2 StPO unbefangen liest, wird ihm als Kernaussage den Verfolgungszwang für die Staatsanwaltschaften entnehmen. Diese allein auf das Legalitätsprinzip in seiner klassischen Bedeutung gerichtete Sichtweise erschöpft den Regelungsgehalt der Vorschrift jedoch nicht: sie verpflichtet die Staatsanwaltschaften nicht nur zum Einschreiten, sofern zureichende tatsächliche Anhaltspunkte für ein strafbares Verhalten vorliegen; sie berechtigt die Strafverfolgungsbehörden auch zu diesen Maßnahmen, die regelmäßig mit Eingriffen in die Rechte Betroffener verbunden sind.[45] Denknotwendig ergibt sich hieraus, dass ohne die Voraussetzun-

[38] BVerfG NStZ 1982, 430; Kleinknecht/Meyer-Goßner § 152 Rdnr. 4; Gössel FS Dünnebier 1984, S. 121, 131; Keller/Griesbaum NStZ 1990, 416; Kühne NJW 1979, 617; Walder ZStW 1983, 867.
[39] Löwe/Rosenberg/Rieß § 152 Rdnr. 23; Walder ZStW 1983, 862, 868.
[40] Keller/Griesbaum NStZ 1990, 416, 417.
[41] Löwe/Rosenberg/Rieß § 152 Rdnr. 23.
[42] Weßlau 1989, 36; Kühne 1993, Rdnr. 147.
[43] BVerfG NStZ 1984, 228; BGHZ 20, 178 = NJW 1956, 1028; BGH NStZ 1988, 510.
[44] Zu diesem Ergebnis kommt auch Bannenberg, 254.
[45] BVerfG NStZ 1982, 430 mit Anm. Kuhlmann NStZ 1983, 130.

gen des § 152 Abs. 2 StPO diese Berechtigung fehlt, mithin die Aufnahme von Ermittlungen nicht zulässig ist.[46]

Das Erfordernis des Anfangsverdachts hat demnach eine begrenzende Funktion, die Bürgerinnen und Bürger davor schützt, ohne Anlass zum Gegenstand staatlicher Ausforschung zu werden. Diese Begrenzungsfunktion stützt sich unmittelbar auf die Verfassung: Es wäre schon mit der Verpflichtung aus Art. 1 Abs. 1 GG, die Menschenwürde zu achten und zu schützen, nicht vereinbar, wenn Ermittlungen gegen jedermann im freien Belieben der Organe des Staates stehen würden.[47] In diesem Fall würde der einzelne, auf dessen Verhalten es dann gar nicht mehr ankäme, zum bloßen Objekt staatlichen Interesses degradiert.

Zudem ergibt sich die rechtsstaatliche Bedeutung der Verdachtsschwelle auch aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip: Eine staatliche Maßnahme, die ohne erkennbaren Anlass gegen eine bestimmte Person gerichtet wird, kann mangels nachvollziehbarer Zielsetzung weder als geeignet noch erforderlich angesehen werden. Das Bundesverfassungsgericht hat dementsprechend für die auf § 208 Abs. 1 Nr. 1 AO 1977 gestützte Ermittlungstätigkeit der Steuerfahndung entschieden, dass Ermittlungen "ins Blaue hinein" unzulässig sind.[48]

Bereits die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens bedarf demnach eines rechtfertigenden Grundes, der im Vorliegen eines Anfangsverdachtes gesehen werden muss. Auch das Bundesverfassungsgericht hat in einem Verfassungsbeschwerdeverfahren die Frage als Prüfungsansatz gewählt, ob der Beschwerdeführer durch die Verfahrenseinleitung in seinen Rechten verletzt wurde, mithin den Einleitungsakt allein als mögliche Grundrechtsverletzung angesehen.[49] Im konkreten Fall wurde die Rechtsverletzung nach Prüfung abgelehnt, weil die Staatsanwaltschaft die Voraussetzungen des § 152 Abs. 2 StPO zu Recht bejaht hatte. Dass heißt im Gegenschluss: Werden Ermittlungen gegen eine Person aufgenommen, gegen die kein Anfangsverdacht besteht, verletzt diese Handlung deren Grundrechte, ohne dass es auf konkrete Beeinträchtigungen ankommt.[50]

Unabhängig von der rechtlichen Seite darf jedoch nicht vergessen werden, dass bereits die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens rein faktisch erhebliche Belastungen für Betroffene mit sich bringen kann.[51] Beschuldigte müssen nach der Verfahrenseinleitung mit allen Ermittlungshandlungen rechnen, die einen Anfangsverdacht voraussetzen; in der Regel handelt es sich dabei um Grundrechtseingriffe.[52] Zudem entsteht eine fortdauernde Ungewissheit über das Schicksal des Verfahrens, durch die Beschuldigte in psychischer Hinsicht stark belastet werden können.[53] In Verfahren, denen wegen der Umstände der mutmaßlichen Straftat oder der Beteiligung von Personen, die im öffentlichen Leben stehen, besonderes Interesse entgegengebracht wird, ist zudem mit der Berichterstattung durch die Medien zu rechnen. Bereits die

---

[46] So ausdrücklich Weßlau 1989, 39, 337; Kühne 1993, Rdnr. 147; Walder ZStW 1983, 862, 867; Lisken ZRP 1994, 264, 268; Fischer/Maul NStZ 1992, 7,10. Ähnlich Rogall ZStW 1991, 907, 945.
[47] Walder ZStW 1983, 862.
[48] BVerfG NJW 1990, 701, 702.
[49] BVerfG NStZ 1982, 430.
[50] Vgl. BVerfG NJW 1994, 1577, 1590, wo Sommer in seiner abweichenden Meinung bereits die Eröffnung eines Ermittlungsverfahrens als "grundrechtsrelevant" bezeichnet.
[51] Nelles/Velten NStZ 1994, 366, 369.
[52] Nelles/Velten NStZ 1994, 366, 369.
[53] Diesen Aspekt betonen Nelles/Velten NStZ 1994, 366, 369.

Aufnahme von Ermittlungen ist häufig eine Meldung wert, die möglicherweise tief in die Persönlichkeitsrechte Betroffener eingreift.

6.2.1.1.3 Ermittlungen zur Klärung der Verdachtslage

Im Regelfall prüft die Staatsanwaltschaft ohne weitere Abklärung anhand des Sachverhalts, der z.B. in der Strafanzeige enthalten ist. Probleme treten jedoch auf, wenn die Sachverhaltsschilderung nicht ausreicht, um zu entscheiden, ob ein Anfangsverdacht vorliegt oder nicht. In dieser Situation stellt sich die Frage, ob die Staatsanwaltschaft berechtigt ist, zur Vorbereitung der Entscheidung über das Bestehen zureichender tatsächlicher Anhaltspunkte Informationserhebungen - häufig begrifflich ungenau als "Vorermittlungen" bezeichnet - durchzuführen bzw. die Polizei mit solchen Abklärungen zu beauftragen.

Die Strafprozessordnung enthält weder ein ausdrückliches Verbot noch eine explizite Erlaubnis für Aktivitäten der Strafverfolgungsbehörden im Vorfeld des Anfangsverdachts. Allerdings liegt es nahe, aus der Verdachtsschwelle des § 152 Abs. 2 StPO den Schluss zu ziehen, dass Ermittlungen unterhalb dieser Schwelle nicht zugelassen sein sollen. Andererseits sieht die Strafprozessordnung in § 159 StPO vor, dass die Staatsanwaltschaft von den Polizei- und Gemeindebehörden sofort zu informieren ist, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass eine Person eines nicht natürlichen Todes gestorben ist oder ein unbekannter Leichnam gefunden wird. Nach § 159 Abs. 2 StPO ist zur Bestattung in diesen Fällen die schriftliche Genehmigung der Staatsanwaltschaft erforderlich. Ob in jedem dieser sog. Todesermittlungsverfahren die Voraussetzungen eines Anfangsverdachts erfüllt wären, dürfte mehr als zweifelhaft sein. Demnach sind Ermittlungen ohne Anfangsverdacht jedenfalls nicht völlig systemfremd.[54]

Für solche Maßnahmen besteht auch ein anerkennenswertes Bedürfnis. Bereits die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens ist ein belastender Akt, der insbesondere bei Personen des öffentlichen Lebens zu erheblichen Beeinträchtigungen führen kann, die sich vor allem aus der Medienberichterstattung ergeben.[55] Es entspricht daher dem rechtsstaatlichen Anliegen eines weitgehenden Persönlichkeitsschutzes, dass Vorwürfe noch vor der förmlichen Einleitung eines Verfahrens geklärt werden können, wenn die Voraussetzungen eines Anfangsverdachts nicht sicher gegeben sind.

Versagt man den Strafverfolgungsbehörden in dieser Situation den Weg in das Vorfeld und zwingt sie zur Entscheidung auf ungenügender Tatsachenbasis ist die Folge absehbar: Im Zweifel würde der Beurteilungsspielraum dazu genutzt, den Anfangsverdacht anzunehmen und die Klärung der Verdachtslage dem Ermittlungsverfahren vorzubehalten. Damit dürfte den Interessen Betroffener kaum mehr gedient sein. Die prinzipielle Ablehnung jeder Informationsbeschaffung im Vorfeld ist zudem mit dem Gedanken des Legalitätsprinzips und der Stellung der Staatsanwaltschaft nur schwer vereinbar. Sie birgt die Gefahr, dass schwere Straftaten nicht verfolgt werden können, nur weil die Informationsbasis in der Strafanzeige zunächst nicht ausreichend war. Hierin liegt ein Element der Willkür, des Zufalls, dem nicht unnötig Raum gegeben werden darf.[56]

---

[54] So auch Keller/Griesbaum NStZ 1990, 416, 417; Rogall ZStW 1991, 907, 945.
[55] Kühne 1993, Rdnr. 145 spricht in ähnlichem Zusammenhang von "Stigmatisierungswirkung".
[56] Keller/Griesbaum NStZ 1990, 416, 417; ähnlich auch Fincke ZStW 1983, 918, 928.

Man wird daher aus der Prüfungsverpflichtung in § 152 Abs. 2 StPO selbst die Berechtigung der Staatsanwaltschaft herleiten müssen, Fragen im Zusammenhang mit einem Anfangsverdacht zu prüfen und zur Vorbereitung der Entscheidung in engen Grenzen Informationen zu erheben und auszuwerten.[57]

Diese Phase wird häufig als "Vorermittlungsverfahren" oder als "Informationsverfahren" bezeichnet. Vorzugswürdig ist jedoch der Begriff des Prüfungsverfahrens,[58] weil er Kern und Ziel der staatsanwaltschaftlichen Tätigkeit in diesem Stadium - die Prüfung, ob ein Anfangsverdacht besteht - deutlich beschreibt und die Verwechselungsgefahr mit dem eigentlichen Ermittlungsverfahren und den polizeilichen Vorfeldermittlungen geringer ist.

6.2.1.1.4 Entscheidung über den Anfangsverdacht

Bei vorliegendem Anfangsverdacht haben die Strafverfolgungsbehörden die Ermittlungen aufzunehmen und den Sachverhalt aufzuklären. Liegen die Voraussetzungen des § 152 Abs. 2 StPO nicht vor, hat die Staatsanwaltschaft die Aufnahme von Ermittlungen abzulehnen. Die genannten Fallkonstellationen sind in der Registrierung bei den Staatsanwaltschaften gleich zu behandeln. Vorgänge, in denen die Frage des Anfangsverdachts geprüft wurde, sind in das Js-Register einzutragen. Das gilt insbesondere auch für Prüfungsverfahren. In diesem wichtigsten staatsanwaltschaftlichen Register werden nach den Vorschriften der Aktenordnung keine Ermittlungsverfahren, sondern Strafanzeigen und die darin genannten Personen erfasst. Ein staatsanwaltschaftliches Aktenzeichen mit dem Zusatz "Js" lässt demnach keinen sicheren Schluss auf das Bestehen eines Anfangsverdachts zu.

Der Rechtsschutz spielt in diesem frühen Ermittlungsstadium noch keine Rolle. Insbesondere sind die Entscheidungen der Strafverfolgungsbehörden im Rahmen des § 152 Abs. 2 StPO nicht anfechtbar. Das Bundesverfassungsgericht hat die Tatsache, dass das Verfahrensrecht gegen Maßnahmen der Staatsanwaltschaft während des Ermittlungsverfahrens im Grundsatz keinen Rechtsschutz zur Verfügung stellt, unter Hinweis auf den vorbereitenden Charakter der Ermittlungsphase und die Rechtsschutzmöglichkeiten im späteren gerichtlichen Verfahren zu Recht als vereinbar mit der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG angesehen.[59] Die nicht vertretbare Annahme eines Anfangsverdachts kann jedoch zu Amtshaftungsansprüchen führen.[60]

---

[57] Keller/Griesbaum NStZ 1990, 416, 417; LG Offenburg NStZ 1993, 506.

[58] Ähnlich Karlsruher Kommentar/Wache § 158 Rdnr. 1 (Überprüfungsverfahren).

[59] BVerfG NStZ 1984, 228. Vgl. auch BVerfG NJW 1994, 573 und BVerfG NJW 1994, 3219 (Kein Rechtsschutz gegen Versagung der Akteneinsicht durch die Staatsanwaltschaft); BVerfGE 51, 176 (Kein Rechtsschutz gegen die Annahme eines besonderen öffentlichen Interesses an der Strafverfolgung im Sinne des § 232 Abs. 1 Satz 1 StGB); OLG Hamm NStZ 1995, 412 (Kein Rechtsschutz gegen Fragebogenaktion der Polizei und Presseerklärung der Staatsanwaltschaft); OLG Karlsruhe MDR 1994, 823 (Kein Rechtsschutz gegen Tatsachenbehauptung in einer Anklageschrift).

[60] BGHZ 20, 178 = NJW 1956, 1028; BGH NStZ 1988, 510 = NJW 1989, 96.

6.2.1.2 Ermittlungen durch die Staatsanwaltschaft

6.2.1.2.1 Beschuldigtenvernehmung

Die Regelungen über Beschuldigtenvernehmungen in der Strafprozessordnung sind unübersichtlich. Die wichtigsten Vorschriften bilden einen eigenen Abschnitt (§§ 133 bis 136a StPO). Ergänzende Bestimmungen gibt es über die Vernehmung vor dem Abschluss der Ermittlungen (§ 163a StPO) sowie über die Protokollierung von Untersuchungshandlungen und Anwesenheitsrechte bei richterlichen Vernehmungen (§ 168a bis 168c StPO).

Ausgangspunkt aller weiteren Überlegungen muss die Frage sein, wer als Beschuldigter zu vernehmen ist.

Der Beschuldigtenbegriff ist in der Strafprozessordnung nicht ausdrücklich definiert. In der gesetzlichen Definition des "Angeschuldigten" und des "Angeklagten" (§ 157 StPO) wird er vorausgesetzt, aber nicht erläutert. Zudem wird der Beschuldigtenbegriff in der Praxis in zwei Bedeutungen verwendet: Zum einen bezeichnet er die Personen, gegen die sich ein Ermittlungsverfahren richtet. Zum anderen dient er als Oberbegriff für die von einem Ermittlungs- oder Strafverfahren Betroffenen, umfasst also auch die Bezeichnungen "Angeschuldigter" und "Angeklagter". Im Folgenden wird er nur in der erstgenannten Bedeutung verwendet.

Voraussetzung für das Entstehen einer Beschuldigtenstellung ist, dass ein Strafverfolgungsorgan gegen eine Person durch eine Maßnahme tätig wird, die erkennbar darauf abzielt, wegen des Verdachts einer strafbaren Handlung vorzugehen.[61] Diese Definition hat der Gesetzgeber selbst in § 397 Abs. 1 AO gewählt, um den Beginn des Steuerstrafverfahrens festzulegen. Ihre Merkmale sind jedoch auch zur Verwendung im allgemeinen Strafverfahren geeignet.[62]

Fähig zur Begründung einer Beschuldigtenstellung sind nur Angehörige der Strafverfolgungsbehörden, keine Privaten oder andere Behörden. Die private Strafanzeige führt erst dann zur Beschuldigteneigenschaft, wenn die Staatsanwaltschaft oder die Polizei einen Anfangsverdacht im Sinne des § 152 Abs. 2 StPO angenommen haben. Dagegen begründet die polizeiliche Strafanzeige die Beschuldigtenstellung unmittelbar, auch wenn sie sich als unbegründet erweist.

Als Maßnahmen, die eine Beschuldigtenstellung entstehen lassen, kommen alle Handlungen in Betracht, aus denen der Verfolgungswille deutlich wird. Beispiele sind die ausdrückliche Einleitung eines Ermittlungsverfahrens gegen eine bestimmte Person oder die Durchführung von Ermittlungshandlungen, die nur bei Beschuldigten zulässig sind, z.B. Durchsuchungen nach § 102 StPO, die vorläufige Festnahme etc.

Ziel der Maßnahmen muss die Klärung eines Straftatverdachts, also letztlich die Strafverfolgung sein. Maßnahmen mit anderen Zielsetzungen - z.B. präventive Eingriffe des Polizeirechts etc. - genügen nicht.

---

[61] Vgl. BGHSt 10, 8, 12; Eisenberg 1993, Rdnr. 5. m.w.N.; Kleinknecht/Meyer-Goßner Einl. Rdnr. 76, § 160 Rdnr. 6.

[62] Für eine entsprechende Heranziehung des Rechtsgedankens des § 397 Abs. 1 AO auch Beulke StV 1990, 160, 181.

Das tatsächliche Bestehen eines Anfangsverdachts ist nicht Voraussetzung für die Beschuldigteneigenschaft.[63] Auch Personen, die objektiv unverdächtig sind, gegen die aber z.B. durch eine Personenverwechselung Strafverfolgungsmaßnahmen getroffen wurden, sind Beschuldigte geworden. Jede Person, gegen die ein Anfangsverdacht angenommen wurde, hat bereits durch die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens die Beschuldigtenstellung erlangt.

Aus der Sicht Betroffener ist die Zuerkennung der Beschuldigtenstellung ein zwiespältiger Akt. Zum einen gibt es positive Aspekte: Sie schützt die Person, die Ziel der Ermittlungen ist, durch die Gewährung rechtstaatlicher Schutzrechte. Von besonderer Bedeutung ist das Schweigerecht des Beschuldigten, der sich in keiner Phase des Verfahrens zur Sache äußern muss. Der Grundsatz, dass niemand im Strafverfahren gegen sich selbst auszusagen braucht, gehört zu den anerkannten Prinzipien des Strafprozesses und ist notwendiger Bestandteil eines fairen Verfahrens. Er ist Ausdruck der Achtung vor der Menschenwürde.[64] Das Schweigerecht - gelegentlich auch als "nemo-tenetur"- Grundsatz bezeichnet[65] - wird in unserer Rechtsordnung vorausgesetzt; es ist ausdrücklich weder im Grundgesetz noch in der StPO geregelt. Es findet sich jedoch in Artikel 14 Abs. 3 g des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte vom 19. Dezember 1966.[66] Zudem ergibt sich das Recht, keine Aussage zu machen, aus der in § 136 Abs. 1 Satz 2 StPO vorgeschriebenen Belehrung. Die Schutzfunktion der Beschuldigtenstellung geht indessen über die Zuerkennung des Schweigerechts hinaus: So hat der Beschuldigte Anwesenheitsrechte, er darf sich des Beistands eines Verteidigers bedienen, durch dessen Vermittlung Akteneinsicht nehmen und in jeder Lage des Verfahrens Beweisanträge stellen.

Zum anderen führen die Bedingungen der modernen Mediengesellschaft auch zu negativen Aspekten: In der Öffentlichkeit wird die Beschuldigteneigenschaft heute als Makel empfunden, der Anlass zur Diskriminierung gibt. Diese Sichtweise wird der Rechtslage nicht gerecht. Das Gesetz lässt die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens schon bei bloßem Anfangsverdacht zu, stellt also keine hohen Anforderungen. In der Mehrzahl der Fälle bestätigt sich der Tatverdacht später nicht. Solange die Medien jedoch bereits die Aufnahme von Ermittlungen als Ereignis melden, wird der Hinweis auf den Schutzzweck der Beschuldigtenstellung Betroffene kaum trösten.

Zur richterlichen Vernehmung muss der Beschuldigte schriftlich geladen werden (§ 133 StPO). Gleiches gilt für die Beschuldigtenvernehmung vor der Staatsanwaltschaft (§163a Abs. 3 Satz 2 StPO). Für die Ladung zur polizeilichen Vernehmung ist die Form nicht gesetzlich festgelegt.

Erscheinenspflicht besteht nur beim Gericht und bei der Staatsanwaltschaft, nicht bei der Vorladung zur Beschuldigtenvernehmung durch die Polizei. Kommt der Beschuldigte einer richterlichen oder staatsanwaltschaftlichen Ladung, in der die Vorführung im Falle des Ausbleibens angedroht war (§ 133 Abs. 2 StPO), unentschuldigt nicht nach, kann ein richterlicher Vorführungsbefehl erlassen werden (§ 134 Abs. 2 StPO).

---

[63] Fincke ZStW 1983, 918, 919.
[64] BVerfGE 56, 37, 43; BVerfG StV 1995, 505 = NStZ 1995, 555; BGHSt 14, 358, 362; BGHSt 38, 214, 220 m.w.N.
[65] Nach dem Rechtsgrundsatz "Nemo tenetur seipsum accusare" ("Niemand ist verpflichtet, sich selbst zu bezichtigen"). Vgl. eingehend M. Nothhelfer, Die Freiheit vom Selbstbezichtigungszwang, 1989.
[66] BGBl 1973 II 1533.

Der sofortige Erlass eines Vorführungsbefehls ist zulässig, wenn Gründe vorliegen, die den Erlass eines Haftbefehls rechtfertigen würden (§ 134 Abs. 1 StPO).

Die Vernehmung zur Person dient der Identitätsfeststellung. Eine ausdrückliche Verpflichtung des Beschuldigten, Angaben zur Person zu machen, ist in der StPO nicht enthalten. Allerdings handelt ordnungswidrig, wer gegenüber einem zuständigen Amtsträger folgende Angaben verweigert oder unrichtige Angaben macht (§ 111 OWiG): Vor-, Familien- oder Geburtsname, Ort und Tag der Geburt, Familienstand, Beruf, Wohnort, Wohnung oder Staatsangehörigkeit. Aus dieser Vorschrift leitet die Rechtsprechung und die überwiegende Meinung in der Literatur eine Rechtspflicht zur Personalienangabe ab.[67] In Ausnahmefällen kann die Pflicht zu Identitätsangaben in Kollision geraten mit dem Schweigerecht des Beschuldigten. Angesichts der rechtsstaatlichen Bedeutung der Selbstbelastungsfreiheit geht diese in Konfliktfällen vor.[68]

Jede Beschuldigtenvernehmung hat mit einer Reihe von gesetzlich vorgeschriebenen Mitteilungen und Belehrungen zu beginnen:

Dem Beschuldigten ist mitzuteilen, welcher Tatvorwurf erhoben wird und welche Strafvorschriften in Betracht kommen (§ 136 Abs. 1 Satz 1 StPO). Im Rahmen einer polizeilichen Vernehmung genügt die Mitteilung der Tat (§ 163a Abs. 4 Satz 1 StPO). Ein Verstoß gegen die Mitteilungspflicht zieht kein Verwertungsverbot nach sich, wenn die Übrigen Belehrungen korrekt erteilt wurden. Möglicherweise kann die falsche Unterrichtung über den Tatvorwurf als Täuschungshandlung anzusehen sein (§ 136a StPO).

Ferner ist darauf hinzuweisen, dass er nicht verpflichtet ist, sich zu der Beschuldigung zu äußern (§ 136 Abs. 1 Satz 2 StPO). Nach heute einhelliger Ansicht kommt der Belehrung über das Schweigerecht so große rechtsstaatliche Bedeutung zu, dass von einem Beweisverwertungsverbot auszugehen ist, wenn diese Belehrungspflicht verletzt wurde.[69] Die Aussage darf jedoch verwertet werden, wenn der Beschuldigte sein Schweigerecht bei Beginn der Vernehmung gekannt hat; in diesem Fall hat der Bundesgerichtshof eine geringere Schutzbedürftigkeit angenommen.[70] Eine weitere Ausnahme von dem Verwertungsverbot gilt für den Fall, dass der Angeklagte einer Verwertung ausdrücklich zustimmt oder ihr nicht widerspricht; zusätzliche Voraussetzung ist in dieser Situation, dass der Angeklagte entweder im Beistand eines Verteidigers ist oder ausdrücklich darüber belehrt wurde, dass er der Verwertung der Aussage widersprechen kann.[71]

Ein Verwertungsverbot besteht auch, wenn ein Beschuldigter aufgrund seines geistig-seelischen Zustandes nicht in der Lage ist, den Hinweis auf seine Aussagefreiheit

---

[67] BGHSt 21, 334, 364; BGHSt 25, 13, 17; Kleinknecht/Meyer-Goßner § 136 Rdnr. 5 m.w.N.; a.A. Eisenberg 1993, Rdnr. 39.
[68] Eisenberg 1993, Rdnr. 40 m.w.N.
[69] So jetzt auch BGHSt 38, 214 = NJW 1992, 1463 m.w.N. (gegen BGHSt 31, 395); OLG Celle NStZ 1991, 403; vgl. Löwe/Rosenberg/Hanack § 136 Rdnr. 54; Löwe/Rosenberg/Rieß § 163a Rdnr. 122; Kleinknecht/Meyer-Goßner § 136 Rdnr. 20; Ransiek StV 1994, 343; Kiehl NJW 1993, 501; zur Reichweite des Verwertungsverbots vgl. BayObLG NJW 1994, 1296 = NStZ 1994, 250 und LG Bad Kreuznach StV 1994, 293; zur Anwendung auf "Altfälle" vgl. OLG Celle NJW 1993, 545.
[70] BGHSt 38, 214, 224 = NJW 1992, 1463, 1465.
[71] BGHSt 38, 214, 226 = NJW 1992, 1463, 1466.

zu verstehen und die Verteidigung in der Hauptverhandlung bis zum Schluss der Beweisaufnahme der Verwertung widerspricht.[72]

Er ist über sein Recht zu informieren, jederzeit einen **Verteidiger** zu befragen (§ 136 Abs. 1 Satz 2 StPO). Aus diesem Befragungsrecht ergibt sich jedoch keine unbedingte Verpflichtung, die Anwesenheit des Verteidigers zuzulassen. Der Verteidiger des Beschuldigten hat ein **Anwesenheitsrecht** bei richterlichen (§ 168c Abs. 1 StPO) und staatsanwaltschaftlichen Vernehmungen (§ 163a Abs. 3 i.V.m. § 168c Abs. 1 StPO). Über die Vernehmungstermine ist die Verteidigung zu informieren, wenn der Ermittlungserfolg hierdurch nicht gefährdet wird (§ 168c Abs. 5 Satz 2, § 163a Abs. 3 Satz 2 StPO). Bei polizeilichen Beschuldigtenvernehmungen besteht dagegen kein Recht auf Anwesenheit.[73] Allerdings muss auch die Polizei dem Beschuldigten auf Verlangen gestatten, einen Verteidiger zu befragen; das fehlende Anwesenheitsrecht beseitigt das Befragungsrecht nicht.[74] Die Gestattung der Anwesenheit des Verteidigers bei einer polizeilichen Vernehmung auf Wunsch des Beschuldigten ist rechtlich zulässig.[75] In der Praxis ist dieser Wunsch häufig mit der Erklärung verbunden, dass im Falle der Ablehnung vom Schweigerecht Gebrauch gemacht werden wird. Da die Verteidigeranwesenheit eine Abweichung von der gesetzlich vorgesehenen Vernehmungsstruktur bedeutet, empfiehlt es sich, vor der Entscheidung mit der Staatsanwaltschaft Kontakt aufzunehmen. Möglicherweise ist diese Situation Anlass, einer staatsanwaltschaftlichen Vernehmung den Vorzug zu geben.

Im Falle des Belehrungsverstoßes über das Recht zur Verteidigerkonsultation entsteht nach herrschender Meinung kein Verwertungsverbot. Wird dem Beschuldigten jedoch trotz Belehrung die gewünschte Befragung seines gewählten Verteidigers verwehrt, sind seine Angaben unverwertbar.[76]

Schließlich ist darüber zu belehren, dass der Beschuldigte bestimmte Beweiserhebungen zu seiner Entlastung beantragen darf (§ 136 Abs. 1 Satz 3 StPO). Auch in diesem Fall führt ein Belehrungsverstoß nicht zur Unverwertbarkeit.

Die Vernehmung zur Sache bildet das Kernstück der Vernehmung. Trotzdem finden sich in der StPO keine eingehenden Regelungen zu diesem Bereich.[77] Festgelegt ist nur, dass dem Beschuldigten Gelegenheit zu geben ist, die gegen ihn vorliegenden Verdachtsgründe zu beseitigen und zu seinen Gunsten sprechende Tatsachen vorzutragen (§ 136 Abs. 2 StPO). Zudem sollen bei der ersten Vernehmung die persönlichen Verhältnisse ermittelt werden (§ 136 Abs. 3 StPO). Diese Pflicht besteht jedoch nur, soweit die Schwere des Tatvorwurfs und die Stärke des Tatverdachts diesen Eingriff in die Privatsphäre rechtfertigen können.[78]

Für Untersuchungshandlungen des Gerichts ist vorgeschrieben, dass ein Protokoll durch einen Urkundsbeamten der Geschäftsstelle aufzunehmen ist (§ 168 Satz 1 StPO). Der Richter kann auf die Zuziehung eines Protokollführers verzichten (§ 168

[72] BGHSt 39, 349 = NJW 1994, 333.
[73] Kleinknecht/Meyer-Goßner § 163 Rdnr. 16.
[74] BGHSt 38, 372; Benfer 1990, Kap. 11 Rdnr. 14.
[75] Kleinknecht/Meyer-Goßner § 163 Rdnr. 16.
[76] BGHSt 38, 372.
[77] Zu Fragen der Vernehmungstechnik vgl. eingehend Eisenberg 1993, Rdnr. 80 ff.
[78] Kleinknecht/Meyer-Goßner § 136 Rdnr. 16.

Satz 2 StPO). Zudem finden sich gesetzliche Vorgaben für den notwendigen Inhalt des Protokolls sowie Unterschrifts- und Genehmigungserfordernisse (§ 168a StPO). Die Staatsanwaltschaft ist verpflichtet, die Ergebnisse ihrer Untersuchungshandlungen aktenkundig zu machen (§ 168b Abs. 1 StPO). Über Vernehmungen soll ein Protokoll entsprechend den Vorschriften für richterliche Untersuchungshandlungen gefertigt werden, sofern dies ohne erhebliche Verzögerungen der Ermittlungen möglich ist (§ 168b Abs. 2 StPO). Für Ermittlungshandlungen der Polizei fehlen gesetzliche Regelungen zur Protokollierung. Es besteht jedoch Einigkeit darüber, dass in der Regel eine Niederschrift zu fertigen ist.[79] Die Vorschriften über die Staatsanwaltschaft gelten also entsprechend.[80]

Ein häufiges Problem in der Praxis ist die Aushändigung von Vernehmungsniederschriften. Eine gesetzliche Regelung gibt es nicht. Allerdings berührt die Aushändigung von Kopien oder Durchschriften von Vernehmungsprotokollen den Anwendungsbereich der Vorschriften über das Akteneinsichtsrecht (§ 147 StPO). Die Erteilung von Abschriften etc. ist ein Unterfall der Akteneinsicht.[81] Da Vernehmungsniederschriften zwingend zu den Akten genommen werden müssen, kann es nicht auf eine tatsächliche Verbindung mit der Ermittlungsakte ankommen. Sie sind bereits nach ihrer Entstehung und unabhängig von ihrer konkreten Aufbewahrung als Aktenbestandteile anzusehen. Wichtigste Konsequenz aus diesem Umstand ist die alleinige Entscheidungskompetenz der Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren (§ 147 Abs. 5 StPO). Die Herausgabe von Abschriften durch die Polizei ist daher nur mit staatsanwaltschaftlicher Genehmigung zulässig.

Grundsätzlich bestehen bei einer Beschuldigtenvernehmung jedoch keine Bedenken gegen die Aushändigung, wenn der Untersuchungszweck nicht gefährdet wird.[82] Hierbei ist insbesondere zu beachten, dass die Staatsanwaltschaft der Verteidigung die Einsicht in die Niederschriften über Beschuldigtenvernehmungen selbst dann nicht verwehren darf, wenn sie die Akteneinsicht ablehnt (§ 147 Abs. 3 StPO). Die Aushändigung einer Abschrift etc. ist in den Akten festzuhalten. Zudem sollte darauf geachtet werden, dass die Schriftstücke deutlich als Kopien gekennzeichnet sind. Im Fall einer unberechtigten Verwendung darf nicht der Eindruck entstehen, sie würden aus dem Gewahrsam der Strafverfolgungsbehörden stammen.

In unserem Rechtsstaat kommt der Strafrechtspflege großes Gewicht zu. Das Bundesverfassungsgericht betont in ständiger Rechtsprechung die "unabweisbaren Bedürfnisse einer wirksamen Strafverfolgung und Verbrechensbekämpfung" sowie das "öffentliche Interesse an einer möglichst vollständigen Wahrheitsermittlung im Strafverfahren" und die Bedeutung der wirksamen Aufklärung gerade schwerer Straftaten "als einen wesentlichen Auftrag eines rechtsstaatlichen Gemeinwesens".[83] Allerdings muss sich die Rechtspflege an der "Idee der Gerechtigkeit" und "rechtsstaatlichen Garantien" ausrichten.[84] Es gibt daher "keine Wahrheitsermittlung um jeden Preis."[85]

---

[79] Eisenberg 1993, Rdnr. 110 m.w.N.
[80] Kleinknecht/Meyer-Goßner § 163a Rdnr. 31.
[81] Kleinknecht/Meyer-Goßner § 147 Rdnr. 6.
[82] Kleinknecht/Meyer-Goßner § 163a Rdnr. 32; vgl. die Anmerkung Arzt zu OLG Frankfurt JZ 1978, 168, 171.
[83] BVerfGE 80, 367, 375 = NJW 1990, 563, 564; BVerfGE 77, 65, 76 m.w.N.; BVerfGE 38, 312, 321; vgl. auch BGHSt 38, 214, 220 = NJW 1992, 1463, 1464 m.w.N.
[84] BVerfGE 80, 367, 375 = NJW 1990, 563, 564; so auch Ransiek StV 1994, 343, 346.
[85] BGHSt 14, 358, 365; BGHSt 38, 214, 220 = NJW 1992, 1463, 1464; BGHSt 38, 372, 374.

Die Achtung der Menschenwürde und die rechtsstaatliche Verpflichtung auf ein faires Verfahren zwingen demnach dazu, der Ermittlungstätigkeit Grenzen zu setzen. Eine der wichtigsten Grenzlinien ist das Verbot von Vernehmungsmethoden, welche die Aussagefreiheit des Beschuldigten z.B. durch Misshandlung, Ermüdung, körperliche Eingriffe, Verabreichung von Mitteln, Täuschung oder Zwang[86] unzulässig beeinträchtigen (§ 136a Abs. 1 und 2 StPO). Der Gesetzgeber hat die Bedeutung, die er diesem Verbot zumisst, eindrucksvoll durch ein vollständiges Verwertungsverbot für Informationen aus solchen Vernehmungen verdeutlicht (§ 136a Abs. 3 Satz 2 StPO). Auf die Frage, ob die Angaben wahr oder unwahr, richtig oder falsch sind, kommt es nicht an.[87]

Schon der Anwendungsbereich des § 136a StPO ist streitig: Von Wortlaut und Stellung im Gesetz her bezieht sich die Norm nur auf Vernehmungen. Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts konkretisiert § 136a StPO jedoch "das verfassungsrechtliche Gebot, auch im Strafverfahren die Menschenwürde des Vernommenen zu achten"; die Bestimmung schützt die Freiheit zur Willensentschließung und Willensbetätigung.[88] Sie ist demnach eine Ausprägung des allgemeinen Grundsatzes, dass die Wahrheit im Strafverfahren nur mit rechtsstaatlichen Mitteln erforscht werden darf.[89] Diese umfassende Schutzrichtung spricht gegen eine auf Vernehmungssituationen beschränkte Anwendbarkeit und für eine weite Auslegung. Andererseits besteht keine Notwendigkeit, den Wortlaut der Norm zu überdehnen; die rechtsstaatlichen Grundsätze gelten von Verfassungs wegen und unabhängig von § 136a StPO. Daher besteht auch kein zwingendes Bedürfnis für eine entsprechende Anwendung dieser Vorschrift.[90]

Die in der Praxis wichtigste Alternative des § 136a StPO ist die Täuschung. Welche Anforderungen an dieses Merkmal zu stellen sind, ist umstritten. Nach Auffassung des Bundesgerichtshofes setzt die Täuschung eine bewusste Irreführung voraus; das fahrlässige Herbeiführen eines Irrtums genügt nicht.[91] § 136a StPO soll auch keine Verpflichtung begründen, Fehlvorstellungen des Vernommenen zu verhindern oder aufzuklären; der Vernehmende darf einen solchen Irrtum nach Ansicht des Bundesgerichtshofes nicht verstärken, ausweiten oder vertiefen, wohl aber ausnutzen.[92]

Die Gegenmeinung betont den Schutzzweck des Täuschungsverbots und lässt auch fahrlässige Handlungen genügen, wenn sie die Aussagefreiheit beeinträchtigen.[93] Letztlich dürfte es sich um eine Frage des Einzelfalles und seiner konkreten Umstände handeln; abstrakt-generelle Formeln sind wenig hilfreich.

Der Verständigung zwischen Gericht, Staatsanwaltschaft und Polizei sowie der Verteidigung über Ablauf und Ergebnis eines Strafverfahrens kommt insbesondere in Betäubungsmittelsachen große praktische Bedeutung zu. Häufig beginnen die Vor-

---

[86] Vgl. hierzu LG Bremen StV 1995, 515 (vorläufige polizeiliche Festnahme eines Zeugen für eine Zeugenvernehmung, die erst nach einem Tag in eine Beschuldigtenvernehmung überging.).
[87] Eisenberg 1993, Rdnr. 125 m.w.N.
[88] BVerfG NStZ 1984, 82. Vgl. Körner § 31 Rdnr. 140; Kleinknecht/Meyer-Goßner § 136a Rdnr. 1.
[89] Karlsruher Kommentar/Boujong § 136a Rdnr. 1; Kleinknecht/Meyer-Goßner § 136a Rdnr. 1.
[90] A.A. BGHSt 34, 362, 363.
[91] BGHSt 31, 395, 400; BGHSt 35, 328, 329; BGH StV 1989, 515 mit ablehnender Anmerkung Achenbach; Kleinknecht/Meyer-Goßner § 136a Rdnr. 13.
[92] BGH StV 1988, 419, 421 mit im Ergebnis ablehnender Anmerkung Günther; BGHSt 40, 66, 72 = NJW 1994, 1807 mit ablehnender Anmerkung Achenbach/Perschke StV 1994, 577.
[93] Eisenberg 1993, Rdnr. 155 m.w.N.; Ransiek StV 1994, 343, 345; Beulke StV 1990, 180, 182.

gespräche bereits im Ermittlungsverfahren[94] und im Rahmen der Beschuldigtenvernehmung, die Gelegenheit zur Weichenstellung im Vorfeld der Anklageerhebung bietet. Obwohl einige Stimmen in der Literatur schwerwiegende rechtsstaatliche Bedenken gegen die Zulässigkeit von Absprachen erheben,[95] lässt die höchstrichterliche Rechtsprechung[96] einschließlich des Bundesverfassungsgerichts[97] und die überwiegende Literatur[98] die informelle Verständigung allerdings mit erheblichen Einschränkungen zu: So ist insbesondere ein strafprozessualer Vergleich, der "Handel mit der Gerechtigkeit" nicht zulässig; wohl aber die Verständigung zwischen Gericht und Verfahrensbeteiligten über Stand und Aussichten der Verhandlung.[99] Das Gericht darf eine "sachgerechte Antragstellung" anregen und den Verfahrensablauf besprechen; die "Festlegung einer zu verhängenden Strafe oder deren Aussetzung zur Bewährung" sowie "die Art und Weise des Strafvollzugs" scheiden dagegen aus. Verständigungsgespräche können auch außerhalb der Hauptverhandlung geführt werden;[100] hierüber müssen jedoch alle Verfahrensbeteiligten unterrichtet werden.[101]

Hält die Staatsanwaltschaft eine im Rahmen einer Verständigung gegebene Zusage - z.B. Einstellung nach § 154 StPO bei Rücknahme eines Rechtsmittels des Angeklagten in anderer Sache - nicht ein, entsteht kein Verfahrenshindernis; dieses Vorgehen stellt jedoch einen wesentlichen Strafmilderungsgrund dar.[102] Ob die Grenzen für die Verständigung in der Praxis immer beachtet werden, erscheint fraglich.[103]

Werden Beschuldigte im Rahmen von Vernehmungen durch ein gesetzlich nicht vorgesehenes Vorteilsversprechen oder durch Täuschung zu einem Geständnis gedrängt, beeinträchtigt dies ihre Freiheit der Willensentschließung und Willensbetätigung; die Angaben sind wegen des Verstoßes gegen § 136a StPO unverwertbar.[104]

Auch der Gnadenweg bietet Möglichkeiten, Verurteilten Vorteile rechtlicher und tatsächlicher Art zu gewähren. Gelegentlich werden daher - insbesondere im Rahmen von Absprachen - o.ä. Hinweise auf die Möglichkeit eines Gnadenerweises gegeben. Hiergegen bestehen bereits im Ansatz durchgreifende Bedenken: Das Gnadenrecht hat nicht den Sinn, den Handlungsspielraum der Strafverfolgungsbehörden zu erweitern. Es dient der Berücksichtigung außergewöhnlicher Umstände, die sich im gerichtlichen Verfahren nicht auswirken konnten; Gnadengründe können daher, von wenigen Ausnahmefällen abgesehen, erst nach Rechtskraft des Strafverfahrens entstehen.[105]

---

[94] Vgl. hierzu Landau DRiZ 1995, 132.
[95] Wagner/Rönnau GA 1990, 387, die einen begründeten Gesetzentwurf für ein "einvernehmliches Verfahren" vorlegen; Weigend JZ 1990, 774; Schünemann NJW 1989, 1895; vgl. auch Hamm ZRP 1990, 337.
[96] BGHSt 38, 102 = NJW 1992, 519 = NStZ 1992, 139; BGH NStZ 1991, 346; BGHSt 37, 10; BGHSt 37, 211 = NJW 1989, 2270. Ausführlich zur Rechtsprechung Zschockelt NStZ 1991, 305.
[97] BVerfG NStZ 1987, 419.
[98] Böttcher/Dahs/Widmaier NStZ 1993, 375 m.w.N. und unter Hinweis auf die von den Generalstaatsanwälten erlassenen "Richtlinien für Absprachen im Strafverfahren" (vgl. StV 1993, 280); Kintzi DRiZ 1992, 245; Rex DRiZ 1991, 31; Schmidt-Hieber NJW 1990, 1884; Gatzweiler NJW 1989, 1903.
[99] BVerfG NStZ 1987, 419.
[100] BGHSt 37, 211, 214 = NJW 1989, 2270, 2271.
[101] BGHSt 38, 102 = NJW 1992, 519 = NStZ 1992, 139.
[102] BGHSt 37, 10; vgl. auch Weiler GA 1994, 561, 574.
[103] So auch Kühne 1993, Rdnr. 421.3.
[104] So BVerfG NStZ 1987, 419; vgl. auch BVerfG NStZ 1984, 82; Hamm ZRP 1990, 337, 342.
[105] Vgl. hierzu J. G. Schätzler, Handbuch des Gnadenrechts, 2. Aufl. 1992, 87 ff.

Aus diesem Grund sind alle Äußerungen zum Gnadenrecht im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens, aber auch in der Hauptverhandlung, verfehlt. Sie führen zu Unklarheiten und dem Entstehen unberechtigter Erwartungen. Werden sie bewusst eingesetzt, so sind sie als unzulässige Vorteilsversprechen und Täuschung im Sinne des § 136a StPO anzusehen.

6.2.1.2.2 Zeugenvernehmung

Als Zeuge ist jede Person anzusehen, die "eine persönliche Wahrnehmung über einen in der Vergangenheit liegenden Vorgang bekunden soll" und nicht durch eine andere Verfahrensrolle von der Zeugenstellung ausgeschlossen ist.[106] Ob sie tatsächlich verfahrensdienliche Angaben machen kann, ist für die Einordnung als Zeuge nicht relevant. Auch die Person, die keine verfahrensrelevanten Beobachtungen gemacht hat, fällt in die Zeugengruppe.

Die "persönliche Wahrnehmung" des Zeugen muss keinen unmittelbaren Bezug zum Verfahrensgegenstand haben; auch die Aussage über Informationen, die dem Zeugen von einer anderen Person gegeben wurden, reicht aus. Aus der Begriffsbestimmung ergeben sich daher keine Bedenken gegen den sog. Zeugen vom Hörensagen.[107] In der Praxis ist dies insbesondere bedeutsam bei der Vernehmung von Verhörspersonen, die für eine Zeugenaussage nicht zur Verfügung stehende V-Personen oder Verdeckte Ermittler vernommen haben und deren Wissen in die Hauptverhandlung einführen.[108]

Beschuldigte können in keinem Stadium eines gegen sie gerichteten Verfahrens als Zeugen vernommen, also Beweismittel gegen sich selbst werden.[109] Dagegen ist eine Zeugenvernehmung zulässig in einem selbständigen Verfahren gegen Mitbeschuldigte, denn die prozessuale Rolleneinordnung der Beteiligten ist streng verfahrensgebunden. Dies gilt selbst dann, wenn das andere Verfahren denselben Lebensvorgang, dieselbe Straftat betrifft.[110] In ein und demselben Verfahren sind Wechsel nur in die Beschuldigtenrolle möglich. Wird z.B. gegen einen Zeugen eine Strafverfolgungsmaßnahme getroffen, erlangt dieser dadurch die Beschuldigtenstellung.

Die Strafverfolgungsbehörden sind verpflichtet, von der Zeugen- zur Beschuldigtenvernehmung überzugehen, wenn sich der Tatverdacht so verdichtet hat, dass die als Zeuge vernommene Person ernstlich als Täter der untersuchten Straftat in Betracht kommt.[111] Bezüglich des Übergangszeitpunkts besteht ein Beurteilungsspielraum. Wird über das Ziel der Vernehmung und die Verdachtslage getäuscht, kann ein Verstoß gegen § 136a StPO vorliegen, der zur Unverwertbarkeit der Aussage führt.
Der Zeuge ist verpflichtet zum Erscheinen, Aussagen und Schwören.[112] Hierbei handelt es sich um staatsbürgerliche Pflichten, welche die Strafprozessordnung voraus-

---

[106] BGHSt 22, 347, 348; vgl. auch RGSt 52, 289; Eisenberg 1993, Rdnr. 500.
[107] Kleinknecht/Meyer-Goßner Vorbem. § 48 Rdnr. 1 m.w.N.; Eisenberg 1993, Rdnr. 530; zur Zulässigkeit der Vernehmung eines Zeugen vom Hörensagen vgl. BVerfGE 57, 250, 292.
[108] Vgl. BVerfG NJW 1992, 168 (Verdeckter Ermittler); Rebmann NStZ 1982, 315; BGH NStZ 1991, 194; BGHSt 33, 178.
[109] BGHSt 10, 8, 10.
[110] Kleinknecht/Meyer-Goßner Vorbem. § 48 Rdnr. 22.
[111] BGHSt 37, 48, 49; BayObLG NStZ 1994, 250, 251; Beulke StV 1990, 180, 181.
[112] Kleinknecht/Meyer-Goßner Vorbem. § 48 Rdnr. 5.

setzt und näher bestimmt.[113] So besteht keine Erscheinenspflicht bei der Polizei (vgl. § 161a StPO). Die Befugnis zur Abnahme des Eides steht nur dem Richter zu (§ 161a Abs. 1 Satz 3 StPO). Grundsätzlich besteht keine Verpflichtung für Zeugen, sich auf ihre Aussagen vorzubereiten.[114]

Eine Ausnahme von diesem Grundsatz erkennt die herrschende Meinung in Rechtsprechung und Literatur jedoch an für Zeugen, die ihre Wahrnehmung in amtlicher Eigenschaft gemacht haben (z.B. Polizeibeamte, Staatsanwälte, Richter etc.).[115] Die Vorbereitungspflicht beschränkt sich jedoch auf die Unterlagen, welche bei der Behörde des Amtszeugen zugänglich sind.[116] Die Pflicht zur Vorbereitung einer Zeugenaussage zwingt demnach keinesfalls dazu, nur zu diesem Zweck besondere Aktenbestände - z.B. Zweitschriften aus Ermittlungsakten - zu führen.

Die Aussagepflicht des Zeugen ist durch eine Reihe von Regelungen begrenzt:

Ein Zeugnisverweigerungsrecht aus persönlichen Gründen haben Angehörige des Beschuldigten (§ 52 StPO) sowie bestimmte Gruppen von Berufsgeheimnisträgern (§ 53 StPO) und ihre Berufshelfer (§ 53a StPO).

Ein Auskunftsverweigerungsrecht steht einem Zeugen zu, der sich oder einen nahen Angehörigen durch die Beantwortung einer Frage der Gefahr der Verfolgung wegen einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit aussetzen würde (§ 55 StPO). Bloße Vermutungen oder denktheoretische Möglichkeiten reichen zur Begründung der Strafverfolgungsgefahr nicht aus.[117] Im Gegensatz zum Zeugnisverweigerungsrecht darf der Zeuge die Aussage nicht umfassend ablehnen, sondern nur in bezug auf einzelne Fragen. Unter Umständen kann jedoch die gesamte Aussage des Zeugen in so engem Zusammenhang mit einem möglichen strafbaren Verhalten stehen, dass alle relevanten Fragen zu Konflikten führen würden. In diesem Fall wird das Auskunftsverweigerungsrecht in der praktischen Wirkung einem Zeugnisverweigerungsrecht gleichgestellt; der Zeuge kann dann die Auskunft umfassend verweigern.[118]

Grenzen der Aussagepflicht ergeben sich zudem aus sonstigen Geheimhaltungspflichten, z.B. dem gerichtlichen Beratungsgeheimnis (§ 43 DRiG), dem Wahlgeheimnis (Art. 38 Abs. 1 GG) und dem Erfordernis einer Aussagegenehmigung für öffentlich Bedienstete (§ 54 StPO). Dieses Genehmigungserfordernis gilt auch für alle Personen, die nach dem Verpflichtungsgesetz[119] verpflichtet wurden.[120]

---

[113] BVerfGE 49, 280, 284 = NJW 1979, 32; Eisenberg 1993, Rdnr. 555.

[114] Kleinknecht/Meyer-Goßner § 69 Rdnr. 8 m.w.N. Die in diesem Zusammenhang häufig zitierte Entscheidung BGHSt 1, 4, 8 bezieht sich wohl nur auf die Verwendung von "Gedächtnisstützen" im Rahmen der Hauptverhandlung.

[115] Kleinknecht/Meyer-Goßner § 69 Rdnr. 8 m.w.N.; ablehnend Krehl NStZ 1991, 416.

[116] Kleinknecht/Meyer-Goßner § 69 Rdnr. 8.

[117] BGH MDR 1994, 929.

[118] BGHSt 10, 104, 105 = NJW 1957, 551; BGHSt 17, 245, 247 = NJW 1962, 1259; Kleinknecht/Meyer-Goßner § 55 Rdnr. 2; Karlsruher Kommentar/Pelchen § 55 Rdnr. 2.

[119] Gesetz über die förmliche Verpflichtung nichtbeamteter Personen (Verpflichtungsgesetz) vom 02.03.1974, BGBl. I 547, geändert durch das Gesetz zur Änderung des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch vom 15.08.1974, BGBl. I 1942.

[120] BGHSt 31, 149, 156 = NJW 1983, 1005; HansOLG Hamburg NStZ 1994, 98; Karlsruher Kommentar/Pelchen § 54 Rdnr. 9 m.w.N.; a.A. Kleinknecht/Meyer-Goßner § 54 Rdnr. 11 m.w.N.

Darüber hinaus hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass im Einzelfall ausnahmsweise und unter ganz besonders strengen Voraussetzungen eine Begrenzung des Zeugniszwangs unmittelbar aus der Verfassung folgt, wenn die Vernehmung in den grundrechtlich geschützten Bereich privater Lebensgestaltung, insbesondere die Intimsphäre, eingreifen würde.[121]

Die Strafprozessordnung sieht grundsätzlich keinen anwaltlichen Beistand für Zeugen vor. Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch entschieden, dass der Ausschluss des Rechtsbeistandes eines Zeugen von der Vernehmung gegen das im Rechtsstaatsprinzip enthaltene Recht auf ein faires Verfahren verstößt.[122] Der Zeugenbeistand hat jedoch nicht mehr Rechte als der Zeuge selbst; eine Vertretung in der Aussage ist ausgeschlossen.[123]

Zur richterlichen Vernehmung muss der Zeuge unter Hinweis auf die gesetzlichen Folgen des Ausbleibens geladen werden (§ 48 StPO). Formvorschriften und Ladungsfristen bestehen nicht. Gleiches gilt für die Zeugenvernehmung bei der Staatsanwaltschaft (§ 161a Abs. 1 StPO). Vorschriften für die Aufforderung zur polizeilichen Vernehmung gibt es nicht.

Erscheinenspflicht besteht nur beim Gericht und bei der Staatsanwaltschaft, nicht bei der Polizei. Kommt der Zeuge einer ordnungsgemäßen richterlichen oder staatsanwaltschaftlichen Ladung unentschuldigt nicht nach, werden ihm die durch das Ausbleiben verursachten Kosten auferlegt und ein Ordnungsgeld festgesetzt; er kann zwangsweise vorgeführt werden (§ 51 Abs. 1 StPO).

Die richterliche und staatsanwaltschaftliche Vernehmung beginnt mit der Feststellung der Personalien: Vorname und Zuname, Alter, Stand oder Gewerbe und Wohnort (§ 68 Abs. 1 StPO). Für Zeugenvernehmungen durch die Polizei gilt diese Regelung nicht unmittelbar (§ 163a Abs. 5 StPO); sie sollte jedoch als Richtlinie beachtet werden.[124]

Bei einer Gefährdung für den Zeugen oder eine andere Person kann der Vernehmende dem Zeugen erlauben, statt des Wohnortes seinen Geschäfts- oder Dienstort oder eine andere ladungsfähige Anschrift anzugeben (§ 68 Abs. 2 StPO). Kann der Zeuge durch die Preisgabe seiner Identität bzw. seines Wohn- oder Aufenthaltsortes einer Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit ausgesetzt werden, braucht er keine Angaben zur Person oder ggf. nur zu einer früheren Identität zu machen (§ 68 Abs. 3 Satz 1 StPO). Er muss jedoch angeben, in welcher Eigenschaft er die Tatsachen wahrgenommen hat, die Gegenstand seiner Vernehmung sind (§ 68 Abs. 3 Satz 2 StPO). Darüber hinaus ist unter bestimmten Voraussetzungen auch die vertrauliche Behandlung von Zeugenangaben möglich.

Vor der Vernehmung sind die Zeugen zur Wahrheit zu ermahnen, auf die Eidespflicht hinzuweisen und über die möglichen strafrechtlichen Folgen einer Falschaussage zu belehren (§ 57 StPO). Bei der staatsanwaltschaftlichen Vernehmung entfällt der Hinweis auf den Eid.

---

[121] BVerfGE 33, 367 = NJW 1972, 2214.
[122] BVerfGE 38, 105.
[123] BVerfGE 38, 105, 116.
[124] So auch Eisenberg 1993, Rdnr. 545. m.w.N.

Im Gegensatz zur Rechtslage bei der Beschuldigtenvernehmung enthält die StPO konkrete Vorgaben für den Ablauf der Zeugenvernehmung: Zunächst muss dem Zeugen der Gegenstand der Untersuchung und -sofern vorhanden - die beschuldigte Person benannt werden (§ 69 Abs. 1 Satz 2 StPO). Aus dieser Vorschrift ist zu entnehmen, dass eine Vernehmung im Vorfeld eines Anfangsverdachts - also ohne konkreten Untersuchungsgegenstand - nicht dem Gesetz entspricht.
Die Beschuldigtennennung ist nicht zwingend vorgeschrieben, da es häufig Ermittlungsverfahren gegen unbekannte Täter gibt. Nach diesen Informationen hat der Zeuge einen zusammenhängenden Bericht über sein Wissen abzugeben (§ 69 Abs. 1 Satz 1 StPO). Erst danach sind ergänzende Fragen zugelassen (§ 69 Abs. 2 StPO).

Bezüglich der Protokollierung gelten die Vorschriften, die auch auf die Beschuldigtenvernehmung Anwendung finden. Dies gilt grundsätzlich auch für die Aushändigung von Vernehmungsniederschriften. Allerdings ist zurückhaltender zu verfahren, als bei Beschuldigten, weil Zeugen in der Regel kein Akteneinsichtsrecht zusteht und es auf die Fixierung ihrer Erinnerung ankommt.[125] Die Überlassung von Vernehmungsabschriften kann die Glaubwürdigkeitsbeurteilung bei späteren Vernehmungen, insbesondere in der Hauptverhandlung, und damit die Wahrheitsfindung erschweren, weil z.B. dem Kriterium der Aussagekonstanz die Bedeutung genommen wird.

Verbotene Vernehmungsmethoden sind auch bei Zeugenvernehmungen nicht zulässig; § 136a StPO gilt entsprechend (§ 69 Abs. 3 StPO).

6.2.1.3 Durchsuchung

Durchsuchungen sind schwerwiegende Eingriffe in die Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG). Sie bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, die den besonderen verfassungsrechtlichen Anforderungen (Art. 13 Abs. 2 GG) genügen muss.

6.2.1.3.1 Durchsuchung bei Verdächtigen (§ 102 StPO)

Zweck einer Durchsuchung kann die Ergreifung des Beschuldigten oder die Auffindung von Beweismitteln sein.

Aus dem Umstand, dass das Gesetz den Begriff "verdächtig" verwendet, wird teilweise der Schluss gezogen, dass eine Durchsuchung auch schon vor der Begründung einer Beschuldigtenstellung möglich sein soll.[126] Mit der überwiegenden Ansicht ist jedoch davon auszugehen, dass die Anordnung einer Durchsuchung als schwerwiegender Grundrechtseingriff das Bestehen eines Anfangsverdachts gegen die Person voraussetzt, deren Wohnung betroffen ist.[127] Zusätzlich muss die Vermutung bestehen, dass die Durchsuchung zur Ergreifung des Verdächtigen oder zur Auffindung von Beweismitteln führen wird.

---

[125] Kleinknecht/Meyer-Goßner § 163a Rdnr. 32.
[126] So ausdrücklich Kleinknecht/Meyer-Goßner § 102 Rdnr. 3.
[127] Löwe/Rosenberg/Schäfer § 102 Rdnr. 15; vgl. auch BVerfG NStZ 1994, 349.

Der Durchsuchung unterworfen sind die Wohnung und sonstigen Räume des Beschuldigten sowie seine Person und die ihm gehörenden Sachen (§ 102 StPO). Entscheidend für die Zuordnung ist die tatsächliche Sachherrschaft; auf die Frage des Eigentums oder der Berechtigung zum Besitz kommt es nicht an. Es genügt die Mitinhaberschaft. Auch Dienstzimmer fallen in den Anwendungsbereich (vgl. § 105 Abs. 3 StPO).[128]

Die Durchsuchung der Person ist darauf gerichtet, Gegenstände zu finden, die in oder unter der Kleidung, auch auf der Körperoberfläche versteckt sind.[129] Sie ist zu unterscheiden von den körperlichen Eingriffen (§ 81a StPO). Ob die Untersuchung der natürlichen Körperöffnungen zu den Eingriffen oder der Durchsuchung gehört, ist streitig.[130]

Durchsuchungen müssen am Tage durchgeführt werden. Nur bei Verfolgung auf frischer Tat oder Gefahr im Verzug sowie bei der Wiederergreifung eines entwichenen Gefangenen (vgl. § 104 Abs. 1 StPO) und in bestimmten allgemein zugänglichen Räumlichkeiten und sog. "verrufenen Orten" (vgl. § 104 Abs. 2 StPO) darf auch in der Zeit durchsucht werden, die gesetzlich als Nachtzeit definiert ist (vgl. § 104 Abs. 3 StPO).

Durchsuchungen dürfen grundsätzlich nur durch den Richter angeordnet werden. Für die Staatsanwaltschaft und ihre Hilfsbeamten (§ 152 GVG) besteht eine Eilkompetenz bei Gefahr im Verzug. Die richterliche Anordnung zwingt die Strafverfolgungsbehörden jedoch nicht, die Durchsuchung auch vorzunehmen. Entgegen dem Wortlaut hat sie eher den Charakter einer Erlaubnis. Sie berechtigt zur Durchführung der Maßnahme, verpflichtet aber nicht dazu.[131]

Formvorschriften bestehen nicht. Die richterliche Durchsuchungsanordnung muss jedoch schriftlich ergehen.[132] Das Erfordernis der Schriftform lässt sich insbesondere auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stützen, das rechtsstaatliche Mindestanforderungen an Durchsuchungsbeschlüsse aufgestellt hat, deren Einhaltung nur bei Wahrung der Schriftform überprüft werden können.[133] Die Anordnung muss als Mindestinhalt tatsächliche Angaben über den Inhalt des Tatvorwurfs und die Beweismittel enthalten, nach denen gesucht werden soll. Dies gilt uneingeschränkt, wenn diese Informationen ohne weiteres gegeben werden können und den Untersuchungszweck nicht gefährden.[134]

Die Verbindung einer Durchsuchungsanordnung mit einer Beschlagnahmeanordnung ist zulässig, wenn die zu beschlagnahmenden Beweismittel bereits vor ihrer Sicher-

---

[128] Zur Durchsuchung von bzw. in Unternehmen vgl. W. Krekeler/T. Schütz, Die Durchsuchung von beziehungsweise in Unternehmen, wistra 1995, 296.
[129] Löwe/Rosenberg/Dahs § 81a Rdnr. 16.
[130] Für körperlichen Eingriff Löwe/Rosenberg/Dahs § 81a Rdnr. 23; a.A. Kleinknecht/Meyer-Goßner § 81a Rdnr. 15; Karlsruher Kommentar/Pelchen § 81a Rdnr. 6.
[131] Vgl. Cassardt NJW 1996, 554, 555 m.w.N.
[132] So ausdrücklich BVerfGE 20, 162, 223 = NJW 1966, 1603, 1614; vgl. auch Kleinknecht/Meyer-Goßner § 105 Rdnr. 3 m.w.N.
[133] Vgl. BVerfG StV 1990, 483; BVerfGE 44, 353 = NJW 1977, 1489. Für "grundsätzliche" Schriftform BVerfGE 20, 162, 223 = NJW 1966, 1603, 1614.
[134] Kleinknecht/Meyer-Goßner § 105 Rdnr. 5 m.w.N. So auch BVerfGE 20, 162, 224, 227 = NJW 1966, 1603, 1614, 1615; BVerfGE 44, 353, 371 = NJW 1977, 1487 m.w.N.; BVerfG NJW 1992, 551; BVerfGE 42, 212, 220 = NJW 1976, 1735; BVerfGE 56, 247 = NJW 1981, 971.

stellung so genau bezeichnet werden können, dass keine Zweifel darüber entstehen, ob aufgefundene Gegenstände unter die Beschlagnahmeanordnung fallen. Keinesfalls darf die konkrete Beweismittelauswahl in das Belieben der Strafverfolgungsbehörden gestellt werden.[135] Diese Ausgangslage dürfte eher selten sein; eine routinemäßige Verbindung zwischen Durchsuchung und Beschlagnahme ist nicht zulässig.

Falls der Inhaber der zu durchsuchenden Räumlichkeiten anwesend ist, darf er der Durchsuchung beiwohnen (§ 106 Abs. 1 StPO). Ist er abwesend, so ist sein Vertreter, ein erwachsener Angehöriger, ein Mitbewohner oder ein Nachbar zuzuziehen, soweit dies möglich ist. Es besteht keine Verpflichtung, auf Anwesenheitsberechtigte zu warten oder sie verständigen zu lassen.[136] Störungen der Diensthandlung können durch die Festnahme des Störers unterbunden werden (§ 164 StPO).

Ist bei der Durchsuchung weder ein Richter noch ein Staatsanwalt anwesend, so sind ein Gemeindebeamter oder zwei Mitglieder der Gemeinde, in deren Bezirk der Durchsuchungsort liegt, als Durchsuchungszeugen beizuziehen (§ 105 Abs. 2 StPO). Der Betroffene kann auf die Zeugenzuziehung verzichten.[137] Sie unterbleibt auch, wenn der zu befürchtende Zeitverlust den Durchsuchungserfolg in Frage stellt oder wenn die Zeugen gefährdet würden.

Bei der Auswahl der Durchsuchungszeugen haben die Strafverfolgungsbehörden darauf zu achten, dass dem von der Durchsuchung Betroffenen keine vermeidbaren Nachteile entstehen, so z.B. durch die Zuziehung von Angestellten eines Konkurrenzunternehmens.[138]

Werden bei der Durchsuchung, deren Ziel die Auffindung von Beweismitteln ist, entsprechende Gegenstände gefunden, sind sie in Verwahrung zu nehmen. Liegt noch keine gerichtliche Beschlagnahmeanordnung vor, ist diese zu erwirken, wenn der Berechtigte mit der Sicherstellung nicht einverstanden ist.

Die Durchsicht von Papieren steht nur der Staatsanwaltschaft zu (§ 110 Abs. 1 StPO). Die Polizei darf Schriftstücke, die sie für beweiserheblich hält, nur mit Genehmigung des Berechtigten einsehen (§ 110 Abs. 2 Satz 1 StPO). Ansonsten sind die Papiere in einem Umschlag zu versiegeln und der Staatsanwaltschaft zu übergeben (§ 110 Abs. 2 Satz 2 StPO).

Werden bei der Durchsuchung Gegenstände gefunden, die auf eine Straftat hindeuten, die nicht Gegenstand der Untersuchung ist, können diese Zufallsfunde einstweilig beschlagnahmt werden (§ 108 Abs. 1 StPO).

Nach Beendigung der Durchsuchung ist dem Betroffenen eine schriftliche Mitteilung über den Grund der Durchsuchung und den Tatverdacht auszuhändigen, falls er dies verlangt (§ 107 Satz 1 StPO). Zudem hat er das Recht, ein Verzeichnis der mitgenommenen Gegenstände oder - falls keine Beweismittel gefunden wurden - eine Bestätigung über diesen Umstand zu verlangen (§ 107 Satz 2 StPO). Üblicherweise wird eine Abschrift der Durchsuchungsanordnung und eine Durchschrift des Durch-

[135] BVerfG NJW 1992, 551, 552; Kleinknecht/Meyer-Goßner § 98 Rdnr. 9; LG Bad Kreuznach StV 1994, 177.
[136] Kleinknecht/Meyer-Goßner § 106 Rdnr. 2.
[137] So auch OLG Hamm StV 1988, 47, 48.
[138] OLG Hamm StV 1988, 47.

suchungsprotokolls mit dem ggf. darin enthaltenen Sicherstellungsverzeichnis ausgehändigt.

Gegen richterliche Durchsuchungsanordnungen ist die Beschwerde zulässig (§ 304 StPO). Zu beachten ist jedoch, dass dieser Rechtsbehelf nach herrschender Meinung - insbesondere in der Rechtsprechung - wegen fehlendem Rechtsschutzinteresse unzulässig wird, wenn die Maßnahme beendet[139] ist (sog. prozessuale Überholung).[140] Der Grund hierfür liegt in der Funktion strafprozessualer Rechtsmittel, deren Ziel die Beseitigung einer gegenwärtigen, fortdauernden Beschwer durch Aufhebung der Maßnahme ist. Feststellungen über die Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit bereits endgültig vollzogener Ermittlungsmaßnahmen sieht die Strafprozessordnung in der Regel nicht vor; eine Ausnahme kommt bei willkürlicher Entscheidung in Betracht.[141]

Das Bundesverfassungsgericht hat die Rechtsprechung zur prozessualen Überholung als mit dem Grundgesetz vereinbar angesehen.[142] Ob eine kritischere Haltung dem Gebot des wirkungsvollen Rechtsschutzes nicht eher entsprochen hätte,[143] mag dahinstehen. Letztlich wird man anerkennen müssen, dass gerade die Möglichkeit der Verfassungsbeschwerde eine Verletzung der Rechtsschutzgarantie ausschließt. Das Bundesverfassungsgericht hat sich in Fällen der prozessualen Überholung nicht gehindert gesehen, z.B. die Verfassungsmäßigkeit eines Durchsuchungsbeschlusses im Einzelfall auf eine Beschwerde hin zu überprüfen.[144] Das Gericht hat Strafgefangene auf diesen Weg zur Durchsetzung der Grundrechte sogar ausdrücklich hingewiesen.[145]

Diese Möglichkeit einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung genügt rechtsstaatlichen Anforderungen. Angesichts der ständig steigenden Geschäftsbelastung der Gerichte gerade in Strafsachen ist ein weiterer Ausbau der Rechtsmittel nicht mehr vertretbar. Zu Recht hat das Bundesverfassungsgericht in diesem Zusammenhang ausgeführt, dass auch der Grundsatz der zügigen Behandlung von Strafsachen Verfassungsrang genieße und die Erweiterung der Anfechtbarkeit richterlicher Beschlüsse und Anordnungen die Gerichte in erheblichem Umfang belasten und die gebotene beschleunigte Abwicklung von Strafverfahren behindern könnte.[146]

Gegen staatsanwaltschaftliche und polizeiliche Durchsuchungsanordnungen ist der Antrag auf gerichtliche Entscheidung zulässig (§ 98 Abs. 2 Satz 2 StPO entsprechend); dies gilt auch nach Beendigung der Maßnahme.[147]

---

[139] Nach BGH StV 1988, 90 und OLG Karlsruhe wistra 1994, 358 = NStZ 1995, 48 = NJW 1995, 1976 ist eine Durchsuchungsmaßnahme allerdings erst dann beendet, wenn die Durchsicht der sichergestellten Unterlagen abgeschlossen ist.

[140] Kleinknecht/Meyer-Goßner § 105 Rdnr. 15 m.w.N., Vorbem. § 296 Rdnr. 17.; Karlsruher Kommentar/Ruß vor § 296 Rdnr. 7; Löwe/Rosenberg/Gollwitzer § 304 Rdnr. 36.

[141] So ausdrücklich BVerfGE 49, 329, 338 = NJW 1979, 154 m.w.N.; BGHSt 28, 57, 58; OLG Frankfurt NJW 1995, 1302 (Beschlagnahme der Handakten der Staatsanwaltschaft).

[142] BVerfGE 49, 329, 340 ff. Kritisch hierzu Heyde (Fußn. 85) § 33 Rdnr. 51. Vgl. auch Hilger JR 1990, 485, 488.

[143] So Heyde (Fußn. 85) § 33 Rdnr. 51.

[144] Z. B. BVerfG NJW 1991, 690; BVerfG StV 1990, 483; BVerfGE 44, 353 = NJW 1977, 1489; BVerfGE 42, 212, 218 = NJW 1976, 1735.

[145] BVerfGE 45, 187, 271.

[146] BVerfGE 49, 329, 340; vgl. auch BVerfGE 46, 194, 195. Denkbar wäre jedoch eine Neuordnung des gesamten Rechtsmittelsystems in diesem Bereich, wie sie Hilger JR 1990, 485, 489 vorschlägt.

[147] Kleinknecht/Meyer-Goßner § 105 Rdnr. 15 m.w.N.; BGHSt 28, 57, 58.

Richtet sich die Beanstandung gegen die Art und Weise der Durchsuchung ist der Antrag auf gerichtliche Entscheidung zum Oberlandesgericht nach § 23 EGGVG zulässig, wenn ein aus besonderen Gründen des Einzelfalles gegebenes Rechtsschutzbedürfnis für die gerichtliche Überprüfung vorliegt.[148]

6.2.1.3.2 Zeugendurchsuchung (§ 103 StPO)

Die Anforderungen an die Zulässigkeit von Durchsuchungen bei Personen, gegen die kein Verdacht besteht, sind zwar höher als beim Beschuldigten, unterscheiden sich aber in rechtlicher Hinsicht kaum. Die vorstehenden Ausführungen zur Durchsuchung nach § 102 StPO gelten daher entsprechend. Die unterschiedlichen Regelungen sind im Folgenden dargestellt.

Die gesetzlichen Anforderungen an die Verdachtsschwelle sind höher als bei der Durchsuchung nach § 102 StPO, weil Tatsachen vorliegen müssen, aus denen zu schließen ist, dass sich die gesuchte Person, Spur oder Sache in den zu durchsuchenden Räumen befindet (§ 103 Abs. 1 Satz 1 StPO).[149]

6.2.1.3.3 Sicherstellung

Mit dem Begriff der Sicherstellung wird die Herstellung der staatlichen Gewalt über einen Gegenstand bezeichnet.[150] Mit dieser Maßnahme können verschiedene Ziele verfolgt werden: Der in der Praxis bedeutsamste Grund ist die Gewinnung von Beweismitteln (§§ 94 ff., 99 StPO). In Betracht kommt aber auch die Sicherung von Einziehung und Verfall (§§ 73, 74 StGB, §§ 111b, 111c StPO). Zusätzlich besteht seit dem OrgKG[151] die Möglichkeit des Zugriffs, um die Vollstreckung einer Vermögensstrafe zu gewährleisten (§ 110o StPO).

Die Sicherstellung kann formlos erfolgen, wenn der Gewahrsamsinhaber unbekannt oder mit der Begründung des Gewahrsams einverstanden ist.[152] Andernfalls ist eine förmliche Sicherstellung, die Beschlagnahme, notwendig (vgl. § 94 Abs. 2 StPO), die jedoch die Kenntnis voraussetzt, wo sich der Gegenstand befindet.[153]

Ist der Aufbewahrungsort nicht bekannt, steht aber fest, in wessen Gewahrsam sich der Beweisgegenstand befindet, kann die Herausgabe erzwungen werden. Die Durchsetzung der Herausgabepflicht setzt zunächst eine Aufforderung voraus, den Gegenstand herauszugeben (§ 95 Abs. 1 StPO). Die Herausgabe kann im Weigerungsfall mit Ordnungs- und Zwangsmitteln durchgesetzt werden (§ 95 Abs. 2 StPO).

---

[148] Kleinknecht/Meyer-Goßner § 105 Rdnr. 17 m.w.N.; OLG Hamm StV 1988, 47 (Auswahl von Durchsuchungszeugen). Vgl. auch BVerfGE 44, 353, 368 = NJW 1977, 1489 (Zeitpunkt einer Durchsuchung), OLG Karlsruhe NStZ 1992, 97 (Keine Überprüfung des zeitlichen Abstands zwischen Erlass und Vollzug der Durchsuchungsanordnung).

[149] Zur Kritik am "Tatsachenverdacht" vgl. Kühne NJW 1979, 617 ff.

[150] Kleinknecht/Meyer-Goßner § 94 Rdnr. 11.

[151] Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität (OrgKG) vom 15.07.1992, BGBl. I 1302.

[152] Kleinknecht/Meyer-Goßner § 94 Rdnr. 12.

[153] Kleinknecht/Meyer-Goßner Vorbem. § 94 Rdnr. 2.

Keine Herausgabepflicht besteht für Personen, die zur Verweigerung des Zeugnisses berechtigt sind (§ 95 Abs. 2 StPO).

Dem behördlichen Zugriff unterliegen alle Gegenstände, die für das Verfahren als Beweismittel von Bedeutung sein können (§ 94 Abs. 2 StPO) und die vom Gewahrsamsinhaber nicht freiwillig herausgegeben werden.

Auch Behördenakten etc. sind beschlagnahmefähig. Diese früher umstrittene Frage ist nach einer grundlegenden Entscheidung des Bundesgerichtshofs als geklärt anzusehen.[154] Nach wie vor kann die Herausgabe von Akten oder anderen in amtlicher Verwahrung befindlichen Schriftstücken jedoch verweigert werden, wenn die zuständige oberste Dienstbehörde eine Sperrerklärung abgibt (§ 96 StPO). Zulässig ist die Abgabe einer solchen Erklärung, wenn das Bekanntwerden des Inhalts der angeforderten Akten oder Schriftstücke dem Wohl des Bundes oder eines Landes Nachteile bereiten würde. Eine wirksame Sperrerklärung steht sowohl einem Herausgabeverlangen als auch einer Beschlagnahme entgegen.[155] Bindungswirkung entfaltet die Erklärung der obersten Dienstbehörde nach der Rechtsprechung jedoch nur, wenn sie eine Begründung enthält, welche die Gründe der Sperrung deutlich macht.[156] Ist eine Begründung offensichtlich fehlerhaft - z.B. bei einer unzutreffenden tatsächlichen Grundlage oder falscher Rechtsanwendung - oder fehlt sie ganz, ist das Gericht verpflichtet, Gegenvorstellung zu erheben.[157] Eine nachvollziehbar begründete Sperrerklärung hat dagegen bindende Wirkung.

Weder Gericht noch Staatsanwaltschaft können die Erklärung anfechten; diese Möglichkeit hat lediglich die Person, deren Beweisinteresse durch die Sperrung betroffen ist. Hat der Justizminister die Sperrerklärung als oberste Dienstbehörde abgegeben, ist der Rechtsweg zum OLG nach § 23 EGGVG gegeben.[158] In allen anderen Fällen sind die Verwaltungsgerichte zuständig.[159]

Nicht der Beschlagnahme unterliegen schriftliche Mitteilungen, Aufzeichnungen und andere Gegenstände einschließlich ärztlicher Untersuchungsbefunde,[160] die im Zusammenhang mit Zeugnisverweigerungsrechten stehen (§ 97 Abs. 1 StPO). Voraussetzung der Beschlagnahmefreiheit ist, dass sich der Gegenstand im Gewahrsam

---

[154] BGHSt 38, 237 = NStZ 1992, 394 = NJW 1992, 1973 m.w.N.; vgl. auch Kramer NJW 1984, 1502 m.w.N.; Kleinknecht/Meyer-Goßner § 96 Rdnr. 2. Zu den besonderen Problemen bei VP-Einsätzen vgl. Arloth NStZ 1993, 467.

[155] So ausdrücklich BGHSt 38, 237, 247 = NStZ 1992, 394, 396 = NJW 1992, 1973, 1975; Kleinknecht/Meyer-Goßner § 96 Rdnr. 1.

[156] BVerfGE 57, 250, 288; BGHSt 32, 115, 126; BGHSt 29, 109, 112; vgl. auch BGHSt 38, 237, 245 = NStZ 1992, 394, 395 = NJW 1992, 1973, 1974; Kleinknecht/Meyer-Goßner § 96 Rdnr. 9.

[157] BGHSt 32, 115, 125 ff.; BGHSt 33, 178, 180; BGHSt 36, 159, 161; Kleinknecht/Meyer-Goßner § 96 Rdnr. 9.

[158] Kleinknecht/Meyer-Goßner § 96 Rdnr. 14 m.w.N.; Körner § 31 Rdnr. 303; vgl. auch OLG Celle NJW 1991, 856; OLG Stuttgart NJW 1991, 1071; OLG Hamm NStZ 1990, 44; a.A. VGH Mannheim NJW 1994, 1362; Karlsruher Kommentar/Nack § 96 Rdnr. 12 m.w.N. Nach Kühne 1993, Rdnr. 248 handelt es sich weder um einen Verwaltungs- noch um einen Justizverwaltungsakt gegenüber Zeugen und Beschuldigten, so dass eine gerichtliche Anfechtung ausscheidet.

[159] Kleinknecht/Meyer-Goßner § 96 Rdnr. 14.

[160] Vgl. LG Hamburg NJW 1990, 780 (Keine Beschlagnahme der Krankenunterlagen des Opfers einer Straftat); LG Stuttgart MDR 1994, 714 (Beschlagnahme ärztlicher Untersuchungsbefunde in einer Justizvollzugsanstalt).

des Zeugnisverweigerungsberechtigten befindet (§ 97 Abs. 2 Satz 1 StPO).[161] Bei Unterlagen, auf die sich das Zeugnisverweigerungsrecht von Ärzten, Zahnärzten, Apothekern und Hebammen erstreckt, ist eine persönliche Aufbewahrung nicht notwendig; es genügt auch der Gewahrsam der Krankenanstalt etc. (§ 97 Abs. 2 Satz 2 StPO). Gleiches gilt für Mitglieder und Beauftragte der Beratungsstellen in Schwangerschaftsfragen (§ 53 Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe a StPO) und für Berater in Fragen der Betäubungsmittelabhängigkeit (§ 53 Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe b StPO).[162] Im Bereich der Medien genügt auch der Gewahrsam der Redaktion, des Verlages, der Druckerei oder der Rundfunkanstalt (§ 97 Abs. 5 StPO).[163]

Die Beschränkungen der Beschlagnahme entfallen, wenn die zeugnisverweigerungsberechtigte Person der Teilnahme an der Straftat oder einer Begünstigung, Strafvereitelung oder Hehlerei verdächtig ist; sie bezieht sich zudem nicht auf Gegenstände, die zur Begehung einer Straftat gebraucht oder bestimmt sind oder aus einer solchen herrühren (§ 97 Abs. 2 Satz 3 StPO). Darüber hinaus gelten die Beschlagnahmeverbote auch dann nicht, wenn der Zeugnisverweigerungsberechtigte selbst Beschuldigter ist.

7 Reformbestrebungen

Die Vorschriften zur Korruptionsbekämpfung befinden sich ständig im Umbruch. Immer wieder werden Vorstöße unternommen, deren Ziel insbesondere Maßnahmen des Gesetzgebers sind. Im Folgenden sollen einige dieser Ansätze dargestellt werden.

7.1 Änderungsansätze im präventiven Bereich

7.1.1 Verschärfung des Geschenkannahmeverbots?

Bereits nach geltendem Beamtenrecht ist die Annahme von Geschenken grundsätzlich verboten (vgl. Seite 24 ff.). In einer Verwaltungsvorschrift ist festgelegt, welche Zuwendungen als sozial üblich angenommen werden dürfen. Eine weitere Einschränkung könnte daher nur zu einen totalen Annahmeverbot führen. Dies würde der Entwicklung in der Privatwirtschaft diametral entgegenlaufen und Amtsträger zu schwierigen, für Dritte kaum verständliche “Ausweichmanöver” zwingen, z.B. bei Geschäftsessen etc. Gewonnen wäre für die Korruptionsbekämpfung nichts, weil die Abgrenzung zwischen privater und dienstlicher Sphäre nach wie vor problematisch bliebe. Anstelle einer "Rechtspflicht zur Unhöflichkeit" ist Transparenz zu empfehlen. Einladungen aller Art sind den Vorgesetzten mitzuteilen. Hierüber ist der Einladende zu informieren. Damit wird die für Korruption wesenstypische Heimlichkeit vermieden.

---

[161] Nach BVerfGE 32, 373 wirkt der Schutz vor Beschlagnahme auch dann, wenn sich die Unterlagen nicht mehr im Besitz des behandelnden Arztes, sondern im Gewahrsam eines Berufskollegen befinden, der Praxis und Patientenkartei übernommen hat.

[162] Die Vorschrift stammt aus dem Gesetz zur Einführung eines Zeugnisverweigerungsrechts für Beratung in Fragen der Betäubungsmittelabhängigkeit vom 23.07.1992, BGBl. I 1366. Zur Rechtslage vor der Änderung vgl. BVerfGE 44, 353 (Caritasentscheidung).

[163] Zur Verfassungsmäßigkeit der Vorschriften über die Beschlagnahme von Gegenständen, die sich im Gewahrsam von Angehörigen der Medien befinden, insbesondere bei selbstrecherchiertem Material vgl. BVerfGE 77, 65 = JZ 1987, 1118.

7.1.2 Zwingende Entlassung aus dem Beamtenverhältnis bei Korruption?

Nach geltendem Recht endet das Beamtenverhältnis automatisch mit der Rechtskraft des Urteils, wenn wegen einer vorsätzlichen Tat mindestens ein Jahr Freiheitsstrafe oder wegen eines vorsätzlichen Staatsschutzdeliktes mindestens 6 Monate Freiheitsstrafe verhängt wurde (vgl. § 24 BRRG, § 48 BBG, § 45 LBG).

Diese Regelung erscheint sachgerecht. Sie ermöglicht dem Strafgericht eine den besonderen Umständen des Einzelfalles angemessene Entscheidung. Wäre die Entlassung bei jeder Verurteilung zwingend, könnte mit geständigen Einlassungen nicht mehr gerechnet werden. Es wäre zu befürchten, dass Verteidigungsstrategien, die konfliktträchtig sind und auf Verfahrensvereitelung abzielen, zunehmen würden. Zudem zeigt die Erfahrung, dass in klaren Korruptionsfällen von den Gerichten des Landes Rheinland-Pfalz erheblich höhere Freiheitsstrafen verhängt werden.

Im Hinblick auf die staatsgefährdende Bedeutung der Korruption erscheint es jedoch vertretbar, die Bestechungsdelikte wie Staatsschutztatbestände einzuordnen, so dass die Freiheitsstrafe von sechs Monaten zur Beendigung des Beamtenverhältnisses ausreicht. Entsprechende Gesetzesinitiativen liegen allerdings noch nicht vor.

7.1.3 Verschärfung der steuerrechtlichen Behandlung von Schmiergeldern?

Das Einkommensteuerrecht ließ bis Ende 1995 den Abzug von Schmiergeldern als Betriebsausgaben (§ 4 Abs. 4 EStG) zu, wenn sie mit konkreten betrieblichen Geschäftsfällen in Zusammenhang standen. Wurde dabei der Empfänger nicht genau benannt, unterlagen die Aufwendungen einem Abzugsverbot (§ 160 AO); Ausnahmen waren jedoch möglich. Diese Rechtslage entsprach im wesentlichen der steuerlichen Situation in den meisten Industriestaaten.[164]

Diese Rechtslage hat sich durch das Jahressteuergesetz 1996[165] geändert: In einer neuen, am 01.01.1996 in Kraft getretenen Nummer 10 in § 4 Abs. 5 EStG wurde festgelegt, dass Betriebsausgaben den Gewinn dann nicht mindern, wenn wegen der Zuwendung oder des Annehmens der Vorteile eine rechtskräftige Verurteilung nach einem Strafgesetz erfolgt oder das Verfahren nach den §§ 153 bis 154e StPO eingestellt worden ist. Auslandssachverhalte werden von dieser Einschränkung faktisch nicht berührt, da sie so gut wie nie zu entsprechenden Strafverfahren im Inland führen werden.[166]

Seit der Neufassung des § 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 10 EStG im Steuerentlastungsgesetz vom 24.03.1999[167] greift das Abzugsverbot bereits dann ein, wenn die Zuwendung von Vorteilen eine rechtswidrige Tat darstellt, die den Tatbestand eines Strafgeset-

[164] Vgl. Littwin, BB 1994, 2326.
[165] Jahressteuergesetz 1996 vom 11.10.1995, BGBl. I, 1250.
[166] Vgl. zur neuen Rechtslage Littwin, ZRP 1996, 308, 309.
[167] BGBl. I, 402.

zes oder eines Gesetzes verwirklicht, das die Ahndung mit einer Geldbuße zulässt. Ein schuldhaftes Verhalten oder eine Verurteilung etc. ist nicht mehr erforderlich.

Eine weitere Verschärfung ist nicht mehr denkbar.

7.2 Änderungsansätze im repressiven Bereich

7.2.1 Erweiterung des Amtsträgerbegriffs in den Bestechungsdelikten?

Amtsträger im Sinn der Bestechungsvorschriften sind Personen, die nach deutschem Recht in einem Beamten-, Richter- oder sonstigen öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis stehen oder zur Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung unbeschadet der zur Aufgabenerfüllung gewählten Organisationsform[168] bestellt sind (§ 11 Abs. 1 Nr. 2 StGB). Diese Legaldefinition erfasst alle Erscheinungsformen der Verwaltung, auch solche Tätigkeiten, die rein privatrechtlich organisiert sind, sofern sie Verwaltungsaufgaben erfüllen. Nur Bereiche, die in den Formen des Privatrechts organisiert sind und keine öffentlichen Aufgaben wahrnehmen, werden nicht unmittelbar erfasst.[169]

In diesen Fällen besteht jedoch die Möglichkeit, Private nach dem Verpflichtungsgesetz vom 02.03.1974 förmlich zu verpflichten.[170] Diese erlangen dadurch den rechtlichen Status von "für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten" und werden wie Amtsträger behandelt.

7.2.2 Erweiterung der Bestechungsdelikte auf Fälle nicht nachweisbarer Unrechtsvereinbarungen?

Noch vor wenigen Jahren wäre die in der Überschrift gestellte Frage in juristischen Kreisen auf völliges Unverständnis gestoßen. Der Grund hierfür liegt auf der Hand: in fast allen Kommentaren, wichtigen anderen Werken und in einer Vielzahl von Entscheidungen wurde die Unrechtsvereinbarung übereinstimmend als “Kern des Unrechtsgehalts” der Bestechungsdelikte bezeichnet.[171]

Nicht nach Ansicht des Bundesrates: Nach seinem Entwurf für ein Korruptionsbekämpfungsgesetzes sollten neue Tatbestände für die Vorteilsannahme und die Vorteilsgewährung geschaffen werden, die von den “Fesseln” der Unrechtsvereinbarung

---

[168] Diese Formulierung wurde durch das Korruptionsbekämpfungsgesetz zur Klarstellung ergänzt, vgl. Schaupensteiner, Kriminalistik 1997, 699; Ransiek, NStZ 1997, 519.

[169] Vgl. BGH, NJW 1992, 847 (z.B. Geschäftsführer einer landeseigenen GmbH im sozialen Wohnungsbau). Die Entscheidung erging jedoch noch zur alten Fassung des § 11 Abs. 1 Nr. 2 StGB.

[170] Vgl. Überhofen, 101, 103.

[171] Dreher/Tröndle, § 331 Rdnr. 15; Schönke/Schröder/Stree, § 331 Rdnr. 5 (“Unrechtskern”); Leipziger Kommentar/Jescheck, Vor § 331 Rdnr. 17; Wessels, BT, 239; Gribl, 126; Kuhlen, NStZ 1988, 433; BGH, NJW 1987, 1341; BGH, NJW 1986, 860; BGH, NStZ 1984, 24; BGHSt 15, 352, 355; BGHSt 39, 45 = JR 1993, 210 mit Anmerkung Geerds; ähnlich auch BGH, NStZ 1995, 92 (“Mittelpunkt der Bestechungstatbestände”).

befreit sind:[172] Die Strafbarkeit sollte bereits eintreten, wenn ein Vorteil "in Zusammenhang mit dem Amt" gewährt oder angenommen wird; einer weitergehenden Willensübereinstimmung bedurfte es nach diesem Konzept nicht mehr.

Diese Forderung gibt Anlass zu der Prüfung, ob das Tatbestandsmerkmal Unrechtvereinbarung wirklich zu vermeidbaren Schwierigkeiten geführt hat und ohne weiteres entbehrlich ist.

Die Tathandlungen der Bestechungsdelikte unterscheiden sich deutlich von denen vieler anderer Strafvorschriften: Sie enthalten keine Realakte, sondern "kommunikative Akte (Willenserklärungen), mit denen ein bestimmter Bedeutungsgehalt zum Ausdruck gebracht wird".[173] Die Merkmale "Vorteil", "Diensthandlung" und "als Gegenleistung" sind lediglich unselbständige Elemente der Tathandlungen "Fordern", "Sich-Versprechenlassen" und "Annehmen".[174] Sie stehen demnach in einem inneren Zusammenhang.

Welche Bedeutung die Erklärungen der Beteiligten haben müssen, ergibt sich aus dem bisherigen Tatbestand: Amtsträger und Vorteilsgeber müssen sich darüber einig sein, dass die Gewährung des Vorteils eine Gegenleistung für eine Dienstleistung darstellt. Diese Übereinstimmung muss nicht ausdrücklich erklärt werden; es genügt schlüssiges Verhalten[175]

Die Diensthandlung ist hinreichend konkretisiert, wenn sie sich auf einen bestimmten Aufgabenkreis bezieht, in dem der Amtsträger in einer gewissen Richtung tätig werden soll. Die Amtshandlung muss weder in ihrer konkreten Gestalt noch in ihren Einzelheiten feststehen.[176] Sie muss lediglich ihrem sachlichen Gehalt nach in groben Umrissen erkennbar sein; nach Auffassung des Bundesgerichtshofs "wird oft schon das Verhältnis zwischen dem dienstlichen Zuständigkeitsbereich des Amtsträgers einerseits und der Berufs- oder Geschäftstätigkeit des Vorteilsgebers Sachbeziehungen und Berührungspunkte hervortreten lassen, die Rückschlüsse auf die Art der mit dem Vorteil zu erkaufenden Dienstleistung gestatten"[177].

Diese Anforderungen erscheinen "nicht besonders streng",[178] verlangen aber - worauf schon die Gesetzesbegründung für das geltende Recht zutreffend hinweist[179] - bestimmte tatrichterliche Feststellungen. Die Behauptung, das geltende Recht stelle "zu hohe Anforderungen", erscheint demnach kaum gerechtfertigt.

---

[172] BR-Drucksache 298/95; BT-Drucksache 13/3353. Dieser Entwurf war ein weiteres Beispiel "moderner Kriminalpolitik", die nur noch auf medienwirksame Strafrahmenerhöhung und die Erweiterung von Eingriffsbefugnissen setzt, rechtsstaatliche Einwände überrollt und kriminologische Erkenntnisse z.B. zur fehlenden Abschreckungswirkung oder zur Unvermeidbarkeit des Dunkelfeldes nicht mehr zur Kenntnis nimmt.

[173] So Kuhlen, NStZ 1988, 433.

[174] So zutreffend Kuhlen, NStZ 1988, 433, 434.

[175] BGHSt 39, 45, 46; BGHSt 32, 290, 291 m.w.N.; BGH, NStZ 1984, 24; OLG Frankfurt, NJW 1990, 2074; OLG Frankfurt, NJW 1988, 847; OLG Düsseldorf, NJW 1987, 1213 = JR 1987, 168 mit zustimmender Anm. Geerds; BGH, wistra 1986, 218; OLG Zweibrücken, JR 1982, 381 mit Anm. Geerds; BGHSt 16, 40, 44; BGHSt 15, 352, 355; BGHSt 15, 217, 222.

[176] OLG Frankfurt, NJW 1990, 2074, 2075; BGHSt 32, 290, 291.

[177] BGHSt 32, 290, 292.

[178] So ausdrücklich Wagner, JZ 1987, 594, 600.

[179] BT-Drucksache VI/3250, 265.

Die Entwurfsverfasser behaupten, es bestehe eine Strafbarkeitslücke, weil das "Anfüttern" des Amtsträgers, das "fast immer am Beginn einer korruptiven Verbindung" stehe, durch Vorteile ohne Bezug zu Diensthandlungen nicht strafbar sei.[180] Belege für diese Behauptung finden sich nicht. Welche gravierenden Fälle die Entwurfsverfasser im Auge hatten, zeigt der Sachverhalt der Entscheidung, die als einziger (!) Rechtsprechungsbeleg angeführt ist.[181] Eine Firma hatte die Übernachtungskosten eines Bundeswehroffiziers anlässlich einer Werkstattbesichtigung, bei der keine Aufträge zur Erörterung standen, in Höhe von 13,50 DM bezahlt ohne Erstattung zu verlangen. Die Rechnung war offen geblieben, weil der Offizier vor seiner Abreise aus Zeitmangel nicht mehr in das Hotel zurückkehren und bezahlen konnte.
In ihrem Bestreben, Strafbarkeitslücken zu vermeiden, ignorieren die Entwurfsverfasser (vorsätzlich?), dass die Zuwendung eines Vorteils auch andere Gründe als Korruption haben kann. Noch der Gesetzgeber des Einführungsgesetzes zum Strafgesetzbuch (EGStGB) wusste, "dass in der Allgemeinheit die Anschauung, in der Gewährung eines Vorteils für eine ordnungsgemäße Handlung sein nichts Verfängliches, sondern nur ein Akt des Wohlwollens oder der Dankbarkeit zu erblicken, weit verbreitet ist, so dass es nicht verstanden würde, wenn man ein solches Verhalten unter Strafe stellen wollte".[182]

Die Entwurfsverfasser haben sich nicht der Mühe unterzogen, eine differenzierte Formulierung zu erarbeiten: Nach ihren Vorstellungen sollten Bagatellgeschenke an Postboten und Müllmänner zu Weihnachten, Zuwendungen an Lebensretter etc. oder die Flasche Wein als Aufmerksamkeit für einen Vortragsredner tatbestandsmäßig sein. Der Empfänger wird - falls er nicht unhöflich sein und das Geschenk ablehnen will - gezwungen, zur Vermeidung eines Strafbarkeitsrisikos ein Genehmigungsverfahren in Gang zu bringen.[183]

Von ähnlicher Qualität wie der in der Entwurfsbegründung erwähnte Sachverhalt sind andere Fälle aus der Rechtsprechung, bei denen die Unrechtsvereinbarung fehlte. z.B.

- die Zuwendung eines Paketes mit zwei italienischen Edelsalami, drei Flaschen Wein und einer Flasche Grappa (Gesamtwert etwa 70,- DM) an einen Justizvollzugsbediensteten,[184]
- die Hingabe eines Zehnmarkscheines durch einen Polizeibeamten, der Betroffener in einer Ordnungswidrigkeitensache war, an Kollegen "für die Kaffeekasse"[185] oder
- die unentgeltliche Abgabe von Benzin durch einen Geschädigten bestimmter Straftaten an einen Kriminalbeamten, der in seiner Freizeit Fahrten unternimmt mit dem Ziel der Aufklärung dieser Taten.[186]

---

[180] BR-Drucksache 298/95, 10,17. Im Übrigen entspricht die Begründungsqualität des Entwurfs dem heute üblichen: forsche, schlagzeilengeeignete Behauptungen ersetzen Rechtstatsachen und Belege aus der Kriminologie, die gründliche Auseinandersetzung mit Literatur und Rechtsprechung fehlt, verfassungsrechtliche oder rechtsdogmatische Probleme werden ignoriert, soweit die der politischen Vorgabe im Wege stehen.
[181] BGHSt 15, 217, 223.
[182] BT-Drucksache VI/3250, 263.
[183] Duttge, ZRP 1997, 72, 76 spricht von einer "Rechtspflicht zur Unhöflichkeit".
[184] BGHSt 39, 45.
[185] OLG Düsseldorf, JR 1987, 168. Geerds bezeichnet den Fall in seiner Anmerkung zu diesem Urteil zu Recht als "Lappalie" und bezeichnet den gezeigten Verfolgungsseifer als "geradezu grotesk".
[186] OLG Zweibrücken, JR 1982, 381.

Diese gravierenden Strafbarkeitslücken rechtfertigen es nach Ansicht der Entwurfsverfasser, den Deliktscharakter der Bestechungsdelikte völlig zu verändern. Die Entwurfstatbestände für Vorteilsannahme und Vorteilsgewährung enthielten keine "kommunikativen" Akte mehr; der Unrechtstatbestand sollte reduziert werden auf den Realakt der Gewährung bzw. Entgegennahme von Vorteilen. Faktisch handelte es sich um ein strafbewehrtes Verbot von Geschenken. Und genau dies war auch gewollt.

Vereinfacht lautete die Begründung so: Korruption muss um jeden Preis bekämpft werden. Korruption beginnt "fast immer" durch Geschenke. Also müssen Geschenke verboten werden. Oder: Wer Vorteile gewährt oder annimmt, ist vermutlich korrupt. Und wird dann dafür bestraft, weil der tatsächliche Korruptionsnachweis so schwer zu erbringen ist ...

Dieses staatliche Reaktionsmuster ist nicht neu; im Gegenteil, es hat eine lange Tradition in der Geschichte des Strafrechts: es handelt sich um eine Verdachtsstrafe![187] Der bloße "Anschein einer Unrechtsvereinbarung" wird "zu strafbarem Unrecht erhoben".[188]

Die tragende Begründung des Bundesratsentwurfs lässt es an Deutlichkeit nicht fehlen: Der Nachweis einer konkretisierbaren Diensthandlung sei "in der Praxis sehr häufig nicht zu führen".[189] Mit diesem Argument wurden Verdachtsstrafen von jeher gerechtfertigt. Es bedarf in einem Strafrechtssystem, das den Grundsatz "in dubio pro reo" und die Unschuldsvermutung kennt, näherer Betrachtung: Wer so argumentiert, unterstellt bereits die Existenz eines strafbaren Sachverhalts. Es fehlt "nur" an den notwendigen Beweismitteln. Diese Trennung ist indessen nicht nachvollziehbar: Was nicht beweisen werden kann, steht letztlich eben gerade nicht fest; als Grundlage repressiver staatlicher Maßnahmen darf es - zumindest in einem Rechtsstaat - nicht herangezogen werden.

Bei realistischer Betrachtung ergeben sich Nachweisprobleme und Gerichtsentscheidungen zugunsten Angeklagter in Zweifelsfällen bei den Bestechungsdelikten aus der Natur der Sache: Es handelt sich um sog. "opferlose" Kriminalität, weil ein anzeigebereites, individuelles Opfer fehlt. Damit fehlt in der Regel das wichtigste Beweismittel für die Aufklärung von Straftaten.

Zudem trifft der gravierende Schaden, den die Korruption verursacht, die Allgemeinheit oder eventuell Konkurrenten des Begünstigten; er ist nur selten unmittelbar wahrzunehmen.

Aber auch ein anderer Umstand darf nicht übersehen werden: Gerade im Bereich Korruption lässt sich nicht selten feststellen, dass Gerüchte Tatsachen ersetzen und eilig erhobene Vorwürfe bei näherem Hinsehen in sich zusammenbrechen. Die Behauptung, angeblich "gute Kontakte" zur Polizei oder anderen für das Nachtleben relevanten Behörden zu haben, wird nach den Feststellungen eines vom Bundeskriminalamt durchgeführten Forschungsprojektes in Rotlichtkreisen sogar bewusst ein-

[187] Wer hätte gedacht, dass der deutsche Gesetzgeber des ausgehenden Jahrhunderts sich anschickte, auf kriminalpolitische Rezepte des Mittelalters zurückzugreifen - und dies nicht einmal bemerkt!
[188] So ausdrücklich Gribl, 132.
[189] BR-Drucksache 298/95, 10.

gesetzt, um den “Ermittlungsdruck zu verringern” und “sich an einem Entscheidungsträger zu rächen”.[190] Anonyme Schreiben oder Beschwerden und gezielte Indiskretionen an die Medien gehören zu den beobachteten Erscheinungsformen dieser Taktik.

Im Übrigen besteht bei den Korruptionsdelikten eine naheliegende Gefahr: Für die Staatsanwaltschaft ist es vielfach einfacher, in nicht eindeutigen Fällen anzuklagen und die Gerichte entscheiden zu lassen, als das Verfahren einzustellen und anschließend als Vertreter der “Krähentheorie” beschimpft zu werden. Kommt es dann ggf. nach dem Grundsatz “in dubio pro reo” zu einem Freispruch, ist das Gericht - geschützt durch die richterliche Unabhängigkeit - gegenüber Medien und Öffentlichkeit verantwortlich für die enttäuschten Erwartungen. Möglicherweise liegt in diesem - durchaus verständlichen und bei Vorliegen eines hinreichenden Tatverdachts auch völlig rechtmäßigen - Verhalten eine der Ursachen für die gelegentlich behauptete höhere Zahl an Freisprüchen in Bestechungsverfahren.

Leider hat der Gesetzgeber trotz der dargelegten Argumente dem Druck, die Bestechungsdelikte im Tatbestand zu ändern, nicht widerstanden. Die gewählte Formulierung “für die Dienstausübung” ist ein für die parteipolitische Entscheidungsfindung typischer Kompromiss. Wie er sich auf die Rechtsprechung auswirken wird, bleibt abzuwarten.

Aus meiner Sicht hindert die Neufassung allerdings nicht daran, die Anforderungen an die Unrechtsvereinbarung im wesentlichen so beizubehalten, wie sie die herrschende Meinung in Literatur und Rechtsprechung seit vielen Jahren aufgestellt hat.[191] Lediglich die Voraussetzungen für den Nachweis der konkreten Diensthandlung müssen gelockert werden; die Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen dem dienstlichen und dem privaten Bereich bleiben indessen unverändert bestehen.[192] Und genau an dieser Stelle liegen meines Erachtens die Hauptprobleme.

7.2.3 Einbeziehung der Abgeordneten in die Bestechungsdelikte

Die Tatsache, dass Abgeordnete nicht denselben strengen Regelungen wie Amtsträger unterworfen werden, ist nicht hinnehmbar. Diese Personengruppe bildet die Legislative in unserem Gemeinwesen. Sie setzen die Regeln für unser Zusammenleben. Nach Art. 1 des Grundgesetzes sind sie - wie die Verwaltung und die Rechtsprechung - zum Schutz von Recht und Gesetz berufen. Es gibt keinen anerkennenswerten Grund, ihnen die Annahme von Schmiergeldern zu erlauben oder - wie es das OECD-Übereinkommen vorsieht - lediglich die Person zu bestrafen, die das Bestechungsgeld bezahlt.

7.2.4 Erhöhung der Strafrahmen

Anhaltspunkte dafür, dass die vorhandenen Strafrahmen dem Unrechtsgehalt der Bestechungstaten nicht gerecht werden, sind nicht ersichtlich. Die Erhöhung von Strafrahmen als Mittel der Abschreckung ist untauglich. Der richtige Ansatz ist die Erhöhung des Entdeckungsrisikos durch präventive Maßnahmen.

---

[190] Sieber/Bögel, Logistik der Organisierten Kriminalität, Wiesbaden 1993, 191, 276.
[191] A.A. Schaupensteiner, Kriminalistik 1997, 699, 700.
[192] So auch Überhofen, Kriminalistik 1997, 712, 714; Korte, NStZ 1997, 513, 514.

7.2.5 Erweiterung der Möglichkeiten zur Gewinnabschöpfung?

Die vorhandenen gesetzlichen Möglichkeiten der Gewinnabschöpfung reichen aus. Da der Vorteil als Tatbestandsmerkmal im Urteil festgestellt werden muss, ist der Zugriff relativ einfach möglich und wird auch praktiziert. Verfassungsrechtlich zweifelhafte Versuche der Beweislastumkehr etc. sind daher nicht notwendig.

7.2.6 Verbesserung der Ermittlungsinstrumente?

Auch für diesen Bereich gilt, dass die Forderung nach der Ausdehnung von Eingriffsbefugnissen allzu oft und rasch aufgestellt wird. In einem Rechtsstaat sind nicht nur die Belange einer wirksamen Kriminalitätsbekämpfung zu berücksichtigen, sondern auch die Freiheitsrechte der Bürgerinnen und Bürger. Differenzierungen zwischen Personen, die von der Polizei als verdächtig definiert werden, und der rechtstreuen Bevölkerung, die es zu schützen gilt, verkennen die Funktion der Grundrechts als gegen den Staat gerichtete Abwehrrechte für jedermann: Grundrechtsschutz ist unteilbar. Solche Bestrebungen sind zudem unvereinbar mit der Unschuldsvermutung, die bis zu ihrer Widerlegung durch gerichtliche Entscheidung zu beachten ist.

Nach diesen Maßstäben ist die Ausdehnung von Eingriffsbefugnissen auf eine bestimmte Deliktsgruppe nur dann vertretbar, wenn der fragliche Ermittlungseingriff nach dem Deliktstypus zur Aufklärung im Regelfall notwendig ist; dass er in besonders gelagerten Einzelfällen hilfreich sein kann, genügt nicht.

7.2.6.1 Einsatz Verdeckter Ermittler?

Der VE-Einsatz erscheint ebenfalls kaum sinnvoll, weil er voraussetzt, dass der Verdächtige seinen Amtsgeschäften weiter nachgehen kann. Im Hinblick auf mögliche weitere Schäden ist dies nicht vertretbar. Zudem sind die Erfolgsaussichten der üblichen Einsatzform Tatprovokation relativ gering. Korruption ist Vertrauenssache; Außenstehende werden allenfalls in Ausnahmefällen einbezogen.

7.2.6.2 Einführung einer Kronzeugenregelung

Diese Maßnahme wäre allenfalls für den Bereich der Organisierten Kriminalität sinnvoll. Außerhalb dieser Kriminalitätsform genügen die allgemeinen Opportunitätsbestimmungen und Strafzumessungsregeln, die das Honorieren von Geständnissen in ausreichendem Maße ermöglichen.

Zudem sieht das Korruptionsbekämpfungsgesetz die Möglichkeit vor, einem aus dem Dienst entfernten Beamten eine monatliche Unterhaltsleistung als teilweisen Pensionsersatz zu belassen, wenn er durch Offenbarung seines Wissens dazu beigetragen hat, Bestechungsdelikte aufzuklären oder zu verhindern.

7.2.6.3 Schaffung von Korruptionsdezernaten bei den Staatsanwaltschaften?

Diese organisatorische Maßnahme empfiehlt sich, wenn zur sachgerechten Bearbeitung einer bestimmten Gruppe von Ermittlungsverfahren besondere Fachkenntnisse erforderlich sind und Erfahrungswissen angesammelt werden soll. Sonderzuständigkeiten belasten jedoch die innerbehördliche Organisationsstruktur und vermindern die Möglichkeiten flexibler Anpassung der Geschäftsverteilung bei personellen Ausfällen oder besonderen Belastungen.

Zudem führt eine Vielzahl von Sonderdezernaten zu Abgrenzungsproblemen und erhöhtem Aufwand bei der Zuordnung von Vorgängen. Dies gilt insbesondere für die Korruption, deren Bearbeitung bereits bestehende Sonderzuständigkeiten berührt: Viele Korruptionsfälle sind Wirtschaftsstrafsachen nach § 74c Abs. 1 Nr. 6 GVG, weil zu ihrer Bearbeitung besondere Kenntnisse des Wirtschaftslebens erforderlich sind (z.B. Submissionsbetrug etc.). Ein weiterer zahlenmäßig bedeutender Anteil ist der Organisierten Kriminalität zuzurechnen (z.B. Einflussnahme auf Polizei und Konzessionsbehörden im Zusammenhang mit dem Nachtleben). Für beide Kriminalitätsbereiche bestehen bereits besondere Organisationseinheiten, die geeignet sind, eine qualifizierte Bearbeitung zu ermöglichen. Der verbleibende eigenständige Rest an Korruptionsverfahren kann ggf. im Wege der Einzelzuweisung durch die Behördenleitung in ein geeignetes Dezernat gegeben werden. Korruptionsdezernate sind daher nicht notwendig.

8 Schlussbetrachtung

"Das 'Phänomen' Korruption begleitet kontinuierlich die Geschichte der Menschheit"[193] - mit diesem Zitat hat dieses Skript begonnen. Die Richtigkeit dieser Behauptung dürfte kaum zu bestreiten sein. Der Erfolgsmaßstab jeder Korruptionsbekämpfung muss diesem Umstand Rechnung tragen. Die Korruption zu beseitigen, ist unmöglich; sie nach Möglichkeit zu erschweren, muss das Ziel aller Bekämpfungsansätze sein. Den absoluten Vorrang hat dabei die Prävention, denn die Repression greift bei komplexen Kriminalitätsgeschehen zu kurz. Strafrecht wirkt nicht im Dunkelfeld. Dort greifen nur präventive Maßnahmen, die sich zur Korruptionsbekämpfung geradezu aufdrängen. Denn bei dieser heimlichen Kriminalitätsform ist die mangelnde Erkennbarkeit das Hauptproblem, nicht die drastische Aburteilung einiger weniger erkannten Fälle!

Aber wieder einmal hat der Verdrängungsmechanismus unserer Mediengesellschaft funktioniert: das Problem wurde erfolgreich den Strafverfolgungsbehörden zugeschoben und kann dort scheinbar durch symbolische Maßnahmen des Gesetzgebers gelöst werden. Der unmittelbare “Handlungsbedarf” ist befriedigt, es wurde “etwas getan”, man kann sich bis zum Auftauchen des nächsten aktuellen Problems zurücklehnen. Wirksame, aber kostenintensive, aufwendige und auch unbequeme präventive Maßnahmen wurden vermieden.

[193] Gribl, 1.

Obwohl sich der Gesetzgeber glücklicherweise nicht dem Standpunkt des Bundesrates zur Unrechtsvereinbarung angeschlossen hat, war der Entwurf für das Korruptionsbekämpfungsgesetz ein trauriger Meilenstein auf dem steinigen Weg unserer Kriminalpolitik: Erstmals wurde nach der Zeit des Nationalsozialismus der Versuch unternommen, unrechtstragende Merkmale einer Deliktsgruppe zu beseitigen, weil ihr Nachweis schwierig ist.

Nach der Vorverlagerung der Strafbarkeit durch die Erfassung von an sich straflosen Vorbereitungshandlungen, dem massiven Ausbau der abstrakten Gefährdungsdelikte und der ständigen Erweiterung grundrechtsrelevanter Eingriffsbefugnisse ist einer weiterer Weg zum umfassenden Einsatz des Strafrechts als Allheilmittel gefunden. Man darf gespannt sein, welcher Straftatbestand als nächstes “vereinfacht” wird ...

Richtig ist indessen, dass dem Strafrecht auch bei der Korruptionsbekämpfung - ähnlich wie bei den Problemen Drogenkonsum und Umweltverschmutzung - hier nur eine flankierende Funktion zukommt. Dieser Aufgabe müssen sich die Strafverfolgungsbehörden allerdings mit Nachdruck stellen.

Stichwortverzeichnis

"Vorermittlungen" 39
Abgeordnetenbestechung 14
Amtsträger (Definition) 9
Amtsträgerbegriff 9
Anfangsverdacht 37, 40
Angestelltenbestechung 19
anonyme Anzeigen 37
Anzeigepflicht 31
Ausschreibung 32
Bauverwaltung 23
Bearbeiterwechsel 29
Beschuldigtenvernehmung 41
Bestechlichkeit 11
Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr 13, 19
Bestechung 12
Bestechung ausländischer Abgeordneter 17
Dokumentation 30
Durchsuchung 51
EGGVG § 23 56
Einladungen 24
EU-Bestechungsgesetz 7
EUBestG 7
Geringwertigkeit 25
Geschäftsprüfungen 31
Geschenkannahme 24
Informationsverfahren 40
IntBestG 7
Korruptionsindikatoren 33
Korruptions-VV 6
Korruptions-VV Nr. 3.5 Abs. 1 25
Korruptions-VV Nr. 3.5 Abs. 2 26
Korruptions-VV Nr. 3.5 Abs. 3 26
Korruptionswarnsignale 33
Legalitätsprinzip 37
Mehraugenprinzip 30
Menschenwürde 38
Polizeiliche Kriminalstatistik 20
Prüfungsverfahrens 40
Rechnungshöfe 31
Richter (Definition) 9
Rotationsprinzip 30
Sperrerklärung 56
Sponsoring 33
Staatsanwaltschafts-Statistik 22
Steuerrecht 58
StGB § 258 32
StGB § 333 11
StGB § 334 12

StGB § 335 13
StGB § 11 Abs. 1 9
StGB § 299 ..... 13, 19
StGB § 331 8
StGB§ 332 11
StPO § 152 Abs. 2 ..... 37, 39
StPO § 96 56
Strafvereitelung 32
Strafverfolgungsstatistik 22
Todesermittlungsverfahren 39
Transparency International 23
UWG § 12 19
Verhältnismäßigkeitsprinzip 38
Verpflichtungsgesetz 9
Vorermittlungsverfahren 40
Vorfeld 39
Vorteilsannahme 8
Vorteilsgewährung 11
Weihnachtsgeschenke 24
Zeugenvernehmung 48
zureichende tatsächliche Anhaltspunkte 37

Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung

Verwaltungsvorschrift der Landesregierung vom 7. November 2000 (FM – P 1059 A – 412) *)

Gliederung

Teil 1: Allgemeine Bestimmungen

1 Ziel der Verwaltungsvorschrift

2 Unrechtsgehalt

3 Verbote der Annahme von Belohnungen und Geschenken durch die Landesbediensteten

4 Sensibilisierung für Korruptionsgefahren

5 Dienst- und Fachaufsicht

6 Begrenzung der Verwendungszeiten

7 Einschränkung von Nebentätigkeiten

8 Vorgehen bei Auftreten eines Korruptionsverdachts

*) Diese Verwaltungsvorschrift wird unter dem Aktenzeichen 4010 – 1 – 5 in die Sammlung JW RPf aufgenommen.

Teil 2: Besondere Bestimmungen für das öffentliche Auftragswesen

9 Grundsätze

10 Streuung von Aufträgen

11 Vermeidung personeller Verflechtungen

12 Erstellen von Leistungsbeschreibungen

13 Überwachung von Planungsbüros

14 Behandlung von Unterlagen im Vergabeverfahren, Submission

15 Prüfungs- und Wertungsverfahren

16 Verfahren bei Unregelmäßigkeiten

17 Unzuverlässige Bewerber bei der Vergabe öffentlicher Aufträge

18 Anwendung des Verpflichtungsgesetzes

Teil 3: Schlussbestimmungen

19 Einheitliche Anwendung der Verwaltungsvorschrift

20 In-Kraft-Treten

Teil 1: Allgemeine Bestimmungen

1 Ziel der Verwaltungsvorschrift

Ziel der Verwaltungsvorschrift ist, der Korruption für allen Ebenen der öffentlichen Verwaltungen entgegenzuwirken und sie zu bekämpfen.

2 Unrechtsgehalt

2.1 Strafrechtlicher Unrechtsgehalt

Unter Korruption werden diejenigen Verhaltensweisen verstanden, bei denen Amtsträger ihre Position und die ihnen übertragenen Befugnisse dazu ausnutzen, sich oder Dritten materielle oder immaterielle Vorteile zu verschaffen.

Das geltende Strafrecht kennt einen eigenständigen Korruptionstatbestand nicht, sondern sanktioniert das mit ihr verbundene Unrecht in verschiedenen Straftatbeständen.

Mit der Korruption im engeren Sinne befassen sich zunächst die Straftatbestände der Vorteilsannahme (§ 331 des Strafgesetzbuchs – StGB -) und der Bestechlichkeit (§ 332 StGB). Bedienstete, die für eine in Zusammenhang mit dem Amt stehende, an sich nicht pflichtwidrige Handlung einen Vorteil für sich oder einen Dritten annehmen, fordern oder sich versprechen lassen, machen sich strafrechtlich der Vorteilsannahme schuldig, die nach § 331 StGB mit Geldstrafe oder mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren bestraft wird. Enthält die Handlung, für die ein Vorteil für sich oder einen Dritten angenommen, gefordert oder versprochen wird, eine Verletzung der Dienstpflichten, so ist der Tatbestand der Bestechlichkeit gegeben, für die § 332 StGB eine Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren und in besonders schweren Fällen eine Freiheitsstrafe bis zu zehn Jahren (§ 335 StGB) androht, bereits der Versuch ist strafbar.

Diese Delikte werden oft von weiteren Straftaten begleitet, von denen vor allem folgende Tatbestände relevant sind:

- Verwertung fremder Geheimnisse (§ 204 StGB),
- Betrug (§ 263 StGB),
- Subventionsbetrug (§ 264 StGB),
- Untreue (§ 266 StGB),
- Strafvereitelung im Amt (§ 258 a StGB),
- Urkundenfälschung (§ 267 StGB),
- Falschbeurkundung im Amt (§ 348 StGB),
- Verletzung des Dienstgeheimnisses und einer besonderen Geheimhaltungspflicht (§ 353 b StGB) und
- Verleitung eines Untergebenen zu einer Straftat (§ 357 StGB).

Neben der Verhängung von Geld- oder Freihheitsstrafen sind weitere Rechtsfolgen gesetzlich vorgesehen, z.B. der Verlust der Amtsfähigkeit (§ 358 StGB) und der Verfall des aus der rechtswidrigen Tat Erlangten zugunsten des Staates (§§ 73 ff. StGB).

2.2 Dienstrechtlicher Unrechtsgehalt

Die unter Nummer 2.1 genannten Straftaten stellen regelmäßig zugleich schwere Dienstpflichtverletzungen dar. Darüber hinaus müssen aber auch die durch das Strafrecht nicht erfassten Verhaltensweisen, welche sich als eine pflichtwidrige Fehlsteuerung des Verwaltungshandelns aus Eigennutz darstellen, als Dienstpflichtverletzungen gewertet werden. Die Dienstpflichtverletzungen in diesem Bereich führen bei Beamtinnen und Beamten im Regelfall zur Einleitung eines Disziplinarverfahrens, bei Angestellten sowie bei Arbeiterinnen und Arbeitern können arbeitsrechtliche Sanktionen bis zur fristlosen Kündigung des Arbeitsverhältnisses ergriffen werden.

3 Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken durch die Landesbediensteten

3.1 Zustimmungsbedürfnis

Nach § 78 des Landesbeamtengesetzes (LBG) darf eine Beamtin oder ein Beamter, auch nach Beendigung des Beamtenverhältnisses, keine Belohnungen oder Geschenke in Bezug auf das Amt annehmen, Ausnahmen bedürfen der Zustimmung der obersten oder der letzten obersten Dienstbehörde. Die Befugnis zur Zustimmung kann auf andere Behörden übertragen werden. Ein Verstoß gegen diese Bestimmung stellt gemäß § 85 Abs. 1 LBG ein Dienstvergehen dar. Auch nach Beendigung des Beamtenverhältnisses gilt diese Pflichtverletzung nach § 85 Abs. 2 Nr. 3 LBG als Dienstvergehen.

Auch die Angestellten sowie die Arbeiterinnen und Arbeiter des öffentlichen Dienstes dürfen Belohnungen oder Geschenke in Bezug auf ihre dienstlichen Tätigkeiten nur mit Zustimmung des Arbeitgebers annehmen; sie haben entsprechende Angebote unverzüglich und unaufgefordert dem Arbeitgeber mitzuteilen (§ 10 BAT, § 12 MTArb). Das Gleiche gilt für Personen in Ausbildung, für die ein tarifvertragliches Verbot zur Annahme von Belohnungen oder Geschenken besteht. Die folgenden Bestimmungen der Nummern 3.2 bis 3.7 gelten deshalb entsprechend für diesen Personenkreis

3.2 Belohnungen und Geschenke

„Belohnungen“ oder „Geschenke“ im Sinne des § 78 LBG sind alle unentgeltlichen Zuwendungen einschließlich Dienstleistungen, auf die kein Anspruch besteht und die objektiv eine materielle oder immaterielle Besserstellung zum Inhalt haben (Vorteil).

Unentgeltlich ist eine Zuwendung auch dann, wenn zwar eine Gegenleistung erfolgt, diese aber in keinem angemessenen Verhältnis zur gewährten Leistung steht.

Ein derartiger Vorteil kann insbesondere liegen in

- der Zahlung von Geld,
- der Überlassung von Gutscheinen oder von Gegenständen (z.B. Baumaschinen, Fahrzeuge) zum privaten Gebrauch,
- besonderen Vergünstigungen bei Privatgeschäften,
- der Gewährung von Rabatten, die nicht einer allgemeinen Berufsgruppe, der die Beamtin oder der Beamte angehört, generell eingeräumt werden,
- der Zahlung von Vergütungen für – auch genehmigte – private Nebentätigkeiten (z.B. Gutachten, Erstellung von Abrechnungen),
- der Mitnahme auf privaten Reisen,
- Bewirtung,
- der Gewährung von Unterkunft,
- sonstigen Dienstleistungen.

3.3 Empfänger der Zuwendung

Für die Anwendbarkeit des § 78 LBG ist es ohne Bedeutung, ob der Vorteil der Beamtin oder dem Beamten unmittelbar oder –z.B. bei Zuwendungen an Angehörige – nur mittelbar zugute kommt. Die Weitergabe von Vorteilen an Dritte, z.B. Verwandte, Bekannte, andere Bedienstete oder Sozialeinrichtungen, rechtfertigt nicht deren Annahme; auch in diesen Fällen ist die Zustimmung der zuständigen Behörde erforderlich.

3.4 Bezug zum Amt

„In Bezug auf das Amt“ im Sinne des § 78 LBG ist ein Vorteil immer dann gewährt, wenn die zuwendende Person sich davon leiten lässt, dass die Beamtin oder der Beamte ein bestimmtes Amt bekleidet oder bekleidet hat. Ein Bezug zu einer bestimmten Amtshandlung ist nicht erforderlich. Zum „Amt“ gehören auch jedes Nebenamt und jede sonstige auf Verlangen, Vorschlag oder Veranlassung des Dienstvorge-

setzten ausgeübte oder im Zusammenhang mit den dienstlichen Auftragen der Beamtin oder des Beamten stehende Nebentätigkeit.

Vorteile, die ausschließlich mit Rücksicht auf Beziehungen innerhalb der privaten Sphäre der Beamtin oder des Beamten gewährt werden, sind nicht „in Bezug auf das Amt“ gewährt. Derartige Beziehungen dürfen aber nicht mit Erwartungen in Bezug auf die dienstliche Tätigkeit der Beamtin oder des Beamten verknüpft sein. Erkennt die Beamtin oder der Beamte, dass an den persönlichen Unterlagen derartige Erwartungen geknüpft werden, dürfen weitere Vorteile nicht mehr angenommen werden.

Es kommt nicht darauf an, ob der Vorteil von der zuwendenden Person unmittelbar oder in ihrem Auftrag von Dritten gewährt wird.

3.5 Allgemein erteilte Zustimmung

Die Zustimmung zu der Annahme von nach allgemeiner Auffassung nicht zu beanstandenden geringwertigen Aufmerksamkeiten sowie von Geschenken aus dem Mitarbeiterkreis der Beamtin oder des Beamten, z.B. aus Anlass eines Dienstjubiläums, in herkömmlichem Umfang wird allgemein erteilt.

Das Gleiche gilt für übliche und angemessene Bewirtung bei allgemeinen Veranstaltungen, an denen die Beamtin oder der Beamte im Rahmen des Amtes, in dienstlichem Auftrag oder mit Rücksicht auf die durch das Amt auferlegten gesellschaftlichen Verpflichtungen teilnimmt, z.B. Einführung und Verabschiedung von Amtspersonen. Die gesellschaftliche Vertretung einer Behörde beschränkt sich auf die Behördenleitung und die von ihr beauftragten Bediensteten.

Die allgemeine Zustimmung umfasst auch die Teilnahme an Bewirtungen aus Anlass oder bei Gelegenheit dienstlicher Handlungen, Besprechungen, Besichtigungen oder dergleichen, die der Vorbereitung oder Ausführung bestimmter Maßnahmen der Verwaltung dienen, wenn sie ihren Grund in den Regeln des gesellschaftlichen Umgangs haben, denen sich auch eine Beamtin oder ein Beamter nicht entziehen kann, ohne gegen gesellschaftliche Formen zu verstoßen. Hierzu gehört auch die Annahme von Vorteilen, die die Durchführung eines Dienstgeschäftes erleichtern oder beschleunigen, z.B. die Abholung eines Beamten mit einem Auto vom Bahnhof.

Die Pflicht, bei den Reisekostenabrechnungen nach § 7 des Landesreisekostengesetzes Angaben über kostenlose Bewirtungen anlässlich von Dienstreisen zu machen, bleibt unberührt.

3.6 Antrags- und Unterrichtungspflicht

Soweit eine Zuwendung nicht von der allgemeinen Zustimmung erfasst wird und ihre Annahme nach § 78 LBG der Zustimmung bedarf, darf die Beamtin oder der Beamte sie erst annehmen, wenn die Zustimmung der zuständigen Behörde vorliegt. Die Zustimmung ist schriftlich zu beantragen. Hat die Beamtin oder der Beamte Zweifel, ob die Annahme eines Vorteils unter § 78 LBG fällt oder von der allgemein erteilten Zustimmung erfasst ist, so muss die Zustimmung nach § 78 LBG beantragt werden.

Darüber hinaus besteht die Pflicht, über jeden Versuch, die Amtsführung durch das Angebot von Belohnungen oder Geschenken zu beeinflussen, die Dienstvorgesetzten zu unterrichten. Dies gilt auch, wenn die Beamtin oder der Beamte erkennt, dass an den persönlichen Umgang Erwartungen in Bezug auf die dienstliche Tätigkeit geknüpft werden, S. Nr. 3.4.

3.7 Erteilung der Zustimmung durch den Dienstherren im Einzelfall

Die Zustimmung zur Annahme eines Vorteils darf nur erteilt werden, wenn nach Lage des Falles nicht zu befürchten ist, dass die Annahme die objektive Amtsführung beeinträchtigt oder bei dritten Personen, die von der Zuwendung Kenntnis erlangen, den Eindruck der Befangenheit entstehen lassen könnte. Die Zustimmung darf nicht erteilt werden, wenn mit der Zuwendung vonseiten der zuwendenden Person erkennbar eine Beeinflussung des amtlichen Handelns beabsichtigt ist oder in dieser Hinsicht Zweifel bestehen. Die Zustimmung kann mit der Auflage erteilt werden, diese an eine soziale Einrichtung, an den Dienstherrn oder eine sonstige Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts weiterzugeben; in der Regel wird es zweckmäßig sein, die zuwendende Person von der Weitergabe der Zuwendung zu unterrichten.

Eine Zustimmung ist schriftlich zu erteilen.

Die Zustimmung der zuständigen Behörde zur Annahme eines Vorteils schließt jedoch die Strafbarkeit der Tat nicht aus, wenn der Vorteil von der Beamtin oder dem Beamten gefordert worden ist oder die Gegenleistung für eine vergangene oder künftige pflichtwidrige Amtshandlung darstellt.

4 Sensibilisierung für Korruptionsgefahren

Das Verantwortungsbewusstsein der Bediensteten ist im Hinblick auf Korruption in allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung vor allem durch folgende Maßnahmen zu schärfen:

4.1 Diensteid/Gelöbnis

Bei der Ablegung des Diensteides bzw. bei der Verpflichtung sind die Bediensteten mündlich über den Unrechtsgehalt der Korruption und ihre dienst- und strafrechtlichen Folgen zu belehren. Ihnen ist ein Abdruck dieser Verwaltungsvorschrift auszuhändigen. In einer Erklärung zu dieser Verwaltungsvorschrift (Anlage 1) haben sie die Belehrung und den Empfang schriftlich zu bestätigen.

4.2 Ausbildung

Die Korruptionsgefahr in der öffentlichen Verwaltung und ihre Bekämpfung sind im Rahmen der Ausbildung angemessen zu behandeln.

4.3 Schulungen

Die Sensibilisierung der Bediensteten soll im Wege von Schulungen durch Führungskräfte unterstützt werden. In korruptionsgefährdeten Bereichen sind solche Schulungen regelmäßig durchzuführen; das für das öffentliche Dienstrecht zuständige Ministerium wird darüber hinaus Seminare anbieten, die von besonders qualifizierten Führungskräften durchgeführt werden.

4.4 Mitarbeitergespräche

Im Rahmen von Mitarbeitergesprächen ist auf die Gefahren der Korruption in ausreichendem Maße hinzuweisen.

4.5 Dienstbesprechungen

In Dienstbesprechungen sind das Erscheinungsbild der Korruption und die sich daraus ergebenden Konsequenzen regelmäßig darzustellen.

4.6 Vorbilder

Vorgesetzte müssen ihrer Vorbildfunktion gerade im Hinblick auf die Gefahren der Korruption in der öffentlichen Verwaltung im besonderen Maße gerecht werden.

5 Dienst- und Fachaufsicht

Zum Zwecke der Bekämpfung der Korruption ist eine verstärkte Dienst- und Fachaufsicht durch geeignet Informations- und Beteiligungsverfahren sowie durch ausreichende Kontrollmaßnahmen geboten. Besondere Aufmerksamkeit ist den Organisationen zu widmen, in denen Fachwissen auf wenige Amtsträger konzentriert ist oder in denen unzureichende Kontrollstrukturen herrschen (fehlende Kontrollmöglichkeiten, unzureichende fachliche Speziali-

sierung der Kontrollinstanz, gezielte Ausschaltung oder Umgehung vorhandener Kontrollen). In den korruptionsgefährdeten Bereichen sind unter anderem folgende Maßnahmen erforderlich:

- sachgerechte Auswahl und umfassende Fortbildung der Führungskräfte,
- regelmäßige und anlassbezogene Kontrollen der Aktenführung sowie der Qualität und Nachvollziehbarkeit der Entscheidungsbegründungen und der internen Vermerke,
- in Einzelfällen Ausweitung der Vorlagepflichten.

Der Einsatz der EDV im Rahmen des Kontrollsystems ist soweit wie möglich voranzubringen.

In den korruptionsgefährdeten Bereichen soll das Vier-Augen-Prinzip gestärkt werden. Hierzu ist in jeder Dienststelle ein Organisationskonzept zu entwickeln.

6 Begrenzung der Verwendungszeiten

6.1 Zielsetzung

Lang andauernde dienstliche Verbindungen zu Dritten begünstigen ein Klima, in dem sich Korruption entfalten kann.

Durch die Begrenzung der Verwendungszeiten in den korruptionsgefährdeten Bereichen – unabhängig von der sonstigen Fluktuation – soll erreicht werden, dass sich keine engeren, persönlichen Beziehungen und gegenseitigen Abhängigkeiten zwischen Verwaltungsangehörigen und Dritten entwickeln.

6.2 Festlegungen der konkreten Verwendungszeiten

Jede Dienststelle erfasst ihre Dienstposten, die einer besonderen Korruptionsgefahr unterliegen. Für diese Dienstposten soll ein Personalkonzept entwickelt werden, in dem soweit möglich jeweils feste Verwendungszeiten (nicht länger als vier Jahre) festgelegt sind, nach deren Ablauf die Betroffenen eine neue Aufgabe erhalten. Für eine funktionsgerechte Aufgabenerfüllung ist Sorge zu tragen.

6.3 Überschreiten der Verwendungszeiten

Sofern die festgelegten Verwendungszeiten im Einzelfall aus sachlichen Gründen überschritten werden, sind diese Gründe aktenkundig zu machen. Für eine besonders ausgeprägte Dienstaufsicht ist Sorge zu tragen.

7 Einschränkung von Nebentätigkeiten

Bei der Erteilung von Nebentätigkeitsgenehmigungen ist grundsätzlich ein strenger Maßstab anzulegen. Die Genehmigung ist zu vergeben, wenn bei Würdigung der erkennbaren Umstände eine Beeinträchtigung dienstlicher Interessen nicht auszuschließen ist.

Für korruptionsgefährdete Nebentätigkeiten darf im Regelfall keine Genehmigung erteilt werden. Ausnahmen müssen besonders begründet werden.

Wird eine Genehmigung erteilt, soll auf die möglichen dienst- und strafrechtlichen Konsequenzen im Falle einer Interessenverquickung hingewiesen werden.

8 Vorgehen bei Auftreten eines Korruptionsverdachts

8.1 Indizien

Im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht haben die Vorgesetzten bereits den für eine Korruption sprechenden Indizien nachzugehen. Ermittlungen der Strafverfolgungsbehörden dürfen dadurch aber nicht gefährdet werden. Korruptionsindizien können sein:

- unerklärlich hoher Lebensstandard von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern,
- private Kontakte zu Antragstellern und Bietern, z.B. Nebentätigkeit, Berater- oder Gutachtervertrag, Kapitalbeteiligung,
- ständige Unabkömmlichkeit,
- Missbrauch des Ermessensspielraums,
- Abschirmen des Arbeits- und Sachgebietes,
- auffällig divergierende Bearbeitungszeiten von Vorgängen oder
- reibungsloser Verwaltungsablauf in Bereichen, in denen typischerweise mit Konflikten zu rechen ist.

8.2 Meldung eines Korruptionsverdachts

Die Bediensteten haben die dienstliche Verpflichtung, bei konkretem Korruptionsverdacht unverzüglich den zuständigen Dienstvorgesetzten zu unterrichten. Dieser ist verpflichtet, umgehend die Strafverfolgungsbehörden einzuschalten. Die Strafverfolgungsbehörden sind in ihrer Ermittlungsarbeit zu unterstützen. Soweit Geheimnisträgerinnen und Geheimnisträger betroffen sind, haben die zuständigen Dienstvorgesetzten auch die Geheimschutzbeauftragten zu informieren.

Jede oberste Landesbehörde benennt für ihren Geschäftsbereich eine Stelle, der die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Geschäftsbereichs einen konkreten Korruptionsverdacht unmittelbar mitteilen können.

8.3 Disziplinarische und arbeitsrechliche Maßnahmen

Bei den betroffenen Beamtinnen und Beamten sind umgehend die notwendigen disziplinarischen Maßnahmen einzuleiten. Bei Angestellten sowie bei Arbeiterinnen und Arbeitern ist zu prüfen, ob arbeitsrechliche Sanktionen bis zur fristlosen Kündigung des Arbeitsverhältnisses zu ergreifen sind.

8.4 Innerbehördliche Abwicklung

Die zuständigen Dienstvorgesetzten haben in Korruptionsfällen umgehend die zur Vermeidung eines drohenden Schadens erforderlichen organisatorischen und dienstlichen Maßnahmen einzuleiten. Eine verwaltungsgerechte Abwicklung sowie die rechtzeitige Geltendmachung von Schadensersatz- und Entschädigungsleistungen sind sicherzustellen.

8.5 Überprüfung der Organisationsstruktur

Im Falle des Auftretens von Korruption sollen die Organisationsstruktur überprüft und eventuelle Organisations- und Führungsdefizite sichtbar gemacht werden.

Teil 2
Besondere Bestimmungen für das öffentliche Auftragswesen

9 Grundsätze

9.1 Integrität des Vergabeverfahrens

Die Vergabe öffentlicher Aufträge ist wegen ihrer Finanzwirksamkeit in besonderem Maße den Angriffen korruptiver und anderer unlauterer Handlungen ausgesetzt: Besonderes Augenmerk ist daher auf die Korrektheit des Vergabeverfahrens, der Unterlagen und der Dokumentation zu richten. Insbesondere sind die Gründe für solche Entscheidungen zu dokumentieren, die z.B. mangels personeller Ausstattung, abweichend von den nachfolgenden Bestimmungen getroffen werden. Wird aus besonderen Gründen von den Bestimmungen abgewichen, ist für eine besonders ausgeprägte Dienstaufsicht Sorge zu tragen.

9.2 Einhaltung der Vergabegrundsätze

Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge sind die Verdingungsordnungen strikt einzuhalten. Die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind zu beachten.

Der Vergabe von Bauleistungen muss grundsätzlich ein Wettbewerb vorausgehen, bei dem die Regelungen der Verdingungsordnung für Bauleistungen, Teil A (VOB/A) zu

beachten sind. Bauleistungen müssen vorrangig gem. § 3 VOB/A öffentlich ausgeschrieben werden. Ein öffentlicher Teilnahmewettbewerb vor einer beschränkten Ausschreibung kann eine öffentliche Ausschreibung nicht ersetzen. Eine beschränkte Ausschreibung ist nur in Ausnahmefällen nach § 3 Nr. 3 VOB/A zulässig. Diese Grundsätze und die auf die VOB gestützten folgenden Bestimmungen gelten für die Vergabe von Lieferungen und Leistungen nach der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL) und für die Beschaffung von freiberuflichen Leistungen nach der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) entsprechend.

10 Streuung von Aufträgen

10.1 Verfahren bei beschränkter Ausschreibung und freihändiger Vergabe

Die Gründe für eine beschränkte Ausschreibung und eine freihändige Vergabe sind schriftlich darzulegen und von der Behördenleitung oder einer von ihr beauftragten Person zu bestätigen. Bei wiederkehrenden beschränkten Ausschreibungen sind die Bewerber möglichst zu wechseln.

Die Behördenleitung oder eine von ihr beauftragte Person soll sich die Bewerbervorschlagslisten in jedem Fall vorlegen lassen und kann sie auch verändern oder ergänzen. In ihrer endgültigen Fassung dürfen sie nur der Behördenleitung und den von ihr bestimmten Personen bekannt sein.

Bei freihändiger Vergabe ist, soweit es die Ausnahmetatbestände des § 4 Nr. 4 VOB/A zulassen, unter den Auftragnehmern möglichst zu wechseln.

10.2 Beteiligung freiberuflich Tätiger

Ins Vergabeverfahren eingeschaltete freiberuflich Tätige, insbesondere Planungsbüros (Architekten und Ingenieure), haben bei beschränkter Ausschreibung nur ein Vorschlagsrecht und dürfen die Bewerber nicht selbständig festlegen.

11 Vermeidung personeller Verflechtungen

11.1 Innere Organisation

Die Dienstvorgesetzten sollen Sorge dafür tragen, dass die bei öffentlichen Aufträge handelnden Bediensteten nicht zugleich mit Ausschreibung, Vergabe und Abrechnung betraut sind. Das Vier-Augen-Prinzip ist zu beachten.

11.2 Beteiligung freiberuflich Tätiger

Ins Vergabeverfahren eingeschaltete freiberuflich Tätige dürfen weder Vergabeunterlagen versenden, Pläne in ihren Büros zur Einsicht auslegen, das Vergabeverfahren betreffende Auskünfte erteilen, noch den Submissionstermin abhalten. Hier handelt es sich um ureigene Bauherrenaufgaben.

12 Erstellen von Leistungsbeschreibungen

12.1 Allgemeine Anforderungen

Die Leistungsbeschreibung muss nach § 9 VOB/A erfolgen. Die Mengen müssen nach dem tatsächlichen Bedarf ermittelt werden. Es dürfen keine Scheinpositionen und unzutreffende Mengen ausgeschrieben werden. Auf Fabrikatsfestlegungen ist zu verzichten, um Absprachen mit Herstellern oder Lieferanten zu verhindern. Ebenso ist auf lange bzw. sehr ausführliche Produktbeschreibungen zu verzichten, da sie in der Regel auf ein bestimmtes Fabrikat hinweisen. Gleiches gilt für die Vorgabe von technischen Produktmerkmalen, denen nur ein einziger Hersteller gerecht werden kann; ferner für eine Häufung von Fabrikatsbezeichnungen, auch mit dem Zusatz „oder gleichwertiger Art“. Ein besonders geeignetes Verfahren, um Manipulationen im Leistungsverzeichnis an den Preiseintragungen entgegen zu wirken, ist die Forderung an die Bieter, die Preise (Einheits- und Pauschalpreise) nicht nur in Ziffern, sondern auch in Worten anzugeben (§ 23 VOB/A).

12.2 Behandlung von Wahl- und Bedarfspositionen

Bei Wahlpositionen sind präzise Mengenangaben nötig, bei Bedarfspositionen sind die Mengen so genau wie möglich zu schätzen. Wahl- und Bedarfsoptionen sowie Zulagepositionen dürfen nur in begründeten Ausnahmefällen aufgenommen werden. Sie sind als solche eindeutig zu kennzeichnen. Die Notwendigkeit bzw. Begründung ist aktenkundig zu machen.

12.3 Aufklärung des Bieters

Potenzielle Bieter sind, um einen Vertrauenstatbestand entgegen zu wirken, zum frühestmöglichen Zeitpunkt über die Anfrage- und Meldeverpflichtung nach Nr. 17.5 zu unterrichten. Die Dienststelle verbindet bei öffentlichen Ausschreibungen mit der Herausgabe der Angebotsunterlagen bzw. bei beschränkten Ausschreibungen mit der Aufforderung zur Abgabe eines Angebots den Hinweis, dass damit keine Freistellung von bei der Melde- und Informationsstelle evtl. registrierten Ausschlussgründen verbunden ist.

Ferner ist bei der Ausschreibung auf Besonderheiten der Angebotswertung hinzuweisen, wie strenge Anforderungen bei Rechenfehlern (Nr. 15 Abs. 3). Wird eine Sicherungskopie verlangt (Nr. 14.2 Abs. 3), muss darauf hingewiesen werden, dass die Nichtabgabe oder in der Sicherungskopie enthaltene Abweichungen vom Original zum Ausschluss des Angebotes führen können.

12.4 Fristen

Bewerbungs- und Angebotsfristen sind ausreichend zu bemessen. Auf Feiertage und die Urlaubszeit ist Rücksicht zu nehmen. Zu kurze Fristen begünstigen „vorinformierte“ Unternehmen. Insbesondere erfordern Nebenangebote eine ausreichende Bearbeitungszeit.

13 Überwachung von Planungsbüros

Sofern die Leistungsbeschreibung von freiberuflich Tätigen erstellt wird, ist zumindest stichprobenweise zu prüfen, ob sie den Anforderungen entspricht; dies gilt auch für die Vertragsbedingungen. Besonders bei Leistungen der technischen Ausrüstung ist darauf zu achten, dass die freiberuflich Tätigen selbst planen und nicht zur Planung ein Unternehmen beiziehen, das sich evtl. selbst direkt oder indirekt (z.B. als Lieferant) am Wettbewerb beteiligen könnte. Sofern freiberuflich Tätige bei Spezialleistungen nicht in der Lage sind, die Ausschreibung selbstständig durchzuführen, kann es im Einzelfall sinnvoll sein, ein geeignetes technisches Unternehmen einzuschalten.

Unternehmen, die an der Planung oder Erstellen der Verdingungsunterlagen mitgewirkt haben, dürfen nicht am Wettbewerb um die Vergabe der Bau- und Lieferleistungen beteiligt werden.

14 Behandlung von Unterlagen im Vergabeverfahren, Submission

14.1 Allgemeine Sicherungsmaßnahmen

Die Bewerberlisten sind vertraulich zu behandeln und sorgfältig zu verwahren. Eine Person, die an der Vergabeentscheidung nicht beteiligt ist, hat die eingehenden Angebote wegzuschließen.

Im Eröffnungstermin sind die Angebote zu kennzeichnen und stichprobenweise von der die Verhandlung leitenden oder von ihr beauftragten Person darauf durchzusehen, ob Anhaltspunkte für eine Manipulationsabsicht vorliegen. Bei fehlenden oder unvollständigen Eintragungen sind die Leerfelder im Angebot sofort in geeigneter Weise zu sperren, um nachträgliche Ergänzungen auszuschließen.

Die Angebote können mit individuellen Perforationsmaschinen gestanzt oder in anderer Weise (schnüren und siegeln) dauerhaft gesichert werden. Eine Entfernung der angebrachten Sicherung ist nicht zulässig.

14.2 Sicherungskopien

Eine weitere Sicherungsmöglichkeit ist die Anfertigung von Fotokopien der Angebote oder der Kurztextpreisverzeichnisse. Diese Duplikate sind unverzüglich nach der Herstellung bis zum Abschluss des Prüfungs- und Wertungsverfahrens so zu verwahren, dass die mit dem Originalangebot befassten Personen keinen Zugang dazu haben. Dieses Kopier-Verfahren soll in allen Fällen angewandt werden, in denen die Angebote zur Auswertung an Dritte abgegeben werden, sowie unter Abwägung von Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten in Fällen von finanzieller oder besonderer inhaltlicher Bedeutung oder aus besonderem Anlass, etwa wenn sich bei der ersten Durchsicht konkrete Anhaltspunkte für eine Manipulationsabsicht ergeben haben.

Diesem Verfahren steht gleich die Anwendung der Richtlinien zu den §§ 22 und 23 VOB/A nach dem Vergabehandbuch für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes. In diesem Fall sind die Angebote nach der Eröffnung, Kennzeichnung und Durchsicht unverzüglich von einer Person, die nicht an der Vergabeentscheidung beteiligt ist, mittels Datenverarbeitung zu erfassen, nachzurechnen und vor Veränderungen zu schützen. Unregelmäßigkeiten, die bei der Angebotserfassung erkannt werden, sind detailliert zu dokumentieren.

Der Bieter kann – unter Abwägung von Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten – von vornherein zur Vorlage einer Angebotskopie (ggf. in elektronischer Form) aufgefordert werden. Diese Kopie ist in einem besonderen verschlossenen Umschlag einzureichen und – wie oben beschrieben – zu verwahren.

15 Prüfungs- und Wertungsverfahren

Bei der Prüfung der Angebote ist vor allem auf ein Fehlen von Einheitspreisen, leere oder doppelt vorhandene Seiten, nicht zweifelsfreie Schriftbilder und eine Schreibweise von Ziffern, die nachträgliche Veränderungen vereinfachen, zu achten. Die Angebote sind außerdem im Hinblick auf eine auffällige Anordnung, auch einzelner Ziffern, auf ungewöhnliche Zwischenräume zwischen diesen, sowie ein Fehlen von Kommata zu sichten, da in solchen Fällen die Preise leicht nachträglich durch Ergänzung verändert werden können. Dabei ist ein besonderes Augenmerk auf Positionen mit großen Mengen oder hohen Preisen zu richten. Zu achten ist auch auf überschriebene, überlackte und nicht dokumentenechte Eintragungen, z.B. mittels Bleistift, unangemessene hohe und niedrige Einzelpreise und wesentliche Preisunterschiede bei nahezu gleicher Leistung im selben Angebot sowie auf widersprüchliche Preisangaben. Im Falle fehlender oder unvollständiger Eintragungen s. Nr. 14.1 Abs. 2 Satz 2.

Die rechnerische Prüfung ist von der Vergabestelle selbst durchzuführen. Die Nachrechnung ist möglichst auf mehrere Bedienstete aufzuteilen, sodass nicht eine Person zu allen Angeboten Zugang hat.

Angebote mit nicht zweifelsfreien Preiseintragungen sind von der Wertung auszuschließen. Bei Rechenfehlern ist zu prüfen, ob eine einwandfreie Preiseintragung vorliegt oder ob in diesem Zusammenhang Anhaltspunkte für eine Verfälschung des Wettbewerbs oder eine Manipulationsabsicht gegeben sind. Gegebenenfalls sind derartige Angebote von der Wertung auszuschließen.

Die sich aus der Nachrechnung ergebenden Feststellungen sind durch eine mit der rechnerischen Prüfung nicht befassten Person im Rahmen der Wertung einer Plausibilitätsprüfung zu unterziehen. Auf die Prüfung von Einzelheiten des Angebotes soll auch dann nicht verzichtet werden, wenn der Angebotspreis insgesamt als angemessen anzusehen ist.

Während des Prüfungs- und Wertungsverfahrens sind die Angebote sorgfältig zu verwahren und vor Zugriff Unbefugter zu sichern.

Soll der Zuschlag auf ein Angebot erteilt werden, das von der bei der Öffnung vorliegenden bzw. verlesenen Angebotsendsumme abweicht, sind die Gründe für die Abweichung aktenkundig zu machen, die plausibel jede Manipulationsabsicht ausschließen.

Wurde vom Bieter eine Sicherungskopie verlangt (Nr. 14.2 Abs. 3) ist das Fehlen dieser Kontrollunterlage nicht heilbar

Liegen Sicherungskopien vor (Nr. 14.2), ist das zur Vergabe vorgesehene Angebot von einer an der Vergabeentscheidung nicht beteiligten Person auf Übereinstimmung mit der Sicherungskopie zu überprüfen. Festgestellten Abweichungen ist dabei nachzugehen. Ergeben Abweichungen vom Originalangebot den Verdacht auf Manipulation, ist das Angebot von der Wertung auszuschließen.

Für die Aufbewahrung der in die Wertung einbezogenen Angebote sind die für Belege geltenden Fristen des Rechnungswesens anzuwenden.

16 Verfahren bei Unregelmäßigkeiten

16.1 Anzeichen für Unregelmäßigkeiten

- Indizien für korruptive Handlungen oder Preisabsprachen können sein:
- wenn ein oder zwei Angebotsendpreise bei sonst geringer Streuung aus dem Rahmen fallen,
- wenn bei einem geringen Bauumfang eine Bietergemeinschaft vorne liegt,
- weniger Bieter trotz vieler Bewerber,
- wenn Einzelpreise verschiedener Angebote gleich sind oder sich voneinander durch einen konstanten Zuschlag unterscheiden,
- gleicher Fehler in mehreren Angeboten,
- Notizen im Leistungsverzeichnis,
- Änderung des Submissionsangebotes, insbesondere wegen Rechenfehlern,
- nicht angemessene Einzelpreise in den Angeboten,
- Leistungserweiterungen durch Bedarfspositionen und Nachträge,
- unvollständige Liefer- und Leistungsnachweise.

Indikatoren für weitere Schwachstellen sind:

- mangelnde Transparenz behördlicher Unterlagen,
- Monopolstellung der behördlichen Nachfrage,
- Kompetenz-Konzentration, insbesondere Anordnungsbefugnis Einzelner;
- relative Häufigkeiten der Auftragsvergabe durch bestimmte Bedienstete,
- lange Dauer der Geschäftsbeziehung,
- wiederkehrende Bieterkreise,
- anonyme Hinweise und nicht beachtete Revisionsrügen,
- Verstöße gegen Vergabevorschriften,
- lückenhafte Planung als Vergabegrundlage.

16.2 Verdacht auf Preisabsprachen

Legen die Indizien den Verdacht auf Preisabsprachen nahe, muss die Kartellbehörde (beim Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau) möglichst rasch eingeschaltet werden, damit absprachebeteiligte Bieter durch die Verzögerung der Vergabe nicht gewarnt werden und Unterlagen beseitigen. Das weitere Vorgehen ist mit der Kartellbehörde abzusprechen.

17 Unzuverlässige Bewerber bei der Vergabe öffentlicher Aufträge

17.1 Regelungen der Verdingungsordnungen

Die Zuverlässigkeit von Bewerbern und Bietern ist wesentlich Kriterium bei der Vergabe öffentlicher Aufträge. Haben Unternehmen nachweislich eine schwere Verfehlung begangen, die ihre Zuverlässigkeit als Bewerber in Frage stellt, können sie von der Teilnahme am Wettbewerb ausgeschlossen werden. Diese Grundsätze gelten bei Vergaben aller öffentlichen Aufträge.

17.2 Schwere Verfehlungen

Schwere Verfehlungen in diesem Sinne sind, unabhängig von der Beteiligungsform, insbesondere

- das Anbieten, Versprechen oder Gewähren von Vorteilen an Amtsträger oder für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichtete, die bei der Vergabe oder Ausführung von Aufträgen mitwirken (Bestechung oder Vorteilsgewährung)
- schwerwiegende Straftaten, die im Geschäftsverkehr begangen worden sind, u.a. Betrug, Untreue, Urkundenfälschung sowie
- Verstöße gegen das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), u.a. Beteiligung an Absprachen über Preise oder Preisbestandteile, verbotene Preisempfehlungen, Beteiligung an Empfehlungen oder Absprachen über die Abgabe oder Nichtabgabe von Angeboten sowie über die Gewinnbeteiligung und Abgaben anderer Bewerber.

Eine schwere Verfehlung liegt auch vor, wenn Bewerber bzw. Unternehmen Personen, die Amtsträgern oder für den öffentlichen Dienst Verpflichteten nahestehen, unerlaubte Vorteile anbieten, versprechen oder gewähren. Amtsträger in diesem Sinne sind auch freiberuflich Tätige, die im Auftrag der Dienststelle bei der Auftragsvergabe tätig werden.

Die Lieferung konkreter Planungs- und Ausschreibungshilfen mit dem Ziel, den Wettbewerb zu unterlaufen, stellt ebenfalls eine schwere Verfehlung dar.

17.3 Nachweis der Verfehlung

Eine Verfehlung gilt insbesondere dann als nachgewiesen, wenn sie zu einer gerichtlichen Verurteilung geführt hat, unbestritten ist oder ein Geständnis in einem Ermittlungsverfahren vorliegt. Bei Verstößen gegen das GWB kommen für den Nachweis die Feststellungen der Kartellbehörde und deren Unterlagen, insbesondere Bußgeldbescheide in Betracht. Inwieweit Ermittlungsunterlagen der Staatsanwaltschaft zum Anlass für den Ausschluss von Bewerbern oder Unternehmen genommen werden können, ist vom Vorliegen beweiskräftigen Materials abhängig. Verdachtsmomente allein können nicht ausschlaggebend sein. Im Übrigen kommen für die Beurteilung des Sachverhalts alle geeigneten Feststellungen, z.B. in Haftbefehlen, von Rechnungsprüfungsbehörden, einer Innenrevision, beauftragter Gutachter sowie Feststellungen der auftragsvergebenden Dienststellen in Betracht.

17.4 Ausschluss von der Teilnahme am Wettbewerb

Bewerber oder Unternehmen, denen eine schwere Verfehlung nachgewiesen wurde, sind im Einzelfall von der Teilnahme am Wettbewerb auszuschließen, wenn die Verfehlung ihre Zuverlässigkeit für den zur Vergabe anstehenden Auftrag in Frage stellt. Führt die Prüfung des Sachverhalts zu dem Ergebnis, dass die Zuverlässigkeit des Bewerbers beeinträchtigt ist, so ist ein im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung vorgelegtes Angebot nicht zu werten; bei beschränkter Ausschreibung oder freihändiger Vergabe ist das betreffende Unternehmen nicht zur Angebotsabgabe aufzufordern. Es kann in diesem Fall auch nicht als Nachunternehmer oder in Arbeitsgemeinschaft mit anderen Unternehmen am Wettbewerb teilnehmen.

Die Zuverlässigkeit eines Unternehmens, dem eine schwere Verfehlung nachgewiesen wurde, kann in der Regel dann als wieder hergestellt angesehen werden, wenn

- das Unternehmen durch geeignete organisatorische und personelle Maßnahmen Vorsorge gegen die Wiederholung der Verfehlungen getroffen hat und
- ein durch die Verfehlung entstandener Schaden ersetzt wurde oder eine verbindliche Anerkennung der Schadensersatzverpflichtung vorliegt.

17.5 Melde- und Informationsstelle

Beim Ministerium der Finanzen ist eine Melde- und Informationsstelle eingerichtet. Diese Stelle sammelt Informationen über Unternehmen, denen eine schwere Verfehlung nachgewiesen wurde. Dienststellen, die aus ihrem Vergabebereich Kenntnis von schweren Verfehlungen erlangen, melden die Unternehmen auf dem Dienstweg an die Melde- und Informationsstelle beim Ministerium der Finanzen und unterrichten zugleich das betroffene Unternehmen über die Meldung, ihren Zweck und ihren wesentlichen Inhalt. Dies gilt nicht, wenn zu diesem Zeitpunkt die Zuverlässigkeit des Unternehmens wieder hergestellt ist.

Die Bestandteile der Meldung ergeben sich aus der Anlage 2 zu dieser Verwaltungsvorschrift.

Sofern die Meldung einen Einzelunternehmer betrifft, sind die Bestimmungen des Datenschutzes über personenbezogene Daten zu beachten (Landesdatenschutzgesetz in der jeweils geltenden Fassung, BS 204-1, bis zur Übernahme in nationales Datenschutzrecht derzeit auch Richtlinie 95/46/EG vom 24. Oktober 1995).

Die Melde- und Informationsstelle kann involvierte Dienststellen auch zu einer entsprechenden Meldung auffordern, wenn sie auf anderem Wege Kenntnis von einem Sachverhalt erlangt, der eine Aufnahme des Unternehmens in das Verzeichnis zu rechtfertigen scheint.

Zu melden ist auch die Wiederherstellung der Zuverlässigkeit von erfassten Unternehmen aufgrund von geeigneten, zu bezeichnenden Maßnahmen der Unternehmen. Ist die Zuverlässigkeit eines Unternehmens wieder hergestellt, werden alle gesammelten Informationen vernichtet. Im Übrigen werden die erfassten Informationen nach Ablauf von drei Jahren seit der Meldung vernichtet.

Auftragsvergebende Dienststellen können die Informationen über erfasst Unternehmen unmittelbar bei der Melde- und Informationsstelle abfragen. Das Muster einer Vergabeanfrage ist als Anlage 3 beigefügt. Sollten für die Entscheidung dieser Vergabestelle weitere Auskünfte erforderlich sein, so wird die Melde- und Informationsstelle einen Ansprechpartner bei der Dienststelle mitteilen, die den Sachverhalt gemeldet hat.

Bei geplanten Vergaben von Dienstleistungsaufträgen mit einem Wert von über 30 000 DM (Bei Dauerschuldverhältnissen der Jahresbetrag), von Lieferaufträgen mit einem Wert von über 50 000 DM und Bauaufträgen von über 100 000 DM hat die Vergabestelle vor der Vergabe bei der Melde- und Informationsstelle nachzufragen, ob Informationen über ein für die Vergabe in Betracht kommendes Unternehmen vorliegen. Bei geplanten Vergaben unterhalb der genannten Wertgrenzen steht die Anfrage im pflichtgemäßen Ermessen der Vergabestelle.

17.6 Entscheidung über den Ausschluss vom Wettbewerb

Jede Dienststelle entscheidet im Rahmen des konkreten Vergabeverfahrens eigenverantwortlich auch darüber, ob ein Unternehmen vom Wettbewerb ausgeschlossen werden soll. Die Auskünfte der Melde- und Informationsstelle sollen diese Entscheidung erleichtern.

Soll einem Unternehmen ein Auftrag erteilt werden, obwohl Informationen vorliegen, die Zweifel an seiner Zuverlässigkeit begründen, so hat die auftragsvergebende Dienststelle die Gründe hierfür aktenkundig zu machen.

18 Anwendung des Verpflichtungsgesetzes

Werden Private mit Aufgaben der öffentlichen Verwaltung beauftragt, insbesondere mit Ausschreibung, Vergabe, Überwachung und Abrechnung, besteht die Möglichkeit, sie gemäß dem Gesetz über die förmliche Verpflichtung nichtbeamteter personen – Verpflichtungsgesetz – vom 2. März 1974 (BGBl. I S. 469, 547), geändert durch § 1 Nr. 4 des Gesetzes vom 15. August 1974 (BGBl. I S. 1942), auf die gewissenhafte Erfüllung der Obliegenheiten zu verpflichten. Die verpflichteten Personen werden strafrechtlich Amtsträgern gleich gestellt. insbesondere im Blick auf §§ 331, 332, 353 StGB. Das Muster einer Verpflichtungserklärung ist als Anlage 4 beigefügt.

Teil 3: Schlussbestimmungen

19 Einheitliche Anwendung der Verwaltungsvorschrift

Den kommunalen Gebietskörperschaften sowie den sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts wird empfohlen, entsprechend den Bestimmungen dieser Verwaltungsvorschrift zu verfahren.

Bei Anwendung der Verwaltungsvorschrift durch diese juristischen Personen des öffentlichen Rechts ist bei der Vergabe von Bauleistungen zusätzlich zu Nr. 14 den Beschlussvorlagen an die Entscheidungsgremien ein Abdruck der Niederschrift über die Angebotseröffnung beizufügen, in der die Angebotssummen vor und nach der Prüfung eingetragen sind.

Leistet das Land Zuschüsse an kommunale Gebietskörperschaften oder an Dritte, mit Hilfe derer Auftragsvergaben vorgenommen werden, hat die zuschussgewährende Stelle dem Zuschussempfänger die Anwendung der Nr. 17 bei der Bewilligung zur Pflicht zu machen, soweit sie auch zur Anwendung der Verdingungsordnungen verpflichtet sind. Die Zuschussempfänger bedienen sich dabei hinsichtlich der Meldungen und Auskünfte unmittelbar der Melde- und Informationsstelle beim Ministerium der Finanzen.

20 In-Kraft-Treten

Diese Verwaltungsvorschrift tritt am Tage nach der Veröffentlichung in Kraft.*) Gleichzeitig tritt dei Verwaltungsvorschrift vom 29. Oktober 1996 (MinBl. 1997 S. 160)**) außer Kraft.

Anlagen

*) Veröffentlicht am 9. Februar 2001

**) JBl. 1997 S. 233

Anlage 1
(zu Nummer 4.1)

(zu den Personalakten)

Name, Vorname

geboren am

in

Erklärung

Ich erkäre hiermit, dass ich von der Verwaltungsvorschrift der Landesregierung vom 7. November 2000 (MinBl. S. 86), betreffend die Bekämpfung der Korruption in der öffentlichen Verwaltung, Kenntnis genommen und einen Abdruck erhalten habe. Auf die wesentlichen Inhalte der Verwaltungsvorschrift bin ich mündlich hingewiesen worden.

Mir ist bekannt, dass die Korruption schwerwiegende strafrechtliche Konsequenzen hat und darüber hinaus

- für mich als Beamtin oder als Beamter regelmäßig ein Disziplinarverfahren nach sich zieht, welches zur Entfernung aus dem Dienst führen kann,

- für mich als Arbeitnehmerin oder als Arbeitnehmer zu einer fristlosen Kündigung führen kann.

Ort, Datum

Unterschrift

Anlage 2
(zu Nummer 17.5)

A. Anschrift der Melde- und Informationsstelle

Ministerium der Finanzen
- Melde- und Informationsstelle –
Kaiser-Friedrich-Straße 5
55116 Mainz

Telefon: (0 61 31) 16-0 (Zentrale)
(0 61 31) 16-42 36/41 38 (Durchwahl)

Telefax: (0 61 31) 16-41 15

B. Bestandteile der Meldung

1 Angaben über die meldende Dienststelle

1.1 Name, Anschrift,

1.2 Aktenzeichen

1.3 Name des Ansprechpartner,

1.4 Telefon- und Telefaxnummer des Ansprechpartners;

2 Datum

3 Angaben über das betroffene Unternehmen

3.1 Name, Anschrift

3.2 Gewerbezweig, Branche,

3.3 ggf. Handelsregisternummer,

3.4 bes. Informationen über eine Konzernstruktur: Mutter-, Tochtergesellschaften etc.

4 Verfehlung (Beschreibung in Stichworten)

4.1 Art und Weise der Verfehlung,

4.2 Nachweis der Verfehlung.

Anlage 3
(zu Nummer 17.5)

- Entwurf Anfrage –

Anfragende Dienststelle

Ministerium der Finanzen
Kaiser-Friedrich-Str. 5

55116 Mainz

Fax: 0 61 31/16-41 15

Vergabeanfrage
nach Nr. 17.5 der VV der Landesregierung vom 7. November 2000
- Bekämpfung der Korruption in der öffentlichenVerwaltung –

Wir beabsichtigen die Vergabe folgenden Auftrags und bitten um Mitteilung, ob Beschränkungen gemäß Nr. 17 der VV bestehen.

Auftrag:	☐	Dienstleistungsauftrag	☐	über 30 000 DM
	☐	Lieferauftrag	☐	über 50 000 DM
	☐	Bauauftrag	☐	über 100 000 DM

Auftragsgegenstand: _____

Vorgesehener Auftragnehmer:

Firma: _____

Firmensitz: _____

Geschäftsführer: _____

Vergabetermin: _____

_____

Ministerium der Finanzen
- Melde- und Informationsstelle –

Es bestehen ☐ keine
Beschränkungen gem. Nr. 17 der Verwaltungsvorschrift der Landesregierung vom 7. November 2000 (FM – P 1059 A – 412).

Im Auftrag

Anlage 4
(zu Nummer 18)

Niederschrift

über die förmliche Verpflichtung nichtbeamteter Personen gemäß § 1 Abs. 1 des Verpflichtungsgesetzes

Herr/Frau _____

Auftragnahmer _____

ist gemäß § 1 Abs. 1 des Verpflichtungsgesetzes (BGBl. I 1974 S. 469, 547)

von Herrn/Frau _____

Auftraggeber _____

auf die gewissenhafte Erfüllung seiner/ihrer Obliegenheiten verpflichtet und auf die strafrechtlichen Folgen einer Pflichtverletzung hingewiesen worden.

Der/die Verpflichtete hat einen Abdruck dieser Niederschrift erhalten.

Ort _____

Datum _____

_____ _____

Unterschrift des/der Verpflichteten Unterschrift des/der Verpflichtenden

Deutscher Bundestag **Drucksache 14/3933**

14. Wahlperiode 25. 07. 2000

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frank Hofmann (Volkach), Ernst Bahr, Eckhardt Barthel (Berlin), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD sowie der Abgeordneten Hans-Christian Ströbele, Marieluise Beck (Bremen), Ekin Deligöz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 14/3854 –

Korruptionsprävention

Am 17. Juni 1998 hat die Bundesregierung eine Richtlinie zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung beschlossen, die am Tag ihrer Veröffentlichung am 14. Juli 1998 in Kraft getreten ist. Dieser Richtlinie sind Empfehlungen als eine – nicht verbindliche – Umsetzungshilfe beigefügt. Die Richtlinie gilt nun länger als ein Jahr. Angesichts der öffentlichen Wirkung von immer wieder aufgedeckten Korruptionsskandalen fragen wir, wie diese Richtlinie der Bundesregierung in der Bundesverwaltung umgesetzt wurde.

Vorbemerkung

Gesellschaft und Staat sind auf die Integrität des öffentlichen Dienstes angewiesen. Deshalb unternehmen Bund, Länder und Gemeinden vielfältige Anstrengungen, um den Ansätzen zu korruptivem Verhalten entgegenzuwirken.

Die Bundesregierung hat vor allem die als notwendig erkannten gesetzgeberischen Maßnahmen durch

- das Gesetz zur Reform des öffentlichen Dienstrechts vom 24. Februar 1997 (BGBl. I S. 322),
- das Gesetz zur Bekämpfung der Korruption vom 13. August 1997 (BGBl. I S. 2038) und
- das Zweite Nebentätigkeitsbegrenzungsgesetz vom 9. September 1997 (BGBl. I S. 2294)

getroffen.

Auch das am 1. Januar 1999 in Kraft getretene Vergaberechtsänderungsgesetz ist ein Beitrag zur Korruptionsbekämpfung. Wegen näherer Einzelheiten zu

---

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 21. Juli 2000 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

diesen gesetzlichen Maßnahmen wird auf die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage „Administrative Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption“ verwiesen (Bundestagsdrucksache 13/10412 vom 15. April 1998).

Parallel zu den genannten Gesetzesänderungen haben Bund und Länder eine Fülle von Maßnahmen organisatorischer und sonstiger administrativer Art erarbeitet, die der Verhinderung von Korruption dienen sollen. Ziel dieser Maßnahmen ist die Tat, die nicht geschieht. Viele Gemeinden unternehmen vergleichbare Anstrengungen. Die Innenminister der Länder haben ein „Präventions- und Bekämpfungskonzept Korruption“ beschlossen, über dessen Umsetzung am 18./19. November 1999 im Rahmen der IMK-Sitzung in Görlitz berichtet wurde (vgl. dazu auch Antwort auf Frage 2). In der Bundesverwaltung sind seit dem 14. Juli 1998 die Maßnahmen der „Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung“ in Kraft (nachfolgend „Richtlinie“ genannt; siehe Anlage 1 zu dieser Antwort). Die Länder wie der Bund haben zwei Kategorien von Maßnahmen ergriffen, nämlich organisatorische und Kontrollmaßnahmen, mit denen Korruptionsdelikte verhindert werden sollen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die meisten Beschäftigten in der deutschen Verwaltung ihre dienstlichen Aufgaben ohnehin mit großem Pflichtbewusstsein und hohem persönlichen Einsatz erfüllen, dass der öffentliche Dienst mit Ausnahme von Einzelfällen integer ist. Nicht zuletzt aus diesem Grund ist der Erfolg oder Misserfolg von Anstrengungen zur Korruptionsprävention nicht messbar.

Auf Bitte des Bundesministeriums des Innern haben die Obersten Bundesbehörden auf Grund der kleinen Anfrage über die Umsetzung der Richtlinie berichtet; diese Darstellungen sind Grundlage der folgenden Antworten.

1. Hat die Richtlinie sich insgesamt bewährt oder wird an eine Überarbeitung gedacht?

Die Richtlinie hat sich – auch unter Berücksichtigung ihrer bisher relativ kurzen Geltungsdauer – bewährt. Wie die Obersten Bundesbehörden hervorheben, hat die Richtlinie das Bewusstsein für die Korruptionsproblematik gestärkt, zu intensiven Diskussionen geführt und kreative Maßnahmen angeregt.

Es gibt keine Forderungen, die Richtlinie zu überarbeiten.

2. Ist sie in der Innenministerkonferenz behandelt worden?

Die Innenminister der Länder hatten im Mai 1996 ein „Präventions- und Bekämpfungskonzept Korruption“ für die Landesverwaltungen beschlossen, über dessen Umsetzung im November 1999 der Konferenz der Innenminister der Länder berichtet worden ist. In diesem Bericht werden auch die vergleichbaren Präventionsmaßnahmen des Bundes aufgrund der Richtlinie dargestellt. Die Innenminister haben den Bericht zur Kenntnis genommen.

3. Hat sie Modellfunktion für die Länder und Kommunen?

Die Landesverwaltungen haben in erster Linie das o. g. „Präventions- und Bekämpfungskonzept Korruption“ zu beachten. An dessen Entwicklung war der Bund beteiligt wie umgekehrt auch die Länder Gelegenheit hatten, zum Ent-

wurf der Richtlinie des Bundes Stellung zu nehmen. Konzept wie Richtlinie werden also von einem breiten Konsens getragen. Die vom Bund zur Richtlinie erarbeiteten „Empfehlungen“ sind z. T. von Landesverwaltungen übernommen worden.

Die von Kommunalverwaltungen an das Bundesministerium des Innern (BMI) gerichteten Anforderungen der Richtlinie und der „Empfehlungen“ lassen erkennen, dass die Gemeinden, die für ihre Anti-Korruptionsmaßnahmen selbst verantwortlich sind, die Bestimmungen des Bundes zumindest als Material nutzen.

4. Welche Erfahrungen der Bundesländer und der Kommunen mit Korruption und deren Verhinderung sowie Bekämpfung hält die Bundesregierung auf die Bundesebene für übertragbar?

Grundsätzlich alle. Bei der Erarbeitung der Richtlinie und der „Empfehlungen“ wurden alle bekannten Erfahrungen von Ländern und Kommunen genutzt. Der Bund ist bereit, neue Erfahrungen aus der Praxis von Ländern und Kommunen für seine Verwaltung zu berücksichtigen.

5. a) In welchen Dienststellen des Bundes, in welchen obersten Bundesbehörden, in welchen Behörden der unmittelbaren oder mittelbaren Bundesverwaltung, in welchen Gerichten des Bundes, Sondervermögen des Bundes sowie überwiegend vom Bund institionell geförderten Zuwendungsempfängern wurde die Richtlinie jeweils wie umgesetzt?

Nach ihrer Nummer 1 ist die Richtlinie in allen in der Frage genannten Institutionen und Einrichtungen umzusetzen. Nach den Berichten der obersten Bundesbehörden wurde damit zumindest begonnen, z. T. ist die Umsetzung weit vorangeschritten. Dabei ist zu beachten, dass für die Umsetzung kein Endzeitpunkt fixiert werden kann, weil es sich bei den meisten Maßnahmen der Richtlinie um Vorkehrungen gegen Korruption handelt, die auf Dauer angelegt und immer wieder zu erneuern sind. Bei Schnelligkeit und Umfang der Umsetzung einzelner Maßnahmen war zudem auf besondere Umstände Rücksicht zu nehmen, z. B. Um- oder Neuorganisationen bei Zuwendungsempfängern, aber auch Behördenverlagerungen während der letzten 18 Monate.

b) Wo und wie wurden insbesondere die korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete und Arbeitsabläufe festgestellt?

Die Berichte der Obersten Bundesbehörden zeigen, dass zur Feststellung der korruptionsgefährdeten bzw. der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete entsprechend dem Charakter und den Aufgaben der Ressorts auch unterschiedlich vorgegangen wurde. Beispielsweise hat das Bundespräsidialamt (BPrA) von zentraler Stelle aus eine kursorische Prüfung vorgenommen, während im Bundesministerium der Finanzen (BMF) die notwendigen Feststellungen durch ein Referat der Zentralabteilung mit den übrigen Organisationseinheiten getroffen wurden; zukünftig soll diese Aufgabe die Innenrevision des BMF übernehmen. Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) hat eine Fragebogenaktion durchgeführt, während das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) seine Ergebnisse

aufgrund einer internen Diskussionsrunde gewonnen hat. Im Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) sind die in besonderer Weise korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete den Mitarbeitern der Stabsstelle Innenprüfung (IP) aufgrund langjähriger Erfahrung bekannt. In der Bundestagsverwaltung wurden die korruptionsgefährdeten Bereiche vom Organisationsreferat in Zusammenarbeit mit allen Organisationseinheiten der Behörde ermittelt.

Als Ergebnis wurde z. B. die Beschaffung von Dienstleistungen und Waren überall als korruptionsgefährdetes Arbeitsgebiet eingestuft, von manchen Behörden auch als besonders korruptionsgefährdetes. Bei der Vergabe von Bauaufträgen sieht das BMVBW auch den Bereich der Abrechnung als gefährdet an. Das BMF hat als korruptionsgefährdet bewertet: die Bankenaufsicht, die Zollabfertigung, die Zollfahndung und die Prüfdienste beim Zoll; Straf-, Bußgeld- und Vollstreckungsstellen sowie Referate, die Leistungen des Bundes bewilligen. Das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) sieht z. B. alle Arbeitseinheiten als korruptionsgefährdet an, in denen Kontakte zur Wirtschaft wesentliches Element der Arbeit sind. Das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) betrachten u. a. alle Bereiche als gefährdet, in denen für die Wirtschaft folgenschwere Entscheidungen getroffen werden wie Grenzwertkataloge, Produktauflagen, Arzneimittelzulassungen, Chargenprüfungen. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) nennt neben bewilligenden und beschaffenden Referaten auch die Ausfuhrkontrollreferate als korruptionsgefährdet. Es weist ferner auf die Vergabekammern hin, deren Existenz bei öffentlichen Beschaffungen allein schon korruptionspräventive Wirkung entfaltet. Das BMFSFJ und das BMU stufen z. B. den Inneren Dienst und die Öffentlichkeitsarbeit als korruptionsgefährdet ein.

c) Wo und wie wurden Risikoanalysen erstellt?

Nach der Richtlinie sind Risikoanalysen nur für besonders korruptionsgefährdete Arbeitsgebiete erforderlich, wenn eine kursorische Prüfung ergeben hat, dass die vorhandenen Sicherungen gegen Korruption nicht ausreichen. Die durchgeführten Prüfungen haben in einer größeren Zahl von Behörden ergeben, dass die Voraussetzungen für eine Risikoanalyse nicht vorliegen.

Aus den Berichten der Ressorts ergibt sich, dass Risikoanalysen dort, wo sie erforderlich werden, zumeist vom jeweiligen Organisationsreferat durchgeführt wurden, z. B. in den nachgeordneten Behörden des BMI; dort werden teilweise besondere Kriterienkataloge erarbeitet. Dagegen hat z. B. der Bundesrechnungshof (BRH) Fachreferate der Präsidialabteilung beauftragt, die Analysen zu erstellen und dem Leiter der Präsidialabteilung sowie dem Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge zu berichten. In anderen Ressorts sind Risikoanalysen im Hinblick auf die mit dem Berlin-Umzug verbundenen oder infolge von Organisationsänderungen nach Organisationsuntersuchungen zunächst zurückgestellt worden. Im BMVBW wurden Geschäftsabläufe aufgrund der Erfahrungen aus dem Baubereich bereits ohne spezielle Risikoanalysen geändert. Zusätzliche Risikoanalysen und begleitende Prüfungen werden dort bei Großvorhaben als unerlässlich angesehen.

d) Welche Ergebnisse aus den oben angebenenen Stellen liegen jeweils vor?

Soweit Risikoanalysen durchgeführt wurden, die punktuelle Änderungen nahe gelegt haben, ist von den durch die Richtlinie selbst aufgezeigten Möglichkeiten Gebrauch gemacht worden (Anwendung des Mehr-Augen-Prinzips, aufmerksame Fachaufsicht, transparente Dokumentation, Innenrevision). Kein Ressort hat erhebliche aufbau- oder ablauforganisatorische Änderungen infolge von Risikoanalysen für erforderlich erachtet.

6. a) Wurde in korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten das Mehr-Augen-Prinzip sichergestellt?

Ja. So hat z. B. das Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (BPA) das Mehr-Augen-Prinzip in allen relevanten Bereichen sichergestellt. Das Bundeskanzleramt (BK) hat es durch organisatorische und dienstaufsichtliche Maßnahmen im Wege der Hausanordnung geregelt. Vergleichbares gilt für die anderen Ressorts, die z. T. zusätzlich die Vorgesetztenebene eingeschaltet haben.

Da das Mehr-Augen-Prinzip nicht das einzige Mittel zur Korruptionsprävention ist, werden alternativ – gelegentlich sogar kumulativ – andere Mittel eingesetzt. Das BMF z. B. hält die Bediensteten – insbesondere bei der Auftragsvergabe – zur ordnungsgemäßen Aktenführung und ausführlichen Dokumentation an. Ebenso legt das BMI Wert auf umfassende Dokumentation. Das BMU hat für seinen Geschäftsbereich eine verbesserte Dokumentation angeordnet. Das BPA hat die genaue und vollständige Dokumentation durch eine Hausanordnung über das Paginieren von Akten gewährleistet. Im BMVg wird – über ständige Aktualisierung des Mehr-Augen-Prinzips in Arbeitsanweisungen hinaus – eine stärkere Transparenz und Kontrolle durch die erhöhte Einbindung der Leiter der Organisationseinheiten im Rahmen ihrer Dienst- und Fachaufsicht angestrebt. Zur Korruptionsprävention tragen die Vorgesetzten außerdem durch Stichproben, durch Intensivierung der Belehrungen und durch persönliche Gespräche über „Sicherheit“, „Verhalten im Verkehr mit der Wirtschaft“ und „Annahme von Belohnungen und Geschenken“ sowie durch IT-gestützte Vorgangskontrolle bei. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hält insbesondere die Innenrevision für ein wirksames Mittel, da durch sie jederzeit eine Überprüfung von Verwaltungsvorgängen und -entscheidungen erfolgen könne. Der BRH hat eine vergleichbare Organisationseinheit eingerichtet, die Prüfstelle für eine Selbstprüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung, die auch auf die Einhaltung der Vergabevorschriften und auf ausreichende Dokumentation der Entscheidungsvorgänge hinwirkt.

b) Waren andere Maßnahmen der Korruptionsvorsorge erforderlich?

Wenn auch das Mehr-Augen-Prinzip ein probates Mittel zur Korruptionsverhinderung oder wenigstens -erschwerung ist, sind oftmals aufgrund der Umstände des Einzelfalls auch andere Methoden sinnvoll oder geboten. Generelle Regeln – und Antworten – sind hier nicht möglich. Leider ist eine nicht zu umgehende Schranke des Mehr-Augen-Prinzips der Stellenplan. Siehe im Übrigen auch Antwort zur Frage 6a.

c) Wo sind solche Maßnahmen in der Diskussion oder in der Planung?

In allen Dienststellen, die ihre Arbeiten zur Umsetzung der Nummern 2 und 3 der Richtlinie noch nicht haben abschließen können, wo insbesondere die Notwendigkeit von Risikoanalysen bejaht wurde, sind die konkret zu ergreifenden Maßnahmen noch offen. Diesen Dienststellen stehen alle die Präventionsmaßnahmen nach der Richtlinie zur Verfügung; sie können auch auf Erfahrungen anderer Behörden zurückgreifen. Zusätzliche Maßnahmen werden in den Berichten der Ressorts nicht erwähnt.

7. Welche Maßnahmen sind zur Erhöhung der Transparenz der Entscheidungsfindung ergriffen worden, um korruptive Beeinflussung erkennen zu können?

Hier sind in erster Linie die Anordnungen zur genauen Dokumentation der Entscheidungsfindung und zu einer sauberen Aktenführung zu nennen. Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge ist dies durch die Verdingungsordnungen ohnehin vorgeschrieben. Zu diesem Punkt berichten die Ressorts, dass sie für die Einhaltung der entsprechenden Bestimmungen (Vergabevermerk) Sorge tragen und die Einhaltung z. B. durch die Innenrevision prüfen lassen. Aber auch der BRH trägt durch seine örtlichen Prüfungen zu diesem Ziel erheblich bei. Einige Ressorts mit entsprechenden Aufgaben haben sich selbst Regeln über das einzuhaltende Verfahren bei der Vergabe z. B. von Zuwendungen gegeben. Im BMVBW ist die Transparenz der Entscheidungsfindungen generell in den bereits eingeführten Richtlinien für die Bauverwaltungen geregelt. Ergibt eine Prüfung von Sachverhalten Anlass zu Beanstandungen, werden diese am Einzelfall orientiert bearbeitet. Ob sich künftig ein zusätzlicher genereller Handlungsbedarf ergibt, ist derzeit noch nicht abzusehen. Bei der Bundestagsverwaltung ist die Vergabe von Lieferungen und Leistungen nach VOL und VOF in der Dienstanweisung geregelt.

Mit einem vorgesehenen Informationsfreiheitsgesetz soll ein allgemeiner Informationsanspruch verankert und auf diese Weise Verwaltungsentscheidungen nachvollziehbarer werden.

8. In welchen Dienststellen wird inzwischen von der Rotation von Personal als Mittel der Korruptionsvorsorge Gebrauch gemacht?

Die Personalrotation wird von allen Ressorts als ein prinzipiell taugliches Mittel gegen Korruption angesehen. Das BK verweist darauf, dass sie bei ihm infolge des üblichen Personalaustausches mit den Ministerien laufend praktiziert wird. Das BMVg strebt einen Personalwechsel nach 5, maximal 10 Jahren für Bedienstete an, die in diesem Zeitraum identische industrielle Ansprechpartner haben. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) strebt grundsätzlich nach 5 Jahren einen Arbeitsplatzwechsel an. Alle Ressorts verweisen darauf, dass bei ihnen zum einen durch die normale Personalentwicklungsplanung ohnehin ständig ein Arbeitsplatzwechsel stattfindet (der allerdings nicht jeden Bediensteten in starren Zeitabständen erfasst). Zum anderen habe der Berlin-Umzug zu einem so erheblichen Personalaustausch geführt, dass erst nach einer angemessenen Konsolidierungsphase eine erneute Rotation – aus Gründen der Korruptionsprävention – erwogen werden könne.

Im Übrigen haben fast alle Ressorts vorgetragen, dass eine Personalrotation zur Korruptionsverhinderung sehr schnell an Grenzen stoße; sie wird häufig unpraktikabel

- bei kleinen Behörden,
- bei Spezialisten, für die einerseits kein Ersatz, anderseits keine Anschlussverwendung gefunden werden könne,
- wenn sie nicht ohne Standortwechsel möglich ist,
- eine Befristung der Tätigkeit sei zudem bei Neueinstellungen hinderlich.

Dennoch wird keine Änderung der Nummer 4 verlangt. Dafür ist maßgebend, dass die Richtlinie den Dienststellen keine starren Verpflichtungen auferlegt, sondern ihnen bei der Zielerreichung genügend Freiheit zur Berücksichtigung auch der Einzelumstände lässt.

9. a) In welchen Dienststellen wurde eine Ansprechstelle für Korruptionsvorsorge eingesetzt?

Nummer 5 der Richtlinie sieht einen Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge vor; den inzwischen die meisten Dienststellen und Zuwendungsempfänger eingeführt haben. Viele Ressorts haben von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, für mehrere kleine Dienststellen einen gemeinsamen Ansprechpartner zu bestellen. Im BMVBW nimmt der Leiter der Stabsstelle Innenprüfung diese Aufgabe bis zur endgültigen organisatorischen Regelung auch für den nachgeordneten Bereich wahr. Bei der Bundestagsverwaltung wurde die Aufgabe dem Leiter der Vergabeprüfstelle übertragen. Soweit Bestellungen noch nicht erfolgt sind, soll dies alsbald nachgeholt werden.

b) Welche konkreten Aufgaben wurden dieser übertragen?

In den allermeisten Fällen haben die Behörden dem Ansprechpartner die in Nummer 5 der Richtlinie beschriebenen Aufgaben übertragen – als zusätzliche Aufgabe neben der bisherigen Tätigkeit. In Einzelfällen ist das Aufgabenspektrum etwas erweitert worden, z. B. um die Mitwirkung bei Risikoanalysen.

c) Welcher Ebene der Verwaltung wurde diese zugeordnet?

Da die Richtlinie hier keine Vorgaben macht, sind unterschiedliche Lösungen gewählt worden. Überwiegend haben die Behörden die Aufgabe einem leitenden Mitarbeiter der Zentralabteilung anvertraut (Leiter Haushalts- oder Organisationsreferat, Leiter Justitiariat oder Innenrevision). Gelegentlich wurden jedoch auch Angehörige von Fachabteilungen der Behörde oder des Zuwendungsempfängers, gelegentlich auch nicht leitende Beschäftigte zum Ansprechpartner bestellt. Da der Ansprechpartner nach Nummer 5 der Richtlinie Gesprächspartner der Dienststellenleitung auch ohne Einhaltung des Dienstweges ist, hat seine Stellung im Hauptamt nur nebensächliche Bedeutung.

10. a) Wurden Organisationseinheiten mit einer inneren Revision als Daueraufgabe betraut?

Nach Wegfall der Vorprüfungsstellen hat das BMI – wie andere Ressorts – im Ministerium wie im Geschäftsbereich bestimmte Organisationseinheiten mit der inneren Revision als Daueraufgabe betraut. Im Geschäftsbereich haben einige kleine Behörden die Aufgabe dem Bundesverwaltungsamt übertragen. Den zunächst als allgemeines Kontrollinstrument konzipierten Innenrevisionen wurden dann auch Aufgaben nach Nummer 6 der Richtlinie zur Korruptionsprävention übertragen. Sie haben sich z. T. bereits Arbeits- und Verhaltensregeln gegeben. Durch die Innenrevisionen wird nicht nur die Kontrolldichte insgesamt erhöht, die Vielfältigkeit und Unvorhersehbarkeit der Prüftätigkeit hebt auch die Hemmschwelle gegen Korruption.

Eine innere Revision als Dauereinrichtung sowohl im Ministerium wie in den nachgeordneten Behörden haben außerdem eingerichtet: BMF, BMVg, BMA (im Geschäftsbereich wegen Personalmangels noch nicht realisiert). Beim BMVBW wurde der Stabsstelle Innenprüfung, welche bereits am 1. Januar 1998 für das BMBau (alt) – bei gleichzeitiger Zuständigkeit für das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) – gegründet worden war, zunächst nur die Zuständigkeit für das neu entstandene BMVBW übertragen. Ein Konzept für Ministerium und Geschäftsbereich wird derzeit erarbeitet. Entsprechende Einrichtungen in Obersten Bundesbehörden oder in Teilen der nachgeordneten Dienststellen haben: BPrA, BK, BPA, BML, BMG, BVerfG, BRH. Das BVerfG weist darauf hin, dass der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (wie wohl auch bei anderen Dienststellen) die Planstelle des Innenrevisors als ehemalige Stelle der Vorprüfungsstelle mit dem Vermerk „kw 31. 12. 2001“ versehen hat.

b) Gab es Anlässe für einen konkreten Revisionsauftrag?

Ja, in einem Ressort, nämlich dem BMVBW.

11. Wo und in welcher Weise sind die Empfehlungen hinsichtlich besonderer Sorgfalt bei der Personalauswahl umgesetzt worden?

Die Empfehlungen zu Nummer 7 der Richtlinie, die sich mit der Auswahl von Personal für besonders korruptionsgefährdete Dienstposten befassen, sind in allen Personalreferaten der Bundesverwaltung bekannt und werden berücksichtigt. Die Ressorts berichten aber, dass ohnehin stets ein strenger Maßstab angelegt wurde und daher keine wesentlichen Veränderungen in der Personalauswahl erforderlich waren. Anlass zur Umsetzung einzelner Bediensteter aus besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten in weniger bzw. nicht gefährdete bestand nicht. Insbesondere das BPrA und das BK, die ständig einen Personaltausch mit anderen Bundesbehörden praktizieren, weisen auf ihre besondere Sorgfalt bei der Personalauswahl hin.

12. a) Wo und in welcher Weise sind die Empfehlungen für einen allgemein gültigen Verhaltenskodex umgesetzt worden?

Die Empfehlung zu Nummer 8 der Richtlinie (Nummer 8 befasst sich mit der Sensibilisierung und Belehrung der Beschäftigten) enthält einen „Verhaltenskodex gegen Korruption“, der die Beschäftigten auf Gefahrensituationen hinweist, in denen sie unabsichtlich in Korruption verstrickt werden können; weiterhin soll er die Beschäftigten zur pflichtgemäßen und gesetzestreuen Erfüllung ihrer Aufgaben anhalten und ihnen die Folgen von korruptem Verhalten vor Augen führen.

Einige Ministerien bzw. nachgeordnete Behörden haben diesen Kodex ihren Beschäftigten direkt zur Kenntnis gegeben, sei es digital oder in Papierform. Andere planen eine solche Information. In zwei Bereichen soll ein ähnlicher Kodex erarbeitet und bekannt gemacht werden: Das BMVBW erarbeitet ein Rahmenleitbild und beabsichtigt die Integration eines Ethikleitbildes; die Bundestagsverwaltung hat den Kodex der Richtlinie der Bundesregierung in ihre eigene Richtlinie übernommen.

b) In welcher Form werden die Mitarbeiter für Korruptionsgefahren regelmäßig sensibilisiert?

Allen Ressorts ist bewusst, dass die Sensibilisierung der Beschäftigten eine entscheidende Voraussetzung für den Erfolg von Korruptionsprävention ist. Es ist Aufgabe jedes Ressorts, das richtige Maß zu finden und dabei auch die Behandlung des Themas in der Öffentlichkeit zu beachten. In regelmäßigen Abständen wiederholte Belehrungen und Hinweise sind daher nach den Berichten der Ressorts in der Bundesverwaltung eher die Ausnahme (Beispiele: BMVg, reine Beschaffungsdienststellen). Bei den übrigen Ressorts und ihren Geschäftsbereichsbehörden erfolgen die Belehrungen grundsätzlich bei Neueinstellungen und sodann bei erkanntem Bedarf.

13. a) Welche Maßnahmen für eine konsequente Dienst- und Fachaufsicht wurden ergriffen?

Nach ihren Berichten haben die Ressorts folgende Maßnahmen – alternativ oder kumulativ – ergriffen:

- alle Vorgesetzten haben den „Leitfaden für Vorgesetzte und Behördenleiter“ erhalten (Empfehlung zu Nummer 10 der Richtlinie); neue Vorgesetzte erhalten besondere Hinweise; zwei Oberste Bundesbehörden wollen einen eigenen Leitfaden erarbeiten;
- bei Referatsleiterbesprechungen wird auf die Notwendigkeit einer konsequenten Ausübung der Dienst- und Fachaufsicht hingewiesen;
- hierauf wird allgemein durch Hausanordnung hingewiesen;
- jährliche Neubekanntmachung mit besonderem Appell, auf Korruptionssignale zu achten,
- Anweisungen der fachaufsichtsführenden Referate an den Geschäftsbereich.

b) Gab es in der Zwischenzeit Fälle für durch Tatsachen begründeten Verdacht einer Korruptionsstraftat?

In der Zeit seit Inkrafttreten der Richtlinie sind in ihrem Geltungsbereich folgende Verdachtsfälle bekannt geworden:

– bei BMF, BMVg, BPA und im nachgeordneten Bereich des BMU je einer,

– beim BMVBW zehn,

– im nachgeordneten Bereich des BMWi zwei,

– im Bundesgrenzschutz bei zwei Grenzschutzpräsidien insgesamt vier,

– im sonstigen Geschäftsbereich des BMI zwei.

Die beiden letztgenannten Fälle wurden durch behördeninterne Kontrollen aufgedeckt. Auch beim BMVg konnte der Fall aufgrund behördeninterner Untersuchungen nach einer Häufung von Verdachtsmomenten aufgedeckt werden; bei anderen, weiter zurückliegenden Fällen gab es Hinweise aus dem Privatbereich der Verdächtigen oder von Konkurrenzunternehmen sowie Meldungen von Beschäftigten, von Preisprüfstellen oder von Kreditinstituten. Beim BMVBW sind die Fälle durch die Revisionstätigkeit der Stabsstelle Innenprüfung (IP), Information des Ansprechpartners für Korruptionsvorsorge (in Personalunion Leiter der IP), Information der Leitung/IP durch Dritte und durch Selbstanzeige bekannt geworden.

c) Was geschah im konkreten Einzelfall?

Entsprechend den Forderungen der Richtlinie wurde bei entsprechendem, durch Tatsachen begründeten Verdacht einer Korruptionsstraftat unverzüglich die zuständige Staatsanwaltschaft und – wenn der Verdacht bei einer nachgeordneten Behörde aufgetreten war – die oberste Dienstbehörde unterrichtet. Die weiteren Ermittlungen oblagen dann der jeweiligen Staatsanwaltschaft.

14. a) Gab es Ausnahmen von der grundsätzlichen Trennung von Planung, Vergabe und Abrechnung?

Die Trennung von Planung einer Beschaffungsmaßnahme sowie der Beschreibung des Bedarfsgegenstandes einerseits und der Durchführung des Vergabeverfahrens andererseits ist durchgehend verwirklicht beim BMI, BMVg, BML, BMG, BMU und weitgehend beim BMZ. Andere Ministerien streben die Trennung noch an, weil die entsprechenden Umorganisationen noch nicht realisiert werden konnten. Als Grund wurde aber auch Personalknappheit angegeben, etwa beim BMVBW. Soweit die Forderung der Richtlinie noch nicht erfüllt ist, sind die jeweiligen Ministerien in die Entscheidung eingebunden.

b) Warum?

Siehe Antwort zu Frage 14a.

c) Wer hat sie überprüft?

Siehe Antwort zu Frage 14a.

15. a) Hat sich beim Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung seit Juni 1998 in der Praxis etwas geändert?

Die Ressorts berichten übereinstimmend, dass – soweit ihnen Erkenntnisse vorliegen – keine Änderungen eingetreten sind, weil der Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung auch schon vor Inkrafttreten der Richtlinie beachtet wurde.

b) In welcher Weise?

Antwort entfällt, vgl. Antwort zu Frage 15a.

c) In welchen der in Frage 5a genannten Dienststellen?

Antwort entfällt, vgl. Antwort zu Frage 15a.

16. Wie ist der Stand bezüglich so genannter schwarzer Listen, d. h. des Wettbewerbsausschusses von Unternehmen bei öffentlichen Aufträgen, wenn sie durch Korruption aufgefallen sind?

a) Wann sollen die Regeln zum Ausschluss von unzuverlässigen Unternehmen geschaffen werden, und wann soll hierfür – wie ebenfalls vorgesehen – ein Register eingerichtet werden?

Die Einrichtung eines Korruptionsregisters bedarf angesichts der mit der Weitergabe und Verwendung der Daten verbundenen datenschutzrechtlichen Probleme einer gesetzlichen Regelung. Vorschriften hierüber wie auch über einen Ausschluss sind Gegenstand eines Gesetzentwurfs zur Bekämpfung illegaler Praktiken im öffentlichen Auftragswesen, der zz. innerhalb der Bundesressorts abgestimmt wird. Es ist vorgesehen, auch den Ländern und Gemeinden den Zugriff zu dem Register zu ermöglichen.

b) Wie erfahren Dienststellen des Bundes heute von solchen schweren Verfehlungen im Bund und aus den Bundesländern?

Da das Register, in dem unzuverlässige Unternehmen verzeichnet werden sollen, noch nicht vorhanden ist, sind die Dienststellen auf die bisherigen allgemeinen Erkenntnisquellen angewiesen. Das BMVBW betont die Bedeutung einer engen Zusammenarbeit und eines Informationsaustauschs mit Landesbehörden, die ebenfalls Ausschlussverfahren durchführen.

17. Welche Fälle haben sich inzwischen als geeignet erwiesen, Antikorruptionsklauseln in Verträge über entgeltliche Bau-, Dienst- oder sonstige Leistungen aufzunehmen?

Im BMVg sowie beim Beschaffungsamt des BMI werden entsprechende Bedingungen Vertragsbestandteil. Das BMA wendet sie bei Forschungsaufträgen an. Das BMVBW konnte bisher aufgrund der sehr heterogenen Geschäftsbereiche eine gültige Musterklausel noch nicht erarbeiten. In den übrigen Ressorts wurde von der Vereinbarung einer zusätzlichen speziellen Antikorruptionsklausel bisher abgesehen.

18. a) Welche Erfahrungen liegen vor, wenn private Unternehmen, z. B. als Generalunternehmer oder als Architektur- oder Ingenieurbüros, bei der Ausführung von Aufgaben der öffentlichen Hand nach dem Verpflichtungsgesetz verpflichtet werden sollen?

Nach allen Berichten der Ressorts liegen bisher keine Erfahrungen vor, weil sich seit Inkrafttreten der Richtlinie keine Notwendigkeit für eine Verpflichtung nach dem Verpflichtungsgesetz ergeben hatte.

b) Wie lautet das Formular, das die Unternehmen unterschreiben müssen?

Als Empfehlung zu Nummer 17 der Richtlinie wurde den Dienststellen der Bundesverwaltung ein Musterformular zur Verfügung gestellt, mit dem eine Verpflichtung nach dem Verpflichtungsgesetz vorgenommen werden kann (siehe Anlage 2 zu dieser Drucksache). Beim BMVBW wird die Verpflichtung, wenn erforderlich, über die einheitlichen Verdingungsmuster in die Verträge aufgenommen.

19. Welche konkreten Regelungen wurden in den verschiedenen Dienststellen hinsichtlich des Sponsorings getroffen?

Als Empfehlung zu Nummer 18 der Richtlinie wurden den Dienststellen eine ganze Reihe von Hinweisen gegeben und Umstände genannt, die bei einer Entscheidung über Sponsoring zu beachten sind. Darüber hinausgehende Regelungen, die eventuell die besonderen Gegebenheiten einer bestimmten Behörde berücksichtigen, haben die Dienststellen nicht getroffen. Die Zuständigkeit für die Entscheidung im Einzelfall haben die Dienststellen bei der Leitung, bei der Abteilung Z, der Fachabteilung, dem Personalreferat oder dem Haushaltsreferat angesiedelt. Manche Behörden haben Sponsoring ganz verboten.

Anlage 1

Bundesministerium des Innern

Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung

vom 17. Juni 1998

Nach Artikel 86 Satz 1 des Grundgesetzes wird folgende Richtlinie erlassen:

1. Anwendungsbereich

Die Maßnahmen aller Dienststellen des Bundes zur Korruptionsprävention bestimmen sich nach dieser Richtlinie; als Dienststellen des Bundes gelten hier die obersten Bundesbehörden, die Behörden der unmittelbaren und mittelbaren Bundesverwaltung, die Gerichte des Bundes, Sondervermögen des Bundes sowie überwiegend vom Bund institutionell geförderte Zuwendungsempfänger. Den jeweiligen organisatorischen und fachlichen Besonderheiten ist Rechnung zu tragen.

2. Feststellen korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete, Risikoanalyse, Arbeitsabläufe

In allen Dienststellen des Bundes sollen die korruptionsgefährdeten und die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete festgestellt werden.

Für die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete ist die Durchführung von Risikoanalysen zu prüfen. Die Arbeitsabläufe sind nach den Ergebnissen der Risikoanalyse zu ändern.

3. Mehr-Augen-Prinzip und Transparenz

In korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten ist das Mehr-Augen-Prinzip durch Beteiligung mehrerer Beschäftigter oder Organisationseinheiten im Wege der Mitprüfung sicherzustellen. Sofern dem unüberwindliche Rechtsvorschriften oder unüberwindliche praktische Schwierigkeiten entgegenstehen, kann die Mitprüfung auf Stichproben beschränkt werden, oder es sind zum Ausgleich andere Maßnahmen der Korruptionsvorsorge (z. B. eine intensivere Dienst- und Fachaufsicht) vorzusehen.

Zudem ist für Transparenz der Entscheidungsfindung zu sorgen (z. B. durch eindeutige Zuständigkeitsregelung, Berichtswesen, IT-gestützte Vorgangskontrolle, genaue und vollständige Dokumentation [Protokolle, Vermerke, Berichte, ordnungsgemäße Aktenführung]).

4. Rotation von Personal

In besonders korruptionsgefährdeten Bereichen und deren Kontrollinstanzen ist die Rotation von Personal als Mittel der Korruptionsvorsorge anzustreben.

Die Verwendungsdauer ist grundsätzlich festzulegen. Bei einer Verlängerung aus zwingenden Gründen – unter Ausgleich durch andere Präventionsmaßnahmen – sind die Gründe aktenkundig zu machen.

5. Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge

Abhängig von Aufgabe und Größe der Dienststelle sind Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge zu bestellen. Ein Ansprechpartner kann auch für mehrere Dienststellen zuständig sein. Ihm können folgende Aufgaben übertragen werden:

- Gesprächspartner für Beschäftigte, Bürger und Dienststellenleitung, auch ohne Einhaltung des Dienstweges,
- Beratung der Dienststellenleitung sowie Beratung und Aufklärung der Bediensteten (z. B. durch Informationsveranstaltungen),
- Achten auf Korruptionsanzeichen,
- Vorschläge an die Dienststellenleitung zu internen Ermittlungen, zu Maßnahmen gegen Verschleierung und zur Unterrichtung der Staatsanwaltschaft bei einem durch Tatsachen gerechtfertigten Korruptionsverdacht,
- Beratung bei der Öffentlichkeitsarbeit durch Veröffentlichung dienst- und strafrechtlicher Sanktionen unter Beachtung der Persönlichkeitsrechte der Betroffenen (Präventionsaspekt).

Werden dem Ansprechpartner Tatsachen bekannt, die bei Beamten den Verdacht eines Dienstvergehens rechtfertigen (§ 26 Abs. 1 Satz 1 BDO), unterrichtet er die Dienststellenleitung, die die zur Aufklärung des Sachverhalts erforderlichen Ermittlungen veranlaßt. Ihm dürfen keine Disziplinarbefugnisse nach § 15 Abs. 1 BDO übertragen werden; in Disziplinarverfahren wegen Korruption wird er nicht als Vorermittlungs- oder Untersuchungsführer tätig. Die Dienststelle hat den Ansprechpartner zur Durchführung seiner Aufgaben rechtzeitig und umfassend zu informieren, insbesondere bei korruptionsverdächtigen Vorfällen. Der Ansprechpartner hat über die ihm bekanntgewordenen persönlichen Verhältnisse von Beschäftigten, auch nach Beendigung seiner Amtszeit, Stillschweigen zu bewahren; dies gilt nicht gegenüber der Dienststellenleitung und der Personalverwaltung bei einem durch Tatsachen gerechtfertigten Korruptionsverdacht.

6. Innere Revision

Wenn die Ergebnisse von Risikoanalysen oder besondere Anlässe es erfordern, soll die Dienststellenleitung befristet oder auf Dauer eine Organisationseinheit mit einer inneren Revision beauftragen; die dort Beschäftigten sind für ihre Aufgaben aus- und fortzubilden. Die innere Revision prüft und kontrolliert stichprobenartig laufende und abgeschlossene Vorgänge und die getroffenen Ent-

scheidungen. Bei Mängeln in der Korruptionsvorsorge empfiehlt sie dem Organisationsreferat und der betroffenen Organisationseinheit geeignete Änderungen.

Sie unterrichtet die Dienststellenleitung und den Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge bei Korruptionsverdacht.

7. Personalauswahl
Bei der Personalauswahl für korruptionsgefährdete Organisationseinheiten ist besondere Sorgfalt anzuwenden.

8. Sensibilisierung und Belehrung der Beschäftigten
Die Beschäftigten sind anläßlich des Diensteides oder der Verpflichtung auf Korruptionsgefahren aufmerksam zu machen und über die Folgen korrupten Verhaltens zu unterrichten.

Darüber hinaus soll den Beschäftigten ein allgemein gültiger Verhaltenskodex gegeben werden, der ihnen die Sicherheit verschafft, in angemessener Weise auf korruptionsverdächtige Vorkommnisse zu reagieren.

9. Aus- und Fortbildung
Bei den Veranstaltungen der Aus- und Fortbildungseinrichtungen ist zu prüfen, ob die Information der Teilnehmer über Erscheinungsformen von Korruption, Gefahrensituationen, Maßnahmen zur Korruptionsprävention sowie straf-, dienst- und arbeitsrechtliche Konsequenzen in Korruptionsfällen angemessen berücksichtigt worden ist.

10. Konsequente Dienst- und Fachaufsicht
Die Vorgesetzten haben ihre Dienst- und Fachaufsicht konsequent auszuüben und dabei auf Korruptionssignale zu achten. Sie haben ihre Mitarbeiter für Korruptionsgefahren regelmäßig zu sensibilisieren.

11. Hauptamtliche Untersuchungsführer
Zur Beschleunigung von Disziplinarverfahren können die obersten Dienstbehörden jeweils für eine oder mehrere Dienststellen hauptamtliche Untersuchungsführer bestellen.

12. Unterrichtungen und Maßnahmen bei Korruptionsverdacht
Bei einem durch Tatsachen begründeten Verdacht einer Korruptionsstraftat (insbesondere §§ 331 bis 338 StGB) hat die Dienststellenleitung unverzüglich die Staatsanwaltschaft und die oberste Dienstbehörde zu unterrichten; außerdem sind behördeninterne Ermittlungen und vorbeugende Maßnahmen gegen eine Verschleierung einzuleiten.

13. Grundsätzliche Trennung von Planung, Vergabe und Abrechnung
Beim Beschaffen von Bauleistungen, Lieferungen oder Dienstleistungen im Sinne von VOB, VOL und VOF sollen Vorbereitung, Planung und Bedarfsbeschreibung einerseits und die Durchführung des Vergabeverfahrens andererseits grundsätzlich getrennten Organisationseinheiten übertragen werden. Bei Baumaßnahmen sollte die Abrechnung einer dritten Organisationseinheit obliegen.

14. Grundsatz der Öffentlichen Ausschreibung
Auch zur Korruptionsprävention sind die vergaberechtlichen Vorschriften der VOL, VOB und VOF strikt einzuhalten.

Die Dienststelle sorgt dafür, daß die Gründe, die ein Abweichen vom Vorrang der Öffentlichen Ausschreibung bzw. des Offenen Verfahrens rechtfertigen, in jedem Einzelfall aktenkundig gemacht werden (§§ 3, 3a, 30 VOB/A bzw. VOL/A sowie § 18 VOF); bei öffentlichen Aufträgen mit einem Wert über dem nach § 3 Nr. 4 Buchstabe p VOL/A festgesetzten Betrag werden die Gründe von einem Vorgesetzten oder von einer bei der konkreten Beschaffung nicht beteiligten Organisationseinheit geprüft.

Die Vergabe öffentlicher Aufträge ist regelmäßig im Rahmen der Dienst- und Fachaufsicht auf unzulässige Einflußfaktoren zu kontrollieren.

15. Wettbewerbsausschluß von Unternehmen
Die Dienststellen prüfen, ob eine schwere Verfehlung eines Bieters oder Bewerbers vorliegt, die seine Zuverlässigkeit in Frage stellt und die zum Ausschluß vom Wettbewerb führen kann (§ 8 VOB/A, § 7 VOL/A, § 11 VOF).

Eine solche schwere Verfehlung liegt insbesondere vor, wenn Bieter oder Bewerber nachweislich dem Beschäftigten einer Dienststelle, der mit der Vorbereitung oder Durchführung eines Vergabeverfahrens befaßt ist, einen Vorteil für diesen oder einen Dritten anbieten, versprechen oder gewähren.
Die Dienststellen wenden bei ihrer Prüfung den „Beschluß der Bundesregierung über die einheitliche Anwendung der Regeln zum Ausschluß von unzuverlässigen Unternehmen bei Aufträgen des Bundes sowie über die Einrichtung eines Registers für Unternehmen, die sich als unzuverlässig erwiesen haben“ an.

16. Antikorruptionsklausel
In geeigneten Fällen sind Antikorruptionsklauseln in Verträge über entgeltliche Bau-, Dienst- oder sonstige Leistungen aufzunehmen, die bei einem Verhalten, das den Ausschluß des Auftragnehmers vom Wettbewerb nach § 7 Nr. 5 Buchstabe c VOL/A, § 8 Nr. 5 Abs. 1 Buchstabe c VOB/A oder § 11 Buchstabe c VOF rechtfertigen und zu einem erheblichen Nachteil beim Auftraggeber führen würde, die Zahlung einer in der Höhe angemessenen Vertragsstrafe entsprechend § 11 VOB/B bzw. VOL/B durch den Auftragnehmer vorsehen.

17. Verpflichtung von Auftragnehmern nach dem Verpflichtungsgesetz
Wirken private Unternehmen (z. B. Generalunternehmer, Architektur- oder Ingenieurbüros) bei der Ausführung von Aufgaben der öffentlichen Hand mit, sind die einzelnen Beschäftigten dieser Unternehmen – soweit

erforderlich – nach § 1 Abs. 1 des Verpflichtungsgesetzes auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Obliegenheiten aus dem Auftrag zu verpflichten. Ihnen ist ein Abdruck der Richtlinien zum Verbot der Annahme von Belohnungen oder Geschenken gegen Empfangsbekenntnis auszuhändigen.

18. Zuwendungen zu Gemeinschaftsveranstaltungen und Gemeinschaftseinrichtungen; Sponsoring

Für die Annahme von Zuwendungen von außerhalb der Dienststelle stehenden Dritten zu Gemeinschaftsveranstaltungen und Gemeinschaftseinrichtungen der Beschäftigten ist die vorherige Zustimmung der obersten Dienstbehörde einzuholen. Das gleiche gilt für jede Art von freiwilliger materieller Förderung (Sponsoring) zugunsten von Tätigkeiten, Veranstaltungen und Einrichtungen der Dienststelle.

19. Besondere Maßnahmen

Soweit die besonderen Verhältnisse einer Dienststelle zusätzliche Regelungen zur Korruptionsprävention erfordern, teilt sie der zuständigen obersten Dienstbehörde die getroffenen Maßnahmen auf dem Dienstweg mit.

20. Zuwendungsempfänger

Geben Dienststellen des Bundes Zuwendungen für institutionelle Förderung an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung, verpflichten sie den Zuwendungsempfänger zur Anwendung dieser Richtlinie, wenn sie dem Zuwendungsempfänger nach den VorlVV zu § 44 BHO die Anwendung von VOL/A und VOB/A aufgeben.

21. Inkrafttreten

Diese Richtlinie tritt am Tage ihrer Veröffentlichung im Bundesanzeiger in Kraft.*)

*) Die Richtlinie ist am 14. Juli 1998 im Bundesanzeiger veröffentlicht worden.

Anlage 2

Die nachfolgenden Empfehlungen sind eine – nicht verbindliche – Umsetzungshilfe zu der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung

Empfehlung zu Nr. 2 der RL

Feststellung korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete, Risikoanalyse, Arbeitsabläufe

I.

Als **korruptionsgefährdet** muß jede Organisationseinheit und jeder Dienstposten angesehen werden, bei denen durch das Verhalten eines dort Beschäftigten oder durch eine dort getroffene Entscheidung

- ein außerhalb der Dienststellen des Bundes stehender Dritter (Einzelperson, Wirtschaftsunternehmen, Verband, Verein, Gesellschaft, sonstige Institution)
- einen materiellen oder immateriellen Vorteil erhält oder ein Nachteil von ihm abgewendet wird
- **und** der Dritte in der Lage wäre, dem auf dem Dienstposten bzw. in der Organisationseinheit Beschäftigten einen Vorteil zuzuwenden, auf den dieser keinen gesetzlichen oder tariflichen Anspruch hat.

II.

Als **besonders korruptionsgefährdet** muß jeder Dienstposten angesehen werden, der mit einer der folgenden Tätigkeiten verbunden ist

- häufige Außenkontakte – auch durch Kontroll- und Aufsichtstätigkeiten –,
- Bewirtschaftung von Haushaltsmitteln im größeren Umfang, Vergabe von öffentlichen Aufträgen oder Subventionen,
- Befugnis zur Erteilung von Auflagen, Konzessionen, Genehmigungen, Erlaubnissen u. ä., Festsetzung und Erhebung von Gebühren,
- Bearbeiten von Vorgängen mit behördeninternen Informationen, die für Dritte nicht bestimmt sind,

sofern für einen Dritten der mögliche Vorteil einen bedeutenden Wert hat

oder der mögliche Nachteil eine Strafe (nicht Geldbuße) oder die Gefährdung der beruflichen Existenz oder die Gefährdung des Fortbestands der betroffenen Institution wäre.

III.

In der Praxis wird die Prüfung der Notwendigkeit einer Risikoanalyse für besonders korruptionsgefährdete Dienstposten zu einem zweistufigen Vorgehen führen:

1. Kursorische Prüfung der Gefährdung und der Wirksamkeit vorhandener Sicherungen.
2. Bei Bejahen der Notwendigkeit einer Risikoanalyse:
   - Erfassen der korruptionsgefährdeten Arbeitsvorgänge und bereits vorhandener Sicherungen (Risikoanalyse);
   - Vorschlag oder Anordnung zusätzlicher Präventivmaßnahmen.

IV.

Für die Risikoanalyse können die folgenden Fragen von Bedeutung sein:

- Erfüllt der Dienstposten eines oder mehrere Tätigkeitsmerkmale des Abschnitts II?
- Gibt oder gab es bei dem Dienstposten Korruptionsfälle?
- Haben Dritte versucht, die Entscheidungen eines Inhabers dieses Dienstpostens zu beeinflussen?
- Gibt es Erkenntnisse über Korruptionsfälle in anderen Dienststellen bei vergleichbaren Dienstposten?
- Sind die Arbeitsabläufe für den Dienstposten konkret geregelt?
- Ist der Dienstposten mit besonderen Handlungs- und Entscheidungsfreiräumen verbunden?
- Ist die Befugnis der Entscheidung nach dem Auftragsvolumen oder sonstigen Wertigkeiten gestaffelt?
- Sind die Bearbeitung und Entscheidung bei dem Dienstposten abschließend?
- Ist die Dienst- und Fachaufsicht unzureichend?
- Gibt es bei dem Dienstposten als Barriere gegen Korruption nur die persönliche Integrität?
- Welche Kontrollinstanzen (dienststellenintern) sind vorhanden?
- Ist das „Mehr-Augen-Prinzip“ bei der Entscheidungsfindung vorgesehen?
- Sind Mitzeichnungen zur Entscheidungsfindung durch andere Organisationseinheiten vorgesehen?
- Ist die Transparenz der Entscheidungsfindung z. B. durch IT-gestützte Vorgangskontrolle, Berichtswesen, eindeutige Zuständigkeitsregelung, genaue und vollständige Dokumentation (Protokolle / Vermerke / Berichte / ordnungsgemäße Aktenführung) sichergestellt?
- Besteht die Pflicht, eine Entscheidungsfindung
  - auch dann transparent zu machen, wenn die Zustimmung eines Vorgesetzten oder einer mitwirkungsberechtigten anderen Organisationseinheit oder Person nicht erforderlich ist?
  - so transparent aktenkundig zu machen, daß sie von einer Revisionsinstanz nachvollzogen werden kann?
- Sind Verstöße gegen Regelungen (z. B. Haushaltsrecht, Vergaberecht) bekannt?
- Liegen Beanstandungen des BRH oder einer anderen Revisionsinstanz zu dem Dienstposten vor?

Empfehlung zu Nr. 7 der RL

Personalauswahl

Die für die Personalauswahl Zuständigen haben bei der Besetzung von besonders korruptionsgefährdeten Dienstposten besondere Sorgfalt anzuwenden, werden sich bei der Prognose aber nicht immer auf gesicherte Erkenntnisse stützen können.

Deswegen wird die Prüfung in der Regel auf die Bewertung von Auffälligkeiten beschränkt sein, z. B. durch

- straf- oder disziplinarrechtliche Ermittlungen,
- Verschuldung, nicht geordnete wirtschaftliche Verhältnisse,
- soziale Probleme (z. B. Alkohol-, Drogen- oder Spielsucht),
- auffällige Verhaltensweisen, die die Zuverlässigkeit in Frage stellen (privater Umgang mit Straftätern o. ä.).

Soweit solche Umstände der Personalverwaltung bekannt werden, soll versucht werden, sie aufzuklären – z. B. durch Gespräche mit dem Beschäftigten, seinem derzeitigen Vorgesetzten oder dem Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge. Gelingt dies nicht befriedigend, scheidet die Versetzung des Bewerbers auf den vorgesehenen besonders korruptionsgefährdeten Dienstposten aus, es sei denn, sie ist zwingend erforderlich und der erkannten Gefahr kann durch zusätzliche Maßnahmen der Korruptionsprävention begegnet werden.

Empfehlung zu Nr. 8 der RL

Sensibilisierung und Belehrung der Beschäftigten

Verhaltenskodex gegen Korruption

Dieser Verhaltenskodex soll die Beschäftigten auf Gefahrensituationen hinweisen, in denen sie ungewollt in Korruption verstrickt werden können. Weiterhin soll er die Beschäftigten zur pflichtgemäßen und gesetzestreuen Erfüllung ihrer Aufgaben anhalten und ihnen die Folgen von korruptem Verhalten vor Augen führen:

↑ Rand rot!

Daher:

1. **Seien Sie Vorbild: Zeigen Sie durch Ihr Verhalten, daß Sie Korruption weder dulden noch unterstützen.**
2. **Wehren Sie Korruptionsversuche sofort ab und informieren Sie unverzüglich den Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge und Ihren Vorgesetzten.**
3. **Vermuten Sie, daß jemand Sie um eine pflichtwidrige Bevorzugung bitten will, so ziehen Sie einen Kollegen als Zeugen hinzu.**
4. **Arbeiten Sie so, daß Ihre Arbeit jederzeit überprüft werden kann.**
5. **Trennen Sie strikt Dienst und Privatleben. Prüfen Sie, ob Ihre Privatinteressen zu einer Kollision mit Ihren Dienstpflichten führen.**
6. **Unterstützen Sie Ihre Dienststelle bei der Entdeckung und Aufklärung von Korruption. Informieren Sie den Ansprechpartner für Korruptions-**

vorsorge und Ihren Vorgesetzten bei konkreten Anhaltspunkten für korruptes Verhalten.

7. **Unterstützen Sie Ihre Dienststelle beim Erkennen fehlerhafter Organisationsstrukturen, die Korruption begünstigen.**

8. **Lassen Sie sich zum Thema Korruptionsprävention aus- und fortbilden.**

zu 1. Seien Sie Vorbild: Zeigen Sie durch Ihr Verhalten, daß Sie Korruption weder dulden noch unterstützen.

Korruption in der öffentlichen Verwaltung könnte besser verhindert werden, wenn jeder einzelne sich zum Ziel setzt, Korruption zu bekämpfen. Dies entspricht auch den Pflichten, die jeder Beschäftigte bei seiner Einstellung gegenüber dem Dienstherrn bzw. Arbeitgeber übernommen hat (vgl. §§ 52, 58 BBG; § 7 SG; §§ 6, 8 BAT / BAT-O, §§ 7, 8 Abs. 8 MTArb / MTArb-O):

Jeder Beschäftigte hat sich bei seiner Einstellung verpflichtet, das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland und die geltenden Gesetze zu wahren und seine Aufgaben gewissenhaft zu erfüllen. Jeder Beschäftigte hat sich so zu verhalten, wie es von Angehörigen des öffentlichen Dienstes erwartet wird und sich darüber hinaus durch sein gesamtes Verhalten zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes zu bekennen. Alle Beschäftigten haben ihre Aufgaben daher **unparteiisch** und **gerecht** zu erfüllen.

Diese Verpflichtungen sind keine leeren Formeln, sondern müssen sich im beruflichen und privaten Alltag des einzelnen widerspiegeln.

Korruptes Verhalten widerspricht diesen Verpflichtungen und schädigt das Ansehen des öffentlichen Dienstes. Es zerstört das Vertrauen in die Unparteilichkeit und Objektivität der Staatsverwaltung und damit die Grundlagen für das Zusammenleben in einem staatlichen Gemeinwesen.

Jeder Beschäftigte hat daher die Aufgabe, durch sein Verhalten Vorbild für Kollegen, Mitarbeiter, Vorgesetzte und Bürger zu sein.

zu 2. Wehren Sie Korruptionsversuche sofort ab und informieren Sie unverzüglich den Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge und Ihren Vorgesetzten.

Bei Außenkontakten, z. B. mit Antragstellern oder bei Kontrolltätigkeiten, müssen Sie von Anfang an klare Verhältnisse schaffen und jeden Korruptionsversuch sofort abwehren. Es darf niemals der Eindruck entstehen, daß Sie für „kleine Geschenke“ offen sind. Scheuen Sie sich nicht, ein Geschenk zurückzuweisen oder es zurückzusenden – mit der Bitte um Verständnis für die für Sie geltenden Regeln.

Arbeiten Sie in einem Verwaltungsbereich, der sich mit der Vergabe von öffentlichen Aufträgen beschäftigt, so müssen Sie besonders sensibel für Versuche Dritter sein, Einfluß auf Ihre Entscheidung zu nehmen. In diesem Bereich gibt es die meisten Korruptionshandlungen.

Halten Sie sich daher streng an Recht und Gesetz und beachten Sie § 70 BBG und die Richtlinien zum Verbot der Annahme von Belohnungen oder Geschenken **(vgl. Anhang 1)**.

Wenn Sie von einem Dritten um eine zweifelhafte Gefälligkeit gebeten worden sind, so informieren Sie unverzüglich Ihren Vorgesetzten und den Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge davon. Das hilft zum einen, selbst jeglichem Korruptionsverdacht zu entgehen, zum anderen aber auch, u. U. rechtliche Maßnahmen gegen den Dritten oder dessen Chef einleiten zu können. Wenn Sie einen Korruptionsversuch zwar selbst abwehren, ihn aber nicht offenbaren, so wird sich Ihr Gegenüber an einen Kollegen wenden und es bei diesem versuchen. Schützen Sie daher auch Ihre Kollegen durch konsequentes Offenlegen von Korruptionsversuchen Außenstehender.

Alle Beschäftigten (Vorgesetzte und Mitarbeiter) müssen an einem Strang ziehen, um einheitlich und glaubhaft aufzutreten.

zu 3. Vermuten Sie, daß jemand Sie um pflichtwidrige Bevorzugung bitten will, so ziehen Sie einen Kollegen als Zeugen hinzu.

Manchmal steht Ihnen ein Gespräch bevor, bei dem Sie vermuten, daß ein zweifelhaftes Ansinnen an Sie gestellt und dieses nicht leicht zurückzuweisen sein wird. Hier hilft oftmals auch die eindeutige Distanzierung nicht. In solchen Fällen sollten Sie sich der Situation nicht allein stellen, sondern einen Kollegen zu dem Gespräch hinzubitten. Sprechen Sie vorher mit ihm und bitten Sie ihn, auch durch sein Verhalten jeglichen Korruptionsversuch abzuwehren.

zu 4. Arbeiten Sie so, daß Ihre Arbeit jederzeit überprüft werden kann.

Ihre Arbeitsweise sollte transparent und für jeden nachvollziehbar sein.

Da Sie Ihren Arbeitsplatz in der Regel wieder verlassen werden (Übertragung neuer Aufgaben, Versetzung) oder auch einmal kurzfristig ausfallen (Krankheit, Urlaub), sollten Ihre Arbeitsvorgänge so transparent sein, daß sich jederzeit ein Nachfolger oder Vertreter einarbeiten kann. „Nebenakten“ sollten Sie vermeiden, um jeden Eindruck von Unredlichkeit von vornherein auszuschließen. Handakten sind nur zu führen, wenn es für die Erledigung der Arbeit unumgänglich ist.

zu 5. Trennen Sie strikt Dienst und Privatleben. Prüfen Sie, ob Ihre Privatinteressen zu einer Kollision mit Ihren Dienstpflichten führen.

Korruptionsversuche werden oftmals gestartet, indem der Dritte den dienstlichen Kontakt auf Privatkontakte ausweitet. Es ist bekanntermaßen besonders schwierig, eine „Gefälligkeit“ zu verweigern, wenn man sich privat hervorragend versteht und man selber oder die eigene Familie Vorteile und Vergünstigungen erhält (Konzertkarten, verbilligter gemeinsamer Urlaub, Einladungen zu teuren Essen, die man nicht erwidern kann usw.). Bei privaten Kontakten sollten Sie daher von Anfang an klarstellen, daß Sie streng zwischen Dienst- und Privatleben trennen müssen, um nicht in den Verdacht der Vorteilsannahme zu geraten.

Diese strenge Trennung zwischen privaten Interessen und dienstlichen Aufgaben müssen Sie darüber hinaus – unabhängig von einer Korruptionsgefahr – bei Ihrer gesamten dienstlichen Tätigkeit beachten. Ihre Dienststelle und jeder Bürger haben Anspruch auf Ihr faires, sachgemäßes, unparteiisches Verhalten. Prüfen Sie daher bei jedem Verfahren, für das Sie mitverantwortlich sind, ob Ihre privaten Interessen oder solche Ihrer Angehörigen oder z. B. auch von Organisationen, denen Sie verbunden sind, zu einer Kollision mit Ihren hauptberuflichen Verpflichtungen führen können (vgl. §§ 20, 21 VwVfG). Vermeiden Sie jeden bösen Schein möglicher Parteilichkeit. Sorgen Sie dafür, daß Sie niemand einen Grund zur Besorgnis der Befangenheit geben, auch nicht durch „atmosphärische“ Einflußnahmen von interessierter Seite.

Erkennen Sie bei einer konkreten dienstlichen Aufgabe eine mögliche Kollision zwischen Ihren dienstlichen Pflichten und Ihren privaten Interessen oder den Interessen Dritter, denen Sie sich verbunden fühlen, so unterrichten Sie darüber Ihren Vorgesetzten, damit er angemessen reagieren kann, Sie z. B. von Tätigkeiten im konkreten Einzelfall befreit.

Auch bei von Ihnen ausgeübten oder angestrebten Nebentätigkeiten muß eine klare Trennung zwischen der Arbeit und der Nebentätigkeit bleiben. Persönliche Verbindungen, die sich aus der Nebentätigkeit ergeben, dürfen die hauptberufliche Tätigkeit nicht beeinflussen. Im Zweifelsfall verzichten Sie lieber auf die Nebentätigkeit.

Bedenken Sie außerdem, daß bei Ausübung genehmigungspflichtiger, aber nicht genehmigter Nebentätigkeiten dienst- bzw. arbeitsrechtliche Konsequenzen drohen; dasselbe gilt bei Versäumnis von Anzeigepflichten.

Unabhängig davon schadet es früher oder später Ihrem Ansehen – und damit dem Ansehen des gesamten öffentlichen Dienstes –, wenn Sie im Konfliktfall Ihren privaten Interessen den Vorrang gegeben haben. Das gilt in besonderem Maße, wenn Sie an einflußreicher Stelle tätig sind. Achten Sie in diesem Fall besonders darauf, nur jene Konditionen in Anspruch zu nehmen, die für vergleichbare Umstände abstrakt geregelt sind.

zu 6. Unterstützen Sie Ihre Dienststelle bei der Entdeckung und Aufklärung von Korruption. Informieren Sie den Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge und Ihren Vorgesetzten bei konkreten Anhaltspunkten für korruptes Verhalten.

Korruption kann nur verhindert und bekämpft werden, wenn sich jeder für seine Dienststelle verantwortlich fühlt und alle als gemeinsames Ziel die „korruptionsfreie Dienststelle“ verfolgen. Das bedeutet zum einen, daß jeder im Rahmen seiner Aufgaben dafür sorgen muß, daß Außenstehende keine Möglichkeit zur unredlichen Einflußnahme auf Entscheidungen haben.

Das bedeutet aber auch, daß korrupte Kollegen nicht aus falsch verstandener Solidarität oder Loyalität gedeckt werden dürfen. Hier hat jeder die Verpflichtung, zur Aufklärung von strafbaren Handlungen beizutragen und die eigene Dienststelle vor Schaden zu bewahren. Ein „schwarzes Schaf“ verdirbt die ganze Herde. Beteiligen Sie sich deshalb nicht an Vertuschungsversuchen.

Für jede Dienststelle gibt es einen Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge. Sie sollten sich nicht scheuen, mit diesem zu sprechen, wenn das Verhalten von Kollegen Ihnen konkrete und nachvollziehbare Anhaltspunkte dafür gibt, daß sie bestechlich sein könnten. Ihr Gesprächspartner wird Ihren Wunsch auf Stillschweigen berücksichtigen und dann entscheiden, ob und welche Maßnahmen zu treffen sind. Ganz wesentlich ist allerdings, daß Sie einen Verdacht nur dann äußern, wenn Sie nachvollziehbare Hinweise dafür haben. Es darf nicht dazu kommen, daß Kollegen angeschwärzt werden, ohne daß ein konkreter Anhaltspunkt vorliegt.

zu 7. Unterstützen Sie Ihre Dienststelle beim Erkennen fehlerhafter Organisationsstrukturen, die Korruptionsversuche begünstigen.

Oftmals führen lang praktizierte Verfahrensabläufe dazu, daß sich Nischen bilden, in denen Korruption besonders gut gedeihen kann. Das können Verfahren sein, bei denen nur ein Mitarbeiter (Spezialistentum!) allein für die Vergabe von Vergünstigungen verantwortlich ist. Das können aber auch Arbeitsabläufe sein, die bewußt oder unbewußt im unklaren gehalten werden, um eine Überprüfung zu erschweren oder zu verhindern (Einzelgängertum!).

Hier kann meistens eine Änderung der Organisationsstrukturen Abhilfe schaffen. Im konkreten Fall kann dies aber nicht von den Organisationsreferaten geleistet werden, weil sie nicht über das erforderliche Detailwissen verfügen. Daher sind alle Beschäftigten aufgefordert, entsprechende Hinweise an die Organisatoren zu geben, um zu klaren und transparenten Arbeitsabläufen beizutragen.

Auch innerhalb von Arbeitseinheiten müssen die Leiter Arbeitsabläufe so transparent gestalten, daß Korruption gar nicht erst entstehen kann.

Ein weiteres Mittel, um Gefahrenpunkte wirksam auszuschalten, ist darüber hinaus das Rotieren von Personal. In besonders korruptionsgefährdeten Bereichen sollte daher dieses Personalführungsinstrument verstärkt eingesetzt werden. Dazu ist die Bereitschaft der Beschäftigten zu einem regelmäßigen Wechsel der Aufgaben zwingend erforderlich, auch wenn dies im Regelfall mit einem höheren Arbeitsanfall (Einarbeitungszeit!) verbunden ist.

zu 8. Lassen Sie sich zum Thema Korruptionsprävention aus- und fortbilden.

Wenn Sie in einem korruptiongefährdeten Bereich tätig sind, nutzen Sie die Angebote der Dienststelle, sich über Erscheinungsformen, Gefahrensituationen, Präventionsmaßnahmen, strafrechtliche sowie dienst- oder arbeitsrechtliche Konsequenzen von Korruption aus- und fortbilden zu lassen. Dabei werden Sie lernen, wie Sie selbst Korruption verhindern können und wie Sie reagieren müssen, wenn Sie korrumpiert werden sollen oder Korruption in Ihrem Arbeitsumfeld entdecken. Aus- und Fortbildung werden Sie sicher machen, mit dem Thema Korruption in der richtigen, gesetzestreuen Weise umzugehen.

Bei Fragen zu Aus- und Fortbildungsangeboten wenden Sie sich an das für Sie zuständige Personalreferat.

Anhang 1

Text der Verwaltungsvorschrift zum Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken*)

Anhang 2

Text der „Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung“

Anhang 3

Gesetzliche Vorschriften

z. B.–§ 70 BBG
–§§ 331 bis 338 StGB
–§ 357 StGB
–§§ 20, 21 VwVfG

Empfehlung zu Nr. 10 der RL

Konsequente Dienst- und Fachaufsicht
Leitfaden für Vorgesetzte und Behördenleiter

I.

Die Vorgesetzten und Behördenleiter haben Vorbildfunktion für die ihnen unterstellten Beschäftigten.

Ihr Verhalten, aber auch ihre Aufmerksamkeit sind von großer Bedeutung für die Korruptionsprävention.

Schwachstellen und Einfallstore für Korruption sind z. B.:

- Mangelhafte Dienst- und Fachaufsicht
- Blindes Vertrauen gegenüber langjährigen Mitarbeitern und Spezialisten
- Charakterliche Schwächen von Beschäftigten in korruptionsgefährdeten Bereichen
- Negatives Vorbild des Vorgesetzten bei der Annahme von Präsenten
- Ausbleibende Konsequenzen nach aufgedeckten Manipulationen; dadurch keine Abschreckung

Sie können solchen Schwachstellen durch folgende Maßnahmen begegnen:

1. **Belehrung und Sensibilisierung**
   Sprechen Sie mit Ihren Mitarbeitern in regelmäßigen Abständen anhand des „Verhaltenskodex gegen Korruption“ über die Verpflichtungen, die sich aus dem Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken nach § 70 BBG oder den entsprechenden tariflichen Vorschriften, aber auch aus den §§ 20, 21 VwVfG (Interessenkollision) ergeben.

2. **Organisatorische Maßnahmen** (im Rahmen Ihrer Befugnisse)
   Achten Sie auf klare Definition und ggf. Einschränkung der Entscheidungsspielräume.

   Erörtern Sie mit Ihren Mitarbeitern die Delegationsstrukturen, die Grenzen der Ermessensspielräume und die Notwendigkeit von Mitzeichnungspflichten.

   Achten Sie in besonders korruptionsgefährdeten Tätigkeitsbereichen auf eine Flexibilisierung der Vorgangsbearbeitung nach numerischen oder Buchstabensystemen durch

   – kritische Überprüfung der Sachbearbeitung nach diesen Systemen;
   – Einzelzuweisung nach dem Zufallsprinzip oder
   – durch wiederholten Wechsel der Nummern- oder Buchstabenzuständigkeiten einzelner Sachbearbeiter.

   Realisieren Sie – wenn irgend möglich – das Mehr-Augen-Prinzip auch in Ihrem Verantwortungsbereich. Eventuell bietet sich die Bildung von Arbeitsteams bzw. -gruppen an. Prüfen Sie, ob die Begleitung eines Beschäftigten durch einen zweiten Bediensteten zu Ortsterminen, Kontrollen vor Ort usw. oder die Einrichtung von „gläsernen Büros“ für die Abwicklung des Besucherverkehrs geboten ist, damit Außenkontakte der Dienststelle nur nach dem Mehr-Augen-Prinzip wahrgenommen werden. Wo sich das wegen der tatsächlichen Umstände nicht realisieren läßt, organisieren Sie Stichprobenkontrollen – in nicht zu großen zeitlichen Abständen.

   Setzen Sie personalwirtschaftliche Instrumente insbesondere bei Tätigkeiten mit schnell erlernbaren Fachkenntnissen konsequent ein:

   – Prophylaktische Rotation nach einem Zeitraum von 5 Jahren.
     Ein Verzicht auf Umsetzung im Ausnahmefall – z.B. bei Tätigkeiten mit langfristig erworbenem Sachverstand – verlangt eine schriftliche Begründung und eine besonders gründliche Kontrolle des Arbeitsbereichs durch den Vorgesetzten.

   Ist in Ihrer Dienststelle die Zweierbelegung von Diensträumen nicht ungewöhnlich, so nutzen Sie dies ebenfalls zur Korruptionsprävention in besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten, z. B. durch sporadischen Wechsel der Raumbesetzungen (auch ohne Aufgabenänderung für die Beschäftigten).

3. **Fürsorge**
   In besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten erfordert Korruptionsprävention auch eine erhöhte Fürsorge für Ihre Mitarbeiter.

   – Berücksichtigen Sie stets die erhöhte Gefährdung des Einzelnen.
   – Auch der ständige Dialog mit Ihren Mitarbeitern ist ein Mittel der Fürsorge.
   – Beachten Sie dienstliche und private Probleme Ihrer Mitarbeiter.

*) Der Entwurf dieser bereits erarbeiteten Richtlinien wird in Kürze den obersten Bundesbehörden zur Stellungnahme zugeleitet.

- Sorgen Sie für Abhilfe z. B. durch Entbindung eines Mitarbeiters von seinen Aufgaben im Einzelfall, wenn Ihnen Interessenkollisionen durch eine Nebentätigkeit des Mitarbeiters oder durch Tätigkeiten seiner Angehörigen bekannt werden (vgl. § 21 VwVfG).
- Besondere Wachsamkeit ist bei erkennbarer Überforderung oder Unterforderung des Einzelnen geboten.
- Ihre erhöhte Aufmerksamkeit verlangt es, wenn Ihnen persönliche Schwächen (z.B. Suchtprobleme, Hang zu teuren, schwer zu finanzierenden Hobbys) oder eine Überschuldung eines Mitarbeiters bekannt werden; Beschäftigte, deren wirtschaftliche Verhältnisse nicht geordnet sind, sollen nämlich im Beschaffungswesen sowie auf Dienstposten, auf denen sie der Gefahr einer unlauteren Beeinflussung durch Dritte besonders ausgesetzt sind, nicht verwendet werden.
- Schließlich müssen Sie auch bei offen vorgetragener Unzufriedenheit mit dem Dienstherrn besonders wachsam sein und versuchen, dem entgegenzuwirken.

4. Aufsicht; Führungsstil

Machen Sie sich bewußt, daß es bei Korruption keinen beschwerdeführenden Geschädigten gibt und Korruptionsvorsorge deshalb wesentlich von Ihrer Sensibilität und der Sensibilisierung Ihrer Mitarbeiter abhängt. Sie erfordert aber auch Ihre Dienst- und Fachaufsicht – ohnehin Ihre Kernpflicht als Vorgesetzter. Ein falsch verstandener kooperativer Führungsstil oder eine „Laissez-faire"-Haltung können in besonders korruptionssensiblen Bereichen verhängnisvoll sein. Versuchen Sie deshalb,

- die Vorgangskontrolle zu optimieren, indem Sie z. B. Kontrollmechanismen (Wiedervorlagen o. ä.) in den Geschäftsablauf einbauen,
- das Abschotten oder eine Verselbständigung einzelner Mitarbeiter zu vermeiden,
- dem Auftreten von Korruptionsindikatoren besondere Wachsamkeit zu schenken,
- stichprobenweise das Einhalten vorgegebener Ermessensspielräume zu überprüfen,
- die Akzeptanz des Verwaltungshandelns durch Gespräche mit dem „Verwaltungskunden" zu ermitteln.

Nutzen Sie auch das Fortbildungsangebot bei Lehrgängen zur Korruptionsprävention.

II.

1. Anzeichen für Korruption, Warnsignale

Trotzdem ist Korruption nicht auszuschließen.

Nach dem Ergebnis einer vom Bundeskriminalamt durchgeführten Expertenbefragung*) ist korruptes Verhalten häufig mit Verhaltensweisen verbunden, die als Korruptionssignale gewertet werden können. Diese Wertung ist aber mit Unwägbarkeiten verbunden, weil einige der Indikatoren als neutral oder sogar positiv gelten, obwohl sie sich nachträglich als verläßliche Signale erwiesen haben.

Keiner der Indikatoren ist ein „Nachweis" für Korruption. Wenn Ihnen aber aufgrund von Äußerungen oder Beobachtungen ein Verhalten auffällig erscheint, müssen Sie prüfen, ob das Auftreten eines Indikators zusammen mit den Umfeldbedingungen eine Korruptionsgefahr anzeigt.

a) Neutrale Indikatoren

- Auffallender und unerklärlich hoher Lebensstandard; aufwendiger Lebensstil; Vorzeigen von Statussymbolen;
- auffällige private Kontakte zwischen dem Beschäftigten und Antragstellern oder Bietern (z. B. Einladungen);
- unerklärlicher Widerstand gegen eine Aufgabenänderung oder eine Umsetzung, insbesondere wenn sie mit einer Beförderung bzw. Gehaltsaufbesserung oder zumindest der Aussicht darauf verbunden wäre;
- Ausübung von Nebentätigkeiten ohne entsprechende Genehmigung bzw. Anzeige;
- atypisches, nicht erklärbares Verhalten (z. B. aufgrund eines bestehenden Erpressungsverhältnisses bzw. schlechten Gewissens); aufkommende Verschlossenheit; plötzliche Veränderungen im Verhalten gegenüber Kollegen und Vorgesetzten;
- abnehmende Identifizierung mit dem Dienstherrn oder den Aufgaben;
- soziale Probleme (Alkohol-, Drogen- oder Spielsucht u. ä.);
- Prahlen mit Kontakten im dienstlichen und privaten Bereich;
- Vergünstigungen von Dritten (Sonderkonditionen beim Einkauf, Freihalten in Restaurants, Einladungen zu privaten oder geschäftlichen Veranstaltungen von Verwaltungskunden);
- auffallende Großzügigkeit von Unternehmen (z. B. Sponsoring).

b) Alarmindikatoren

Außer diesen eher neutralen gibt es auch solche Indikatoren, die nach den Erfahrungen des BKA charakteristisch für die Verwaltungskorruption sind und deshalb als „Alarmindikatoren" eingestuft werden müssen.

Dienststelleninterne Indikatoren:

- Umgehen oder „Übersehen" von Vorschriften; Häufung „kleiner Unregelmäßigkeiten"; Abweichungen zwischen tatsächlichem Vorgangsablauf und späterer Dokumentation;
- ungewöhnliche Entscheidungen ohne nachvollziehbare Begründung;
- unterschiedliche Bewertungen und Entscheidungen bei Vorgängen mit gleichem Sachverhalt und verschiedenen Antragstellern; Mißbrauch von Ermessensspielräumen;

*) Vgl. BKA Forschungsreihe „Korruption – hinnehmen oder handeln?" S. 151 – 160; Wiesbaden 1995.

- Erteilung von Genehmigungen (z. B. mit Befreiung von Auflagen) unter Umgehung anderer zuständiger Stellen;
- Verheimlichen von Vorgängen;
- auffallend kurze Bearbeitungszeiten bei einzelnen begünstigenden Entscheidungen;
- Parteinahme für einen bestimmten Antragsteller oder Bieter; wiederholte Bevorzugung;
- Verharmlosung des Sparsamkeitsprinzips;
- Versuche der Beeinflussung von Entscheidungen bei Aufgaben, die nicht zum eigenen Zuständigkeitsbereich gehören und bei denen Drittinteressen von Bedeutung sind;
- stillschweigende Duldung von Fehlverhalten, insbesondere bei rechtswidrigem Verhalten;
- fehlende Vorgangskontrolle dort, wo sie besonders notwendig wäre;
- Ausbleiben von Reaktionen auf Verdachtsmomente oder Vorkommnisse.

Indikatoren im Bereich der Außenkontakte:

- Auffallend entgegenkommende Behandlung von Antragstellern;
- Bevorzugung beschränkter Ausschreibungen oder freihändiger Vergaben; auch Splitten von Aufträgen, um freihändige Vergaben zu ermöglichen; Vermeiden des Einholens von Vergleichsangeboten;
- Erhebliche bzw. wiederholte Überschreitung der vorgesehenen Auftragswerte;
- Beschaffungen zum marktunüblichen Preis; unsinnige Anschaffungen; Abschluß langfristiger Verträge ohne transparenten Wettbewerb mit für die Dienststelle ungünstigen Konditionen;
- Auffallend häufige „Rechenfehler“, Nachbesserungen in Leistungsverzeichnissen;
- Eingänge in Vergabesachen ohne Eingangsstempel (Eingang „über die persönliche Schiene“);
- Aufwendige Nachtragsarbeiten;
- Nebentätigkeiten von Beschäftigten oder Tätigkeit ihrer Angehörigen für Firmen, die gleichzeitig Auftragnehmer oder Antragsteller der öffentlichen Verwaltung sind;
- „kumpelhafter“ Umgangston oder auffallende Nachgiebigkeit bei Verhandlungen mit Unternehmern;
- Ausspielen von (vermeintlichen) Machtpositionen durch Unternehmer;
- häufige „Dienstreisen“ zu bestimmten Firmen (auffallend insbesondere dann, wenn eigentlich nicht erforderliche Übernachtungen anfallen);
- „permanente Firmenbesuche“ von Unternehmen in der Dienststelle (bei einem bestimmten Entscheidungsträger oder Sachbearbeiter) und Vorsprache bestimmter Unternehmen nur dann, wenn „ihr“ Dienststellenangehöriger anwesend ist;
- Ausbleiben von Konflikten mit Unternehmern bzw. Antragstellern dort, wo sie üblicherweise vorkommen.

Nach der Forschungsarbeit des BKA macht die Liste dieser Indikatoren deutlich, daß die Merkmale insbesondere dann von Interesse sein können, wenn sich etwas außerhalb der üblichen Norm bewegt („unerklärlich“, „nicht nachvollziehbar“, „sich plötzlich verändernd“, „auffallend“). Als häufiges und hervorstechendes Warnsignal hebt es den typischerweise aufwendigen bzw. ungewöhnlich hohen Lebensstandard von Beschäftigten mit „Nebenverdiensten“ heraus, wozu auch das Vorzeigen entsprechender Statussymbole gehört. Understatement sei in diesen Täterkreisen weniger zu erwarten.

Als Warnsignale bezeichnen die vom BKA befragten Experten ferner Andeutungen im Kollegenkreis, Gerüchte von außen sowie anonyme Hinweise (z. B. von benachteiligten und dadurch in finanzielle Schwierigkeiten geratenen Unternehmern). Diese Signale würden noch deutlicher, wenn sie sich häufen und auf bestimmte Personen oder Aufgabenbereiche konzentrieren. Allerdings sei eine ständige Gewichtung und Analyse der „Gerüchteküche“ unabdingbar, um Mißbrauch auszuschließen. Andererseits haben anonyme Hinweise vielfach den Anlaß zu Ermittlungen gegeben, durch die dann tatsächlich Korruption aufgedeckt wurde.

2. Verdacht

Bei konkreten und nachvollziehbaren Anhaltspunkten für einen Korruptionsverdacht müssen Sie sich unverzüglich mit dem Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge beraten und die Personalverwaltung bzw. Behördenleitung informieren. Evtl. aber erfordern die Umstände auch, daß Sie selbst sofort geeignete Maßnahmen gegen eine Verschleierung ergreifen. Infrage kommen z. B.

- der Entzug bestimmter laufender oder abgeschlossener Vorgänge,
- das Verbot des Zugangs zu Akten,
- die Sicherung des Arbeitsraumes, der Aufzeichnungen mit dienstlichem Bezug oder der Arbeitsmittel (z. B. Computer und Disketten o. ä.).

Das Maß und der Umfang der gebotenen Maßnahmen kann sich nur nach den Umständen des Einzelfalles richten.

Bedenken Sie, daß Korruption kein „Kavaliersdelikt“ und Vertuschen auch Ihrem Ansehen schädlich ist.

Bei Verletzung Ihrer Pflichten können Sie sich eines Dienstvergehens schuldig und nach § 357 StGB strafbar machen.

Empfehlung zu Nr. 14 der RL

Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung

Nach Nr. 14 der RL ist die Vergabe öffentlicher Aufträge regelmäßig auf unzulässige Einflußfaktoren zu kontrollieren. Diese Kontrolle wird erheblich erleichtert, wenn – statt der einzelnen Vergabeakten – Aufzeichnungen geprüft werden können, die die wesentlichen Elemente einer Vergabe nach einem einheitlichen Schema wiedergeben. Die Dienststellen entscheiden, ob und bei welchen Auftragsarten und Auftragswerten sie solche Aufzeichnungen führen und ob sie einen Erhebungsbogen nach dem beigefügten **Muster** – ggf. in geänderter Form – verwenden.

Muster

Aufzeichnungen über Beschaffungen

1. Auftragsdatum _____
2. Auftragsgegenstand: _____
   _____
3. Geschätzter Preis _____ DM*
4. Vereinbarter Preis (Auftragswert z.Zt. des Zuschlags) _____ DM*
5. Höhe der tatsächlichen Zahlungen nach Abnahme der Leistung _____ DM*
6. Auftragnehmer _____
   _____
7. Namen der bei diesem Auftrag für den Auftragnehmer handelnden Personen
   _____
   _____
8. Art des Vergabeverfahrens ☐ Öffentliche Ausschreibung ☐ Beschränkte Ausschreibung ☐ Freihändige Vergabe ☐ Offenes ☐ Nichtoffenes ☐ Verhandlungsverfahren
9. Wer ist Bedarfsträger/Nutznießer der Lieferung bzw. Leistung ?
   _____
10.a) Wer hat die Leistungsbeschreibung erstellt?
   _____
10.b) Wurden dafür Planungs- oder Ausschreibungshilfen in Anspruch genommen? ☐ Nein
   ☐ Ja Von wem? _____
   _____
11. Waren in der Leistungsbeschreibung (für das Gesamtprodukt oder für einzelne Komponenten) bestimmte Firmenerzeugnisse vorgeschrieben? ☐ Nein
   ☐ Ja Welche? Gründe? _____
   _____
   _____
12. Wer hat die Angebote ausgewertet?
   _____
13. Wer hat den Zuschlag erteilt?
   _____
14. Wer hat ggf. die produktionsbegleitende Aufsicht wahrgenommen?
   _____
15. Wer hat die Leistung abgenommen?
   _____
16. Wurde die Leistung mängelfrei abgenommen? ☐ Ja
   ☐ Nein Umfang der Nachbesserungen _____
   _____
   _____
17. Wann wurde geliefert? _____
18. Wann wurde gezahlt? _____
19. Welche Bediensteten haben im Zusammenhang mit der Beschaffung Reisen unternommen?
   _____
20.a) Wurden im Zusammenhang mit diesem Auftrag an denselben Auftragnehmer vorhergehende Aufträge erteilt?
   ☐ Ja Welche? Gründe? _____
   _____
   _____
20.b) Wurden im Zusammenhang mit dem Auftrag an denselben Auftragnehmer später weitere Aufträge (z.B. Nachtragsaufträge) erteilt? ☐ Nein
   ☐ Ja Welche? Gründe? _____
   _____
   _____

* einschließlich USt.

Empfehlung zu Nr. 17 der RL

Verpflichtung von Auftragnehmern nach dem Verpflichtungsgesetz

Muster

Niederschrift über die förmliche Verpflichtung nichtbeamteter Personen gemäß § 1 Abs. 1 Verpflichtungsgesetz

Herr / Frau .....
Auftragnehmer .....
ist gemäß § 1 Abs. 1 des Verpflichtungsgesetzes (BGBl. 1974 I S. 469, 547)
von
Herrn / Frau .....
Auftraggeber .....

auf die gewissenhafte Erfüllung seiner / ihrer Obliegenheiten verpflichtet worden.
Er / Sie ist auf die strafrechtlichen Folgen einer Pflichtverletzung hingewiesen worden.
Er / Sie hat einen Abdruck dieser Niederschrift und den „Verhaltenskodex gegen Korruption“ mit Anhängen erhalten.

Datum: .....
Ort: .....

(Unterschrift Verpflichtender/e) (Unterschrift Verpflichteter/e)

Empfehlung zu Nr. 18 der RL

Sponsoring

Beim Sponsoring tragen Private durch Sach- oder Geldleistungen oder durch personelle Unterstützung zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben bei, z. B. durch Bereitstellung von

- Fahrzeugen (evtl. mit Fahrer) und sonstigen Mitteln bei der Ausrichtung von Konferenzen,
- Materialien für Informationsveranstaltungen,
- sächlichen Mitteln bei Gemeinschaftsveranstaltungen.

Die öffentliche Verwaltung darf sich nicht unbeschränkt dem Sponsoring öffnen, andererseits kann Sponsoring in geeigneten Fällen zur Erreichung von Verwaltungszielen beitragen. Allgemein gültige Regelungen hierfür sind noch nicht aufgestellt. Bei der Entscheidung über die Annahme von Sponsorleistungen sind daher folgende vorläufige Leitlinien zu beachten:

- Sponsoring muß gegenüber der Öffentlichkeit bekanntgemacht werden. Eine vollständige Transparenz des Umfangs, der Art von Sponsoring und der Sponsoren ist zur Vermeidung eines Anscheins der Befangenheit der öffentlichen Hand unentbehrlich.
- Das Ansehen des Staates in der Öffentlichkeit darf keinen Schaden nehmen.
- Es darf nicht der Eindruck entstehen, die Dienststellen oder ihre Beschäftigten ließen sich bei ihren Aufgaben oder bei der Vergabe öffentlicher Aufträge von den Interessen des Sponsors leiten.
- Liegen mehrere Angebote für Sponsoring vor, ist auf Neutralität zu achten.
- Grundsätzlich sollen nur Sachleistungen angenommen werden.
- Sollen die Sponsorleistungen einem bestimmten oder einer konkreten Mehrzahl von Beschäftigten zugute kommen, ist das Verbot der Annahme von Belohnungen oder Geschenken zu beachten, wenn ein Bezug zum Amt besteht.

Ergänzend ist auf folgendes hinzuweisen:

- Wenn das Parlament für einen bestimmten Zweck nur begrenzte Ausgaben zulassen wollte, darf dieser Wille nicht durch Sponsoring unterlaufen werden.
- Im Zusammenhang mit Sponsoring anfallende Zusatzausgaben aus Haushaltsmitteln (z. B. Wartungskosten für Kfz) sind grundsätzlich ausgeschlossen, es sei denn, das Parlament bringt zum Ausdruck, daß es diese billigt.
- Der Sponsor kann seine Leistungen als Betriebsausgaben steuerlich absetzen; letztlich finanzieren damit alle staatlichen Ebenen über Steuermindereinnahmen die gesponserten Leistungen mit.

In diesem Rahmen muß jedes Ressort eigenverantwortlich entscheiden, ob Sponsoring im Einzelfall vertretbar ist.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333