

KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG IN DER DONAUREGION: EINE UNTERSUCHUNG REGIONALER „BEST PRACTICES“

Eine Studie von Leonie Hensgen *
**Max-Planck-Stiftung für
Internationalen Frieden und Rechtsstaatlichkeit**

Die vorliegende Studie wurde im Rahmen eines Projekts zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung im Donauraum erstellt. Dieses Projekt wurde vom Rechtsstaatsprogramm Südosteuropa der Konrad-Adenauer-Stiftung in Zusammenarbeit mit dem Innenministerium der Republik Bulgarien, dem Bundesministerium des Innern, dem Bayerischen Staatsministerium der Justiz und weiteren Projektpartnern in den Jahren 2012 und 2013 durchgeführt.

KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG IN DER DONAUREGION: EINE UNTERSUCHUNG REGIONALER „BEST PRACTICES“

**Eine Studie von Leonie Hensgen *
Max-Planck-Stiftung für
Internationalen Frieden und Rechtsstaatlichkeit**



Max-Planck-Stiftung für Internationalen Frieden und Rechtsstaatlichkeit gGmbH
Bergheimer Straße 139
69115 Heidelberg
Deutschland

Die vorliegende Studie gibt die Meinung der Verfasserin wieder, die nicht unbedingt dem Standpunkt der Konrad-Adenauer-Stiftung entspricht.

* Die Autorin möchte sich insbesondere bei Prof. Dr. Dr. h.c. Rüdiger Wolfrum, Dr. Tilmann Röder und Johannes Krusemark-Camin für Ihre wertvollen Kommentare und Anregungen zu der Studie bedanken.

Besonderer Dank gilt ebenso Michael Limanowski und Moritz Rudolf.

INHALTSVERZEICHNIS

Literaturverzeichnis.....	7
1. Einleitung	11
1.1. Korruption.....	11
1.2. Best Practices	12
1.3. Studienablauf	13
2. Untersuchung der Einzelstaaten	15
2.1. Ungarn	15
2.1.1. Überblick.....	15
2.1.2. Korruption	15
2.1.3. Korruptionsbekämpfung in Ungarn	16
2.1.3.1. State Audit Office.....	17
2.1.3.2. Twinning Light Project.....	17
2.1.3.3. Hungarian National Protection Service (NPS)	21
2.1.3.4. Corruption Prevention Program	23
2.1.4. Bewertung.....	23
2.2. Rumänien	24
2.2.1. Einleitung	24
2.2.2. Korruption	24
2.2.3. Korruptionsbekämpfung in Rumänien	25
2.2.3.1. National Integrity Agency (ANI)	25
2.2.3.2. National Anticorruption Directorate (DNA)	28
2.2.3.3. Anti-Corruption General Directorate (AGD)	29
2.2.4. Bewertung.....	30
2.3. Deutschland	32
2.3.1. Überblick.....	32
2.3.2. Korruption	32
2.3.3. Korruptionsbekämpfung in Deutschland	35
2.3.3.1. Business Keeper Monitoring System BKMS –System.....	36
2.3.3.2. Kampf gegen Korruption innerhalb der Bundespolizei	39
2.3.3.2.1. Arbeitsabläufe und das Vier-Augen-Prinzip	39
2.3.3.2.2. Arbeitsbereichsanalysen:	39
2.3.3.2.3. Annahme von Geschenken.....	40
2.3.3.2.4. Sensibilisierung der Beamten und Ausbildung.....	40
2.3.3.2.5. Jahresberichte	40
2.3.3.3. Landeskriminalamt Bayern Sachgebiet 625.....	40

2.3.4. Bewertung:	41
2.4. Bulgarien	42
2.4.1. Einleitung	42
2.4.2. Korruption	42
2.4.3. Korruptionsbekämpfung in Bulgarien	43
2.4.3.1. BORKOR	44
2.4.3.1.1. Hintergrundinformation	44
2.4.3.1.2. Einleitung	45
2.4.3.1.3. Projektkonzeption mittels des BORKOR Modells	46
2.4.3.1.4. Projektmitarbeiter	47
2.4.3.2. Entwicklung des Lösungsmodells für die Vergabe öffentlicher Aufträge	48
2.4.4. Bewertung	49
2.5. Tschechische Republik	51
2.5.1. Überblick	51
2.5.2. Korruption	51
2.5.3. Korruptionsbekämpfung in der Tschechischen Republik	52
2.5.3.1. Corruption Impact Assessment (CIA)	53
2.5.3.2. Andere Strategiemaßnahmen	55
2.5.4. Bewertung	56
2.6. Österreich	57
2.6.1. Überblick	57
2.6.2. Korruption	57
2.6.3. Korruptionsbekämpfung in Österreich	57
2.6.3.1. Bundesamt für Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK)	60
2.6.3.2. European Anticorruption Training	62
2.6.4. Bewertung:	63
3. Fazit und Ausblick	64
Anhang	65

LITERATURVERZEICHNIS

I. Studien und Indizes

Anticorruption & Civil Rights Commission Republic of Korea, "Corruption Impact Assessment", Working group document UNODC, 22 – 24 Aug. 2011

BKA, Bundeslagebild Korruption,
abrufbar unter: http://www.bka.de/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Korruption/korruption__node.html?__nnn=true (abgerufen am 19.07.2013)

BAK, Jahresbericht 2012,
abrufbar unter: http://www.bak.gv.at/cms/BAK_dt/service/downloads/files/Jahresberichte/BAK_Jahresbericht_2012.pdf (abgerufen am 19.07.2013)

Eurobarometer, Special Eurobarometer 374 "Corruption" 2012,
abrufbar unter: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf
(abgerufen am 19.07.2013)

International Monetary Fund, World Economic Outlook Database
(April 2013)
abrufbar unter: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/weodata/index.aspx>
(abgerufen am 19.07.2013)

Netherlands Court of Audit and State Audit Office of Hungary: Corruption Risk Mapping in Hungary - Final study report Twinning light project, 2008
abrufbar unter: <http://www.asz.hu/twinning-light-project/final-study-report/final-study-report.pdf> (abgerufen am 19.07.2013)

Technical Secretariat of the National Anticorruption Strategy, Annual Report on the Implementation of the National Anticorruption Strategy 2012 – 2015

Transparency International, Corruption Perceptions Index 2012
abrufbar unter: <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/>

Transparency International Bulgaria, National Integrity System Assessment Bulgaria, 2011
abrufbar unter: http://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/bulgaria_2011
(abgerufen am 19.07.2013)

Transparency International Hungary, "Corruption risks in Hungary" National Integrity System Country Study 2007
abrufbar unter:
http://www.transparency.hu/uploads/docs/Corruption_Risks_in_Hungary_NIS_2011.pdf
(abgerufen am 19.07.2013)

Transparency International Hungary, "Corruption risks in Hungary" National Integrity System Country Study 2007 – Executive Summary
abrufbar unter:
http://www.transparency.hu/uploads/docs/Corruption_Risks_in_Hungary_2011_-_NIS_Executive_Summary.pdf (abgerufen am 19.07.2013)

United Nations Development Programme, Human Development Index
(März 2013)

abrufbar unter: <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/ROU.html>

von Alemann, Ulrich; et al., Studie zur Korruption innerhalb des staatlichen Bereichs der EU-Mitgliedsstaaten, Abschlussbericht 2007,

abrufbar unter:

<http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Wissen/Studie%20zur%20Korruption%20innerhalb%20des%20staatlichen%20Bereichs%20der%20EU-Mitgliedsstaaten.pdf> (abgerufen am 19.07.2013)

II. Dokumente und Verträge

Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Bulgariens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, KOM(2012) 411, endgültig von 18.07.2012,

abrufbar unter: http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_411_de.pdf (abgerufen am 19.07.2013)

Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, KOM(2010) 401, endgültig von 20.07.2010,

abrufbar unter: http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2010_401_de.pdf (abgerufen am 19.07.2013)

Commission Staff Working Document Bulgaria: Technical Report Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification mechanism, (SWD/2012/0232) final, 18.7.2012,

abrufbar unter: http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2012_232_en.pdf (abgerufen am 19.07.2013)

Entscheidung der Kommission vom 13. Dezember 2006 zur Einrichtung eines Verfahrens für die Zusammenarbeit und die Überprüfung der Fortschritte Bulgariens bei der Erfüllung bestimmter Vorgaben in den Bereichen Justizreform und Korruptionsbekämpfung (2006/6569/EG), ABl. L 354, 56f.

Entscheidung der Kommission vom 13. Dezember 2006 zur Einrichtung eines Verfahrens für die Zusammenarbeit und die Überprüfung der Fortschritte Rumäniens bei der Erfüllung bestimmter Vorgaben in den Bereichen Justizreform und Korruptionsbekämpfung (2006/6570/EG), ABl. L 354, 58f.

abrufbar unter:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0062:FIN:DE:PDF> (abgerufen am 19.07.2013)

United Nations Convention against Corruption,

abrufbar unter:

http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-e.pdf (abgerufen am 19.07.2013)

Zwischenbericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Fortschritte Rumäniens im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, KOM(2013) 43 endgültig vom 30.1.2013,

abrufbar unter: http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2013_47_de.pdf (abgerufen am 19.07.2013)

Zwischenbericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Fortschritte Rumäniens im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, KOM(2011) 460 endgültig vom 20.7.2011,

abrufbar unter: http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2011_460_de.pdf (abgerufen am 19.07.2013)

Zwischenbericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Fortschritte Rumäniens im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, KOM(2012) 56 endgültig vom 8.2.2012,

abrufbar unter: http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_56_de.pdf (abgerufen am 19.07.2013)

Zwischenbericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Fortschritte Rumäniens im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, KOM(2008) 62 endgültig vom 4.2.2008,

Zwischenbericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Fortschritte Rumäniens im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, KOM(2011) 80 endgültig vom 18.02.2011,

abrufbar unter: http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2011_80_de.pdf (abgerufen am 19.07.2013)

III. Bücher und Artikel

Alide, Emme: Rumänien auf dem Weg in die Europäische Union – Untersuchung zur Erfüllung der wirtschaftlichen Kriterien des Kopenhagener Beschlusses, 1. Auflage, 2005

Báger, Gusztáv; Kovács, Árpád: Corruption and the Options of the Activities of the State Audit Office in: Development and Finance 2005, Volume 3, S. 40ff.

Chvalkovska, Jana; Jansky, Petr; Mejstrik, Michal: Identifying Corruption in Legislation using Risk Analysis Methods in: World Academy of Science, Engineering and Technology 2012, Volume 63, S. 26ff.

Ghinea, Cristian; Stefan, Laura: EU Approach to Justice Reform in Southeastern and Eastern Europe, Bucharest 2011

Senturia, Joseph J., Corruption, Political, in: Edwin R.A. Seligman (Hrsg.), Encyclopedia of the Social Sciences, New York 1931, S. 448- 452

Vahlenkamp, Werner; Knauß, Ina, Korruption: Ein unscharfes Phänomen als Gegenstand zielgerichteter Prävention, BKA-Forschungsreihe, Band 33, 1995, S. 20 ff

Wood, Christopher: Environmental Impact Assessment: A Comparative Review, 2. Auflage, 2003

IV. Materialien der Länder

Act on Conflicts of interest and incompatibility of certain functions
Act No 159/2006 Journal of Laws

Administrative Procedures on Fight Against Corruption, National Integrity Agency abrufbar unter: https://www.mvr.bg/NR/rdonlyres/5AAD9903-4C98-4024-8B2B-9AE6D2C4B96C/0/11_presentation_Romania.pps
(abgerufen am 19.07.2013)

Answers to the Questionnaire Austria
Answers to the Questionnaire Bulgaria
Answers to the Questionnaire Czech Republic
Answers to the Questionnaire Hungary
Answers to the Questionnaire Hungary no.2

Conflict of Interest in the Czech Republic
abrufbar unter: https://www.mvr.bg/NR/rdonlyres/F450DFC0-C4C1-437E-8558-3B2C63BB92CA/0/10_presentation_Czech_republic.pps (abgerufen am 19.07.2013)

Office of the Government of the Czech Republic – The Government Anticorruption Committee: From Corruption to Integrity – The Government Anticorruption Strategy for the Years 2013 and 2014
abrufbar unter: http://www.vlada.cz/assets/ppov/boj-s-korupci/Strategy-2013-a-2014_FINAL_1.pdf
abgerufen am 19.07.2013)

Presentation on the Rule of Law in Hungary
abrufbar unter:
https://www.mvr.bg/NR/rdonlyres/63E2F6A6-527B-4E3E-BD4F-8EC9B5CB47A4/0/4_Rule_of_Law_Presentation_Hungary.pps (abgerufen am 19.07.2013)

Rule of law: implementing a comprehensive and integrated approach in prevention and fight against corruption in the Danube region
abrufbar unter: https://www.mvr.bg/NR/rdonlyres/0FF6A1FA-A9A7-4CFD-AD74-49286AE5D02C/0/5_Rule_of_Law_Presentation_Romania.pps (abgerufen am 19.07.2013)

Schlotterer, Rolf, BORKOR – Fachkonzept zur Prävention und Bekämpfung der Korruption und Organisierten Kriminalität in Bulgarien, Fachkonzept 3: Realisierung (01.04.2011)
Erster Bericht des ZPBKOK zum Projekt „Lösungsmodell Vergabe öffentlicher Aufträge“, Kurzfassung V 1.52

Statute of the Government Anticorruption Committee

abrufbar unter: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/boj-s-korupci/STATUTE-OF-THE-GOVERNMENT-ANTICORRUPTION-COMMITTEE.pdf> (abgerufen am 19.07.2013)

The Rule of Law in the Czech Republic

abrufbar unter: https://www.mvr.bg/NR/rdonlyres/ECA061F4-85B0-44D5-99BB-E0CE413F1A11/0/11_Rule_of_Law_Presentation_Chech_Republic.pps (abgerufen am 19.07.2013)

V. Webseiten und Onlineartikel

<http://www.pna.ro/> (abgerufen am 19.07.2013)

<http://www.mai-dga.ro/> (abgerufen am 19.07.2013)

http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/obyvatelstvo_lide (abgerufen am 19.07.2013)

<http://www.acrc.go.kr/eng/board.do?command=searchDetail&method=searchList&menuId=020302>
(abgerufen am 19.07.2013)

<http://www.icac.org.hk/news/issue18eng/button2.htm> (abgerufen am 19.07.2013)

<http://www.asz.hu/introduction/about-us/about-us.pdf> (abgerufen am 19.07.2013)

<http://www.handelsblatt.com/politik/international/staatskrise-eu-haelt-an-kritik-an-rumaenien-fest/6893788.html>
(abgerufen am 19.07.2013)

http://www.n-tv.de/politik/politik_kommentare/Politischer-Krieg-in-Rumaenien-article6696041.html
(abgerufen am 19.07.2013)

<http://www.n-tv.de/politik/Dutzende-Beamte-festgenommen-article2577686.html> (abgerufen am 19.07.2013)

<http://deutsche-wirtschafts-nachrichten.de/2012/10/27/korruption-in-rumaenien-eu-friert-subventionen-ein/>
(abgerufen am 19.07.2013)

<http://www.adz.ro/artikel/artikel/schengen-beitritt-soll-auf-maerz-verschoben-werden/> (abgerufen am 19.07.2013)

<http://www.euractiv.com/enlargement/romanian-Anticorruption-watchdo-news-473572> (abgerufen am 19.07.2013)

<http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/best-practice.html> (abgerufen am 19.07.2013); <http://www.businessdictionary.com/definition/best-practice.html>.

(abgerufen am 19.07.2013)

https://www.mvr.bg/en/Danube_Region/Events/Conflict_of_interest.htm (abgerufen am 19.07.2013); https://www.mvr.bg/en/Danube_Region/Events/20120531_1.htm (abgerufen am 19.07.2013)

http://www.bka.de/DE/ThemenABisZ/Deliktsbereiche/Korruption/korruption__node.html?__nnn=true
(abgerufen am 19.07.2013)

<http://www.transparency.de/was-ist-korruption.2176.0.html> (abgerufen am 19.07.2013)

<http://www.weforum.org/content/global-agenda-council-Anticorruption-2012-2013> (abgerufen am 19.07.2013)

http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/themen/goodgovernance/korruption/internatinitiativen/index.html
(abgerufen am 19.07.2013)

http://www.bka.de/DE/ThemenABisZ/Deliktsbereiche/Korruption/korruption__node.html?__nnn=true
(abgerufen am 19.07.2013)

<http://www.business-keeper.com/grundprinzip.html> (abgerufen am 19.07.2013)

<http://www.business-keeper.com/docs/attachments/2dcfcc0b-b65f-4212-8c39-01729e87fc88/Grundprinzip.pdf>
(abgerufen am 19.07.2013)

<http://www.kriminalpolizei.de/weitere-rubriken/wirtschaftskriminalitaet-korruption/detailansicht-wirtschaftskriminalitaet-korruption/artikel/das-business-keeper-monitoring-system.html> (abgerufen am 19.07.2013)

<http://borkor.government.bg/de/page/20> (abgerufen am 19.07.2013)

<http://borkor.government.bg/de/page/11> (abgerufen am 19.07.2013)

<http://www.v-modell.iabg.de/> (abgerufen am 19.07.2013)

http://www.bak.gv.at/cms/BAK_dt/service/downloads/start.aspx (abgerufen am 19.07.2013)

http://www.bak.gv.at/cms/BAK_dt/vorstellung/rechtliches/start.aspx (abgerufen am 19.07.2013)

http://www.bak.gv.at/cms/BAK_dt/vorstellung/start.aspx (abgerufen am 19.07.2013)

http://www.bak.gv.at/cms/BAK_en/eact/progress/start.aspx
(abgerufen am 19.07.2013)

http://www.mai-dga.ro/downloads/ROF_DGA.doc (abgerufen am 19.07.2013).

1. EINLEITUNG

1.1. KORRUPTION

Korruption und ihre Bekämpfung ist kein neues Thema, auch wenn die Aufmerksamkeit, die der Thematik seit den 1990ern entgegengebracht wird, dies vermuten lassen könnte. Trotz des Wissens um Korruption seit vielen Jahren und der aktuellen heißen Debatte um das Thema, wurde bis heute kein Konsens über die Definition des Begriffes „Korruption“ erzielt.¹ Auch das umfassendste Instrument auf internationaler Ebene, die Konvention der Vereinten Nationen gegen Korruption (*United Nations Convention Against Corruption – UNCAC*)² musste sich mangels einer Einigung unter den beteiligten Staaten darauf beschränken, Tatbestände aufzulisten, die unter den Begriff der Korruption fallen.³ Die Wahrnehmung und Einstufung von korruptem Verhalten divergiert auf der Welt je nach kulturellem Hintergrund. Was in manchen Ländern als Geschenk angenommen werden darf und sogar erwartet wird, ist in anderen Ländern bereits ein Tatbestand, der zu strafrechtlicher Verfolgung führen kann. Sowohl die Komplexität an sich, als auch die Vielzahl verschiedener wissenschaftlicher Ansätze machen es schwierig, Korruption zu definieren. Neben den Rechtswissenschaften, befassen sich auch Politikwissenschaftler, Soziologen und Ökonomen mit Korruption; um nur einige Beispiele aufzuzählen, die sich je nach Kontext der Forschung in der Herangehensweise und der Auseinandersetzung mit dem Phänomen der Korruption stark voneinander unterscheiden.

Die zutreffende Aussage des Europarates zu dieser Problematik lautete: „No precise definition can be found which applies to all forms, types and degrees of corruption, or which would be acceptable universally as covering all acts which are considered in every jurisdiction as contributing to corruption“.⁴

Einen tauglichen Anhaltspunkt für die Definition bietet zunächst der Ursprung der Wortes „Korruption“, welches dem lateinischen Verb „corruptere“ (verderben) entlehnt ist. Allerdings steht die weitergehende Korruptionsdefinition in einem Spannungsfeld zwischen Ungenauigkeit und einer zu starken Eingrenzung, die Randerscheinungen von Korruption übergeht. Verdeutlicht wird dieser Konflikt in einer Gegenüberstellung der Definition des deutschen Bundeskriminalamts und der häufig in der Literatur zitierten Definition von Senturia.⁵

¹ Vgl. <http://www.transparency.de/was-ist-korruption.2176.0.html> (abgerufen am 19.07.2013); Studie zur Korruption innerhalb des staatlichen Bereichs der EU-Mitgliedsstaaten, S. 3.

² Im Folgenden wird die Abkürzung UNCAC genutzt.

³ UNCAC Kapitel III, Art. 15ff.

⁴ Programme of action against corruption – GMC (96) 95, S.14, Abrufbar unter: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/GMC96%20E95%20Actionprogr%20English.pdf> (abgerufen am 19.07.2013).

⁵ Senturia fand als einer der Vorreiter moderner Korruptionsforschung bereits 1931 eine Definition, die seitdem häufig einen Ausgangspunkt in der Debatte um eine allgemein konsensfähige Definition bildet.

Erstere bezeichnet unter Bezugnahme auf kriminologische Forschung Korruption als den „Missbrauch eines öffentlichen Amtes, einer Funktion in der Wirtschaft oder eines politischen Mandats zugunsten eines anderen, auf dessen Veranlassung oder Eigeninitiative, zur Erlangung eines Vorteils für sich oder einen Dritten, mit Eintritt oder in Erwartung des Eintritts eines Schadens oder Nachteils für die Allgemeinheit (in amtlicher oder politischer Funktion) oder für ein Unternehmen (betreffend Täter als Funktionsträger in der Wirtschaft)“⁶

Um Lücken zu vermeiden und möglichst viele korrupte Praktiken zu erfassen, entwickelte Senturia hingegen eine sehr weit gefasste Formel, die im Folgenden auch für die Studie maßgeblich ist. Korruption ist danach „der Missbrauch öffentlicher Macht zu privatem Nutzen.“⁷

Obwohl Korruption heute als weit verbreitetes Problem gilt und ihre Bekämpfung höchste Priorität hat, bestand bis in das späte 20. Jahrhundert hinein noch die Auffassung, Korruption sei als „Kollateralschaden“ im Zuge des Modernisierungsprozesses hinzunehmen und habe vernachlässigbare wirtschaftliche Folgen.⁸ Zunehmend setzte sich jedoch die Erkenntnis durch, dass Korruption wegen falscher Ressourcenallokation nicht nur zu Ineffizienz und Ungerechtigkeit führt, sondern nachhaltig das Vertrauen der Bevölkerung in öffentliche und private Institutionen erschüttert. Die enormen Ausmaße des Problems werden an Schätzungen deutlich, wonach die weltweiten Kosten von Korruption 5% des gesamten Bruttoinlandsprodukts ausmachen.⁹ Reduzierte man die Korruptionsproblematik früher auf „Entwicklungsländer“, zeigt sich, angesichts der Schätzung der EU-Kommissarin für Innenpolitik, Cecilia Malmström, die jährlichen Verluste aufgrund von Korruption in den 27 Mitgliedsstaaten betragen rund 122 Mrd. €, auch der dringende Handlungsbedarf in westlich geprägten Staaten.

Seit den 1990 Jahren erlangte Korruption auch in der internationalen Sphäre als globales Problem und eines der Haupthindernisse für Wachstum und Entwicklung Aufmerksamkeit. Heute besteht Konsens darüber, dass eine effektive Bekämpfung der regelmäßig grenzüberschreitenden Ursachen und Wirkungen von Korruption, nur durch eine enge internationale Kooperation möglich ist.¹⁰ Neben multilateralen Antikorruptionsabkommen¹¹ ist auch der Wissens- und Erfahrungsaustausch ein wichtiges Fundament der Zusammenarbeit auf regionaler und internationaler Ebene. Zu dem Wissenstransfer auf regionaler Ebene soll auch die vorliegende Studie beitragen.

1.2. BEST PRACTICES

Wie schon an den Schwierigkeiten der Begriffsdefinition aufgezeigt, treten korrupte Praktiken in vielfältigen Umfeldern und Formen auf. Zwar ist entgegen der früheren Auffassung, es handle sich um ein „opferloses“ Phänomen, heute etabliert, dass aufgrund wirtschaftlicher, moralischer und politischer Schäden letztlich die Gesamtgesellschaft das Opfer von Korruption ist. Dies ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass es sich um ein Delikt handelt, welches aufgrund des Konsenses zwischen den Tätern und der indirekten Auswirkungen auf das Opfer nur schwer zu erfassen und bekämpfen ist.¹²

⁶ Vahlenkamp, Werner/Knauß, Ina: Korruption: Ein unscharfes Phänomen als Gegenstand zielgerichteter Prävention, BKA-Forschungsreihe, Band 33, S. 20 f.; http://www.bka.de/DE/ThemenABisZ/Deliktsbereiche/Korruption/korruption__node.html?__nnn=true (abgerufen am 19.07.2013).

⁷ Joseph J. Senturia, Corruption, Political, in: Edwin R.A. Seligman (Hrsg.), Encyclopedia of the Social Sciences, New York 1031, S. 448-452; Ähnlich auch die Definition von Transparency International unter <http://www.transparency.de/was-ist-korruption.2176.0.html> (abgerufen am 19.07.2013).

⁸ Vgl. Studie zur Korruption innerhalb des staatlichen Bereichs der EU-Mitgliedsstaaten, S. 1

⁹ <http://www.weforum.org/content/global-agenda-council-anti-corruption-2012-2013> (abgerufen am 19.07.2013).

¹⁰ Vgl. http://www.bmz.de/de/was_wir_machen/themen/goodgovernance/korruption/internatinitiativen/index.html (abgerufen am 19.07.2013).

¹¹ Vgl. insbesondere die United Nations Convention against Corruption, abrufbar unter: http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-e.pdf (abgerufen am 19.07.2013).

¹² <http://www.transparency.de/was-ist-korruption.2176.0.html> (abgerufen am 19.07.2013).

Aus diesen Gründen müssen die üblichen Verbrechensbekämpfungsmechanismen umfassend angepasst werden und neue Konzepte entwickelt werden. Da die Korruptionsbekämpfung wegen der relativ spät erkannten Bedeutung noch eine verhältnismäßig junge Disziplin ist, kommt es zu verschiedenen Ansätzen und Schwerpunktsetzungen. Um das Problem umfassend und effektiv bekämpfen zu können, sind daher der Wissensaustausch und die Verbreitung von Erfolgskonzepten von entscheidender Bedeutung.

Besondere Aufmerksamkeit kommt dabei sogenannten „best practices“ zu. Grundsätzlich werden hierunter herausragende Methoden und Praktiken verstanden, die dauerhaft bessere Ergebnisse aufweisen als andere Ansätze.¹³ Ziel dieser Studie ist es daher, konkrete, bereits zumindest ansatzweise implementierte Antikorruptionsmaßnahmen einzelner Länder in der Donauregion zu untersuchen und „best practices“ aufzuzeigen.

Um der dynamischen Entwicklung in der untersuchten Region gerecht zu werden, mussten jedoch insbesondere Maßnahmen Berücksichtigung finden, die erst in den vergangenen Jahren implementiert wurden oder sich sogar noch in der Umsetzungsphase befinden.

Auf der einen Seite bieten diese den Vorteil, auch die neuesten Erkenntnisse der Korruptionsforschung einzubeziehen und ermöglichen eine progressive Anpassung an sich ständig wandelnde Korruptionsphänomene.

Auf der anderen Seite muss eine Relativierung des Begriffes der „best practices“ erfolgen. Da regelmäßig keine verlässlichen Daten über den Erfolg und die Nachhaltigkeit der Maßnahmen verfügbar sind, kann man nicht von „dauerhaft überlegenen Ergebnissen“ reden. Vielmehr basiert die Auswahl und Darstellung der Konzepte auf Indikatoren und Prognosen des zukünftigen (potentiellen) Erfolges. Da gerade präventive Strukturmaßnahmen häufig langfristige Ziele haben und nicht auf eine schnelle Bekämpfung der Symptome angelegt sind, kann eine Klassifizierung als „best practice“ im engeren Sinn erst nach einigen Jahren erfolgen.

Dies vorangestellt widmet sich die Studie der Darstellung verhältnismäßig junger, aus Sicht der jeweiligen Staaten erfolgreicher oder Erfolg versprechender Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung aus der Donauregion.

1.3. STUDIENABLAUF

Der Ablauf der Studie gliederte sich in drei Hauptschritte. Zunächst wurden die auf der Konferenz *„Implementing a Comprehensive and Integrated Approach in Prevention and Fight against Corruption in the Danube Region“*¹⁴ eingereichten Projektpräsentationen evaluiert und die vorgestellten Konzepte herausgearbeitet, die sich zu „best practices“ mit Ausstrahlungswirkung für die Region entwickeln könnten.

In einem zweiten Schritt wurde ein Fragenbogen¹⁵ entworfen, um Aspekte bezüglich der Korruption insgesamt und spezifisch zu „best practices“ zu beleuchten. Dabei wurden die Fragen mit Hinweisen zum Ausfüllen ergänzt, um eine stringente Auswertung zu ermöglichen. Ziel war dabei, den Ländern selbst eine Einschätzung zu ermöglichen, welche der häufig noch sehr jungen Maßnahmen sie als besonders erfolgversprechend einschätzten und wo sie den größten Handlungsbedarf sehen. Mithilfe des bulgarischen Innenministeriums wurden diese an die jeweiligen Innenministerien in zwölf Staaten verschickt.

¹³ Vgl. <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/best-practice.html> (abgerufen am 19.07.2013); <http://www.businessdictionary.com/definition/best-practice.html> (abgerufen am 19.07.2013).

¹⁴ Einsehbar unter: https://www.mvr.bg/en/Danube_Region/Events/Conflict_of_interest.htm; https://www.mvr.bg/en/Danube_Region/Events/20120531_1.htm (abgerufen am 19.07.2013).

¹⁵ Siehe das Muster im Anhang 1.

Nach Ablauf der Nachfrist gingen die beantworteten Fragebögen aus Deutschland, Österreich, der Tschechischen Republik, Serbien, Ungarn, sowie Bosnien und Herzegowina ein. Ergänzt wurden diese durch einen kurzfristig vor Beendigung der Studie eingegangenen Fragenbogen Bulgariens und den jährlichen Bericht des rumänischen technischen Sekretariats der nationalen Antikorruptionsstrategie.

In einem dritten Schritt wurden die Antworten aus den Fragebögen evaluiert und zunächst um die Informationen aus den Konferenzdokumenten erweitert. Ergänzt wurden diese Angaben mit Berichten der Europäischen Kommission, den Evaluationsberichten der *Group of States against Corruption (GRECO)*, sowie Materialien der Länderkapitel von *Transparency International*. Weiterhin einbezogen wurden – sofern verfügbar – die Webseiten der Behörden und Ministerien, sowie einschlägige Pressemeldungen.

Da die Studie einen begrenzten Umfang hat, musste hiernach eine endgültige Auswahl der näher dargestellten Länder erfolgen. Aufgrund einer Betrachtung der Gesamtumstände (unter anderem Ausführlichkeit der Fragebögen und Materialien, Innovativität der Konzepte, Eignung als „best practise“ für die Region und Übertragbarkeit, verlässliche Evaluierbarkeit der Projekte, zusätzliche Informationen) fiel die Wahl auf Ungarn, Rumänien, Bulgarien, Deutschland, die Tschechische Republik und Österreich. Dabei ging es nicht spezifisch um Länder mit besonders niedrigen Korruptionswerten, sondern vielmehr um vielversprechende Konzepte mit Einflusspotential auf die anderen Donaustaaten.

Innerhalb dieser Länder konzentriert sich die Darstellung neben einem Überblick über die wesentlichen Merkmale der Staaten und die allgemeine Korruptionslage primär auf spezifische Projekte und Ansätze und weniger auf die generellen Antikorruptionsbemühungen, oder nationale Antikorruptionsmaßnahmen, die jedoch als Rahmenbedingungen berücksichtigt werden.

2. UNTERSUCHUNG DER EINZELSTAATEN

2.1. UNGARN

2.1.1. ÜBERBLICK

Bevor auf spezifische Antikorruptionsmaßnahmen des Landes eingegangen wird, geben die Eckdaten der geografischen, politischen und wirtschaftlichen Situation des jeweiligen Staates einen Überblick über die Umstände, die bei der Entwicklung von Antikorruptionsmaßnahmen zu berücksichtigen sind. Trotz der Arbeit mit „best practices“ ist es von enormer Bedeutung die landesspezifische Situation nicht unberücksichtigt zu lassen und die Maßnahmen entsprechend anzupassen.

Die mitteleuropäische parlamentarische Republik Ungarn hat eine Fläche von rund 93.036 km² auf der etwa 9,9 Millionen Einwohner leben. Mit einem BIP von rund 106 Mrd. € belegt das Land Rang 57 im weltweiten Vergleich.¹⁶ Bereits 1999 wurde das Land als einer der ersten früheren Ostblockstaaten Mitglied der NATO. 2004 folgte im Zuge der EU-Osterweiterung die Mitgliedschaft in der Europäischen Union, die von einem Volksreferendum mit 84% Zustimmung getragen war.¹⁷ Trotz einer einsetzenden Europaskepsis unter der Bevölkerung, ratifizierte Ungarn als erster Mitgliedsstaat den Vertrag von Lissabon.

Positiv herauszustellen ist der *Human Development Index* von 0,816 (Platz 38), womit Ungarn im weltweiten Ranking zu den Staaten gehört, die in die oberste Kategorie „very high human development“ fallen.¹⁸

2.1.2. KORRUPTION

Korruption ist in Ungarn weit verbreitet und ihre Bekämpfung gilt als große Herausforderung. So geht aus dem EU Korruptionsbarometer hervor, dass 96% der Befragten in Ungarn Korruption als eines der Hauptprobleme ihres Landes ansehen. Dies war das viertschlechteste Ergebnis unter den Mitgliedsstaaten.¹⁹ Insbesondere

¹⁶ International Monetary Fund, World Economic Outlook Database (Stand: April 2013); abrufbar unter: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/weodata/index.aspx> (abgerufen am 19.07.2013).

¹⁷ Dennoch bestand eine geringe Beteiligung von nur 45,6%.

¹⁸ United Nations Development Programme, Human Development Index; abrufbar unter: <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/HUN.html> (abgerufen am 19.07.2013).

¹⁹ Eurobarometer, Special Eurobarometer 374 "Corruption" 2012, S.12; abrufbar unter: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf (abgerufen am 19.07.2013) (EU-Schnitt nur 74%).

betroffen waren nach Angaben der Befragten die Bereiche des Vergaberechts, des Gesundheitswesens, der Politik, sowie des Bauvergabewesens. Bemerkenswerter Weise gaben weniger als ein Drittel der Personen an, dass Korruption auch im privaten Sektor weit verbreitet ist. Hingegen erklärten 33% der Befragten, persönlich von Korruption betroffen zu sein und 20% sagten aus, in den letzten 12 Monaten zur Zahlung von Bestechungsgeldern aufgefordert worden zu sein (EU-Schnitt nur 8%).²⁰

Im *Corruption Perceptions Index 2012* von *Transparency International* liegt Ungarn mit 55 Punkten auf dem 46. Platz und damit im oberen Mittelfeld der direkten Nachbarstaaten, jedoch tendenziell in der unteren Sektion der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union.²¹

Für die weite Verbreitung von Korruption wird neben der relativ geringen wirtschaftlichen Entwicklung eine gewisse soziale Akzeptanz von Korruption als Erleichterung des Alltags verantwortlich gemacht.²² So gaben beispielsweise 77% der Befragten einer Studie von *Transparency International* an, es sei „typisch“, ein Trinkgeld an Ärzte zu zahlen, obwohl man einen Anspruch auf die Leistung hatte. Gleichzeitig sagten 39% aus, es sei gewöhnlich, Polizeibeamte zu bestechen, um ein Bußgeld nach Verkehrsdelikten zu vermeiden.²³ Dies macht zum einen klar, warum viele Ungarn Korruption als notwendiges Übel im Alltag akzeptieren, verdeutlicht aber gleichzeitig auch die dringende Notwendigkeit einer Aufklärung der Bevölkerung.

Trotz dieser Defizite ist Ungarn im Vergleich zu den direkten Nachbarn relativ fortschrittlich, weist in Gegenüberstellung mit den anderen EU-Staaten aber gleichzeitig noch hohes Entwicklungspotenzial auf.²⁴ Nach dem Systemwechsel in den 1990er Jahren zeigten sich insbesondere die Bereiche des öffentlichen Vergabewesens sowie die interne Kontrolle von Behörden und die Parteifinanzierung als anfällig für Korruption. Schwerpunktartig traten Korruptionsphänomene in der Verwaltung oder im Grenzbereich zwischen Politik und Wirtschaft auf.²⁵

Auf internationaler Ebene ist Ungarn den wichtigen Antikorruptionsabkommen beigetreten. Hierzu gehören die *Council of Europe Civil Law Convention on Corruption* (ratifiziert im Dezember 2003); die *Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption* (ratifiziert im November 2000); die *UN Convention against Corruption* (ratifiziert im April 2005) und die *UN Convention against Transnational Organized Crime* (ratifiziert im Dezember 2006).

2.1.3. KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG IN UNGARN

Als Antwort auf die weite Verbreitung von korrupten Praktiken erließ die ungarische Regierung in den vergangenen Jahren mit Unterstützung der Europäischen Union Aktionsprogramme zur Eindämmung und Bekämpfung von Korruption.

Vielfach beschränkten sich die ausgearbeiteten Antikorruptionsstrategien jedoch darauf, repressiv auf Korruption in der Verwaltung einzuwirken, ohne sich mit Themen wie Prävention vertieft auseinanderzusetzen.²⁶ Auch wenn es

²⁰ Vgl. a.a.O.

²¹ Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2012*; abrufbar unter: <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/> (abgerufen am 19.07.2013).

²² Báger-Kováč, *Development and Finance 2005*. S. 41-42.

²³ Transparency International Hungary, „Corruption risks in Hungary“, S. 24, abrufbar unter: http://www.transparency.hu/uploads/docs/Corruption_Risks_in_Hungary_NIS_2011.pdf (abgerufen am 19.07.2013).

²⁴ Netherlands Court of Audit and State Audit Office of Hungary: „Corruption Risk Mapping in Hungary“, S.7, abrufbar unter: <http://www.asz.hu/twinning-light-project/final-study-report/final-study-report.pdf> (abgerufen am 19.07.2013).

²⁵ a.a.O., S.9.

²⁶ a.a.O., S.9f.

progressive Regelungen wie den *Glas Pockets Act* gab, wurde die Implementierung nur unzureichend umgesetzt.²⁷ Auch die Initiative der Etablierung mehrerer neuer Institutionen, die die Korruptionsbekämpfung koordinieren und vorantreiben sollten, erwies sich als kurzlebig. Die Institutionen bestanden teilweise nur für ein Jahr.

Mit dem *Government Decree 1037/2007 (VI.18.)* wagte die Regierung einen Neuanfang und rief das *Anticorruption Coordination Board (ACCB)* ins Leben. Seit seinem Arbeitsbeginn im Jahre 2007 besitzt dieses die Zuständigkeit für die Ausarbeitung und Überwachung der nationalen Antikorruptionsstrategie, sowie kurzfristiger Aktionspläne. Das ACCB untersteht dem Justizminister und setzt sich aus jeweils sechs Regierungsmitgliedern, Mitgliedern von anderen staatlichen Institutionen (weitgehend Kontrollbehörden), sowie nichtstaatlichen Mitgliedern (NROs oder Privatpersonen mit hohem Ansehen) zusammen.²⁸ Darüber hinausgehend findet eine Kooperation mit anderen NROs und der Zivilgesellschaft statt.²⁹ Dem ACCB obliegt damit auch die Koordination der Antikorruptionsbestrebungen einzelner Institutionen, die im Folgenden dargestellt werden.

2.1.3.1. State Audit Office

Das *State Audit Office (SAO)* ist die oberste Rechnungskontrollbehörde Ungarns und untersteht direkt der Nationalversammlung. Im Rahmen personeller und rechtlicher Reformen wurde die Behörde seit 2011 immer weiter optimiert und entspricht mittlerweile nach eigenen Angaben allen Anforderungen und Empfehlungen der Vereinten Nationen an Supreme Audit Institutions.³⁰

Die Hauptaufgabe des SAO ist die Gewährleistung einer gerechten, transparenten und effizienten Nutzung der öffentlichen Mittel. Darüber hinaus soll sichergestellt werden, dass sich öffentliche Behörden in finanziellen Fragen verantworten und rechtfertigen müssen.

Der Kampf gegen die Korruption, der zwar nicht zu den originären Hauptaufgaben des SAO zählt, gilt als eine weitere Priorität, der eine wichtige Position in der aktuellen Strategie zukommt.³¹ Auf eine gemeinsame Deklaration gestützt, kooperiert das SAO in der Ausführung seiner Aufgaben eng mit dem Justizministerium, dem obersten Gerichtshof, dem Generalstaatsanwalt und bietet weitere Beteiligungsmöglichkeiten auch für lokale Behörden an.

Aus dieser Zusammenarbeit ergeben sich häufig Synergieeffekte und neue Erkenntnisse. Aufbauend auf diesen veranstaltet das SAO unter anderem eine Seminarreihe 'Let good example be infectious. Best practices in the utilisation of public funds', die sich schwerpunktmäßig an Mitarbeiter der lokalen Behörden richtet.³² Um eine möglichst große Wirksamkeit zu erlangen, werden die so herausgearbeiteten Erkenntnisse und „best practices“ geteilt und verbreitet, wobei das SAO als Koordinierungs- und Sammelstelle dient.

2.1.3.2. Twinning Light Project

Wie dargestellt konzentrierten sich die Korruptionsbekämpfungsbestrebungen in Ungarn über eine lange Zeit auf repressive Maßnahmen und ließen die Erforschung der Gründe für korruptes Verhalten und die Prävention von Korruption weitgehend außer Acht.³³ Zunehmend setzte sich jedoch die Überzeugung durch, dass für eine erfolgreiche Antikorruptionsarbeit die Kenntnis der Gründe und Einzelheiten dieses Phänomens von überragender Bedeutung sind.

²⁷ Das Gesetz sollte eine zuverlässige Nachverfolgung von öffentlichen Vergabemitteln möglich machen, vgl. Fußnote 23, S. 27f.

²⁸ <http://www.unodc.org/documents/corruption/Best%20Practices/hungary.pdf> (abgerufen am 19.07.2013).

²⁹ Siehe Fußnote 24, S.11.

³⁰ <http://www.asz.hu/introduction/about-us/about-us.pdf> (abgerufen am 19.07.2013).

³¹ Siehe Fußnote 24, S.4.

³² Siehe Fußnote 30.

³³ Siehe Fußnote 25.

Ausgehend von diesem neuen Bewusstsein entwickelte das SAO in enger Zusammenarbeit und mit Unterstützung der Europäischen Union und des niederländischen Rechnungshofs eine Methode, um Integritätsrisiken in der öffentlichen Verwaltung messen und verorten zu können. Die daraus resultierende Studie „*Twinning Light Project*“ in Ungarn baut auf der Erkenntnis auf, dass man die einzelnen Bereiche des öffentlichen Dienstes mit ihren

spezifischen Eigenarten unterschiedlich behandeln muss, um eine effektive Korruptionsbekämpfung zu ermöglichen. Ziel war dabei eine institutionsorientierte Auswertung, die verwundbare Bereiche aufzeigt und konkrete Verbesserungsvorschläge für die jeweiligen Behörden ermöglicht. Im Unterschied zu dem von *Transparency International* aufgestellten *Corruption Perceptions Index* ging es weniger um die Messung der Verbreitung von Korruption insgesamt, als vielmehr um das Aufzeigen von spezifischen Schwachstellen in öffentlichen Behörden.³⁴

Zur Umsetzung wurde ein Fragebogen an über 5000 öffentliche Behörden auf zentraler und lokaler Ebene geschickt. Es wurden sowohl die Verwaltung, als auch die Justiz und insbesondere die Exekutivorgane befragt. Aus den erlangten Ergebnissen wurden Integritätsrisiken und Schwachstellen ermittelt. Erstere bezeichnen dabei das Eintreten eines unerwünschten Machtmissbrauchs im öffentlichen Dienst, der das Ansehen der Behörde schädigt und das Vertrauen der Bevölkerung schwächt. Schwachstellen hingegen zeigen die Bereiche innerhalb einer Behörde auf, die besonders risikobelastet sind.³⁵

Ergänzt wird die Risikoanalyse von einer Auswertung der vorhandenen Kontroll- und Integritätsmechanismen. Diese werden in drei Kategorien unterteilt: Während „Hard controls“ beispielsweise durch Gesetze und interne Administration erreicht werden, bezieht sich die „general control“ z.B. auf den Auswahlprozess und das Einstellungsverfahren. Ergänzt werden diese Mechanismen durch „soft controls“ wie propagierte Werte und ethische Standards der Behörde.³⁶ Aus dem Vergleich der entdeckten Schwachstellen und der Kontrollmechanismen ergibt sich ein sogenannter „Gap“, der die Überwachungslücken innerhalb einer Behörde beschreibt

Nach der Auswertung der Angaben wurde eine Einteilung in drei verschiedene Indizes mit einer Skala von 0-100 getroffen.

Der „*Inherent Vulnerability Index*“ (*IVI*) umfasst Risiken, die den rechtlichen Rahmenbedingungen und dem Aufgabenspektrums der Behörde inhärent sind.

Der „*Enhanced Factors Index*“ (*EFI*) bezieht sich hingegen auf Risiken, die aus dem Alltag und der rechtlichen Umgebung der Behörde resultieren.

Der „*Lack of Controls Index*“ (*LoCI*) schließlich misst die Unzulänglichkeiten der Kontrollsysteme für Integrität (z.B. die Abwesenheit von Überprüfungen durch Rechnungsbehörden, Regelungen für die Prävention von Interessenskonflikten und klaren ethischen Richtlinien und Voraussetzungen), die die Behörde verwundbarer für Integritätsverletzungen machen.

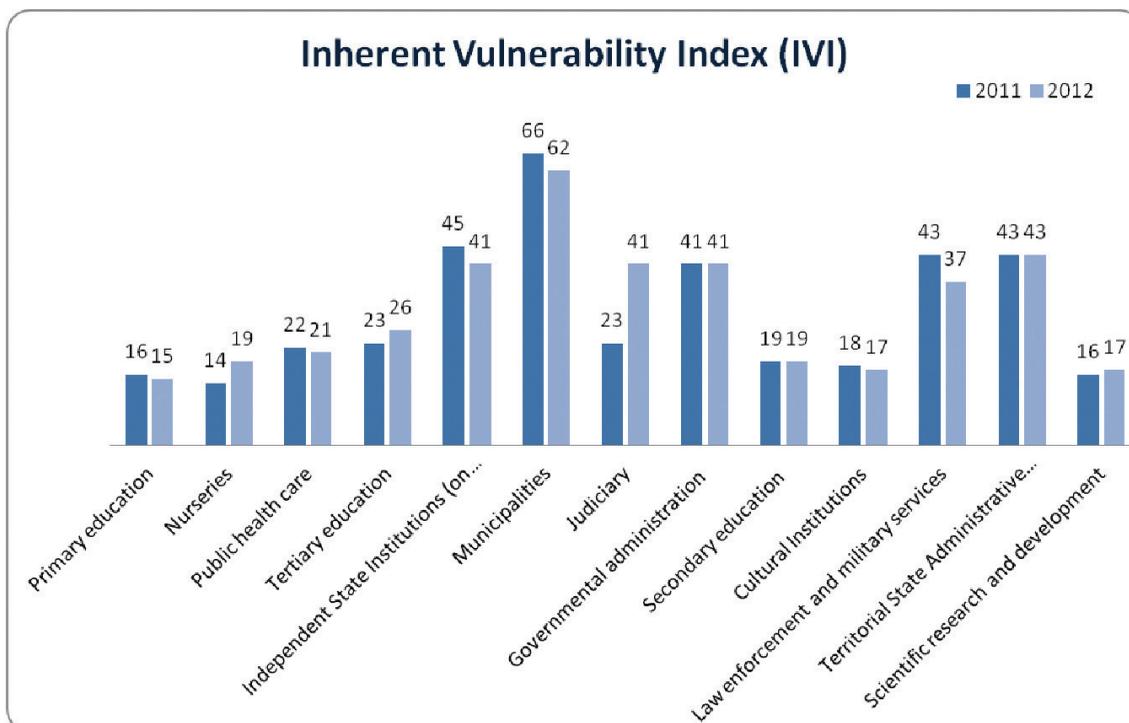
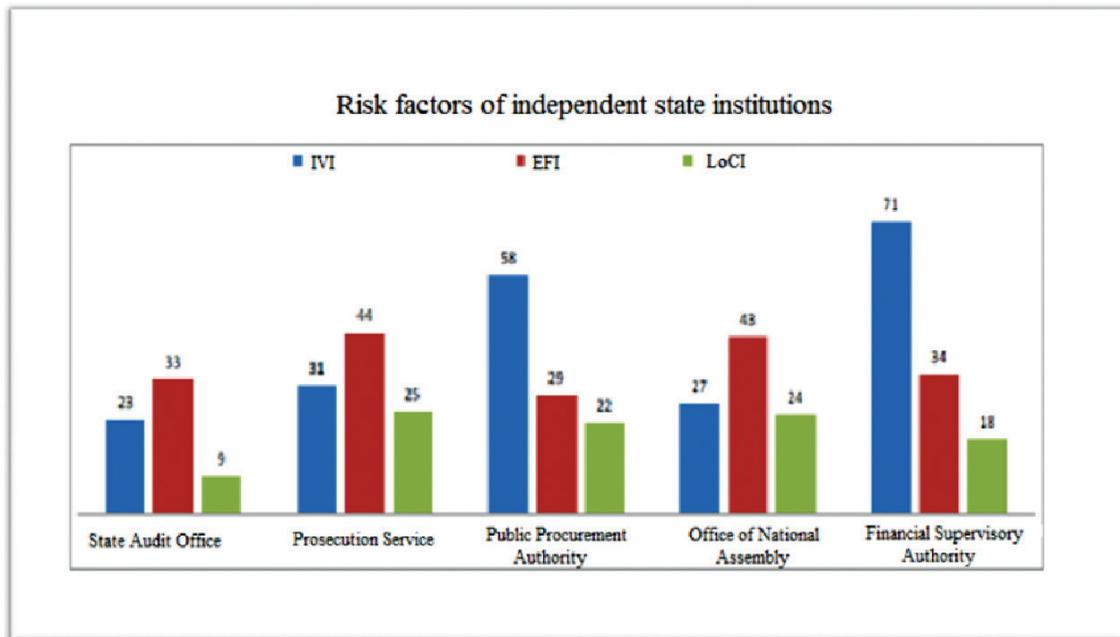
Im Ergebnis zeigten sich teilweise erhebliche Abweichungen zwischen den einzelnen Behörden und Indizes. Als besonders verwundbar stellten sich die Stadtverwaltungen aufgrund ihres großen Aufgabenspektrums und der hohen Autonomie dar. Weiterhin wurde insbesondere die Auftragsvergabe und Vergabe von EU Fördergeldern der Europäischen Union als anfällig klassifiziert.

³⁴ Answers to the Questionnaire Hungary, S.2.

³⁵ Siehe Fußnote 24, S.18.

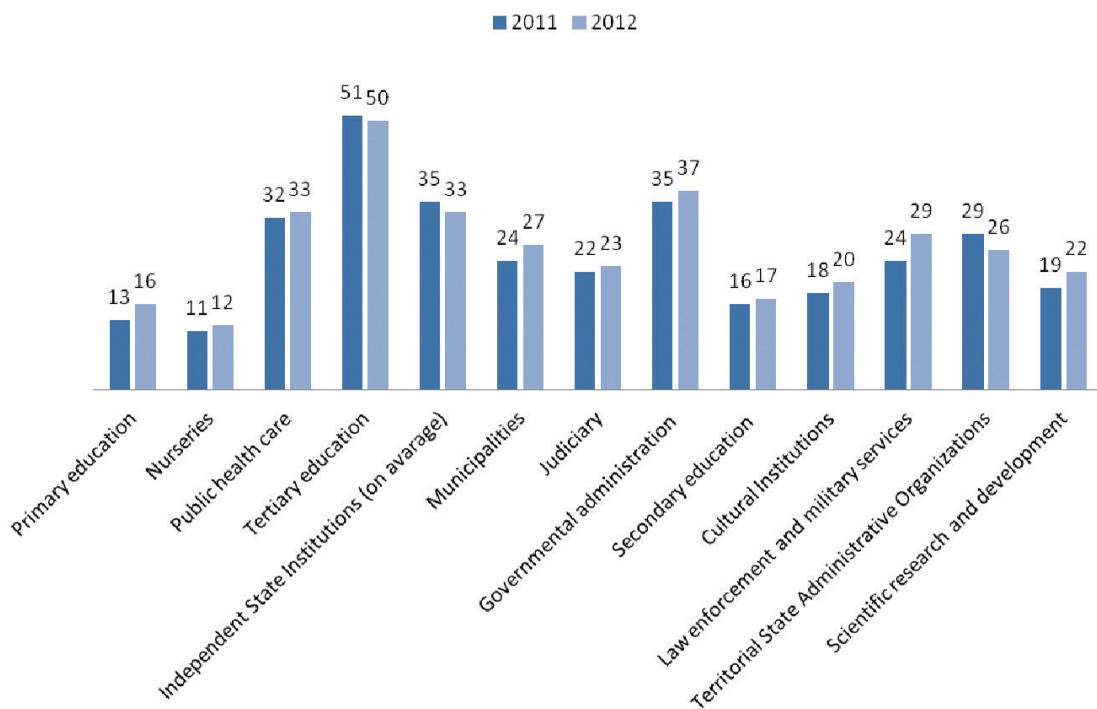
³⁶ Vgl. Fußnote 24, S.28.

Die Ergebnisse werden im Folgenden grafisch dargestellt.³⁷

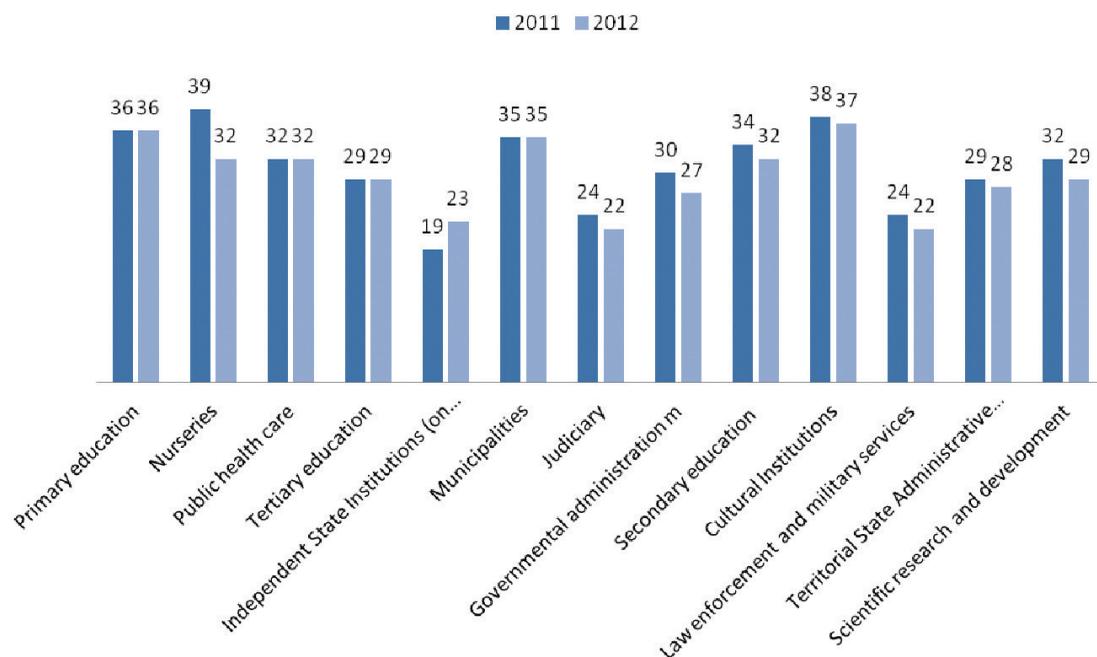


³⁷ Vgl. Fußnote 34, S.2.ff.

Enhanced Factors Index (EFI)



Lack of Controls Index (LoCI)



Quelle: Answers to the Questionnaire

Der große Vorteil dieser Auswertung liegt in der Möglichkeit, Kontrollmechanismen gezielter einzusetzen und auf die Risiken und Schwachstellen auszurichten.

Die einzelnen öffentlichen Einrichtungen werden in sogenannte „Cluster“ zusammengefasst, die abgrenzbare Kategorien bilden. (z.B. „Kulturinstitutionen“). Hieraus entstehen „risk maps“, die einen systematischen Überblick verschaffen.³⁸ Damit können begrenzte Ressourcen besser genutzt werden und die Effizienz der Korruptionsbekämpfung insgesamt signifikant gesteigert werden.³⁹ Darüber hinaus kann auch der Fortschritt der Korruptionsbekämpfung besser gemessen und evaluiert werden.⁴⁰

Die Wirksamkeit eines solchen Konzepts hängt jedoch stark von der Weiterverwertung der Ergebnisse ab, da diese immer nur die Grundlage für eine weitere Strategie bilden können. Deshalb wurde im Rahmen des *Twinning Light Projects* gefordert, dass die „risk maps“ Teil des Aktionsplans der ACCB sein müsse. Zudem müsse größerer Wert auf das Integritätstraining der Beamten gelegt werden. Gleichzeitig solle eine Plattform zur Verfügung gestellt werden, auf der weiterhin Informationen gesammelt, ausgewertet und ausgetauscht werden können. Schließlich sei ein weiterer zentraler Punkt, die Mitarbeit an der „risk map“ für die Behörden attraktiv zu machen.

Wichtig dabei sei, diese nicht zwingend zu gestalten, sondern vielmehr mit Belohnungen – z.B. einem Zertifikat für teilnehmende Organisationen – zu gestalten.⁴¹

Jedoch wurde bereits aufbauend auf den ersten Erkenntnissen den Empfehlungen des SOA teilweise Folge geleistet. So stützt sich die aktuelle Antikorruptionsstrategie Ungarns weitgehend auf das *Twinning Light Project* und umfasst sowohl repressive als auch präventive Elemente.

Im Rahmen des Aktionsplans wurden im Jahre 2011 die Strafgesetze verschärft und bestehende Gesetzeslücken ausgebessert, so dass nunmehr auch die aktive und nicht nur die passive Bestechung erfasst ist. Gleichzeitig auferlegte der Gesetzgeber Beamten, aber auch Mitgliedern des Parlaments erhöhte Pflichten im Hinblick auf die Vermögensoffenlegung und Interessenkonflikte.⁴² Jedoch konnte zumindest im direkten Folgejahr keine signifikante Verbesserung in den betroffenen Bereichen festgestellt werden.⁴³

2.1.3.3. Hungarian National Protection Service (NPS)

Eine wesentliche Änderung im Hinblick auf die Ergebnisse des *Twinning Light Projects* war jedoch die Errichtung des NPS im Jahre 2010. Der NPS untersteht dem Innenminister und seine Hauptaufgaben bestehen in der Prävention und Aufdeckung von Korruption innerhalb der „geschützten“ – ihm zugewiesenen – Organisationen.⁴⁴

Dazu gehören neben den Exekutivorganen wie der Polizei, dem Zoll und den Steuerbehörden unter anderem auch die Sicherheitsdienste und die Strafvollzugsbehörden. Nicht umfasst von dem internen Kontrollmechanismus des NPS sind

³⁸ Vgl. a.a.O., S.35f.

³⁹ Vgl. a.a.O., S.19ff.

⁴⁰ Vgl. a.a.O., S.37.

⁴¹ Vgl. a.a.O., S.55.

⁴² Siehe Fußnote 34, S.4f.

⁴³ Transparency International Hungary, „Corruption risks in Hungary“ – Executive Summary, S.6, abrufbar unter: http://www.transparency.hu/uploads/docs/Corruption_Risks_in_Hungary_2011_-_NIS_Executive_Summary.pdf (abgerufen am 19.07.2013).

⁴⁴ Siehe Fußnote 23, S.75; Acts LXXXVI and CXLII of 2010.

unter anderem die Staatsanwaltschaft und die übrigen Justizbehörden.⁴⁵ Nichtsdestoweniger „schützt“ die Behörde mit rund 500 Mitarbeitern insgesamt über 100.000 Bedienstete vor ihren „unehrlichen Kollegen.“⁴⁶

Die Kompetenz des *NPS* umfasst sowohl die Prävention von internen Straftaten, als auch deren Aufdeckung, nicht aber die Strafverfolgung an sich.

Vielmehr stehen der Behörde nach ihren Ermittlungen zwei Möglichkeiten offen: Entweder sie schließt den Fall ab, oder verweist ihn an die zuständige Staatsanwaltschaft weiter.⁴⁷

Um die Aufdeckung von Straftaten zu gewährleisten, sammelt und wertet der *NPS* zunächst – gegebenenfalls vertrauliche – Informationen aus. Darüber hinaus wird ermittelt, ob von den überprüften Personen ein Lebensstil gepflegt wird, der insbesondere mit dem ausgeübten Amt vereinbar ist.⁴⁸ Dazu werden sowohl familiäre und soziale, als auch finanzielle Aspekte betrachtet.⁴⁹

Ein wichtiger Bestandteil der Arbeit des *NPS* sind Tests, denen so genannte „geschützte“ Mitarbeiter unterzogen werden und die Aussagen über deren Integrität und Vertraulichkeit ermöglichen sollen. Die Integrität wird getestet, indem verdeckte Mitarbeiter des *NPS* die untersuchte Person unerkannt in eine klassische Korruptionssituation bringen. Dies kann beispielsweise durch ein Angebot einer Schmiergeldzahlung oder das Versprechen sonstiger Vorteile und die damit verbundene Forderung einer Gegenleistung geschehen. Das Ergebnis des Tests hängt maßgeblich von der Reaktion des öffentlichen Bediensteten ab.

Die untersuchte Person erhält zwar keine Information über den Beginn der Untersuchung, jedoch über deren Ausgang. Sollte die Untersuchung gegen die Würde der Betroffenen verstoßen haben, bleibt diesen die Möglichkeit einer Beschwerde. Obwohl die Überwachung solcher Kontrollen durch die Staatsanwaltschaft sichergestellt werden muss, werden Bedenken hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit der Maßnahmen insbesondere von Gewerkschaften und NROs laut.⁵⁰ Dies gilt umso mehr, als regelmäßig alle öffentlichen Bediensteten getestet werden können, da von ihnen die Unterzeichnung einer Einverständniserklärung bei der Einstellung vorausgesetzt wird. Hinzu kommen die tiefen Eingriffe in das Leben und die Arbeit der untersuchten Person, sowie die verhältnismäßig schwach ausgeprägte Kontrollmechanismen.⁵¹

Aufgrund des jungen Alters der Behörde sind bisher noch keine konkreten abschließenden Bewertungen möglich. Jedoch stellen insbesondere die Integritätstest nach der Erfahrung des *NPS* ein zuverlässiges Mittel dar, um Korruption effektiv aufzudecken und zu bekämpfen.⁵²

Darüber hinaus bieten die Ergebnisse des *Twinning Light Projects* gute Anhaltspunkte für eine wirksame Antikorruptionsstrategie, die speziell bei den bisher erkannten Schwachstellen ansetzt.

⁴⁵ Siehe Fußnote 23, S.122.

⁴⁶ a.a.O., S.174.

⁴⁷ Siehe Fußnote 34, S.5.

⁴⁸ Siehe Fußnote 23, S.172.

⁴⁹ Answers to the Questionnaire Hungary no.2, S.1.

⁵⁰ Siehe Fußnote 23, S.100, 122; Art. 7/A of Act 34 of 1994 on the Police.

⁵¹ Siehe Fußnote 23, S.100.

⁵² Answers to the Questionnaire Hungary no.2, S.2.

2.1.3.4. Corruption Prevention Program

Eine weitere Neuerung ist das 2012 ins Leben gerufene *Corruption Prevention Program* in Public Administration, das ebenfalls auf das Integritätsprojekt des SAO zurückzuführen ist.⁵³ Diese von der Europäischen Union unterstützte und mitfinanzierte Initiative hat ein Budget von 1,66 Millionen €. Die ersten Ziele wurden bis 2014 angelegt und sollten spätestens 2015 vollständig umgesetzt sein.⁵⁴

Die Strategie baut auf den Grundprinzipien von Glaubwürdigkeit, „Gradualität“ (Step-by-step), Kooperation mit NROs, Prävention und einer simultanen Bekämpfung von Korruption im privaten und im öffentlichen Sektor auf.⁵⁵ Zur Erreichung dieser Ziele sind als erste Schritte die Einrichtung eines Integritätsmanagementsystems, ein „Code of Conduct“ für öffentliche Bedienstete und die Errichtung eines Whistleblower-Systems geplant.⁵⁶

Das Integritätsmanagementsystem soll in Regierungsbehörden eingeführt werden und den Mitarbeitern die Möglichkeit geben, Hinweise und Beschwerden an einen „Integrity Official“ weiterzuleiten. Dieser verfügt über die nötige Rechtsmacht, um eine Untersuchung zu starten und den Leiter der betroffenen Behörde oder gegebenenfalls die Staatsanwaltschaft zu informieren.⁵⁷

Darüber hinaus sollen insbesondere für Führungspersonen im öffentlichen Dienst Schulungen und e-learning Kurse angeboten werden. Das Verständnis für die von Korruption ausgehenden Gefahren soll zudem in Universitäten, aber auch bereits in Schulen vermittelt werden.⁵⁸ Im Jahr 2014 soll zusätzlich eine Informationskampagne gestartet werden, die eine weitere Sensibilisierung der Bevölkerung für Korruption begünstigen soll.⁵⁹

2.1.4. BEWERTUNG

Obwohl die Folgemaßnahmen aufgrund ihrer Aktualität noch keine Bewertung zulassen, zeigt das *Twinning Light Project*, dass eine zielgerichtete Korruptionsanalyse den Ausgangspunkt für eine umfassende Antikorruptionsstrategie bilden kann. Allerdings ist der Erfolg solcher Maßnahmen von dem politischen Willen zur Durchsetzung abhängig. Positiv hervorzuheben ist im Falle Ungarns, dass sich die neuerdings umgesetzten oder geplanten Schritte auf die großen Kritikpunkte beziehen, die sich aus Evaluationen und Hinweisen von Organisationen wie *Transparency International* oder der *GRECO* ergeben haben. Gleichzeitig fand eine Auseinandersetzung mit internationalen „best practices“ statt, die als Inspiration für eigenen Projekte dienen. Diese wurden mit den Erkenntnissen der *Twinning Light* Studie ergänzt und soweit erforderlich auf die länderspezifische Lage angepasst.⁶⁰

Trotz dieser aussichtsreichen Prognosen kann eine abschließende Bewertung erst erfolgen, nachdem die bezeichneten Projekte ihre Arbeit aufgenommen haben und evaluiert wurden. Dabei sollte beachtet werden, dass gerade Maßnahmen im Rahmen der Korruptionsprävention regelmäßig eine gewisse Zeit brauchen, um ihre Wirksamkeit zu entfalten.

Zusammenfassend stellt die auf dem *Twinning Light Project* aufbauende Antikorruptionsstrategie Ungarns einen vielversprechenden Ansatz dar, der auch für die Nachbarländer von Interesse sein könnte.

⁵³ Presentation on the Rule of Law in Hungary, S. 4; abrufbar unter: https://www.mvr.bg/NR/rdonlyres/63E2F6A6-527B-4E3E-BD4F-8EC9B5CB47A4/0/4_Rule_of_Law_Presentation_Hungary.pps (abgerufen am 19.07.2013).

⁵⁴ Siehe Fußnote 34, S.5.

⁵⁵ Siehe Fußnote 53, S. 4.

⁵⁶ a.a.O., S. 5.

⁵⁷ Siehe Fußnote 34, S.5.

⁵⁸ Siehe Fußnote 53, S.6.

⁵⁹ Siehe Fußnote 34, S.6.

⁶⁰ a.a.O.

2.2. RUMÄNIEN

2.2.1. EINLEITUNG

Die semipräsidentiale Republik Rumänien hat mit 238.391 km² die neuntgrößte Fläche und mit rund 19 Millionen Einwohnern die siebtgrößte Bevölkerung der Europäischen Union, der sie am 1. Januar 2007 beiträt.

Das Bruttoinlandsprodukt liegt infolge einer Stärkung der Wirtschaft seit den späten 1990er Jahren bei circa 145 Mrd. € (Platz 50 im weltweiten Vergleich).⁶¹ Damit belegt das Land im *Human Development Index* den 56. Platz.⁶² Seit dem Einsetzen der Staatskrise 2012 kommt es zu erheblichen politischen Spannungen und Herausforderungen an den Rechtsstaat, die zu deutlicher Kritik seitens der EU führen.⁶³

2.2.2. KORRUPTION

Korruption ist ein weitverbreitetes Phänomen in Rumänien und kommt sowohl im privaten, als auch im öffentlichen Sektor vor. Das EU-Korruptionsbarometer ergab, dass über 9 von 10 Rumänen Korruption als ein großes Problem ansehen.⁶⁴ Darüber hinaus glaubten 67% der Befragten, dass sich das Korruptionsniveau in den vergangenen Jahren weiter erhöht hat.⁶⁵ Darüber hinaus besteht die Wahrnehmung, dass Korruptionsphänomene schwerpunktmäßig im öffentlichen Dienst, nicht aber so häufig in der Privatwirtschaft vorkommen.⁶⁶ 61% der befragten Rumänen sahen den Hauptgrund für das hohe Korruptionsniveau darin, dass Politiker nicht ausreichend gegen das Phänomen vorgingen.⁶⁷ Dies bestätigt die von 79% der Befragten getragene Auffassung, dass die Regierung im Korruptionskampf ineffektiv ist.⁶⁸ Die Verbreitung von Korruption im Alltag zeigt sich schließlich darin, dass 31% der Befragten (der höchste Wert innerhalb der Europäischen Union) angaben, dass im vergangenen Jahr eine Schmiergeldzahlung von Ihnen aktiv eingefordert worden sei.⁶⁹

Auch im *Corruption Perceptions Index 2012* von *Transparency International* belegt Rumänien mit 44 Punkten den 66. Platz und befindet sich damit gemeinsam mit Griechenland, Bulgarien und Italien im Schlussbereich der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union.⁷⁰

⁶¹ International Monetary Fund, World Economic Outlook Database (Stand: April 2013); abrufbar unter: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/weodata/index.aspx> (abgerufen am 19.07.2013).

⁶² United Nations Development Programme, Human Development Index; abrufbar unter: <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/ROU.html> (abgerufen am 19.07.2013).

⁶³ Vgl. hierzu: <http://www.handelsblatt.com/politik/international/staatskrise-eu-haelt-an-kritik-an-rumaenien-fest/6893788.html> (abgerufen am 19.07.2013); http://www.n-tv.de/politik/politik_kommentare/Politischer-Krieg-in-Rumaenien-article6696041.html (abgerufen am 19.07.2013).

⁶⁴ Eurobarometer, Special Eurobarometer 374 "Corruption" 2012, S.12; abrufbar unter: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf (abgerufen am 19.07.2013).

⁶⁵ a.a.O., S. 7.

⁶⁶ a.a.O., S. 55.

⁶⁷ a.a.O., S. 66.

⁶⁸ a.a.O., S. 80.

⁶⁹ a.a.O., S. 61.

⁷⁰ Transparency International, Corruption Perceptions Index 2012; abrufbar unter: <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/> (abgerufen am 19.07.2013).

Als tragende Gründe für die weitverbreitete Korruption wird häufig das erhebliche Ungleichgewicht zwischen Armen und Reichen genannt. Hinzu kommen eine relativ niedrige Entlohnung der Beamten und eine tief verwurzelte Anschauung, Korruption als Problemlösungsstrategie zu akzeptieren.⁷¹

Der EU-Beitritt wurde aufgrund der dargelegten Problematik unter die Auflage einer Überwachung durch die EU-Kommission in den Bereichen der Justizreform und insbesondere der Korruptionsbekämpfung gestellt.⁷² In den jährlichen Kommissionsberichten zeichnen sich zwar Fortschritte ab, diese werden jedoch in weiten Teilen als unzureichend angesehen. Die Bewertungen führen dazu, dass Mitgliedsstaaten Einwände gegen den geplanten Beitritt zur Schengen-Zone einbrachten⁷³ und Subventionen vorenthalten wurden.⁷⁴

2.2.3. KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG IN RUMÄNIEN

Auf internationaler Ebene ist Rumänien den wichtigen Antikorruptionsabkommen beigetreten. Hierzu gehören die *Council of Europe Civil Law Convention on Corruption* (ratifiziert im April 2002); die *Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption* (ratifiziert im Juli 2002); die *UN Convention against Corruption* (ratifiziert im November 2004) und die *UN Convention against Transnational Organized Crime* (ratifiziert im Dezember 2002).

Der Kampf gegen Korruption ist auf nationaler Ebene von einer Zusammenarbeit verschiedener Institutionen geprägt, die jeweils eine unterschiedliche Rolle in der Implementierung der Antikorruptionsstrategie spielen.

Das Innen- und Justizministerium ist mit der Überwachung der Implementierung und mit der Erarbeitung entsprechender Gesetzesvorschläge befasst. Neben dem *Court of Audit* – dem Rechnungshof – und dem *People's Advocate* – dem Ombudsmann – fällt die Korruptionsbekämpfung im weiteren Sinne jedoch in den Hauptaufgabenbereich von drei separaten Institutionen, die im Folgenden dargestellt werden sollen.⁷⁵

Die *National Integrity Agency (ANI)* ist die administrative Behörde zur Überprüfung von Interessenskonflikten und Unvereinbarkeiten, während das *National Anticorruption Directorate (DNA)* ein spezialisiertes Dezernat innerhalb der Generalstaatsanwaltschaft bildet. Daneben gibt es einige ministeriumsinterne Antikorruptionsbehörden, von denen die wichtigste – das *Anti-Corruption General Directorate (AGD)* – im Innenministerium angesiedelt ist.⁷⁶

2.2.3.1. National Integrity Agency (ANI)

Die Nationale Integritätsbehörde wurde als Antwort auf das zweite Benchmark der Kommissionsvorgaben gemäß dem *Gesetz 144/2007* im Jahre 2007 ins Leben gerufen und nahm ihre Arbeit effektiv Mitte des Jahres 2008 auf.⁷⁷

⁷¹ Alide, „Rumänien auf dem Weg in die Europäische Union“, S.40.

⁷² Entscheidung der Kommission vom 13. Dezember 2006 zur Einrichtung eines Verfahrens für die Zusammenarbeit und die Überprüfung der Fortschritte Rumäniens bei der Erfüllung bestimmter Vorgaben in den Bereichen Justizreform und Korruptionsbekämpfung. (2006/6569/EG), ABl. L 354, 56f.

⁷³ <http://www.n-tv.de/politik/Dutzende-Beamte-festgenommen-article2577686.html> (abgerufen am 19.07.2013).

⁷⁴ <http://deutsche-wirtschafts-nachrichten.de/2012/10/27/korruption-in-rumaenien-eu-friert-subventionen-ein/> (abgerufen am 19.07.2013)

⁷⁵ Vgl. zu den Institutionen: Rule of law: implementing a comprehensive and integrated approach in prevention and fight against corruption in the Danube region, abrufbar unter: https://www.mvr.bg/NR/rdonlyres/0FF6A1FA-A9A7-4CFD-AD74-49286AE5D02C/0/5_Rule_of_Law_Presentation_Romania.pps (abgerufen am 19.07.2013).

⁷⁶ Transparency International Romania, National Integrity System Assessment Romania, 2012, S.111; abrufbar unter: http://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/romania_2012 (abgerufen am 19.07.2013).

⁷⁷ Zwischenbericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Fortschritte Rumäniens im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, KOM(2008) 62 endgültig vom 4.2.2008, S. 4; abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0062:FIN:DE:PDF> (abgerufen am 19.07.2013).

Die als unabhängige Agentur ausgestaltete Behörde hat dabei eine eigene Rechtspersönlichkeit und wird auf nationaler Ebene in Rumänien tätig. Ihre Zuständigkeit umfasst nicht die Rechtsdurchsetzung an sich, sondern die Überprüfung von Vermögensverhältnissen und möglichen Interessenskonflikten. Darauf basierend können Beschlüsse erlassen werden, die als Grundlage für ein weiteres – gegebenenfalls rechtliches – Vorgehen dienen.

Darüber hinaus soll die ANI zu einer verstärkten Sensibilisierung und Wachsamkeit für Korruption unter der Bevölkerung beitragen.⁷⁸ Schließlich hat die ANI die Aufgabe, die Angaben aller öffentlichen Einrichtungen über Vermögens- und Interessenlagen der Mitarbeiter zu sammeln, zu überprüfen und zu veröffentlichen. Vernachlässigen die Behörden diese Pflicht, kann die ANI entsprechende Sanktionen verhängen.⁷⁹

Da die Aufgaben weitgehend präventiver Natur sind, ist die ANI in besonderem Maße auf Informationen bezüglich der Vermögensverhältnisse, Aktivitäten und Interessen angewiesen. Diese bezieht sie aus Hinweisen von privaten und öffentlichen Stellen, der medialen Berichterstattung und eigenen Beobachtungen. Die gesammelten Informationen werden genutzt, um Konfliktfelder zu identifizieren und Korruption im Vorfeld zu vermeiden.

Sofern durch die Auswertung der Informationen ein Verdachtsfall ersichtlich wird, erfolgt eine Zuweisung an die einzelnen *integrity inspectors* nach dem Zufallsprinzip, um eine mögliche Vorbelastung auszuschließen. Nachdem die betroffene Person benachrichtigt wurde, hat die ANI zum Zwecke ihrer Untersuchungen Zugang zu allen relevanten Dokumenten die von öffentlichen Behörden und privaten Personen über diese Person existieren. Diese Zugriffsbefugnis erstreckt sich auch auf Daten, die die Familie, insbesondere die Ehefrau und abhängige Kinder der verdächtigten Person betreffen.⁸⁰ Wird dabei einer Anfrage innerhalb von 30 Tagen nicht Folge geleistet, kann der Verstoß mit einem Bußgeld von rund 45 € pro Tag geahndet werden.⁸¹

Ein Interessenkonflikt liegt nach dem Strafgesetzbuch vor, wenn eine Person in einem öffentlichen Amt gewichtige (Eigen-)Interessen hat, die eine objektive Ausübung des Amtes gefährden könnten.

Die genaue Untersuchung wird durch die *integrity inspectors* der ANI während der Amtsausübung des Verdächtigen und bis zu drei Jahre danach vorgenommen. Stellt die ANI aufgrund der ihr vorliegenden Dokumente einen Interessenskonflikt fest, informiert sie die betroffene Person und lädt diese zu einer Klärung und Stellungnahme ein. Dabei stellt die absichtliche falsche Auskunft über Einnahmen und Interessen eine Straftat nach Art. 28 des Strafgesetzbuchs (*Gesetz 176/2010*) dar.

Kann der Verdacht nicht ausgeräumt werden, erstellt der *integrity inspector* innerhalb von 15 Tagen einen Evaluationsbericht, der dann innerhalb von fünf Tagen an die betroffene Person und – sofern angebracht – an die zuständigen Finanz-, Strafverfolgungs- und Disziplinarbehörden weitergeleitet wird. Der Betroffene kann die Berichte innerhalb von weiteren 15 Tagen vor dem zuständigen Gericht anfechten.⁸²

Versäumt er dies, oder hat die Anfechtung keinen Erfolg, fordert die ANI die betreffenden Behörden innerhalb von 15 Tagen auf, angebrachte im Folgenden beschriebene Maßnahmen einzuleiten.

Im Falle eines Interessenkonflikts stehen unter anderem folgende Sanktionen zur Wahl: alle rechtswidrigen legislativen oder exekutiven, indirekten oder direkten Handlungen der betroffenen Person können als nichtig erklärt werden. Darüber hinaus kann eine Entlassung, ein Disziplinarverfahren oder eine Sperrung für die Ausübung öffentlicher Ämter

⁷⁸ https://www.mvr.bg/NR/rdonlyres/5AAD9903-4C98-4024-8B2B-9AE6D2C4B96C/0/11_presentation_Romania.pps (abgerufen am 19.07.2013), S. 2.

⁷⁹ Siehe Fußnote 76, S. 121.

⁸⁰ Administrative Procedures on Fight Against Corruption, National Integrity Agency, S. 4, 14; abrufbar unter: https://www.mvr.bg/NR/rdonlyres/5AAD9903-4C98-4024-8B2B-9AE6D2C4B96C/0/11_presentation_Romania.pps (abgerufen am 19.07.2013).

⁸¹ a.a.O., S. 4.

⁸² a.a.O., S. 8f.

erfolgen. Potenzielle Vermögensvorteile können sichergestellt werden. Die Konsequenzen werden jedoch nicht durch die ANI – die lediglich Empfehlungen abgibt – selbst, sondern durch die zuständigen Institutionen ergriffen.⁸³

Problematisch erweist sich, dass sich die ANI immer wieder mangelnder Unterstützung durch Politiker und insbesondere durch das Parlament ausgesetzt sieht. Eine Zuspitzung dieses Konflikts erfolgte im Juli 2010, als das rumänische Parlament gegen die Empfehlung des Präsidenten ein Änderungsgesetz verabschiedete, durch das die Arbeit der ANI nahezu unmöglich gemacht wurde. So wurden die Verfahren zur Überprüfung, Bestrafung und Einziehung ungerechtfertigt erworbenen Vermögens erschwert und gleichzeitig die Transparenzpflichten gemindert und abschreckende Sanktionen weitgehend verhindert.⁸⁴ Diese Gesetzesänderung folgte einem Urteil des Verfassungsgerichts, welches das ANI-Gesetz in seiner ursprünglichen Fassung als verfassungswidrig deklarierte. Von besonderer Brisanz erwies sich dabei, dass Medienberichten zufolge 7 der 9 Richter zum Zeitpunkt des Urteils bereits von der ANI untersucht wurden.⁸⁵

Die vorgenommenen Änderungen verstießen nicht nur gegen die Vorgaben der Europäischen Kommission, sondern wurden sogar als „kleiner Staatsstreich“ bezeichnet.⁸⁶ Im Rahmen einer kurz darauf folgenden umfassenden Reform im Jahre 2010, die vor allem unter dem Druck durch die EU in Angriff genommen wurde, konnte sich jedoch der Präsident durchsetzen. So wurden zumindest die offensichtlichen Schwachstellen zum größten Teil geschlossen und weitere Verbesserungen vorgenommen.⁸⁷

Im Rahmen des Evaluationsprogramms der EU-Kommission wurde die ANI unterschiedlich bewertet. Anfangs konnte man ihre Effizienz kaum abschätzen, da sie weder über ausreichend Personal, noch über die finanziellen Ressourcen verfügte. Obwohl positiv herausgestellt wurde, dass teilweise auch hochrangige Personen untersucht wurden, gab es durchaus auch Anlass zu Kritik und Zweifeln. Insbesondere war nicht klar, ob die ANI einerseits in der Lage war, die Ermittlungen unabhängig, ohne Einflussnahme von außen durchzuführen und trotzdem andererseits die vollständige Unterstützung der anderen staatlichen Behörden genoss. Zudem war zweifelhaft, ob die Justiz die empfohlenen Maßnahmen durchsetzte.⁸⁸ Darüber hinaus litt die Glaubwürdigkeit der ANI unter der Tatsache, dass selten Untersuchungen gegen die tatsächlichen Machthaber eingeleitet wurden.⁸⁹

Durch eine erhebliche Aufstockung des Etats und die Bereitstellung von EU-Mitteln konnte die ANI ihr Informationssystem und das Verfahren seit 2009 verbessern. Positiv wurde betont, dass zahlreiche Kooperationsabkommen mit anderen Einrichtungen abgeschlossen wurden und durch die die neue Gesetzesgrundlage Risikoanalysen und Kontrollen im Hinblick auf Interessenkonflikte im öffentlichen Vergabewesen auf lokaler und regionaler Ebene durchgeführt wurden.

Seit 2010 weist die Bilanz der ANI einen Aufwärtstrend auf. So wurden im Zeitraum 2010-2012 18 Fälle von potenziell ungerechtfertigter Bereicherung in Höhe von insgesamt 5,7 Millionen €, 23 Fälle von administrativen Interessenkonflikten und 118 Fälle von Unvereinbarkeiten untersucht. Problematisch sind jedoch die juristischen und administrativen Folgemaßnahmen auf die Untersuchungsergebnisse, die Aspekte der Einheitlichkeit und Rechtssicherheit vermissen lassen. Die stellenweise wenig effizienten und sehr langwierigen Gerichtsverfahren sind der Abschreckungswirkung abträglich.

⁸³ a.a.O., S. 7.

⁸⁴ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, KOM(2010) 401, endgültig vom 20.07.2010, S.3
abrufbar unter: http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2010_401_de.pdf (abgerufen am 19.07.2013).

⁸⁵ <http://www.euractiv.com/enlargement/romanian-anti-corruption-watchdo-news-473572> (abgerufen am 19.07.2013).

⁸⁶ a.a. O.

⁸⁷ Siehe Fußnote 76, S. 23; Zwischenbericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Fortschritte Rumäniens im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, KOM(2011) 80 endgültig vom 18.02.2011, S. 6f.
abrufbar unter: http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2011_80_de.pdf (abgerufen am 19.07.2013).

⁸⁸ Zwischenbericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Fortschritte Rumäniens im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, KOM(2009) 70 endgültig vom 12.2.2009, S. 4ff.; abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0070:FIN:DE:PDF> (abgerufen am 19.07.2013).

⁸⁹ Siehe Fußnote 76, S. 122.

Eine neuerliche Verschärfung erfuhr die Problematik durch die, auf der Ebene der Appellationsgerichte eingerichteten, Ausschüsse für die Untersuchung von Vermögensverhältnissen. Diese wurden als „Vermittlungsstelle“ zwischen der ANI und den Gerichten eingesetzt und entscheiden de facto über die Begründetheit der vorgelegten Fälle. Dadurch wird nicht nur das Verfahren unnötig verzögert, sondern es entsteht auch ein neuer Zuständigkeitskonflikt. Bis heute ist unklar, ob die ANI gegen einen Abweisungsbeschluss der Zwischenausschüsse vorgehen kann.

Umso notwendiger werden Leitlinien für eine Vereinheitlichung der Verfahren und der Rechtspraxis. Problematisch bleibt weiterhin die Unabhängigkeit und Integrität der Behörde. Gleichzeitig leidet ihre Glaubwürdigkeit unter der mangelnden Unterstützung durch die Justiz und die Vermittlungsausschüsse.⁹⁰ Viele der Entscheidungen der ANI werden hinterfragt und erfahren keine Unterstützung. Auch wenn die ANI in der Berufung häufig gewinnt, muss sie weiterhin hart für ihr Ansehen und ihre Glaubwürdigkeit kämpfen. Ein weiteres Hindernis stellen die häufigen Angriffe auf politischer und medialer Ebene dar.

Bedenklich scheint insbesondere, dass selbst das Parlament einem Bericht der ANI nicht Folge leistete, obwohl dieser von einem höchstrichterlichen Urteil gestützt wurde. Keiner der vier wegen Unvereinbarkeit belangten Minister trat zurück.⁹¹

Insgesamt zeigt sich im Rahmen der Bewertung ein gemischtes Bild. Birgt die ANI hohes Potenzial zur Korruptionsbekämpfung, leidet sie gleichzeitig an mangelnder politischer Unterstützung und der Abhängigkeit von einer relativ trägen Justiz.

2.2.3.2. National Anticorruption Directorate (DNA)

Das DNA wurde 2002 gegründet und ist dem Büro des Staatsanwalts im obersten Justiz- und Kassationshof angeschlossen. Angelehnt an Modelle in Spanien, Norwegen und Belgien umfasst die Zuständigkeit des DNA Korruption auf „high and medium level“.⁹² Darunter fallen unter anderem Begünstigung und Vorteilsannahme, aber auch solche mit diesen Phänomenen verknüpfte Straftaten. Die Abgrenzung zur „low level“ Korruption wird entweder über die Höhe der Bestechung (ab 10.200 €) oder anhand der Positionen der Betroffenen definiert.⁹³

Die Mitarbeiter der Behörde rekrutieren sich aus Staatsanwälten, Polizeibeamten und Antikorruptionsexperten und werden durch den Oberstaatsanwalt des DNA ernannt. Daneben besteht die Möglichkeit, dem DNA Polizeibeamte für 6 Jahre zuzuweisen. In dieser Zeit, die einverständlich verlängerbar ist, unterliegen diese nicht den Weisungen ihrer Dienststellen. Grundsätzlich schließt die Ergreifung eines Amtes im DNA – mit Ausnahme von Lehrtätigkeiten in höheren Bildungseinrichtungen – jede andere öffentliche oder private Tätigkeit aus.⁹⁴ Während die Experten in der Regel nur unterstützend tätig werden,⁹⁵ können die Polizeibeamten nach Ermächtigung durch den Oberstaatsanwalt in seinem Namen auch Untersuchungen durchführen.⁹⁶

Hinweise auf Korruption erhält das DNA sowohl von privaten als auch öffentlichen, natürlichen und juristischen Personen.

⁹⁰ Zwischenbericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Fortschritte Rumäniens im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, KOM(2012) 56 endgültig vom 8.2.2012, S. 2ff.; abrufbar unter: http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_56_de.pdf (abgerufen am 19.07.2013).

⁹¹ Zwischenbericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Fortschritte Rumäniens im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, KOM(2013) 43 endgültig vom 30.1.2013, S. 10.; abrufbar unter: http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2013_47_de.pdf (abgerufen am 19.07.2013).

⁹² http://www.pna.ro/faces/about_us.xhtml (abgerufen am 19.07.2013).

⁹³ http://www.pna.ro/faces/cu_ce_se_ocupa.xhtml (abgerufen am 19.07.2013)

⁹⁴ http://www.pna.ro/faces/of_pol_judiciara.xhtml (abgerufen am 19.07.2013).

⁹⁵ <http://www.pna.ro/faces/specialistii.xhtml> (abgerufen am 19.07.2013).

⁹⁶ http://www.pna.ro/faces/of_pol_judiciara.xhtml (abgerufen am 19.07.2013).

Diese können eine Beschwerde einreichen, sich aber auch selbst anzeigen. Daneben ergeben sich Hinweise häufig auch aus der eigenen investigativen Arbeit des *DNA* oder den öffentlichen Medien.⁹⁷

Die Arbeit des *DNA* wird weitgehend positiv bewertet. Insbesondere in den neueren Kommissionsberichten zeichnet sich eine zunehmend bessere Beurteilung ab. So verdoppelte sich 2012 die Zahl der rechtskräftigen Verurteilungen, die auf Ermittlungen des *DNA* zurückgingen. Betroffen waren hiervon unter anderem hochrangige Politiker aller großen Parteien sowie Regierungsmitglieder, was für die weitgehende Unparteilichkeit der Behörde spricht.⁹⁸ Auch in diesem Sektor waren jedoch die Gerichte der limitierende und bedenkliche Faktor. So dauerten viele Verfahren gegen hochrangige Personen über drei Jahre und unterliegen der Gefahr der Verjährung, wodurch die Effektivität deutlich geschmälert wird.⁹⁹ Nichtsdestotrotz bildet die Arbeit des *DNA* eine standfeste und wichtige Säule der Korruptionsbekämpfung in Rumänien.

2.2.3.3. Anti-Corruption General Directorate (AGD)

Das *AGD* ist die Antikorruptionsinstitution innerhalb des Innenministeriums (*MAI*) und geht auf das *Gesetz No. 161/2005* zurück. Ausgelöst durch die Kritik des EU-Kommissionsberichts 2002 beschloss Rumänien die Einrichtung einer ministeriumsinternen Behörde und wurde bei der Gründung sowohl von der EU als auch durch spanische und britische Experten unterstützt. Das so entstandene *AGD* ist zuständig für die über 160.000 Mitarbeiter des *MAI*, zu denen unter anderem die Polizei, die Grenzpolizei und die Gendarmerie gehören. Obwohl seine Hauptaufgabe darin besteht, Korruption „ministeriumsintern“ zu bekämpfen, wird es auch außerhalb des *MAI* eingesetzt. Das *AGD* untersteht dabei in seiner Arbeit zwar administrativ direkt dem Innenminister, wird jedoch operational von dem zuständigen Staatsanwalt koordiniert. Durch diese „doppelte Subordination“ soll eine besondere Unabhängigkeit garantiert werden.¹⁰⁰ Darüber hinaus wird eine enge Kooperation zu verschiedenen öffentlichen und privaten Institutionen gepflegt, um die Korruptionsbekämpfung zu verbessern.¹⁰¹

Die Behörde ist in vier Hauptabteilungen mit unterschiedlichen Aufgaben untergliedert, die in Folgenden skizziert werden: Ermittlung (*Directia Anchete und Directia Investigatii*), Prävention (*Directia Prevenire*) und Unterstützung (*Directia Suport*).

Das *Directia Anchete* ist mit strafrechtlichen Untersuchungen von Korruptionsvergehen und verknüpften Straftaten durch die Mitarbeiter des *MAI* sowie mit dem Integrity Testing betraut. Dazu werden Hinweise und Beschwerden von Bürgern hinsichtlich der Vergehen durch Mitarbeiter des *MAI* untersucht und entsprechend spezifische, operative Maßnahmen ergriffen. Die Abteilung arbeitet eng mit der Staatsanwaltschaft zusammen und koordiniert die Antikorruptionsaktivitäten der regionalen Zweigstellen.¹⁰²

Eine intensive Kooperation erfolgt mit dem *Directia Investigatii*, der Voruntersuchungen durchführt, um Korruptionsdelikte der *MAI*-Mitarbeiter aufzudecken und die nötigen Informationen für eine Strafverfolgung zu sammeln. Dabei werden unterschiedliche Daten analysiert und ausgewertet, um ein Gefahren frühzeitig zu erkennen. Eine Besonderheit stellt sein *Special Service* dar, der – in Übereinstimmung mit den rechtlichen Rahmenbedingungen und nach Genehmigung der Staatsanwaltschaft – verdeckte Ermittlungen durchführt, um relevante Beweise und Informationen zu erhalten.¹⁰³

⁹⁷ http://www.pna.ro/faces/cu_ce_se_ocupa.xhtml (abgerufen am 19.07.2013).

⁹⁸ Siehe Fußnote 91.

⁹⁹ Zwischenbericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Fortschritte Rumäniens im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, KOM(2011) 460 endgültig vom 20.7.2011, S. 6; abrufbar unter: http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2011_460_de.pdf (abgerufen am 19.07.2013).

¹⁰⁰ Siehe Fußnote 75, S. 6.

¹⁰¹ <http://www.mai-dga.ro/index.php?l=en&t=34> (abgerufen am 19.07.2013).

¹⁰² <http://www.mai-dga.ro/index.php?l=en&t=72> (abgerufen am 19.07.2013).

¹⁰³ http://www.mai-dga.ro/downloads/ROF_DGA.doc (abgerufen am 19.07.2013).

Das *Directia Prevenire* ist mit allen präventiven Aufgaben betraut. Hierzu gehören das Training von *MAI-Mitarbeitern*, Awareness-Building in der Bevölkerung, das Erstellen und Auswerten von korruptionsbezogenen Studien und schließlich die Öffentlichkeitsarbeit und der Kontakt zur Zivilgesellschaft.¹⁰⁴

Das *Directia Suport* hat hauptsächlich unterstützende und administrative Funktionen. Eine weitere wichtige Aufgabe ist außerdem die Berichterstattung an die Europäische Union.

Hiervon getrennt agiert das Strategische Komitee, das die Aktivitäten des *AGD* evaluiert und Verbesserungsvorschläge anbringt. Unter dem Vorsitz des *Secretary of State Head of Department for Safety and Public Order* erstellen Vorsitzende von zentralen Direktoraten innerhalb des *MAI* und Vertreter von *NROs* jährliche Berichte über die Arbeit und Erfolge des *AGD*.¹⁰⁵

Gerade im Vergleich zu den anderen ministeriumsinternen Antikorruptionsbehörden wird die Arbeit des *AGD* positiv beurteilt.¹⁰⁶ Aufgrund der Spezialisierung und personell guten Ausstattung wurden große Erfolge bei der Bekämpfung von Korruption, vor allem in der rumänischen Polizei, erzielt. Dabei wurde eng mit dem *DNA* zusammengearbeitet und viele Fälle übermittelt.¹⁰⁷

Bedenken bestehen hingegen bezüglich der ministeriumsexternen Einsätze der *AGD-Mitarbeiter*, da sich die Zuständigkeit formell nur auf die Bediensteten des *MAI* erstreckt. Untersuchungsergebnisse sind daher grundsätzlich nicht zulässig und können im Gerichtsprozess nicht geltend gemacht werden.¹⁰⁸ Dennoch nimmt die *AGD* eine Vorbildrolle innerhalb Rumäniens ein und kann als Beispiel für die anderen Ministeriumsbehörden dienen.

2.2.4. BEWERTUNG

Obwohl der *ANI*, *DNA* und dem *GDA* unterschiedliche Aufgaben und Kompetenzen zukommen, sind sie alle Teile der nationalen Antikorruptionsstrategie und durch gegenseitige Zusammenarbeit geprägt.

Die Herausforderungen und Glaubwürdigkeitsprobleme der drei Behörden sind jedoch strukturell sehr ähnlich und können daher im Folgenden gemeinsam beleuchtet werden.

Jede der drei genannten Behörden kann grundsätzlich ihr eigenes Budget vorschlagen. Die endgültige Entscheidung liegt jedoch nicht in ihrer Befugnis. Wie in den vergleichbaren Institutionen der Nachbarländer, fehlt es an einer normierten Budgetgarantie, diese abhängig von der Zahl der bearbeiteten Fälle bemessen wird. Dies kann ein dynamisches Wachstum leicht ausbremsen. Auch die Möglichkeit Behörden, Vermögen einzuziehen, um ihr Budget zu vergrößern, wird versagt, da ein Einzug nur durch die Gerichte angeordnet werden kann.¹⁰⁹ In der Praxis sind die Behörden von den Einsparungen im Zuge der Wirtschaftskrise vergleichbar mit anderen staatlichen Institutionen stark betroffen. So wurde der *ANI* beispielsweise nur 36% des angefragten Betrags vom Parlament genehmigt.¹¹⁰ Ausreichende Mittel sind jedoch eine notwendige Voraussetzung für eine erfolgreiche Antikorruptionsarbeit, die in weiten Teilen auf ressourcenaufwendige Untersuchungen zurückgeht.¹¹¹ Mit der Überwindung der finanziellen Engpässe ist jedoch zu erwarten, dass auch wieder genügend Mittel zur Verfügung gestellt werden.

¹⁰⁴ <http://www.mai-dga.ro/index.php?l=en&t=42> (abgerufen am 19.07.2013).

¹⁰⁵ <http://www.mai-dga.ro/index.php?l=en&t=39> (abgerufen am 19.07.2013).

¹⁰⁶ Siehe Fußnote 76, S.73.

¹⁰⁷ Ghinea/Stefan, „EU Approach to Justice Reform in Southeastern and Eastern Europe“, S. 79.

¹⁰⁸ Siehe Fußnote 76, S.122.

¹⁰⁹ a.a.O., S. 114.

¹¹⁰ a.a.O.

¹¹¹ Siehe Fußnote 99, S. 7.

Bedenklich hingegen ist, dass keiner der Mitarbeiter der drei Behörden vor Dienstantritt ein spezielles Training absolvieren muss und auch für ihre Auswahl dieselben Standards gelten wie in anderen Behörden. Es findet somit kein besonderes „ethical screening“ oder eine vergleichbare Prozedur statt.¹¹²

Allein die ANI hat einen gesonderten, für die Mitarbeiter bindenden Code of Conduct, der besonderen Wert auf die Integrität legt. Die allgemeinen Verhaltensvorschriften, welche die wichtigsten Bereiche wie Offenlegungspflichten, Regeln zu Interessenskonflikten und Unvereinbarkeiten umfassen, gelten auch für die DNA und das AGD. Es fehlen jedoch Vorschriften zu vergleichbaren Beschränkungen nach Beendigung der Mitarbeit, obschon ähnliche Konfliktlagen auftreten können.¹¹³ Bedenklich ist darüber hinaus, dass zwei Whistleblower, die auf Missstände innerhalb der ANI aufmerksam machten, von dieser entlassen wurden, obwohl sich die Anschuldigungen als richtig erwiesen.¹¹⁴

Grundsätzlich kommen die Antikorruptionsbehörden ihrer Transparenzpflichten durch die Erstellung jährlicher Berichte nach.¹¹⁵

Die ANI hat die Pflicht einmal pro Trimester Bericht über ihre Unabhängigkeit und Aktivitäten an den *National Integrity Council* zu erstatten, der diesen analysiert, Verbesserungsvorschläge macht und das Abschlussdokument dem Senat weiterleitet.¹¹⁶ Die DNA leitet ihre Berichte an das Justizministerium weiter, ohne dass eine externe oder zivilgesellschaftliche Überwachung stattfindet.¹¹⁷ Das AGD ist dem Innenminister unterstellt und wird lediglich vom *Strategic Committee* überwacht, das Evaluierungsberichte erstellt.

Trotz dieser Kritikpunkte werden die Antikorruptionsbehörden in Rumänien insgesamt positiv bewertet.¹¹⁸ Problematisch bleibt aber, dass sich die Entschlossenheit und die Gleichbehandlung von Untersuchungen gegen untere Beamte und hochrangige Amtsträger nicht in der justiziellen Aufarbeitung fortsetzen. Während Verfahren gegen einfache Mitarbeiter der Behörde meist in akzeptabler Zeit abgeschlossen werden, ziehen sich Prozesse gegen Schlüsselpersonen häufig sehr lange hin.¹¹⁹ Hierdurch, sowie durch Angriffe durch Politiker und Richter leidet jedoch auch die öffentliche Wahrnehmung der Behörden.¹²⁰

Um die Effektivität der Behörden weiter zu verbessern, ist es daher ratsam, die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft weiter zu verstärken und gleichzeitig für ausgeprägte Verantwortlichkeitsmechanismen zur Vertrauensbildung zu sorgen.¹²¹ Gleichzeitig müssen die sich abzeichnenden bedenklichen Dynamiken wie die Schwächung der ANI durch die Ausschüsse für die Untersuchung von Vermögensverhältnissen, Budgetkürzungen und eine mangelnde Unterstützung durch die politischen Eliten beobachtet werden. Um die erfolgreiche Entwicklung zu gewährleisten, sind ein kontinuierliches Nachbessern und eine Anpassung an die sich verändernden Umstände nötig. Der nachhaltige Erfolg der Antikorruptionsbemühungen bleibt somit weiterhin von einer entschlossenen Unterstützung durch politischen Willen und die öffentliche Meinung abhängig.

¹¹² Siehe Fußnote 76, S. 115.

¹¹³ a.a.O., S. 120.

¹¹⁴ a.a.O., S. 120.

¹¹⁵ a.a.O., S. 117f.

¹¹⁶ a.a.O., S. 118.

¹¹⁷ a.a.O., S. 118f.

¹¹⁸ Siehe Fußnote 107, S. 76ff.

¹¹⁹ a.a.O. S. 75.

¹²⁰ a.a.O., S. 116 mwN.

¹²¹ a.a.O., S. 111.



2.3. DEUTSCHLAND

2.3.1. ÜBERBLICK

Die Bundesrepublik Deutschland (BRD) hat mit 357.121 km² die viertgrößte Fläche und mit rund 82 Millionen Einwohnern die größte Bevölkerung der Europäischen Union.

Das nominale BIP der BRD lag im Jahr 2011 bei 2,732 Mrd. € Damit belegte die BRD Platz vier im internationalen Vergleich.¹²² Nach dem *Human Development Index* belegt die BRD den fünften Rang.¹²³

1.1.1 Korruption

Laut *Transparency International* (2012) belegt Deutschland im *Corruption Perceptions Index* im weltweiten Vergleich (176 Länder) mit 79 Punkten einen guten 13ten Platz.¹²⁴ Im Antikorruptionsbericht der Europäischen Union (2012), bezeichneten 57% der Befragten (aus insgesamt 1.537 Interviews von über 15-jährigen EU-Bürgern mit Wohnsitz in Deutschland wurden gewogene Stichproben entnommen) Korruption als schweres Problem innerhalb Deutschlands. Verglichen mit dem Vorgängerbericht aus dem Jahr 2009 entspricht dies einem Rückgang von 18 %.¹²⁵ Dieser Wert liegt unterhalb des EU-Durchschnitts, der im Bericht mit 74% angegeben wurde (2009: 78%).

Der jährlich publizierte Korruptionsbericht des Bundeskriminalamtes (Bundeslagebericht 2011) zeigt einen ansteigenden Trend der polizeilich registrierten Korruptionsstraftaten im Zeitraum 2007-2011 innerhalb Deutschlands.¹²⁶ Der starke Anstieg im Jahr 2011 ist vor allem auf Meldungen in Nordrhein-Westfalen zurückzuführen. In alleine zwei Großverfahren gegen Mitarbeiter eines Automobilherstellers und gegen zivile Angestellte der Britischen Rheinarmee, sowie die jeweils beauftragten Firmen wurden mehr als 25.800 Einzeldelikte wegen Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr registriert.

Gerade diese wiederkehrenden, umfangreichen Ermittlungskomplexe mit ihren enormen Auswirkungen auf die Gesamtfallzahlen erschweren verlässliche Tendaussagen zur Entwicklung der innerstaatlichen Korruption im Mehrjahresvergleich.¹²⁷

¹²² International Monetary Fund, World Economic Outlook Database (Stand: April 2013); abrufbar unter: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/weodata/index.aspx> (abgerufen am 19.07.2013).

¹²³ United Nations Development Programme, Human Development Index; abrufbar unter: <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/ROU.html> (abgerufen am 19.07.2013).

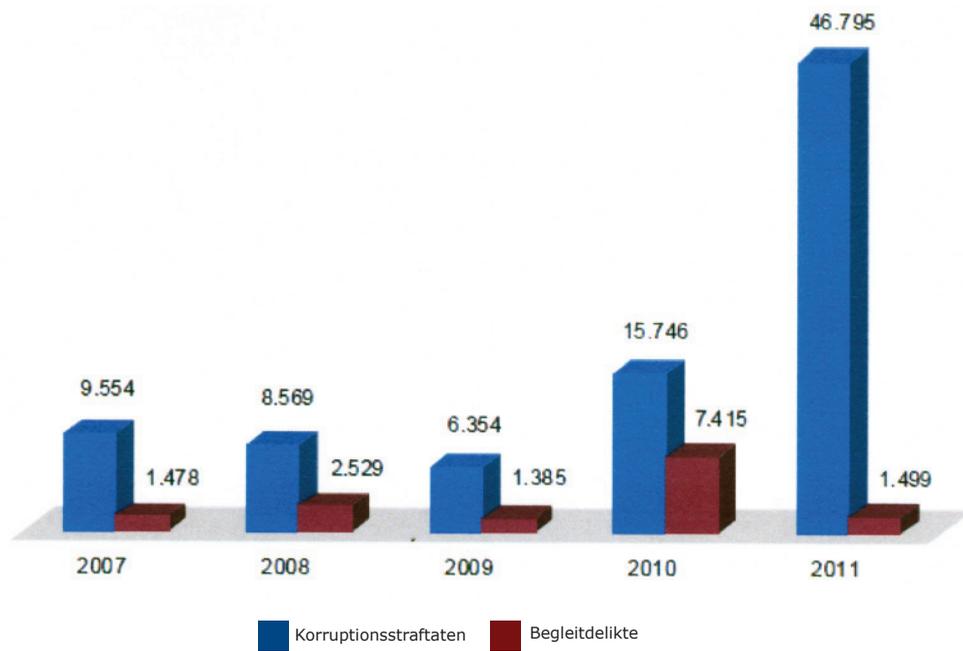
¹²⁴ Transparency International, Corruption Perceptions Index 2012; abrufbar unter: <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/> (abgerufen am 19.07.2013).

¹²⁵ Eurobarometer, Special Eurobarometer 374 "Corruption" 2012, S.12; abrufbar unter: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf (abgerufen am 19.07.2013).

¹²⁶ BKA, Bundeslagebild Korruption, abrufbar unter: http://www.bka.de/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Korruption/korruption__node.html?__nnn=true (abgerufen am 19.07.2013), S. 8.

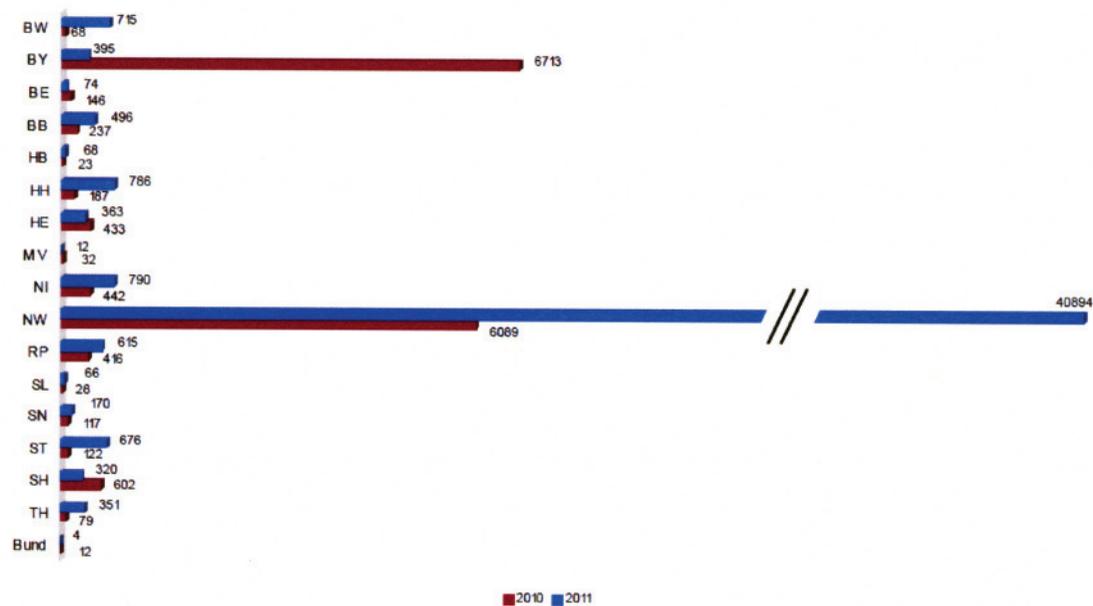
¹²⁷ a.a.O.

Entwicklung der Korruptionsstraftaten 2007 – 2011:



Quelle: Korruption Bundeslagebild 2011

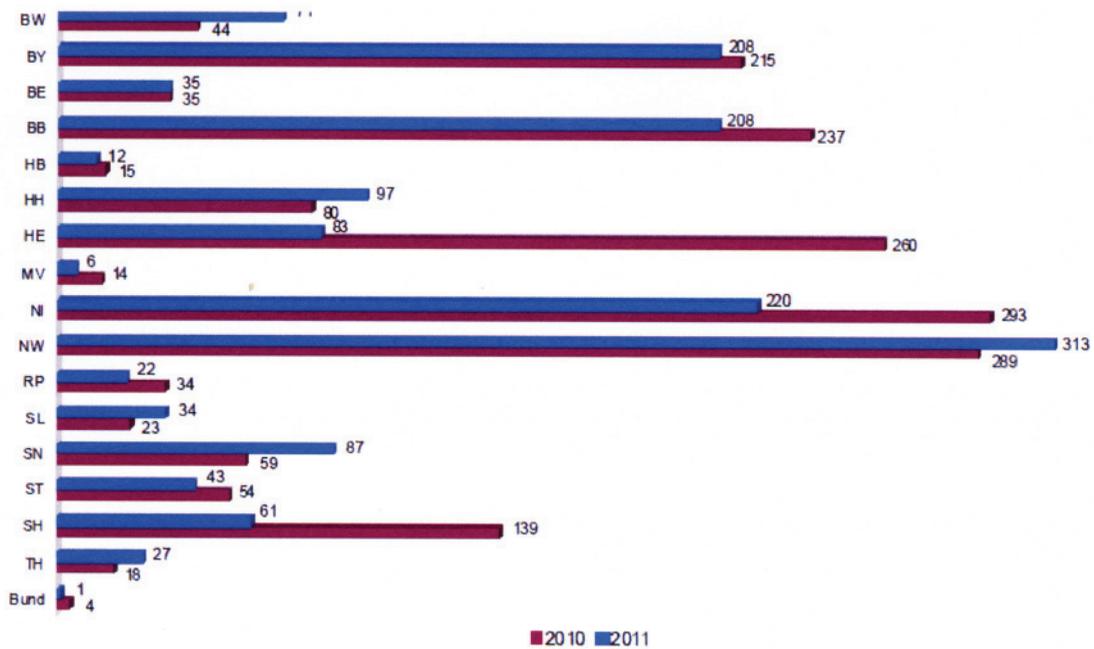
Korruptionsstraftaten 2010/2011 nach Ländern



Quelle: Korruption Bundeslagebild 2011

Die meisten Korruptionsverfahren wurden 2010 und 2011 in den Ländern Bayern, Brandenburg, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein Westfalen durchgeführt.

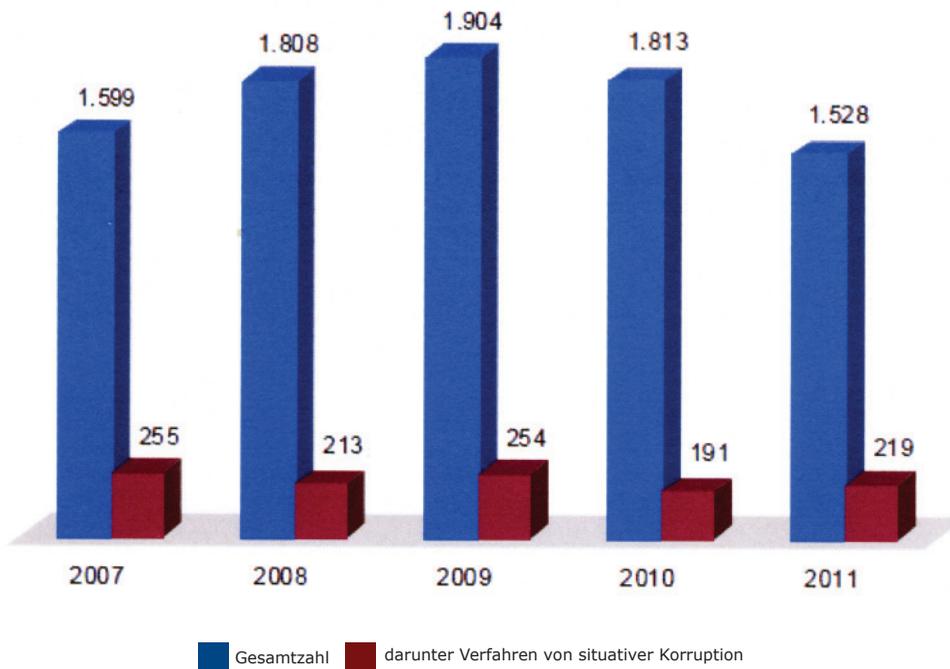
Korruptionsverfahren 2010/2011 nach Ländern



Quelle: Korruption Bundeslagebild 2011

In den letzten drei Jahren lässt sich ein leichter Rückgang von Korruptionsverfahren beobachten. Hier beeinflussen insbesondere verfahrenstechnische und verfahrensökonomische Faktoren die einzelnen Werte. Zum Beispiel werden aus verfahrenstechnischen Gründen einzelne Ermittlungskomplexe in mehrere Einzelverfahren aufgeteilt, weil sich im Zuge der Ermittlungen oftmals neue Tatkonstellationen zwischen Gebern und Nehmern ergeben, oder es werden mehrere einzelne Ermittlungsverfahren aufgrund der inhaltlichen Nähe zueinander zu einem Ermittlungsverfahren zusammengeführt. Diese Abtrennungen bzw. Zusammenführungen sind der Hauptgrund für die statistischen Schwankungen.¹²⁸

Entwicklung der Verfahrenszahlen 2007 – 2011:

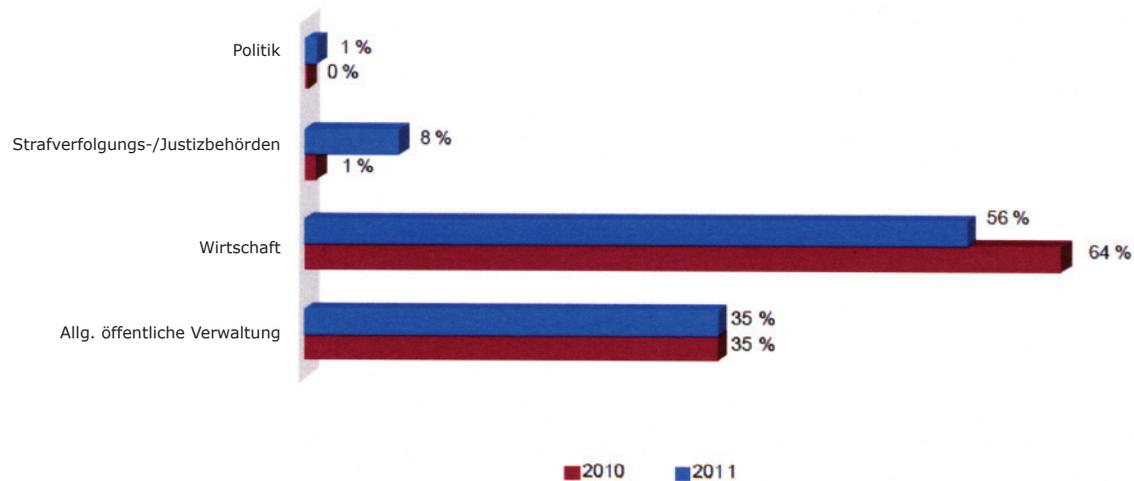


Quelle: Korruption Bundeslagebild 2011

¹²⁸ a.a.O., S. 7.

Die Schwerpunkte der Korruption liegen laut dem Bericht in der Wirtschaft (2011: 56%) und der allgemeinen öffentlichen Verwaltung (2011: 35%), wohingegen im Bereich der Politik und Strafverfolgungs-/Justizbehörden ein relativ geringeres Maß an Korruption festgestellt wurde.¹²⁹

Schwerpunkt der Korruption



Quelle: Korruption Bundeslagebild 2011

2.3.3. KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG IN DEUTSCHLAND

Deutschland hat sich durch verschiedene internationale Antikorruptionsabkommen völkerrechtlich gebunden. Bemerkenswert ist, dass einige Konventionen zwar unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert wurden. Dies liegt vor allem an fehlenden Regelungen der Abgeordnetenbestechung, die in Deutschland bis heute nur sehr rudimentär geregelt ist und daher den Anforderungen der internationalen Verträge nicht gerecht wird.

Deutschland hat die *Council of Europe Civil Law Convention on Corruption* am 4.11.1999 unterzeichnet aber noch nicht ratifiziert (ebenso: Andorra, Dänemark, Island, Irland, Italien, Luxemburg und das Vereinigte Königreich). Gleiches gilt für die *Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption* (unterzeichnet am 27.1.1999) und das *Additional Protocol to Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption* (unterzeichnet am 15.5.2003). Die BRD ist gemeinsam mit Tschechien der einzige Staat der EU welcher diese bislang nicht ratifizierte. Die Ratifikation der *UN Convention against Transnational Organized Crime* durch die BRD fand am 14. Juni 2006 statt.

Innerhalb Deutschlands wird bei Korruptionsdelikten zwischen situativer und struktureller Korruption unterschieden. Als situative Korruption werden Korruptionshandlungen bezeichnet, denen ein spontaner Willensentschluss zugrunde liegt, d.h. die Tatbestandsverwirklichung unterliegt keiner gezielten Planung oder Vorbereitung. Bei struktureller Korruption handelt es sich um Fälle, bei denen die Korruptionshandlung auf der Grundlage längerfristig angelegter korruptiver Beziehungen bereits im Vorfeld der Tatbegehung bewusst geplant wurde.

Es liegen demnach konkrete bzw. geistige Vorbereitungshandlungen vor, die eine Spontanität der Handlung ausschließen.¹³⁰ 2010 betrafen annähernd 86 % der Verfahren innerhalb der BRD den Bereich der strukturellen Korruption.¹³¹

¹²⁹ a.a.O, S. 11.

¹³⁰ http://www.bka.de/DE/ThemenABisZ/Deliktsbereiche/Korruption/korruption__node.html?__nnn=true (abgerufen am 19.07.2013).

¹³¹ Siehe Fußnote 126, S. 6.

Korruptionstatbestände finden sich in folgenden Paragraphen des materiellen Strafrechts der BRD:

- § 108b, § 108e StGB (Wählerbestechung/ Abgeordnetenbestechung)
- §§ 299 ff. StGB (Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr)
- §§ 331 ff. StGB (Vorteilsannahme/ Bestechlichkeit/ Vorteilsgewährung/ Bestechung)

Darüber hinaus sind für die Bekämpfung der Korruption auf internationaler Ebene das Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung (IntBestG) und das EU-Bestechungsgesetz (EUBestG) relevant.

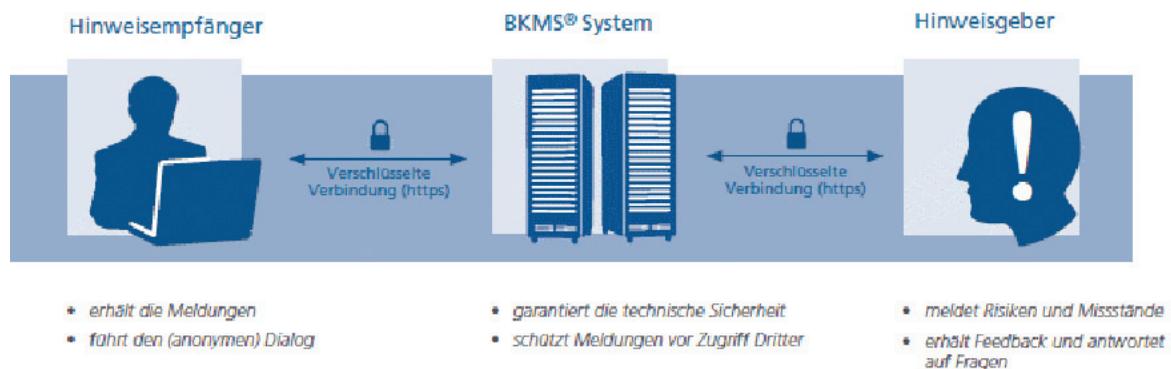
Im Widerspruch zu internationalen Abkommen besteht auf nationaler Ebene gemäß Art. 46 Abs. 2-4 GG nur eine eingeschränkte Strafbarkeit von Bundestagsabgeordneten. Dies wird damit gerechtfertigt, dass Bundestagsabgeordnete im Gegensatz zu Beamten gem. Art. 38 Abs. 1 GG weder an Aufträge noch an Weisungen gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen sind. Als Vertreter des Volkes sind sie Interessenvertreter, denen es erlaubt sein muss, sich in gewissen Grenzen verstärkt für die Angelegenheiten bestimmter Bevölkerungsgruppen einzusetzen. Der Grundsatz des freien Mandates unterscheidet daher die Arbeit der Abgeordneten von der Funktionswahrnehmung von Beamten. Während Beamte Weisungen befolgen müssen und subjektive Beurteilungen bei der Wahrnehmung ihrer Arbeit keinen Raum haben, gelten diese Einschränkungen nicht für Abgeordnete. Im Gegensatz dazu werden parlamentarische Gepflogenheiten, die grundsätzlich eine Vorteilsannahme darstellen würden, nicht strafrechtlich verfolgt, da ein Konsens dahingehend besteht, dass die Bestrafung dieser Handlungen den Spielraum der Abgeordneten unnötigerweise einschränken würde. Die fehlende Gleichstellung der Strafbarkeit von Beamten und der von Abgeordneten im Rahmen von Korruptionsdelikten verhindert bis heute die Ratifikation internationaler Antikorruptionsabkommen.

Im Folgenden werden zwei Modelle der Korruptionsbekämpfung vorgestellt, die in sehr unterschiedlichen Bereichen angesiedelt sind. Das Business Keeper Monitoring System (im Folgenden: BKMS) wird im operativen Bereich eingesetzt und stellt ein spezielles Werkzeug zur Erlangung vertrauter Hinweise dar. Weniger auf einen spezifischen Aspekt der Korruptionsbekämpfung beschränkt, sondern auf die gesamte Prävention und Bekämpfung korrupter Handlungen konzipiert gestaltet sich die Antikorruptionsstrategie der Polizei, die am Beispiel der Bundespolizei und des LKA Bayer aufgeführt wird.

2.2.3.1. Business Keeper Monitoring System (BKMS –System)

Das Business Keeper Monitoring System ist ein, auf einer Web-Portalsoftware basierendes, Hinweisgebersystem, das zur strukturierten Verarbeitung anonymer Hinweise eingesetzt wird. Das BKMS-System der Business Keeper AG bezweckt intern vorhandenes Wissen im Kampf gegen Korruption durch anonyme Hinweise nutzbar zu machen. Das System wird von der Polizei in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg eingesetzt.

Vor allem in hochdotierten Fällen sind Hinweisgeber (vor internen Kontrollen oder der internen und externen Revision) die effektivste Aufklärungsmethode bei Korruptionsfällen. Da Hinweisgeber in vielen Ländern rechtlich nicht ausreichend geschützt sind, bezweckt die Zusicherung der absoluten Anonymität den Schutz vor negativen persönlichen Folgen.¹³²



Quelle: www.business-keeper.com

¹³² <http://www.business-keeper.com/grundprinzip.html> (abgerufen am 19.07.2013).

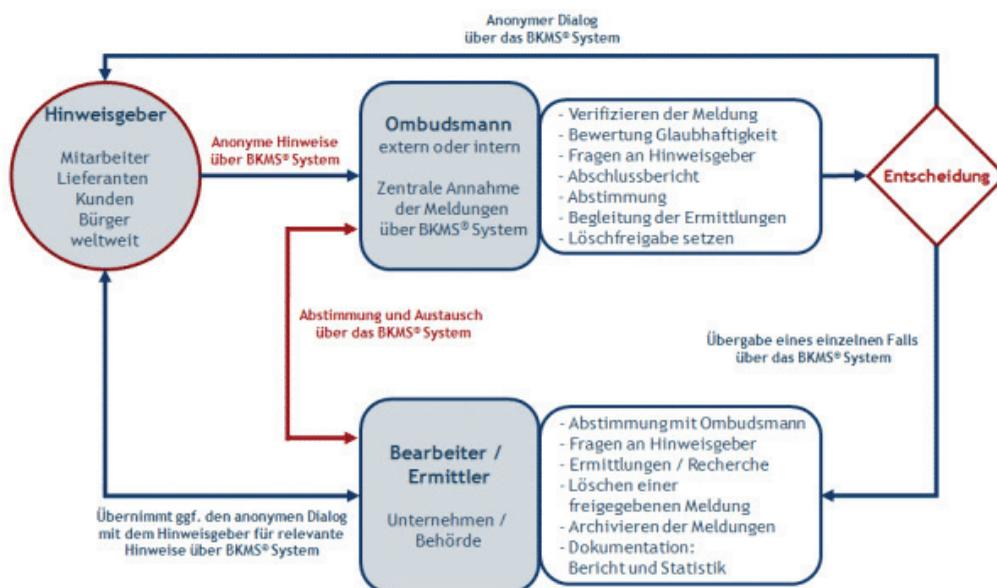
Grundsätzlich besteht für Hinweisgeber ein Risiko, Korruption anzuzeigen; z.B. in Form von Druck durch die Geschäftsführung, Diskreditierung durch andere Arbeitnehmer bis hin zu Drohungen gegen die körperliche Integrität. Durch das *BKMS System* wird der vermeintliche Widerspruch zwischen Kommunikation und Anonymität aufgehoben indem beide Aspekte miteinander verbunden werden.¹³³ Internetbasiert nimmt das *BKMS System* Hinweise der Mitarbeiter rund um die Uhr entgegen. Mit technisch individuellen Verschlüsselungskonstellationen wird jeder Hinweis bezüglich Inhalt und Kanal gesichert und kann nur vom Hinweisempfänger entschlüsselt werden. Selbst die Business Keeper AG kann nicht auf die Meldungen zurückgreifen.

Der externe *BKMS Server* befindet sich in einem Hochsicherheitszentrum, durch den auch Banken wie die Europäische Zentralbank ihre Daten und Server schützen.¹³⁴

Die Besonderheit des zertifizierten *BKMS Systems* ist der anonyme Dialog zwischen Hinweisgeber und einem Hinweisbearbeiter direkt beim Kunden (Korruptionsbeauftragte, Ombudsleute, Revision im Unternehmen oder in der Verwaltung), so dass der Hinweisgeber über den Stand der Bearbeitung informiert oder zum Tatbestand weiter befragt werden kann. Um der Problematik des Einbahnstraßencharakters anonymer Meldungen zu begegnen kann der Hinweisgeber seine Meldung in einem von ihm selbst eingerichteten anonymen Postkasten hinterlegen.¹³⁵

Durch das *BKMS System* kann das Insiderwissen des Hinweisgebers kontinuierlich genutzt werden, um die Ermittlungen zu lenken und zu beschleunigen. Das kritische Potential der Hinweisgeber ist dabei eine wichtige betriebliche Ressource, ein Frühwarnsystem, um Fehlverhalten zügig aufzudecken.¹³⁶

Die jeweiligen Anwender des *BKMS Systems* sind gehalten bei der Implementierung des Modells einen Schwerpunkt zu setzen, ihren Workflow und die Relevanz der einzelnen Hinweise systematisch zu ordnen. Nur dann lässt sich das volle Potential des *BKMS-Modells* verwirklichen.¹³⁷



Quelle: www.business-keeper.com

Das *BKMS System* wurde ursprünglich für die Privatwirtschaft entwickelt. Es hat jedoch eine schnelle Ausdehnung auf

¹³³ a.a.O.

¹³⁴ <http://www.business-keeper.com/docs/attachments/2dcfcc0b-b65f-4212-8c39-01729e87fc88/Grundprinzip.pdf> (abgerufen am 19.07.2013).

¹³⁵ a.a.O.

¹³⁶ a.a.O.

¹³⁷ Aus Telefoninterview mit Herrn Kenan Tur, Vorstand der Business Keeper AG

staatliche Strukturen erfahren.¹³⁸ Der erste Auftraggeber in diesem Bereich war das *LKA* Niedersachsen. 2005 erfolgte eine Anfrage der Bundesregierung bzgl. der Implementierungsmöglichkeiten des *BKMS* in einem ganzen Staat, im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit mit Kenia.

Die Anforderungen für die Entwicklung und Implementierung des Systems in Entwicklungsländern sind sehr gering. Es bedarf lediglich einer zuständigen Behörde, welche die Hinweise entgegennimmt und der Internetzugangsmöglichkeit für die Bevölkerung. Aufgrund stark ansteigender Internetnutzungsraten in Entwicklungsländern ist das System gerade in ressourcenschwachen Ländern relativ leicht implementierbar. Inzwischen wurde dieses System auch in Indonesien und Marokko umgesetzt.¹³⁹

Der Anreiz der meisten Länder zur Einführung eines solchen Systems ist der enorme Druck auf Hinweisgeber, wenn deren Anonymität nicht gewahrt werden würde.

Hinzu kommt, dass zuständige Behörden in der Regel überlastet sind, da Hinweise nicht gefiltert wurden. Daher war es primäre Aufgabe der Behörde, die Hinweise an die zuständige Stelle weiterzuleiten. Demnach fehlte es oft an Kapazitäten für die Bearbeitung der für die Korruptionsbehörde relevanten Hinweise.

Mittels der Auswahl von inhaltlichen Schwerpunkten, kann das *BKMS* nur für bestimmte Hinweise genutzt werden, die dann auch in den Zuständigkeitsbereich der Behörde fallen – welche Schwerpunkte das sind, kann der jeweilige Nutzer entscheiden. Für die Funktionsfähigkeit des *BKMS* Modells ist die Schwerpunktsetzung unabdingbare Voraussetzung. Bei einer ausgewogenen Schwerpunktsetzung können Effizienzgewinne in der Korruptionsbekämpfung generiert werden.¹⁴⁰

Die Ermöglichung der Bewusstseins-schaffung für den Nutzen des Modells bei der Bevölkerung erfolgt insbesondere durch die neuen Medien. Aufklärungserfolge können mitgeteilt werden. Daraus entsteht die Möglichkeit der aktiven Einflussnahme der Zivilgesellschaft.

Der Anteil denunziatorischer Hinweise im *BKMS Modell* liegt offiziell bei 1,5-2%.¹⁴¹ Der niedrige Anteil von Missbrauchsfällen ist vor allem auf die Anreizstruktur des Systems zurückzuführen. Es wird eine genaue und umfangreiche Suchmaske abgefragt. Das Ausfüllen ist relativ zeitaufwendig. Daher wird das System in den meisten Fällen nur von Personen mit einem aufrichtigen Anliegen genutzt. Vergleichsweise sind die Missbrauchsquoten bei Telefonhotlines etc. signifikant höher (14%), was vor allem darauf zurückgeführt wird, dass es dort einfacher ist falsche Anschuldigungen zu machen.¹⁴²

Aufgrund historischer Gegebenheiten (Inlandsgeheimdiensttätigkeiten) besteht in einigen Ländern (z.B. im osteuropäischen Raum) eine reservierte Einstellung gegenüber einem Hinweisgebermodell. In vielen Staaten ist die Abgabe von Hinweisen – insbesondere von anonymen Hinweisen- sehr verpönt und wird daher nicht von der Gesellschaft akzeptiert.¹⁴³

Die abgegebenen Hinweise können, müssen aber nicht anonym erfolgen. Nach Angabe des Geschäftsführers der

¹³⁸ <http://www.kriminalpolizei.de/weitere-rubriken/wirtschaftskriminalitaet-korruption/detailansicht-wirtschaftskriminalitaet-korruption/artikel/das-business-keeper-monitoring-system.html> (abgerufen am 19.07.2013).

¹³⁹ <http://www.business-keeper.com/hinweisgeber.html> (abgerufen am 19.07.2013).

¹⁴⁰ <http://www.business-keeper.com/grundprinzip.html> (abgerufen am 19.07.2013).

¹⁴¹ Aus Telefoninterview mit Herrn Kenan Tur, Vorstand der Business Keeper AG.

¹⁴² Aus Telefoninterview mit Herrn Kenan Tur, Vorstand der Business Keeper AG.

¹⁴³ Aus Telefoninterview mit Herrn Kenan Tur, Vorstand der Business Keeper AG.

BKM AG Kenan Tur zeigen Statistiken, dass in 30% der Fälle der anonyme Hinweisgeber seine Identität nach Beginn der Kommunikation aufdeckt, da er Vertrauen schöpft und keine Notwendigkeit mehr sieht, gegenüber dem Hinweis-Annehmer seine Identität zu verbergen.¹⁴⁴

Weiter bestehen Unsicherheiten aus Angst vor zu vielen Hinweisen, die ungewollte Tatsachen ans Licht bringen könnten. Ein fehlender politischer Wille, Korruption aktiv zu bekämpfen, könnte dabei die zögerliche Einführung des Modells erklären.

Ferner wird die Angst vor einer stärkeren Arbeitsbelastung gegen die Einführung des *BKMS Systems* aufgeführt. Dagegen spricht, dass bei richtiger Schwerpunktsetzung und Implementierung Effizientgewinne generiert werden, die einem Anstieg der Arbeitsbelastungen entgegenwirken.

Die Hinweise können sowohl von einer internen (innerhalb der Behörde, des Unternehmens, etc.) oder einer externen Stelle entgegengenommen werden. Hinweise zu Korruptionsfällen werden oft extern entgegengenommen (vor allem im Bereich privater Unternehmen, um die Glaubwürdigkeit und Transparenz zu sichern).

Das *BKMS System* ist demnach bei richtiger Implementierung eine effiziente Möglichkeit zur Korruptionsbekämpfung.

2.3.3.2. Kampf gegen Korruption innerhalb der Bundespolizei

Jedes der 16 Bundesländer verfügt über seine eigene Polizei. Auf Bundesebene gibt es nur Polizeibehörden mit speziellen Aufgaben, wie z.B. die Bundespolizei¹⁴⁵, das BKA¹⁴⁶ oder die Bundeszollpolizei.¹⁴⁷ 13,5 % aller relevanten rechtlichen Regelungen betreffen die Bundespolizei. Im Folgenden werden die Strategien und ausgesuchten Vorgehensweisen in der behördeninternen Korruptionsbekämpfung dargestellt.

2.3.3.2.1. Arbeitsabläufe und das Vier-Augen-Prinzip

Als Antikorruptionsmaßnahme setzt die Bundespolizei auf eine Verbindung aus Transparenz und dem Prinzip strenger Kontrolle. Korruptionsanfällige Prozesse wie z.B. die Budgetierung werden immer im Sinne eines Vier-Augen-Prinzips von mindestens zwei Beamten durchgeführt. Dadurch kommt es zur gegenseitigen Kontrolle. Ebenso müssen Dokumente gegengezeichnet werden. Ferner sind Computerprozesse so ausgerichtet, dass jeder einzelne Schritt nur nach Erfüllung bestimmter Kriterien möglich ist.

2.3.3.2.2. Arbeitsbereichsanalysen:

Jeder Arbeitsbereich der Bundespolizei wird auf seine grundsätzliche Korruptionsanfälligkeit überprüft. Ob und mit welcher Korruptionsanfälligkeitsstufe ein Bereich klassifiziert wird entscheidet jeweils der Behördenleiter. Die Einstufung eines Tätigkeitsbereiches als nicht korruptionsanfällig, korruptionsanfällig oder als besonders korruptionsanfällig kann sich sowohl nach den Befugnissen der einzelnen Person als auch nach den Kompetenzen des jeweiligen Geschäftsbereichs bemessen. Beispielhaft kann aufgeführt werden, dass alle zeichnungsberechtigten Personen als korruptionsanfällig eingestuft werden, da diese Auszahlungen bewilligen können. Auch die Einbindung in Ausschreibungen führt dazu, dass der Arbeitsbereich als sehr korruptionsanfällig charakterisiert wird. Arbeitsbereiche die als besonders korruptionsgefährdet klassifiziert werden, werden vor dem Hintergrund der bestehenden

¹⁴⁴ Aus Telefoninterview mit Herrn Kenan Tur, Vorstand der Business Keeper AG.

¹⁴⁵ Aufgaben: Die Bundespolizei ist aus Bundesgrenzschutz und Bahnpolizei hervorgegangen und untersteht dem Bundesinnenministerium. Eine wichtige Aufgabe ist die Überwachung der Grenzen zu Lande, zu Wasser und in der Luft. Sie ist auch für die Sicherheit in Zügen und auf Bahnanlagen zuständig und soll den zivilen Flugverkehr vor Angriffen schützen.

¹⁴⁶ Aufgaben: BKA koordiniert das Auskunfts- und Nachrichtenwesen der Länder- und Bundespolizei. §1 BKA Gesetz.

¹⁴⁷ Aufgaben: Kontrolle des den Waren- und Personenverkehrs an den Grenzen und suche nach gefälschten Markenartikeln, Bekämpfung der Schwarzarbeit. Das 1992 gegründete ist vor allem bei der Bekämpfung des organisierten Waffen-, Drogen- und Zigarettenschmuggels aktiv.

Antikorruptionsmaßnahmen analysiert. Sind diese nicht ausreichend, werden weitere Maßnahmen wie z.B. die Rotation der Arbeitsorte oder Aufgabenfelder angewendet.

2.3.3.2.3. Annahme von Geschenken

Die Annahme von Belohnungen, Geschenken, oder sonstigen Zuwendungen ist Beamten gemäß § 71 Bundesbeamtengesetz grundsätzlich untersagt. In Ausnahmefällen ist es möglich, eine Genehmigung für die Annahme von Geschenken zu erhalten. Die Annahme von Geld ist strikt verboten.

2.3.3.2.4. Sensibilisierung der Beamten und Ausbildung

Korruptionsprävention ist teil der Grundausbildung der Bundespolizei. Durch Projektstage und spezifische Fortgeschrittenenkurse werden Beamte in besonders korruptionsanfälligen Positionen, Führungskräfte, Ansprechpersonen und interne Prüfer regelmäßig geschult.

2.3.3.2.5. Jahresberichte

Jedes Jahr wird dem Innenministerium ein Lageberichtbericht zur Korruptionsbekämpfung übergeben. Dieser beinhaltet eine Zusammenfassung der Verdachtsfälle, der Durchführung von Sensibilisierungs- und Fortbildungsmaßnahmen von Beamten, der Ergebnisse der Arbeitsplatzanalyse, der Handlungen auf der Grundlage der Arbeitsplatzanalysen, sowie eine Auflistung sog. „Whistleblowing“ Fälle.

2.3.3.3. Landeskriminalamt Bayern Sachgebiet 625

Im Freistaat Bayern verfügt jeder Polizeidistrikt über eine Abteilung, die ausschließlich mit der Korruptionsbekämpfung befasst ist. Über 100 Polizisten sind auf Korruptionsverbrechen spezialisiert.

Die Korruptionsbekämpfung erfolgt u.a. durch Analyse, „wire tapping“, verdeckte Ermittlung, Durchsuchungen, Datenanalyse, Interviews, Beobachtung der Finanzströme, sowie Kooperation mit der „Compliance Abteilung“.

Das Sachgebiet 625 umfasst die Untergruppe Korruption und besteht aus einem Leiter und vier Ermittlern.

Personell greift das *LKA* Bayern neben einfachen Polizisten, und Polizisten mit Hochschulabschluss auch auf Spezialisten mit Hochschulabschluss (Zivilbeamte) zurück.

Das *LKA* Bayern setzt in der Korruptionsbekämpfung auf eine heterogene Zusammensetzung aus klassischen Polizeibeamten ohne Universitätsabschluss, Polizisten mit Universitätsabschluss sowie Zivilbeamten mit Universitätsbildung. Momentan sind je nach Polizeibehörde zwischen 10- und 30% der Mitarbeiter solche, die von außen kommen. Es wird versucht, im Laufe der Zeit, die Zahl derjenigen Polizeimitarbeiter, die keine Polizisten sind zu erhöhen, jedoch nie über eine Grenze von 50%. Es ist sehr wichtig auch innerhalb eines heterogenen Teams sicherzustellen, dass weder die Polizisten noch die von extern kommenden das Übergewicht bilden. Letztendlich sind gut ausgebildete Polizisten in der Polizeiarbeit nicht ersetzbar, da insbesondere mit Blick auf die gerichtliche Verwertbarkeit der Beweismaterialien, diese von Polizisten eingebracht werden müssen, damit sie vor Gericht berücksichtigt werden können.

Besonders am *LKA* Bayern ist die Einbeziehung von Zivilbeamten mit Universitätsabschluss in die Korruptionsbekämpfung. Der Bildungshintergrund der Zivilbeamten ist meist im Bereich Wirtschaft und Finanzen angesiedelt. Die Zivilbeamten durchlaufen keine Ausbildung an einer Polizeiakademie.

Die Polizisten durchlaufen eine dreijährige Ausbildung an der Polizeiakademie. Weiter besuchen sie Fortbildungsseminare (mindestens 2 Seminare) zum Thema Ermittlung von Korruptionsverbrechen. Polizisten mit

Universitätsabschluss (im Bereich Wirtschaft, Finanzen oder IT) durchlaufen eine einjährige Ausbildung an einer Polizeiakademie und verfügen in der Regel über mindestens drei Jahre Berufserfahrung.

Die Rekrutierung der Polizisten erfolgt auf freiwilliger Basis und unterliegt strengen Anforderungen. Häufig wird behördenintern rekrutiert. Ein Großteil der Polizisten wechselt aus der Abteilung für Wirtschaftskriminalität oder der Analyseabteilung.

Die Auswahl erfolgt anhand eines Qualifikationsrankings, einer Vorauswahl, einer Überprüfung der persönlichen Daten, einer Sicherheitsüberprüfung, Interviews mit den Bewerbern, (optionale) Interviews mit dem vormaligen Arbeitgeber sowie einer Überprüfung der Ausbildungsangaben.

Im Bereich der verdeckten Ermittlung existiert sowohl ein separates Auswahlverfahren als auch eine separate Abteilung.

2.3.4. BEWERTUNG

Auch wenn die BRD wichtigen internationalen Abkommen nicht beigetreten ist und gerade im Bereich der Regelungen zur Abgeordnetenbestechung und zur Parteienfinanzierung Nachholbedarf besteht, sind die in dieser Studie vorgestellten Antikorruptionsmaßnahmen positiv zu bewerten.

Vor allem das *BKMS-System* ist ein innovatives Mittel im Kampf gegen Korruption. Es schützt die Anwender und maximiert den Anwendungsbereich zu niedrigen Kosten/Risiko für alle Beteiligten. Dazu ist der potentielle Einfluss enorm, sofern die Schwerpunkte richtig gesetzt werden. Eine flächendeckende Anwendung innerhalb der Verwaltung ist bislang aber noch nicht umgesetzt worden.

Die verschiedenen behördeninternen Korruptionspräventionsmaßnahmen sind ebenso zu begrüßen. Die Reduzierung der Möglichkeiten für korruptes Agieren stellt ein Vorgehen dar, das in vielen Ländern auf unterschiedliche Weise umgesetzt wird. Die heterogene Zusammensetzung aus Polizei- und Zivilbeamten ist eine Maßnahme, die mit geringen Kosten und hohem Nutzen bewertet werden kann. Das Bündeln verschiedener Kompetenzen innerhalb einer Behörde ist ein Ansatz, der nicht nur in der Polizei von Nutzen sein kann.

2.4. BULGARIEN

2.4.1 EINLEITUNG

Die südosteuropäische parlamentarische Republik Bulgarien hat eine Fläche von rund 110.994 km² und eine Bevölkerung von etwa 7,3 Millionen Einwohnern. Mit einem BIP von knapp 41 Mrd. € belegt das Land den 73. Rang im weltweiten Vergleich.¹⁴⁸ Im *Human Development Index* befindet sich Bulgarien auf Augenhöhe mit den meisten seiner direkten Nachbarstaaten auf Platz 57.¹⁴⁹

Damit gehört es zu den kleineren und wirtschaftsschwächeren Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, der es im Zuge der Erweiterung 2007 beitrug.

2.4.2. KORRUPTION

Korruption war und ist ein großes Problem in Bulgarien, das insbesondere seit den späten 1990 Jahren in den Mittelpunkt der politischen und öffentlichen Aufmerksamkeit rückte und seitdem kontinuierlich einen Schwerpunkt der Regierungsarbeit bildet.

Trotz dieser Bemühungen und des signifikanten innen- und außenpolitischen Drucks auf die Regierung zur Lösung des Korruptionsproblems, zeichnet sich eher ein leicht negativer Trend ab. Dies verwundert umso mehr, als dass insbesondere seit dem EU-Beitritt einige wichtige Antikorruptionsmaßnahmen umgesetzt werden konnten.¹⁵⁰

Dennoch verdeutlicht auch der *Corruption Perceptions Index 2012* von *Transparency International* diese Entwicklung, in dem Bulgarien im Vergleich zu den sonstigen EU-Mitgliedsstaaten mit 41 Punkten auf dem vorletzten Platz (75. Platz weltweit) liegt.¹⁵¹

Ein ähnliches Bild zeichnete sich im EU-Korruptionsbarometer, wonach 95% aller Befragten Korruption als ein großes Problem in ihrem Land ansahen.¹⁵² Betroffen davon seien insbesondere die Justiz, aber auch der Zoll und die Polizei.¹⁵³

Nach offiziellen Angaben treten hohe Belastungen im Bereich der Verwaltung von öffentlichen Ressourcen auf: sowohl die Vergabe von EU-Fördergeldern, als auch das Bauwesen sowie öffentlich-rechtliche Verträge seien stark von Korruption betroffen.¹⁵⁴

¹⁴⁸ International Monetary Fund, *World Economic Outlook Database* (Stand: April 2013); abrufbar unter: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/weodata/index.aspx> (abgerufen am 19.07.2013)

¹⁴⁹ United Nations Development Programme, *Human Development Index*; abrufbar unter: <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/BGR.html> (abgerufen am 19.07.2013).

¹⁵⁰ Transparency International Bulgaria, *National Integrity System Assessment Bulgaria, 2011*, S.6; abrufbar unter: http://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/bulgaria_2011 (abgerufen am 19.07.2013).

¹⁵¹ 75. Platz weltweit, vgl. Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2012*; abrufbar unter: <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/> (abgerufen am 19.07.2013).

¹⁵² Eurobarometer, *Special Eurobarometer 374 "Corruption" 2012*, S.12; abrufbar unter: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf (abgerufen am 19.07.2013).

¹⁵³ a.a.O., S. 43.

¹⁵⁴ *Answers to the Questionnaire Bulgaria*, S. 1f.

Insbesondere Bestechung ist ein Alltagsphänomen. 25% der Befragten sagten aus, in den letzten 12 Monaten zur Zahlung von Bestechungsgeldern aufgefordert worden zu sein.¹⁵⁵ Verantwortlich für das hohe Korruptionsniveau wurden sowohl schlechte sozio-ökonomische Bedingungen als auch eine unzureichende Bestrafung gemacht.¹⁵⁶

Eine Studie von *Transparency International* sieht die Gründe für die weitverbreitete Korruption darüber hinaus in den Eigenarten der bulgarischen Antikorruptionsstrategie. Auffällig sei die Diskrepanz zwischen den rechtlichen Rahmenbedingungen auf der einen und der tatsächlichen Praxis und den Ergebnissen auf der anderen Seite. Diese ergibt sich daraus, dass einige Institutionen zwar formell unabhängig seien, der Verdacht jedoch sehr nahe liegt, dass sie dennoch unter starken externen Einflüssen stehen.¹⁵⁷

Der enorme oppositionelle und öffentliche Erfolgsdruck auf die Regierung hat zu einer Verabschiedung vielfältiger, häufig kurzfristiger Antikorruptionsmaßnahmen geführt.¹⁵⁸ Dadurch entstehen Behörden mit überlappenden Kompetenzen, fehlenden Ressourcen und mangelhafter Koordination, die – obschon ursprünglich für den Korruptionskampf vorgesehen – teilweise gänzlich andere Aufgaben wahrnehmen. Folglich kann das dringend benötigte Vertrauen der Bevölkerung nur schwerlich wieder gewonnen werden.¹⁵⁹

Wegen der hohen Korruptionsbelastung wurde Bulgariens EU-Beitritt (vergleichbar mit Rumänien) unter den Vorbehalt einer Zusammenarbeit und Überprüfung in den Bereichen Justizreform und Bekämpfung der Korruption, sowie des organisierten Verbrechens gestellt. Aufgrund von Zweifeln, ob die in diesem Rahmen vorgegebenen Kriterien (insbesondere im Bereich der Korruptionsbekämpfung) eingehalten wurden, verschob sich auch der ursprünglich für 2011 angestrebte Beitritt zum Schengener Abkommen, so dass eine erneute Entscheidung über die Aufnahme erst im Jahr 2013 erfolgt.¹⁶⁰

Bemerkenswert ist, dass die bulgarische Bevölkerung dennoch die Rolle der EU im Antikorruptionskampf weltweit am positivsten beurteilt.¹⁶¹

2.4.3. KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG IN BULGARIEN

Seit den 1990 Jahren unternimmt Bulgarien verstärkte Bemühungen im Antikorruptionskampf, die seit dem EU-Beitritt 2007 stark von den Vorgaben der EU-Kommission geprägt und weiterentwickelt wurden. Insbesondere die Unabhängigkeit und Rechenschaftspflicht des Justizwesens, seine Transparenz und Leistungsfähigkeit sowie die klare Normierung der Kompetenzen zur Bekämpfung der Korruption auf hoher Ebene und im öffentlichen Sektor wurden als Vorgaben aufgeführt, um den Aspekt der Rechtsstaatlichkeit in Bulgarien zu stärken.¹⁶²

Um diese Ziele zu erreichen, wurden zahlreiche Antikorruptionsstrategien unter Einbeziehung verschiedener staatlicher Institutionen entworfen und umgesetzt. Koordiniert werden die Antikorruptionsansätze dabei von der *Commission for the Prevention and Countering of Corruption (CPCC)*, die jährliche Fortschrittsberichte verfasst. Obwohl es

¹⁵⁵ EU-Schnitt nur 8%, Siehe Fußnote 152., S. 61;

¹⁵⁶ a.a.O., S. 66f.

¹⁵⁷ Siehe Fußnote 150, S. 6.

¹⁵⁸ Die Kurzfristigkeit der Maßnahmen wird bspw. daran deutlich, dass gerichtliche Verfahren zu Korruptionsfällen zwar 2009/ 2010 zunahmen, 2011 jedoch wieder signifikant zurückgingen. S. Zwischenbericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Fortschritte Bulgariens im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, KOM(2012) 411 endgültig vom 18.7.2012, S. 18; abrufbar unter: http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_411_de.pdf (abgerufen am 19.07.2013).

¹⁵⁹ a.a.O., S. 7.

¹⁶⁰ <http://www.adz.ro/artikel/artikel/schengen-beitritt-soll-auf-maerz-verschoben-werden/> (abgerufen am 19.07.2013).

¹⁶¹ Siehe Fußnote 152, S. 9.

¹⁶² Vorgaben durch das Kooperations- und Kontrollverfahren welches auf der Entscheidung der Kommission 2006/929/EG beruht (13.12.2006). Die Einrichtung des Verfahrens konzentrierte sich auf die Zusammenarbeit und Überprüfung der Fortschritte Bulgariens bei der Erfüllung bestimmter Vorgaben in den Bereichen Justizreform und Bekämpfung der Korruption und des organisierten Verbrechens. S. Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Bulgariens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, COM(2012) 411 final, S. 2.

wenig verlässliche Daten über den Erfolg der Anstrengungen gibt, wurden sie von der EU-Kommission positiv herausgestellt.¹⁶³

Auf internationaler Ebene ist Bulgarien den wichtigen Antikorruptionsabkommen beigetreten. Hierzu gehören die *Council of Europe Civil Law Convention on Corruption* (ratifiziert im Juni 2000); die *Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption* (ratifiziert im November 2001); die *UN Convention against Corruption* (ratifiziert im September 2006) und die *UN Convention against Transnational Organized Crime* (ratifiziert im Dezember 2001).

Tragende Säulen der aktuellen Strategie sind ein ausgebautes *Corruption Risk Assessment System*, der Ausbau von internen Kontrollmechanismen und lokalen Antikorruptionsräten mit präventiven und repressiven Aufgaben.¹⁶⁴

Im Folgenden soll ein Konzept vorgestellt werden, das als Lösung für die Probleme unter Einbeziehung der Kommissionsvorgaben entwickelt wurde. Dieses Konzept basiert auf dem Ergebnis einer Ursachenanalyse, welche die aktuellen Rahmenbedingungen Bulgariens einbezog. Die zum Einsatz kommenden Methoden und Techniken wurden entweder neu entwickelt oder speziell angepasst. Dies soll verhindern, dass erneut Antikorruptionsmaßnahmen ergriffen werden, die am Ziel vorbeischießen und somit nicht nur ineffektiv sondern auch unwirtschaftlich sind.

2.4.3.1. BORKOR

2.4.3.1.1. Hintergrundinformation

BORKOR ist ein komplexes kybernetisches Modell der zentralen Planung und Entwicklung für eine methodische und effiziente Umsetzung der Strategie der Regierung zur Vorbeugung und Unterdrückung der Korruption und des organisierten Verbrechens. Es ist als System koordinierter Maßnahmen gegen Korruption konzipiert und beruht auf einem holistischen Ansatz, der rechtliche, organisatorische und verfahrenstechnische Aspekte umfasst. Um dieses Ziel zu erreichen werden sämtliche Aktivitäten entsprechend dem Standards der Regierung der Bundesrepublik Deutschland für die Umsetzung von Projekten (V-Modell XT) implementiert.

Das V-Modell XT ist ein Standard für Projekt- und Qualitätsmanagement. Komplexe Aufgaben oder Problemen können durch das Modell mit einer Projekt- oder Matrixorganisation gelöst werden. Der Standard ist extrem flexibel und kann an jeden Projektgegenstand angepasst werden. Daher wurde auch für das BORKOR Prinzip eine spezielle Version des V-Modell XT entwickelt - V-Modell XT BORKOR. In Deutschland ist die Verwendung des Standards für alle Bundesbehörden verpflichtend, wenn komplexe Aufgaben bewältigt werden müssen.

Die vorgelegte Studie bezieht sich, wie bereits der Titel verdeutlicht, grundsätzlich auf konkrete Antikorruptionsmaßnahmen einzelner Länder in der Donauregion. Das *BORKOR* Modell kann jedoch nicht als eine „Maßnahme“ bezeichnet werden, die sich dadurch auszeichnet, mittels einer Handlung oder Regelung etwas Bestimmtes erreicht werden soll. Wie bereits der Begriff „Modell“ besagt, handelt es sich bei *BORKOR* um ein Strategiekonzept, das generell zur Bekämpfung und Prävention der Korruption und der Organisierten Kriminalität auf allen Ebenen herangezogen wird.

Die Berücksichtigung des *BORKOR* Modells in der vorliegenden Studie trotz seines fehlenden Maßnahmencharakters beruht auf der Zielsetzung der Studie. Das *BORKOR* Modell ist gegenwärtig zentraler Ansatzpunkt der Korruptionsbekämpfung und Prävention in Bulgarien und daher für die Studie von Interesse. Die Bedeutung des Modells für die Nachbarstaaten liegt in seiner universellen Anwendbarkeit. Mit leichten Abänderungen ist es möglich, die Struktur des Modells in jedem Staat anzuwenden.

Mangels konkreter, bereits umgesetzter Maßnahmen, die auf der Analyse des *BORKOR* Systems basieren, beschränkt sich die Studie darauf, die Funktionsweise des Modells darzustellen. Die Beschreibung konzentriert sich auf zentrale

¹⁶³ Vgl zu beidem: Commission Staff Working Document Bulgaria: Technical Report Accompanying the document Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification mechanism, (SWD/2012/0232) final vom 18.7.2012, S. 22; abrufbar unter: http://ec.europa.eu/cvm/docs/swd_2012_232_en.pdf (abgerufen am 19.07.2013).

¹⁶⁴ a.a.O., S. 22f.

Aspekte, da eine umfassende Analyse und Darstellung den Umfang der Studie sprengen würde.¹⁶⁵ Die Entwicklung des Modells ist inzwischen in seinem vierten Jahr. Während bereits vorbereitende Schritte für die Implementierung erster Maßnahmen laufen, dauert der vollständige Abschluss der Aufbauphase mindestens noch bis Ende des Jahres 2013.

2.4.3.1.2. Einleitung

BORba KORuptia – bedeutet soviel wie „Bekämpfung der Korruption“ und dient durch die Zusammensetzung der Anfangsbuchstaben als Namensgeber für das Modell.¹⁶⁶ Während der Begriff *BORKOR* für das Modell als solches und die dahinterstehende Struktur steht, ist das *ZPBKOK* das „Zentrum für die Prävention und Bekämpfung von Korruption und organisiertem Verbrechen“, welches mit der Umsetzung und Realisierung von *BORKOR* betraut wurde.¹⁶⁷ Rechtsgrundlage für die Schaffung des *ZPBKOK* und die Umsetzung der nationalen Antikorruptionsstrategie mittels *BORKOR* ist ein Beschluss des Ministerrates im Jahre 2009.¹⁶⁸

Geprägt wird die Arbeit des *ZPBKOK* durch den Leitgedanken, nicht operativ tätig zu werden, sondern rein präventiv zu agieren. Während die meisten Antikorruptionsbehörden mit operativen Kompetenzen betraut sind, hat sich das *ZPBKOK* zum Ziel gesetzt, flächendeckende, messbar effektive und nachhaltig wirkende Präventionsmaßnahmen zu entwickeln.¹⁶⁹ Versucht man die Idee des Modells bündig zusammenzufassen geht es darum, anhand von umfassenden Analysen Schwachstellen zu identifizieren, die Einfallstore für Korruption darstellen. Das Aufdecken der Schwachstellen ermöglicht es, gezielt Lösungsmethoden zu entwickeln, die nach einer Testphase auf nationaler Ebene implementiert werden können. Primärer Ansatzpunkt sind Schwachstellen, die es korrupten Akteuren ermöglichen die Funktion der Staatsgewalten zu untergraben und große Schäden anzurichten.

Die rein präventive Herangehensweise soll zumindest in gewisser Weise auch einer Politisierung des, mittels des *BORKOR* Modells entwickelten, Systems der Korruptionsbekämpfung entgegenwirken. Da das *ZPBKOK* keine ermittlungsrelevanten Hinweise auf Korruption bearbeitet, noch auf klassifizierte, nicht verifizierte oder personenbezogene Daten im Rahmen der Analyse zurück greift,¹⁷⁰ kann unter anderem verhindert werden, dass die Korruptionsbekämpfung als politisches Druckmittel genutzt wird, um unliebsame Gegner durch den Vorwurf der Korruption auszuschalten. Ein repressiver Eingriff in das politische Geschehen durch die Festnahme korrupt agierender Politiker wurde bewusst abgelehnt.

Jede der vier Phasen stützt sich auf den mittels des *V Modells XT* festgelegten Standard, ein international anerkannter Entwicklungsstandard für IT-Systeme.¹⁷¹ Der Standard des *V Modells XT* wurde speziell für das *BORKOR* Modell angepasst¹⁷² und dient der Steuerung und Koordinierung aller Arbeitsprozesse indem alle Projektprozesse reglementiert und beschrieben werden.

Die aktive Einbeziehung aller Beteiligten, sowohl auf staatlicher als auch auf nicht-staatlicher Ebene, deren Zuständigkeiten berührt werden, die zur Umsetzung beitragen oder nur ein Interesse an dem Erfolg des Projektes haben, soll zu einer breiten Akzeptanz des Ansatz sowohl auf Seiten der Regierung, Ministerien und Behörden als

¹⁶⁵ Bei weiterem Interesse an dem Modell gibt es jedoch ausführliche Informationen, die im Zentrum für die Bekämpfung und Prävention der Korruption in Bulgarien angefragt werden können.

¹⁶⁶ Die folgenden Informationen zu *BORKOR* und dem *ZPBKOK* wurden vor allem aus dem Bericht -*BORKOR*, Fachkonzept zur Prävention und Bekämpfung der Korruption und Organisierten Kriminalität in Bulgarien, Fachkonzept 3 „Realisierung“ – (Version 1.1.), 01.04.2012, R. Schlotterer/ Innenministerium, übernommen (im Folgenden: Fachkonzept 3). Weitere Hinweise ergaben sich aus einem umfassenden Interview mit Herr R. Schlotterer, der das *BORKOR* Konzept in Zusammenarbeit mit dem Team des *ZPBKOK* entwickelt hat und dem ausgefüllten Fragebogen.

¹⁶⁷ Answers to the Questionnaire Bulgaria, S. 2.

¹⁶⁸ 27.07.2010 – Erlass Nr. 158 des Ministerrates bestätigt die Errichtung des Zentrums als eigenständige Struktur beim Ministerrat. S.: <http://borkor.government.bg/de/page/20> (abgerufen am 19.07.2013).

¹⁶⁹ <http://borkor.government.bg/de/page/11> (abgerufen am 19.07.2013).

¹⁷⁰ Erster Bericht des *ZPBKOK* zum Projekt „Lösungsmodell Vergabe öffentlicher Aufträge“, Kurzfassung V 1.52, 29.01.2013, R. Schlotterer, S. 8.

¹⁷¹ Dieser wurde in Deutschland entwickelt und ist für die Umsetzung komplexer Projekte auf Regierungsebene verpflichtend. Vgl.: <http://www.v-modell.iabg.de> (abgerufen am 19.07.2013).

¹⁷² Daher der Name „V Modell XT *BORKOR*“.

auch auf Seiten der Bevölkerung führen.¹⁷³ Neben nationalen Projektpartnern werden auch ausländische Institutionen bestimmter Partnerländer, Auslandsvertretungen und Internationale Organisationen zur Mitarbeit ermutigt.

2.4.3.1.3. Projektkonzeption mittels des BORKOR Modells

2.4.3.1.3.1. Ablauf der Projektkonzeptionsphase

Die Projektkonzeption mittels des *BORKOR* Modells läuft in vier Phasen ab, welche zu Anfang von einem Input und zu Ende von einem Output umrahmt werden.¹⁷⁴ Während sich die erste Stufe mit der Initiierung befasst, geht es in Stufe zwei zur Planung. Die beiden letzten Schritte werden durch „Produktion“ und „Fertigstellung“ beschrieben. Vorläufer für den Beginn der Initiierungsphase ist der notwendige Input. Dieser erfolgt in erster Linie durch die bereits mehrfach erwähnte nationale Antikorruptionsstrategie, welche die Rahmenbedingungen für die Umsetzung des *BORKOR* Modells liefert. Zusätzlich werden Informationen basierend auf Medienberichten, Hinweisen, Erkenntnissen verschiedener staatlicher und nicht-staatlicher Institutionen, Fall-, und Risikoanalysen und der Evaluation bereits implementierter Maßnahmen herangezogen. Die Zuordnung jeder Information mittels eines speziell entwickelten Index ermöglicht es im Rahmen von Analysen die Informationen zielgerichtet zu verwenden und zuzuordnen.

Mittels der softwaregestützten präzisen Projektplanung und einem darauf abgestimmten Berichtswesen ist es möglich, alle Aktivitäten logisch und zeitlich aufeinander abzustimmen. Hunderte gleichzeitig ablaufender Aktivitäten werden kontrolliert, gesteuert und in Bezug zueinander gesetzt.

Abweichung der Praxis von dem geplanten Arbeitsablauf führen zwangsläufig zu Warnmeldungen der Systeme und ermöglichen gezielte Korrekturen des Projektplanes. Risiken können auf diese Art und Weise frühzeitig erkannt und bei der weiteren Vorgehensweise berücksichtigt werden.

Keiner der Schritte der Projektanalyse beeinträchtigt die Zuständigkeiten und Kompetenzen der jeweiligen Ministerien. Dies ergibt sich daraus, dass die Mitarbeiter des *ZPBKOK* nicht zur Ausführung hoheitlicher Maßnahmen befugt sind. Neben der Identifikation der Schwachstellen und Erarbeitung konkreter Lösungen ist die Mobilisierung und Koordination der Akteure Aufgabe des Zentrums.

2.4.3.1.3.2. Schwachstellenanalyse

Das Aufdecken von Schwachstellen ist zentraler Aspekt des *BORKOR* Modells.¹⁷⁵ Je nach Zielsetzung werden unterschiedliche Analysemethoden herangezogen.¹⁷⁶ Es werden drei Arten von Schwachstellen unterschieden, die im Folgenden kurz dargestellt werden.

Im Rahmen der Analyse aufgabenbezogener Schwachstellen werden alle Tätigkeitsbereiche untersucht, die für den jeweiligen Schwerpunkt von Relevanz sind. Dies umfasst die Betrachtung administrativer Handlungsabläufe, sowie rechtlicher und organisatorischer Bedingungen. Im Vergleich von Ländern mit deutlich unterschiedlichen Rahmenbedingungen zeigt sich, dass aufgabenbezogene Schwachstellen in korruptionsbelasteten Ländern trotz der Vergleichbarkeit der Handlungs- und Entscheidungsprozesse ungleich häufiger auftreten. Gewollt oder ungewollt kommen zahlreiche oft unnötige Kontroll-, Bescheinigungs-, und Genehmigungsaufgaben oder Bedingungen vor. Je höher sich der administrative Aufwand für den Bürger darstellt, desto höher sind die Einfallstore für korrupt agierende Beamte. Dieser Gedanke ist übertragbar; die Komplexität und Unüberschaubarkeit eines Systems ermöglicht es den Tätern ihre Macht zu missbrauchen, da Kontrollprozesse schwierig zu gestalten sind und selten alle Handlungen abdecken.

Systembezogene Schwachstellen finden sich in dem für bestimmte Aufgaben vorgesehenen System selbst wieder. Im Gegensatz zu aufgabenbezogenen Schwachstellen sind systembezogene Schwachstellen schwieriger aufzudecken.

¹⁷³ a.a.O., S. 1.

¹⁷⁴ Für eine detaillierte Beschreibung der Projektkonzeption s. Fachkonzept 3, S. 4.

¹⁷⁵ Die ausführliche Beschreibung der Schwachstellenanalyse kann in dem Fachkonzept 3 auf S.25ff. nachgelesen werden.

¹⁷⁶ Es werden die Rechtsanalyse, die Organisationsanalyse, die Prozessanalyse, die Schwachstellenanalyse, die Risikoanalyse „B“, sowie die Fallanalyse herangezogen um Schwachstellen aufzudecken. Für eine genaue Beschreibung der einzelnen Analysen s. Fachkonzept 3, S. 28ff.

Während die Analyse der aufgabenbezogenen Schwachstellen die Tätigkeitsbereiche umfasst, bei denen sich bereits aus der Natur des Handlungsgegenstandes aus Tätersicht Gelegenheit und Vorteil ergeben, bedarf es zur Aufdeckung systembezogener Schwachstellen neben der tiefgehenden fachbezogenen Kenntnis der rechtlichen, organisatorischen und administrativen Gegebenheiten und Prozessen auch des Wissens über Werkzeuge zur Prävention und Bekämpfung der Korruption.¹⁷⁷

Die dritte Kategorie potentieller Schwachstellen ergibt sich aus der Betrachtung von technischen und organisatorischen Verfahren bei der Personenauswahl und Besetzung von Positionen. Alle wirksamen Maßnahmen im Bereich der personenbezogenen Schwachstellen zielen darauf ab, korruptionsgefährdete Positionen mit möglichst integren Personen zu besetzen.

2.4.3.1.3.3. Interventionssystem als Ergebnis des Prozesses der Projektkonzeption

Resultat des Prozesses der Projektkonzeption stellt ein fertig entwickeltes Interventionssystem dar, das ein möglichst lückenloses System zur Vermeidung, Aufdeckung und Bekämpfung der Korruption in Schwerpunktbereichen beschreibt. Das Interventionssystem kann als Output Präventionsmaßnahmen, Vorlagen für Gesetze/Dekrete und Anordnungen, technische Lösungen, Ermittlungsmethoden, Konzeptstrategien und Standards für Analysen/ Evaluation und Revision von Verwaltungsprozessen enthalten.¹⁷⁸ Ein fertiges Interventionssystem besteht nicht aus einer einzelnen, für richtig zu erachtenden Lösung, sondern aus der Summe aller in Betracht kommenden Maßnahmen oder Maßnahmensystemen. Die Einzelmaßnahmen innerhalb des geschlossenen Systems sind aufeinander abgestimmt und ergänzen bzw. verstärken sich gegenseitig.¹⁷⁹ Die Bevorzugung einer ganzheitlichen Lösung unterscheidet das *BORKOR* Modell von den meisten der gegenwärtigen Ansätze der Antikorruptionsarbeit, die sich in den meisten Fällen auf einen speziellen Sektor und eine spezifische Maßnahmen beschränken.

Die jeweils entwickelten Maßnahmen werden in spezieller Weise dokumentiert, visualisiert und gekennzeichnet. Dies ermöglicht es, dass bereits entwickelte Maßnahmen Bestandteil einer Sammlung an Lösungsmodulen werden können, die zur Lösung anderer, ähnlich gelagerter Aufgaben dient. So entsteht eine Plattform professionell erarbeiteter, aufeinander abgestimmter, vielseitig einsetzbarer Lösungen – unabhängig von bestehenden Zuständigkeits- und Fachbereichen. Die somit gewährleistete Fortschreibung der erzielten Ergebnisse auf Grundlage der gewonnen Erkenntnisse und bereits entwickelter Lösungen erzielt eine Dynamik, die es im Laufe der Zeit ermöglicht, in immer kürzeren Zeitabständen geeignete Maßnahmen zu entwickeln, das Interventionssystem zu vervollständigen und bei Bedarf zu aktualisieren.

Letztlich liegt es in der Entscheidungsmacht des Ministerrates (Exekutive), inwiefern Lösungen umgesetzt werden. Da der Erfolg der Maßnahmen zu einem wesentlichen Teil von der Realisierung, der Überwachung und der Qualität der Evaluationsmaßnahmen abhängt, übernimmt *ZPBKOK*, sofern der Umsetzung des Interventionsmodells zugestimmt wurde, auch die Erstellung eines Implementierungsplans und der Kontrollprozeduren. Die vor Ort für die Implementierung Verantwortlichen werden teilweise bereits an der Entwicklung der Maßnahmen beteiligt und entsprechend ihrer Aufgaben durch das *ZPBKOK* geschult. Dies ermöglicht eine bessere Identifizierung mit dem später anzuwendenden System.

2.4.3.1.4. Projektmitarbeiter

Die Projektmitarbeiter des *ZPBKOK* sind vorrangig solche Personen, die bereits in staatlichen Strukturen arbeiten; in vielen Fällen im Bereich der öffentlichen Verwaltung.¹⁸⁰ Wichtig ist jedoch, Fachkompetenzen aus allen Bereichen einzugliedern. Sowohl Juristen, als auch Ermittler, Verwaltungsfachleute, Experten aus unterschiedlichen Ministerien und ausgesuchten Spezialbereichen werden ausgewählt. Während manche der Mitarbeiter direkt bei dem *ZPBKOK* angestellt sind, existiert vor allem im Bereich der Analysten die Praxis, dass eine Behörde dem Zentrum Mitarbeiter für einen zeitlich abgesteckten Rahmen zur Verfügung stellt. Die Dauer des Zeitraumes ist gesetzlich geregelt.

¹⁷⁷ Fachkonzept 3, S. 21,24.

¹⁷⁸ Vgl. Fachkonzepte 3, Grafik, S. 4.

¹⁷⁹ Erster Bericht des *ZPBKOK* zum Projekt „Lösungsmodell Vergabe öffentlicher Aufträge“, Kurzfassung V 1.52, R.Schlotterer, 29.01.2013, S.1,6.

¹⁸⁰ Die dargestellten Informationen bzgl. der Projektmitarbeiter konnten vor allem durch Gespräche mit den Mitarbeitern des *ZPBKOK* vor Ort gewonnen werden.

Jeder Projektmitarbeiter, der im Bereich der Analyse eingesetzt wird durchläuft eine spezielle und ausführliche Schulung,¹⁸¹ die Voraussetzung für die kompetente Anwendung des Standards und die Bedienung der Software ist. Die Mitarbeiter erlernen die konsequente und systematische Anwendung speziell zur Prävention und Bekämpfung der Korruption entwickelter Analysemethoden und die Verbindung dieser mit Entwicklungsprozessen. Bedeutend ist der Bewusstseinswandel, der sich innerhalb der Schulungsphase bei den Mitarbeitern zeigt. Während Mitarbeiter staatlicher Behörden grundsätzlich streng darauf gepolt sind, sich an der existierenden Rechts- und Gesetzeslage zu orientieren, findet ein Prozess des Umdenkens statt. Die Projektmitarbeiter lernen, Gesetze kritisch zu hinterfragen, wenn diese Einfallstore für korrupte Täter bieten. Die Arbeit des ZPBKOK wird durch die Beratung ausländischer Experten unterstützt.

2.4.3.2. Entwicklung des Lösungsmodells für die Vergabe öffentlicher Aufträge

Trotz der fehlenden Fertigstellung der für die Inbetriebnahme des BORKOR Modells notwendigen Strukturen wurde im Jahre 2012 bereits ein Lösungsmodell für die Vergabe öffentlicher Aufträge entwickelt.¹⁸² Die Leitung des ZPBKOK wurde am 21.02.2012 vom Konsultativen Rat¹⁸³ mit der Erarbeitung des Modells betraut. Insbesondere aufgrund des großen Finanzvolumens und Aussagen des Rechnungshofes, dass bis zu 69% der Auftragsvergaben mit Fehlern oder Schwachstellen belastet waren, scheint dies ein geeignetes Feld für einen „Testlauf“ des BORKOR-Systems. Neben einem geschätzten Korruptionsrisiko von 20% wurden zudem erheblich zu hohe Verwaltungskosten festgestellt.¹⁸⁴

Das Lösungsmodell basiert auf dem Vorschlag der Implementierung eines E-Vergabe Verfahrens, das sowohl effizienter als auch korruptionshindernder sein soll. Die einschlägigen EU-Vorgaben sollen nicht nur berücksichtigen, sondern an vielen Stellen übertroffen werden.

Das Lösungsmodell besteht aus 4 Säulen.¹⁸⁵

Zunächst gibt es sechs Plattformen, die miteinander verbunden sind und alle Phasen des Verfahrens sowohl vor als auch nach der Vergabe erfassen. Die erste hiervon ist die „e-registry“, in der alle Daten und Dokumente in den Vergabephasen vor dem Zuschlag erfasst werden. Speziell für offene Vergabeverfahren im Dienstleistungs- und Fachberatungsbereich gibt es die „e-Auktion“ Plattform, um elektronische Auktionen durchzuführen und alle benötigten Informationen zur Verfügung zu stellen. Diese eignet sich insbesondere, wenn die gewünschte Leistung einem Standard unterliegt und exakt beschrieben werden kann, jedoch starke Preisschwankungen auftreten. Alternativ kann sie benutzt werden, wenn eine Behörde selbst etwas anbieten und versteigern will. In einem sogenannten „e-Katalog“ werden unter Beachtung der Grundprinzipien des Europäischen Vergaberechts Produkte für die öffentliche Beschaffung angeboten und erworben. Das „e-tendering“ ist als Vergabeplattform für Beschaffungsvorgänge gedacht, die aufgrund der Komplexität oder des Kommunikationsbedarf nicht auf den anderen Plattformen abgewickelt werden können. Von besonderer Bedeutung sind jedoch die beiden letzten Plattformen: „e-monitoring“ und „e-audit.“ Die erste bietet online Zugang zu allen Verträgen, Annexen und Verhandlungsprotokollen, welche von staatlichen Strukturen abgeschlossen wurden und soll der Kontrolle und Überwachung und Analyse auch nach der Vergabe dienen.

Der Zugang zur „e-audit“ Plattform steht ausschließlich Rechnungsprüfungs- oder Revisionsinstanzen zur Verfügung. Sie umfasst die Daten aller anderen Plattformen für analytische Zwecke. Daher ist insbesondere diese Plattform auch für das ZPBKOK von großer Bedeutung und stellt einen integralen Bestandteil für die kontinuierliche Weiterentwicklung unter dem BORKOR-System dar.

Um eine effektive Aufdeckung von Korruption zu ermöglichen, werden zur Analyse nicht nur die Vergabedaten einbezogen, sondern vielmehr auch die zusätzlichen Dokumente und Daten, die in einem sachlichen und wirtschaftlichen Zusammenhang stehen, jedoch nicht vom Vergaberecht umfasst sind. Eine weitere Säule bildet die

¹⁸¹ Bereits die Basisschulung ist auf einen Zeitraum von 16 Wochen angesetzt.

¹⁸² Die Beschreibung des Lösungsmodells wurde aus: Erster Bericht des ZPBKOK zum Projekt „Lösungsmodell Vergabe öffentlicher Aufträge“ entnommen. Kurzfassung V 1.52, R.Schlotterer, 29.01.2013.

¹⁸³ Der Konsultative Rat leitet methodisch die Tätigkeit des Zentrums. Vorsitzender des Konsultativen Rats ist der Vizepremierminister und Innenminister, Tsvetan Tsvetanov. S. <http://borkor.government.bg/de/page/24> (abgerufen am 19.07.2013).

¹⁸⁴ a.a.O., S. 6.

¹⁸⁵ a.a.O., S. 10ff.

aktive Einbeziehung von Kontroll- und Aufsichtsorganen in den Audit- und Monitoringprozessen.

Ergänzt wird das Konzept von Maßnahmen, die bereits vor der eigentlichen technischen Lösung stehen. Wichtig ist hierbei die dem Vergabeverfahren vorgelagerte Präqualifizierung der Unternehmen durch unabhängige private und fachlich kompetente Stellen. Hierunter versteht man die auftragsunabhängige Prüfung der branchenüblichen Eignungsnachweise nach bedarfsgerechten, standardisierten Kriterien. Folge ist eine Entlastung der Verwaltung, da Unternehmen nur einmal gerankt werden müssen, um dann dauerhaft in einem „e-registry“ verfügbar zu sein. Hiervon profitieren insbesondere auch die zentralen Vergabestellen, die eine erhebliche Verfahrensbeschleunigung und somit eine geringere Korruptionsanfälligkeit ermöglichen.

2.4.4. BEWERTUNG

Mangels bereits vollständig entwickelter Ergebnisse ist es schwierig, den Erfolg des Modells zu bewerten. Auch die entwickelten Plattformen zur Vergabe öffentlicher Aufträge existieren bisher nur in Form eines Lösungsvorschlags. Zwar werden vorbereitende Maßnahmen, wie beispielsweise die Etablierung der Präqualifizierungsstellen inzwischen umgesetzt, messbare Ergebnisse liegen jedoch noch nicht vor.

Wie im Rahmen der Darstellung des Modells ersichtlich wurde, handelt es sich um ein System, dessen Arbeitsabläufe genau aufeinander abgestimmt sind, strengen Kontrollen unterliegen und sich immer an etablierten Standards messen lassen können müssen. Bereits die Tatsache, dass die Entwicklung des *BORKOR* Systems einen Zeitraum von vier Jahren in Anspruch genommen hat, spricht für die Komplexität des Modells. Trotz der Komplexität vermag der Leitgedanke der präventiven Herangehensweise zu überzeugen. Ein repressives Vorgehen könnte leicht auf eine breite Abwehr der Politik stoßen, da Einzelpersonen strafrechtliche Verfolgung befürchten müssten und die Glaubwürdigkeit der Maßnahmen nur dann gewahrt wäre, wenn auch auf höchster politischer Ebene Korruptionsfälle aufgedeckt und sanktioniert werden. Dies ist in einem Land in dem die staatlichen Strukturen, insbesondere die Justiz, mit Korruption zu kämpfen haben, sehr schwierig. Die Absicherung der notwendigen politischen Unterstützung, die für die Umsetzung der Maßnahmen unabdingbar ist, kann daher mittels eines präventives Vorgehens leichter erreicht werden.

Mittels der Entwicklung einer Korruptionsformel ist es den Mitarbeitern des *ZPBKOK* möglich, die Zusammenhänge der Faktoren zu analysieren, die das Täterverhalten beeinflussen. Die Entwicklung der Interventionssysteme zielt primär auf die Veränderung der Faktoren ab, die eine direkte Wirkung auf den Täter haben (*CTi – Corruption Term Index*). Ihr Zusammenwirken wird in folgender Formel ausgedrückt:¹⁸⁶

$$CTi = \frac{O * B}{R1 * R2} * I$$

O = Gelegenheit¹⁸⁷

B = Vorteil

I = Integrität

R1 = Risiko der Aufdeckung

R2 = Risiko der Konsequenzen

¹⁸⁶ Erster Bericht des *ZPBKOK* zum Projekt „Lösungsmodell Vergabe öffentlicher Aufträge“, Kurzfassung V 1.52, R.Schlotterer, 29.01.2013, S. 3.

¹⁸⁷ Wie die Messung der einzelnen Faktoren ermöglicht wird und in welchem Verhältnis diese zueinander stehen kann an dieser Stelle nicht weiter erklärt werden. Das *ZBKOK* hat sich mit diesen Fragen im Rahmen der Entwicklung der Formel jedoch auseinandergesetzt und speziell zu diesen Fragen ein Informationsblatt zusammengestellt, welches bei weiterem Interesse angefordert werden kann. S. *BORKOR* Fachkonzept 3, Anlage 2.2. Ein guter Überblick kann auch anhand der Informationen in: *BORKOR* Fachkonzept zur Prävention und Bekämpfung der Korruption und Organisierten Kriminalität in Bulgarien, Fachkonzept 1 „Informationen“ (07.11.2011), R. Schlotterer, S.40ff. gewonnen werden.

Das Besondere an der Analyse direkt täterbezogener Faktoren ist, dass sich diese auf universeller Ebene nicht unterscheiden und somit die breite Anwendbarkeit des Systems ermöglichen.¹⁸⁸ Inwiefern dies tatsächlich realisiert werden kann, bleibt jedoch abzuwarten.

Ein durchaus vielversprechender Aspekt ist die Entwicklung der Interventionsmodelle, die mehrere Maßnahmen erfassen. Die tiefgehende Analyse der Schwachstellen ermöglicht es nicht nur, die direkt verknüpften Strukturen und Institutionen herauszuarbeiten, sondern auch auf indirekt beeinflussende Faktoren zu agieren, die in den meisten Fällen unbeachtet bleiben. Die Entwicklung eines umfassenden Ansatzes ist auf langfristige Sicht sicherlich erfolgversprechender als gezielte Maßnahmen, die sich nur auf die Analyse der Schwachstellen innerhalb der betroffenen Institution beschränken.

Aufgrund der Komplexität des Prozesses, der die verschiedenen Arbeitsschritte miteinander verbindet und auf einer Kombination von über 50 Analysemethoden mit 20 Techniken beruht, ist ein Missbrauch des Systems fast auszuschließen. Keiner der Analysten oder sonstiger Mitarbeiter des ZPBKOK kann die Arbeitsschritte oder das Endergebnis beeinflussen, da vorausschauend niemand weiß, welche Maßnahmen das System vorschlägt.

Die endgültige Entscheidung bezüglich der Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen liegt nicht in der Hand des ZPBKOK. Zwar wird mittels der Beauftragung des ZPBKOK zur Entwicklung von Interventionsmodellen von Seiten der Regierung kund getan, dass diesem Vertrauen entgegengebracht wird. Letztlich ist jedoch kein Verlass darauf, dass allen vorgeschlagenen Maßnahmen zugestimmt wird. Auch dies ist ein Aspekt, dessen Beurteilung erst in naher Zukunft möglich sein wird.

Für den Erfolg des Projektes ist nicht nur das Vertrauen durch die Politik von Relevanz. Auch die Zustimmung der Bevölkerung ist für die reibungslose Arbeit von Bedeutung. Daher ist es wichtig, an der Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Partnern auch dann festzuhalten, wenn sich diese kritisch äußern.

Schließlich ist die dynamische Weiterentwicklung des Modells hervorzuheben, welche die dauerhafte Erweiterung des Systems ermöglicht. Je mehr Lösungen generiert werden, umso breiter ist die Datenbank auf die zurückgegriffen werden kann. Fälle, Erkenntnisse und Erfahrungen auf jeglichen Ebenen, selbst im internationalen Bereich können in das System eingespeist werden. Die Ablehnung statischer Strukturen ist zeitgemäß, da der ständige Wandel relevanter Umstände, Faktoren und Aspekte berücksichtigt werden kann. Insbesondere im Bereich der Korruptionsbekämpfung ist es wichtig nie mit der Analyse der Schwachstellen aufzuhören.

Der zu Beginn aufgeführte Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat bezüglich der Fortschritte Bulgariens im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens geht mangels der fehlenden Einsatzfähigkeit von BORKOR zum Zeitpunkt der Verfassung des Berichtes nicht weiter auf das Konzept ein. Zu Beginn der Evaluierung der Lage in Bulgarien wird jedoch ein Mangel an solchen Institutionen festgestellt, die unabhängig sowie befugt und verpflichtet wären, einschlägige Vorschläge zur Korruptionsbekämpfung zu unterbreiten und Maßnahmen voranzutreiben.¹⁸⁹ Fraglich ist, ob das ZPBKOK diese Voraussetzungen erfüllt. Das ZPBKOK ist im Innenministerium angesiedelt und kann ohne die Zustimmung und den Rückhalt der Regierung nicht tätig werden.¹⁹⁰ Die Kompetenz und Befugnis des ZPBKOK schließen jedoch genau die strukturelle Lücke, die in dem Bericht angesprochen wurde. Durch die Analyse der Schwachstellen ist es möglich, konkrete Vorschläge zu machen und Maßnahmenpläne auszuarbeiten.

Insbesondere die Koordinierung der Maßnahmen verschiedener staatlicher Stellen wird durch das ZPBKOK ermöglicht. Die Zusammenarbeit verschiedener Institutionen und der Austausch relevanter Informationen ist ein zentraler Schritt für eine umfassende Anti-Korruptionsstrategie. Zumindest ein zentraler Mangel, der von der Kommission genannt wurde, kann daher durch den Aufbau des ZPBKOK und der Arbeit mittels des BORKOR Konzeptes behoben werden.

¹⁸⁸ Weitere Ausführungen zu der Korruptionsformel finden sich in: Erster Bericht des ZPBKOK zum Projekt „Lösungsmodell Vergabe öffentlicher Aufträge“, Kurzfassung V 1.52, R.Schlottterer, 29.01.2013, S. 3ff.

¹⁸⁹ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Bulgariens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, KOM (2012) 411, endgültig von 18.07.2012, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2012_411_de.pdf (abgerufen am 19.07.2013), S.16.

¹⁹⁰ Die Kontrolle der Aktivitäten innerhalb des Projektes liegt bei dem Konsultativen Rat, der sich aus Repräsentanten des Parlaments, der Regierung, der Justiz, staatlicher Agenturen und dem Leiter des Zentrums zusammensetzt und sicherstellt, dass der politische Wille exakt befolgt wird.

2.5. TSCHECHISCHE REPUBLIK

2.5.1. ÜBERBLICK

Die tschechische parlamentarische Republik mit rund 10,5 Millionen Einwohnern und einer Fläche von etwa 78.864 km² liegt in Mitteleuropa.¹⁹¹ Das BIP beträgt über 164 Mrd. €, womit das Land auf dem 46. Platz weltweit liegt.¹⁹²

Nach der Aufspaltung der Tschechoslowakei 1993 trat die tschechische Republik bereits 1999 der NATO bei und wurde 2004 im Zuge der ersten Osterweiterung in die Europäische Union aufgenommen. Über 77% der abgegebenen Stimmen des Referendums befürworteten dies. Im *Human Development Index* wird das Land mit einem Wert von 0,865 (Platz 27) in die höchste Kategorie „very high human development“ eingeordnet.¹⁹³

2.5.2. KORRUPTION

Korruption ist in der Tschechischen Republik ein weitverbreitetes und nach Auffassung der Bevölkerung tief verankertes Problem. Dies zeigt sich insbesondere an den Umfragewerten des Korruptionsbarometers. Im Vergleich zu dem Durchschnitt von 67% in der Europäischen Union glaubten über 90% der Tschechen, dass Korruption ein Teil der Geschäftskultur ihres Landes ist¹⁹⁴ und dass diese häufig mit dem organisierten Verbrechen zusammenhängt (82%).¹⁹⁵ Hinzu kommt, dass 70% der Befragten angaben, dass die Korruption eher zugenommen hat und sogar 38% aussagten, sie habe in der jüngeren Vergangenheit erheblich zugenommen.¹⁹⁶

Gleichzeitig glauben rund 9 von 10 Befragten nicht, dass die Antikorruptionsbemühungen ihrer Regierung effektiv seien¹⁹⁷ und sahen die Strafen für korruptes Verhalten als zu mild an.¹⁹⁸ Obwohl die Tschechische Republik in all diesen Werten europaweit mit die höchsten Werte erzielte, war sie gleichzeitig paradoxerweise das einzige Land, in dem die Mehrheit aller Befragten (51%) nicht glaubte, dass Korruption immer existiert hat und unvermeidbar ist.¹⁹⁹ Dies lässt zumindest in der Bevölkerung eine hohe Bereitschaft zur Korruptionsbekämpfung erkennen.

Der *Corruption Perceptions Index 2012* von *Transparency International* ordnet die Tschechische Republik mit 49 Punkten auf dem 54. Platz ein, was im Vergleich mit den östlichen Nachbarstaaten durchschnittlich ist, jedoch im Vergleich mit der Bezugsgruppe der Staaten der Europäischen Union deutlich abfällt.²⁰⁰

¹⁹¹ http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/obyvatelstvo_lide (abgerufen am 19.07.2013).

¹⁹² International Monetary Fund, World Economic Outlook Database (Stand: April 2013); abrufbar unter: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/weodata/index.aspx> (abgerufen am 19.07.2013).

¹⁹³ United Nations Development Programme, Human Development Index; abrufbar unter: <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/ROU.html> (abgerufen am 19.07.2013).

¹⁹⁴ Eurobarometer, Special Eurobarometer 374 "Corruption" 2012, S.12; abrufbar unter: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf (abgerufen am 19.07.2013).

¹⁹⁵ a.a.O., S. 8.

¹⁹⁶ a.a.O., S. 39.

¹⁹⁷ a.a.O., S. 80.

¹⁹⁸ a.a.O., S. 98.

¹⁹⁹ a.a.O., S.76.

²⁰⁰ Transparency International, Corruption Perceptions Index 2012; abrufbar unter: <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/> (abgerufen am 19.07.2013).

Die am stärksten von Korruption betroffenen Bereiche sind die politische Parteien, die Ministerien und die öffentliche Verwaltung, insbesondere im Bereich der Vergabeverfahren und der Verwendung von Mitteln der Europäischen Union. Gleichzeitig sind Unternehmen, deren Anteile teilweise vom Staat oder Stadtverwaltungen gehalten werden, stark gefährdet. Aufgrund der schwachen Kontrollmechanismen kommt es dort häufig zu Umgehungsgeschäften und Verschleierungen.²⁰¹

Gründe für die Korruptionsanfälligkeit in den genannten Bereichen werden häufig in einem Ungleichgewicht zwischen Unabhängigkeit und Verantwortlichkeit gesehen. Wie in vielen Nachbarländern existieren auch in der Tschechischen Republik Stellen, die eine hohe Unabhängigkeit genießen, aber nur sehr schwer zur Rechenschaft gezogen werden können.²⁰² Auf der Gegenseite kann eine zu starke Kontrolle und zu gering ausgestaltete Unabhängigkeit von Kontrollinstitutionen, wie den Gerichten oder der Staatsanwaltschaft, ebenfalls korruptionsbegünstigend wirken.²⁰³ Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn deren faktischen und rechtlichen Einflussnahmemöglichkeiten beschränkt sind. Beispielhaft ist hierfür die Institution des Ombudsmanns zu nennen. Zwar hat dieser eine weite sachliche und personale Zuständigkeit und ist in seiner Arbeit weitgehend unabhängig, jedoch ist die Umsetzung seiner – rechtlich unverbindlichen – Vorschläge von der Kooperation anderer Behörden abhängig und deshalb häufig wenig effektiv.²⁰⁴

Insgesamt zeigt sich in der Tschechischen Republik dringender Handlungsbedarf hinsichtlich nachhaltiger Korruptionsmechanismen, die vor allem auf die strukturell angelegten Schwächen für Korruption zielen sollten.

2.5.3. KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG IN DER TSCHECHISCHEN REPUBLIK

Auf internationaler Ebene ist die Tschechische Republik den wichtigen Antikorruptionsabkommen beigetreten. Hierzu gehören die *Council of Europe Civil Law Convention on Corruption* (ratifiziert im September 2003); die *Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption* (ratifiziert im September 2000); die *UN Convention against Corruption* (unterzeichnet April 2005, bisher noch nicht ratifiziert) und die *UN Convention against Transnational Organized Crime* (unterzeichnet Dezember 2002, bisher noch nicht ratifiziert).

Aufgrund der negativen Konsequenzen von Korruption auf die Wirtschaft und auf das öffentliche Ansehen der Regierung, beschloss diese als ihre höchste Priorität eine nationale Antikorruptionsstrategie 2011-2012, die 2013 abgelöst und ergänzt wurde.²⁰⁵ Die Strategie stellt insbesondere die Prävention in den Vordergrund, da auf einen tiefgreifenden und messbaren Wandel und nicht auf eine kurzfristige Bekämpfung der Phänomene gesetzt wird.²⁰⁶ Die von der Regierung dargelegten Ziele sind langfristig angelegt, wie beispielsweise Aspekte der Aufklärung, der Transparenzförderung, sowie einer engeren Einbindung der Zivilgesellschaft. Die Strategie umfasst als holistisches Konzept viele Bereiche des öffentlichen Vergabewesens, die Vollzugsbehörden bis hin zu der Bildung und Einrichtung einer Antikorruptionsagentur.²⁰⁷

Da die Strategie viele Teilbereiche umfasst, wird im Folgenden schwerpunktmäßig auf einzelne Maßnahmen abgestellt, die entweder bereits Erfolge gezeigt haben oder als vielversprechend gelten.

²⁰¹ Answers to the Questionnaire Czech Republic, S.1f.

²⁰² Hierzu gehören insbesondere der Präsident und die Minister.

²⁰³ Transparency International Czech Republic, National Integrity System Assessment Czech Republic, 2011, S.4ff; abrufbar unter: http://www.transparency.org/whatwedo/nisarticle/czech_republic_2011 (abgerufen am 19.07.2013).

²⁰⁴ a.a.O., S. 6f.

²⁰⁵ Vgl. hierzu: Office of the Government of the Czech Republic – The Government Anti-Corruption Committee: From Corruption to Integrity – The Government Anti-Corruption Strategy for the Years 2013 and 2014, abrufbar unter: http://www.vlada.cz/assets/ppov/boj-s-korupci/Strategy-2013-a-2014_FINAL_1.pdf (abgerufen am 19.07.2013).

²⁰⁶ The Rule of Law in the Czech Republic, S. 8ff., abrufbar unter: https://www.mvr.bg/NR/rdonlyres/ECA061F4-85B0-44D5-99BB-E0CE413F1A11/0/11_Rule_of_Law_Presentation_Czech_Republic.pps (abgerufen am 19.07.2013).

²⁰⁷ Siehe Fußnote 205, S. 3ff.

2.5.3.1. Corruption Impact Assessment (CIA)

Das *Corruption Impact Assessment (CIA)* in der Tschechischen Republik geht auf die erste Antikorruptionsstrategie 2011-2012 und insbesondere auf die *Government Resolution No. 837* zurück.²⁰⁸ Es baut auf dem bereits eingeführten *Regulatory Impact Assessment* auf, wendet sich aber speziell den korruptionsbezogenen Effekten von Gesetzen zu.

Das Konzept ist vom gleichnamigen südkoreanischen Projekt inspiriert, unterscheidet sich jedoch im Durchführungsprozess signifikant von diesem.²⁰⁹ Auch wenn die vollständige Implementierung des *CIA* in der Tschechischen Republik planmäßig erst 2014 abgeschlossen sein wird, sind bereits jetzt die grundlegende Arbeitsweise und die Grundsätze von Interesse.²¹⁰

Die Idee hinter dem Konzept besteht darin, durch eine analytische ex-ante Betrachtung Korruptionsfaktoren aus Gesetzen und Verordnungen zu eliminieren. Die gezielte Betrachtung des Gesetzgebungsprozesses ist deshalb besonders wichtig, da dieser aufgrund seiner breiten Auswirkungen naturgemäß vielen Einflüssen ausgesetzt ist und Korruption daher häufig unentdeckt bleiben kann. Risikoanalysen – die häufig aus der Wirtschaft stammen – sollen auf Korruption in einem systematischen Kontext angewendet werden. Das Vorgehen soll zu einem größeren Erfolg als bloße Repression führen, da die Bedingungen für Korruption ausgemerzt und gleichzeitig effektive Gegenmaßnahmen formuliert werden können.²¹¹

Anerkannt waren solche *Impact Assessments* bisher vor allem im umweltrechtlichen und im sozio-ökonomischen Bereich. Insbesondere innerhalb der EU sind die Mitgliedsstaaten in gewissen Situationen verpflichtet, die Auswirkungen der geplanten Maßnahmen auf die Umwelt zu analysieren.²¹²

Das *CIA* wird als „analytischer Rahmen zur Identifikation und Ausmerzung von korruptionsbegünstigenden Faktoren in Gesetzen und Regulierungen“ angesehen.²¹³ Es kann deshalb sowohl als ex-ante Präventionsmechanismus im Gesetzgebungsverfahren, als auch als ex-post Analyseverfahren für bereits bestehende Regulierungen fungieren.²¹⁴

Das tschechische Konzept basiert dabei auf den fünf Grundprinzipien der Verhältnismäßigkeit, der Verantwortlichkeit, der Konsistenz, Transparenz und Partizipation.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit besagt, dass sich die Tiefe der Analyse nach der Bedeutung des Gesetzes und den antizipierten Auswirkungen auf das Korruptionsrisiko bemisst.²¹⁵

Anhand des Verantwortlichkeitsprinzips wird festgelegt, dass grundsätzlich die Ministerien für die Durchführung des *CIA* verantwortlich sind und den Gesetzesentwurf dem Abschlussbericht des *CIA* entsprechend anpassen müssen. Dabei wird eine Qualitätskontrolle durch das *Government Anticorruption Committee* garantiert, das sowohl den Gesetzesentwurf als auch das Gesetzgebungsverfahren überwacht. Jedoch bleibt es den Mitgliedern des Parlaments

²⁰⁸ Siehe Fußnote 206, S. 10.

²⁰⁹ a.a.O., S. 12.

²¹⁰ a.a.O., S. 14.

²¹¹ Chvalkovska; Jansky; Mejstrik, *World Academy of Science, Engineering and Technology*, 63, 2012, S. 26.

²¹² Vgl. Wood, *Environmental Impact Assessment*, S. 399.

²¹³ Vgl. Anti-Corruption & Civil Rights Commission Republic of Korea, „Corruption Impact Assessment“, Working group document UNODC, 22 – 24 Aug. 2011.

²¹⁴ Siehe Fußnote 212, S. 27.

²¹⁵ Siehe Fußnote 206, S. 16.

im Rahmen ihrer Abgeordnetenkompetenzen unbenommen, von den überarbeiteten Entwürfen nach ihrem Ermessen abzuweichen.²¹⁶

Ein zusätzlich angestrebter Aspekt ist größtmögliche Konsistenz. Hierzu werden sowohl gute als auch schlechte Beispiele veröffentlicht, um das Verfahren weitmöglich zu standardisieren. Gleichzeitig sollen soweit wie möglich dieselben Analysemethoden und -prozeduren Anwendung finden.²¹⁷

Eine weitere Grundlage bildet das Prinzip weitestgehender Transparenz. Alle relevanten Daten sollen veröffentlicht und zwecks der Weiterverwendung zur Verfügung gestellt werden. Die Aktivitäten während des *CIA* sollen öffentlich dokumentiert werden. Darüber hinaus sollen die Ergebnisse der Überprüfungen in einer Form veröffentlicht werden, die auch Laien zugänglich ist und nicht durch Unübersichtlichkeit die Informationsfindung erschwert.²¹⁸

Abgerundet wird das Konzept durch die Einbeziehung der Öffentlichkeit. Das Prinzip der Partizipation gewährleistet neben der Veröffentlichung der Untersuchungsergebnisse, dass auch die Entwürfe hinsichtlich der Korruptionsrisiken während des *CIA*-Prozesses Vorschlägen aus der Öffentlichkeit zugänglich sind.²¹⁹

Die Durchführung des *CIA* ist dem *Government Anticorruption Committee* in Art. 2 Abs. 1e in dessen Statut zugewiesen.²²⁰ Das Komitee besteht gemäß Art. 3 aus dem stellvertretenden Premierminister, der den Vorsitz führt, sowie dem Außenminister, dem Innenminister, dem Justizminister, dem Finanzminister, dem Verteidigungsminister, dem Verkehrsminister und dem Minister für lokale Entwicklung. Hieran wird eine potenzielle Schwäche der Institution deutlich:

Denn es erscheint sehr zweifelhaft, ob ein Komitee, welches die von der Regierung eingebrachten Gesetzesvorschläge überprüfen soll, ausschließlich mit hochrangigen Regierungsmitgliedern besetzt sein sollte.²²¹ Diesen drohenden Interessenskonflikt vermag auch die optional einzusetzende Expertengruppe nicht auszuräumen, der nur beratende Funktionen zukommen. Insbesondere der Vergleich mit Südkorea, das eine Vorreiterrolle hinsichtlich des *CIA* hat, verstärkt diese Zweifel. Dort obliegt die Überprüfung des *CIA* der *Korea Independent Commission Against Corruption*, die von neun unabhängigen Kommissaren geleitet wird.²²² Damit sind gleichzeitig mögliche Interessenskonflikte präkludiert.

Der sachliche Anwendungsbereich des *CIA* ist sehr breit ausgestaltet. Zunächst ist der Prozess zwingender Bestandteil nahezu jedes Gesetzgebungsverfahrens. Ausnahmen bestehen nur bei Verfassungsänderungen oder -ergänzungen, in Notstandssituationen, bei den Entwürfen über den Staatshaushalt, sowie bei der bloßen Anpassung von Parametern bereits bestehender Gesetze (z.B. Steuerraten).²²³ Sofern eine Evaluation nötig wird, kann der Prozess auch auf bereits bestehende Gesetze angewendet werden. Sofern ein Korruptionsverdacht besteht können sogar Strategien und Leitlinien nichtgesetzlicher Art untersucht werden, wenn diese die Arbeit einer Behörde in signifikanter Weise mitbestimmen.²²⁴

²¹⁶ a.a.O., S. 17.

²¹⁷ a.a.O., S. 18.

²¹⁸ a.a.O., S. 19.

²¹⁹ a.a.O., S. 20.

²²⁰ Vgl. Statute of the Government Anti-Corruption Committee, abrufbar unter: <http://www.vlada.cz/assets/ppov/boj-s-korupci/STATUTE-OF-THE-GOVERNMENT-ANTI-CORRUPTION-COMMITTEE.pdf> (abgerufen am 19.07.2013).

²²¹ Dies gilt insbesondere angesichts der Tatsache, dass die meisten Gesetzesvorlagen von der Regierung eingebracht werden.

²²² Vgl. <http://www.icac.org.hk/news/issue18eng/button2.htm> (abgerufen am 19.07.2013); <http://www.acrc.go.kr/eng/board.do?command=searchDetail&method=searchList&menuId=020302> (abgerufen am 19.07.2013).

²²³ Siehe Fußnote 206, S. 23.

²²⁴ a.a.O., S. 21.

Um dennoch eine effiziente Gesetzgebung zu ermöglichen und keinen unnötigen bürokratischen Aufwand zu generieren, findet ein zweistufiges Verfahren Anwendung. Zunächst wird nur ein „kleines“ *CIA* durchgeführt. Nur, wenn dieses den Verdacht bestärkt, findet eine tiefere Untersuchung mit erhöhtem Aufwand statt.²²⁵

Die „kleine Lösung“ beinhaltet zunächst einen Überblick über die von dem Gesetzesentwurf betroffenen Institutionen und über bereits bekannte Fälle von Korruption oder anderen Gesetzesverstößen in diesem Umfeld. Anschließend wird ermittelt, welche großen Korruptionsrisiken mit der neuen gesetzlichen Lösung verbunden sein könnten.²²⁶ Ergeben die vorläufigen Untersuchungen, dass ein erhöhtes Korruptionsrisiko besteht oder dass Grundwerte wie Transparenz oder die Informationsfreiheit beeinträchtigt werden, erfolgt eine umfassende Analyse.

In Folge der weiteren Prüfung muss detailliert gerechtfertigt werden, warum eine Gesetzesänderung nötig ist, welche Auswirkungen und Verbindungen diese zu anderen Gesetzen hat und auf welche politischen Leitentscheidungen sie zurückgeht.²²⁷ Dabei wird eine Kompatibilität der aktuellen Gesetzeslage mit den anerkannten Zielen der hypothetischen Lage gegenübergestellt und evaluiert, welche Variante unter Korruptionsgesichtspunkten die bessere Lösung darstellt.²²⁸

Dieser Prozess soll offen und transparent gestaltet werden. So können sowohl Experten, die „laienhafte“ Öffentlichkeit, vor allem aber auch „watchdog“ Organisationen wie beispielsweise *Transparency International* einbezogen werden. Von dieser partizipativen Herangehensweise erhofft man sich einen breiteren Wissenshorizont und gegebenenfalls neue Perspektiven auf die bestehenden Interessen und Gefahren.²²⁹

Aus den Evaluationen werden Vorschläge zur Senkung des Korruptionsrisikos abgeleitet. Diese zielen in den meisten Fällen auf die Stärkung der Kontroll- und Durchsetzungsmechanismen, eine Erhöhung der Transparenz während des Gesetzgebungsprozesses und auf eine Implementierung des „open data“ Prinzips in die neue gesetzliche Regelung.²³⁰ Hält das *Government Anticorruption Committee* diese Ergänzungen für unzureichend oder unmöglich, wird der gesamte Gesetzesentwurf zur Überarbeitung an die Regierung zurückgewiesen.

Das *CIA* ist daher kein eigentlicher Korruptionslösungsmechanismus, dient jedoch der Bekämpfung des Phänomens durch Prävention. Durch die Analysen wird eine einheitliche und transparente Gesetzgebung begünstigt, die korruptionshemmend wirken kann. Gleichzeitig wird ein Evaluationsinstrument für Korruptionsrisiken geschaffen, das von dem Wissen und den Beobachtungen aus der staatlichen und der privaten Perspektive profitiert.²³¹ Problematisch bleibt jedoch die Zusammensetzung des Antikorruptionskomitees, in dem letztlich ausschließlich Regierungsmitglieder Entscheidungsgewalt haben.

2.5.3.2. Andere Strategiemaßnahmen

Neben der präventiven Ausrichtung durch das *CIA* wird im Rahmen der Antikorruptionsstrategie eine Depolitisierung der Polizei und die Errichtung einer unabhängigen Inspektionsbehörde für alle Sicherheitsbehörden, wie Polizei, Zoll und die Gefängnisautoritäten angestrebt. Gleichzeitig wurden die weitreichenden Immunitäten der Parlamentsmitglieder eingeschränkt.²³² Einen weiteren wichtigen Bestandteil der umfassenden Antikorruptionsstrategie

²²⁵ a.a.O., S. 22.

²²⁶ a.a.O., S. 25.

²²⁷ a.a.O., S. 27.

²²⁸ a.a.O., S. 28.

²²⁹ a.a.O., S. 30f.

²³⁰ a.a.O., S. 32.

²³¹ a.a.O., S. 36.

²³² Siehe Fußnote 201, S. 3.

bildet die Regelung zum Umgang mit Interessenskonflikten.²³³ Diese ist in ihrem personellen Anwendungsbereich sehr breit und umfasst sowohl Politiker, als auch Regierungsmitglieder und Beamte des öffentlichen Dienstes.²³⁴ Für die genannten Personengruppen gelten weitreichende Verbote: den Ausgangspunkt bildet das allgemeine Gebot, die eigene Position nicht – in welcher Art und Weise auch immer – zum persönlichen Vorteil zu gebrauchen. Darüber hinaus darf in rein privaten Angelegenheiten nicht auf die eigene öffentliche Stellung Bezug genommen werden.²³⁵ Hinzu kommen Meldepflichten, sobald sich ein Interessenskonflikt während der Ausübung des Amtes auftut und Deklarationspflichten, unter anderem sobald neben dem Gehalt über einer Erheblichkeitsschwelle von 100 000 CZK (rund 400 €) Einkünfte erzielt oder Verbindlichkeiten – wie beispielsweise Darlehen – aufgenommen werden.²³⁶

Die Register, in denen die relevanten Dateien gespeichert werden, sind allen Bürgern nach einer Registrierung zugänglich und dürfen weiter verarbeitet und zur Identifikation von möglichen Interessenskonflikten verwendet, nicht jedoch ohne weiteres veröffentlicht werden.²³⁷ Dies gibt den Bürgern die Möglichkeit, bei Verdacht auf unvollständige oder falsche Informationen, Hinweise an die entsprechende Registrierungsbehörde zu geben. Diese kann den jeweiligen Verstoß ahnden. Die Maximalstrafe beträgt jedoch lediglich 50 000 CZK (rund 200 €) was angesichts der potenziellen Interessen, die Personen an einer Verschleierung ihrer Einkünfte haben, niedrig bemessen zu sein scheint.

2.5.4. BEWERTUNG

Die Antikorruptionsstrategien bilden eine gute Grundlage für eine erfolgreiche Korruptionsbekämpfung in der Tschechischen Republik. Auch die Ansätze einer engeren Regelung zu Interessenskonflikten, einer Einschränkung der Abgeordnetenimmunität und einer Depolitisierung der Sicherheitsbehörden deuten in die richtige Richtung. Vielversprechend wirkt weiterhin das Konzept des *Corruption Impact Assessments*, wobei die Bewertung der Wirksamkeit und der tatsächlichen Umsetzung zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich ist. Insbesondere angesichts des tief verwurzelten Misstrauens der Bevölkerung scheint es jedoch fraglich, inwiefern die aufgeführten Maßnahmen das Bild in der Öffentlichkeit ändern und die nötige Unterstützung herbeiführen können. Eher hinderlich als zielführend sind die fragwürdige Besetzung des Antikorruptionskomitees und die relativ geringe Sanktionierung für Verstöße gegen die Offenlegungspflichten.

Nichtsdestotrotz sind klare Bestrebungen der Regierung erkennbar, das Korruptionsniveau dauerhaft und nachhaltig zu senken. Inwiefern diese in Zukunft Früchte tragen, hängt dabei maßgeblich von dem politischen Willen zu ihrer effektiven Umsetzung ab.

²³³ Act on Conflicts of interest and incompatibility of certain functions, Act No 159/2006 Journal of Laws.

²³⁴ Vgl. Conflict of Interest in the Czech Republic, S.8ff.; abrufbar unter: https://www.mvr.bg/NR/rdonlyres/F450DFC0-C4C1-437E-8558-3B2C63BB92CA/0/10_presentation_Czech_republic.pps (abgerufen am 19.07.2013).

²³⁵ a.a.O., S. 12.

²³⁶ a.a.O., S. 23.

²³⁷ a.a.O., S. 24f.



2.6. ÖSTERREICH

2.6.1. ÜBERBLICK

Die Republik Österreich hat mit 83.879 km² die 14. größte Fläche und mit rund 8,5 Millionen Einwohnern die 15. größte Bevölkerung innerhalb der Europäischen Union, der sie seit 1995 angehört. Das nominale BIP von Österreich lag im Jahr 2011 bei 320,2 Mrd.€. Damit belegte Österreich Platz 29 im internationalen Vergleich.²³⁸

Im *Human Development Index* belegt Österreich den 18. Rang.²³⁹ Trotz der Wirtschaftskrise der Europäischen Union blieb Österreich bislang von einer anhaltenden Rezession verschont.

2.6.2. KORRUPTION

Laut *Transparency International* (2012) belegt Österreich im *Corruption Perceptions Index* im weltweiten Vergleich (aus 176 Ländern) mit 69 Punkten den 25. Platz.²⁴⁰

Im Antikorruptionsbericht der Europäischen Union (2012) bezeichneten 80% der Befragten (aus insgesamt 1.001 Interviews von über 15-jährigen EU-Bürgern mit Wohnsitz in Österreich wurden gewogene Stichproben entnommen) Korruption als schweres Problem innerhalb Österreichs. Verglichen mit dem Vorgängerbericht aus dem Jahr 2009 entspricht dies einem Anstieg von 19 %.²⁴¹ Der Anstieg ist insbesondere auf größere politische Korruptionsskandale während des Erhebungszeitraumes zurückzuführen. Dabei handelt es sich im Europäischen Vergleich um den stärksten Anstieg. Dieser Wert liegt knapp über dem EU-Durchschnitt, der im Bericht mit 74% angegeben wurde (2009:78%).²⁴²

2.6.3. KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG IN ÖSTERREICH

Die Republik Österreich hat sich durch verschiedene internationale Antikorruptionsabkommen völkerrechtlich gebunden.

So hat Österreich die *Europe Civil Law Convention on Corruption* am 13.10.2000 unterzeichnet und am 30.08.2006 ratifiziert.

Österreich unterzeichnete die *Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption* am 13.10.2000. Diese wurde bislang noch nicht ratifiziert. Das *Additional Protocol to Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption* wurde von Österreich nicht unterzeichnet. (Ebenso: Estland, Tschechien, Monaco). Die *UN Convention against*

²³⁸ International Monetary Fund, World Economic Outlook Database (Stand: April 2013); abrufbar unter: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/weodata/index.aspx> (abgerufen am 19.07.2013).

²³⁹ United Nations Development Programme, Human Development Index; abrufbar unter: <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/HUN.html> (abgerufen am 19.07.2013).

²⁴⁰ Transparency International, Corruption Perceptions Index 2012; abrufbar unter: <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/> (abgerufen am 19.07.2013).

²⁴¹ Eurobarometer, Special Eurobarometer 374 "Corruption" 2012, S.12; abrufbar unter: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf (abgerufen am 19.07.2013) (EU-Schnitt nur 74%).

²⁴² a.a.O.

Corruption wurde von Österreich am 9.12.2003 unterzeichnet und am 7.12.2005 ratifiziert. Die *UN Convention against Transnational Organized Crime* wurde am 12.12.2000 unterzeichnet und am 15.09.2005 ratifiziert.

Zur Überprüfung der Korruptionsbekämpfung veröffentlicht das *Bundesamt für Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK)* seit 2010 einen Jahresbericht.²⁴³ Dieser umfasst neben einer Zusammenfassung der Tätigkeiten des *BAK* eine detaillierte Darstellung der durchgeführten Ermittlungsverfahren. Insgesamt wurden im Jahr 2012 durch das *BAK*, 1673 Ermittlungsverfahren eingeleitet. Hiervon waren 53 strafrechtlich nicht relevante Geschäftsfälle.²⁴⁴ Strafrechtlich nicht relevante Fälle sind Ermittlungsverfahren, die aufgrund von späteren Ermittlungen keinen strafrechtlichen Tatbestand erfüllen. Bei weiteren 406 „Sonstigen Geschäftsfällen“ (Amts- und Rechtshilfe, 387 Auskunftsbeglehen nach § 26 DSG) lag kein kriminologischer Sachverhalt vor.²⁴⁵ Kriminologische Sachverhalte sind alle strafbaren Tatbestände, die in den Zuständigkeitsbereich des *BAK* fallen und in der *BAK* Statistik aufgeführt werden. 2012 wurden die vormals 60 kriminologischen Tatbestände zu 25 Clustern zusammengefasst.²⁴⁶

2012	abgeschlossen	anhängig per 31.12.2012	gesamt
	1405	268	1673
2011	abgeschlossen	anhängig per 31.12.2011	gesamt
	1058	377	1435
2010	abgeschlossen	anhängig per 31.12.2010	gesamt
	1010	326	1336

Quelle: *BAK Jahresbericht*

Bei einem Verfahren wegen mehreren strafbaren Handlungen wird die Verurteilung dem Delikt zugeordnet, das für den Strafsatz maßgebend ist („Führendes Delikt“).²⁴⁷

Bei 1214 Ermittlungsverfahren wurde hinsichtlich eines führenden Delikts ermittelt. 29 % der Ermittlungsverfahren behandelten Misshandlungsvorwürfe (2011: 28%) und 22% der Ermittlungen betrafen Verfahrensmängel (2011: 20%) wie z.B. Verweigerung der Akteneinsicht, parteiisches Vorgehen etc. Damit stehen diese beiden Sachverhaltsgruppen seit dem Gründungsjahr des *BAK* (2010) unverändert an erster Stelle der ermittelten Sachverhalte.²⁴⁸

Verfahren und Ermittlungen betreffend	2012	2011	2010
Misshandlungsvorwürfe	357	365	434
Verfahrensmangel	268	269	147
Datenabfrage, -weitergabe	85	102	116
Begleitdelikte *)	95	29	16
Infrastruktur	64	63	49
Verfahrenseinleitung	81	79	92
Personalwesen	12	22	17
Sonstige	252	383	465
gesamt	1214	1312	1336

Quelle: *BAK Jahresbericht 2012*

²⁴³ http://www.bak.gv.at/cms/BAK_dt/service/downloads/start.aspx (abgerufen am 19.07.2013).

²⁴⁴ *BAK, Jahresbericht 2012*, abrufbar unter: http://www.bak.gv.at/cms/BAK_dt/service/downloads/files/Jahresberichte/BAK_Jahresbericht_2012.pdf (abgerufen am 19.07.2013), S. 27.

²⁴⁵ a.a.O.

²⁴⁶ a.a.O., S. 43.

²⁴⁷ a.a.O., S. 29

²⁴⁸ a.a.O., S. 28.

Die Auflistung der am häufigsten vorgeworfenen strafbaren Handlungen zeigt, dass seit dem Gründungsjahr des Bundesamts Anzeigen gem. § 302 StGB mit 52% aller Verfahren (2011: 53%) gefolgt von verschiedenen strafbaren Handlungen unter Ausnützung einer Amtsstellung mit 34% (2011: 31%) führend sind. Zwischen den verschiedenen strafbaren Handlungen ergaben sich im Zeitabschnitt 2010-2012 hinsichtlich der Häufigkeit nur leichte Verschiebungen.

Führendes Delikt der Ermittlungsverfahren nach StGB		2012	2011	2010
§ 302	Missbrauch der Amtsgewalt (Verbrechen)	628	701	586
§ 313	Strafbare Handlung unter Ausnützung einer Amtsstellung	412	397	503
§ 310	Verletzung des Amtsgeheimnisses (Vergehen)	23	22	43
§ 83	Körperverletzung (Vergehen)	12	18	7
§ 127	Diebstahl (Vergehen)	8	14	15
§ 153	Untreue	23	14	11
§ 304	Bestechlichkeit	14	13	24
§ 107	Gefährliche Drohung (Vergehen)	9	11	8
§ 307	Bestechung (Vergehen)	8	9	10
§ 303	Fahrlässige Verletzung der Freiheit der Person oder des Hausrechts (Vergehen)	4	8	12
	Sonstige	73	105	117
	gesamt	1214	1312	1336

Quelle: BAK Jahresbericht 2012

Von den insgesamt 1673 Ermittlungsverfahren betrafen im Jahr 2012 insgesamt 1096 Amtsdelikte, das sind 66 % aller Verfahren (2011: 81%) und 66 weniger als im Jahr 2011. Die bedeutendsten Amtsdelikte sind mit 57 % wie in den Vorjahren Missbrauch der Amtsgewalt²⁴⁹ (2011: 60%) und mit 2 % Verletzung des Amtsgeheimnisses (2011: 2%): Während die Anzeigen gem. § 302 StGB um 73 Fälle gesunken sind, erhöhten sich die Beschwerdefälle bei § 313 StGB um 15 Fälle.

Führende Amtsdelikte der Ermittlungsverfahren nach StGB		2012	2011	2010
§ 302	Missbrauch der Amtsgewalt	628	701	586
§ 303	Fahrlässige Verletzung der Freiheit der Person oder des Hausrechts	4	8	12
§ 304	Bestechlichkeit	14	13	24
§ 305	Vorteilsannahme	4	3	7
§ 306	Vorbereitung der Bestechlichkeit od. Vorteilsnahme			1
§ 307	Bestechung	9	9	10
§ 307a	Vorteilszuwendung	1	2	
§ 307b	Vorbereitung der Bestechung		4	1
§ 308	Verbotene Intervention		2	
§ 310	Verletzung des Amtsgeheimnisses	23	22	43
§ 311	Falsche Beurkundung und Beglaubigung im	1	1	
§ 312	Quälen od. Vernachlässigen eines			1
§ 313	Strafbare Handlungen unter Ausnützung einer Amtsstellung	412	397	503
	gesamt	1096	1162	1188

Quelle: BAK Jahresbericht 2012

²⁴⁹ Definition Missbrauch der Amtsgewalt § 302 StGB: Vorsatz eines Beamten, seine Befugnis, im Namen des Bundes, eines Landes, eines Gemeindeverbandes, einer Gemeinde oder einer anderen Person des öffentlichen Rechtes als deren Organ in Vollziehung der Gesetze Amtsgeschäfte vorzunehmen, wissentlich zu missbrauchen, um dadurch einen anderen an seinen Rechten zu schädigen. § 310 Abs.1 StGB: Ein Beamter oder ehemaliger Beamter, der ein ihm ausschließlich kraft seines Amtes anvertrautes oder zugänglich gewordenes Geheimnis offenbart oder verwertet, dessen Offenbarung oder Verwertung geeignet ist, ein öffentliches oder ein berechtigtes privates Interesse zu verletzen, ist, wenn die Tat nicht nach einer anderen Bestimmung mit strengerer Strafe bedroht ist, mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren zu bestrafen.

Weiter wurde der Tourismus-Sektor für das Jahr 2012 als der Bereich mit den meisten Korruptionsverstößen angegeben.²⁵⁰ In dem Zeitraum zwischen 2010-2012 gab es die meisten Meldungen im Privatsektor in den Bereichen Handel/Handwerk, Industrie, Transport/Verkehr und Tourismus.²⁵¹

2.6.3.1. Bundesamt für Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK)

Mit dem Bundesgesetz über die Einrichtung und Organisation des Bundesamts zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK-G), welches am 1. Januar 2010 in Kraft trat, kam Österreich nach eigenen Angaben²⁵² den internationalen Vorgaben bzw. Verpflichtungen hinsichtlich der Etablierung von unabhängigen nationalen Einrichtungen zur Korruptionsprävention und -bekämpfung nach. Insbesondere das von Österreich am 11. Januar 2006 ratifizierte Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption fordert nach österreichischer Auslegung die Vertragsstaaten in Art. 6 und 36 zur Schaffung solcher Behörden auf.²⁵³ Das BAK ist in diesem Sinne sowohl eine Präventionsdienststelle nach Art. 6 als auch eine „Law Enforcement“-Einrichtung nach Art. 36 der *UNCAC*.

Das BAK ist eine organisatorisch außerhalb der Generaldirektion für die öffentliche Sicherheit etablierte Einrichtung des österreichischen Bundesministeriums für Inneres. Es umfasst 110 Mitarbeiter (Stichtag 1.1.2012).²⁵⁴

Generell ist das BAK zuständig für die Vorbeugung, Verhinderung und Bekämpfung von Korruption. Das BAK ist für den gesamten öffentlichen Sektor zuständig und hat einen umfassenden Auftrag insbesondere zur Analyse und Korruptionsprävention.²⁵⁵ Weiter arbeitet es eng mit der Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft (*WKStA*) zusammen. Das BAK besitzt keine Dienst- oder disziplinarrechtliche Kompetenz.²⁵⁶ Ferner ist das BAK für Ermittlungen im Bereich der sicherheits- und kriminalpolizeilichen Zusammenarbeit mit ausländischen und internationalen Antikorruptionseinrichtungen zuständig.²⁵⁷

Das BAK ist für die Verfolgung der folgenden Tatbestände des StGB zuständig:²⁵⁸

- Missbrauch der Amtsgewalt § 302 StGB
- Bestechungsdelikte (§ 304- 308 StGB)
- Verbotene Intervention § 308 StGB
- Untreue unter Ausübung der Amtsstellung oder unter Beteiligung eines Amtsträgers (§§ 153 Abs. 2 zweiter Fall, 313 oder iVm § 74 Abs. 1 Z 4a StGB)
- Geschenkkannahmen durch Machthaber (§ 153a StGB)
- Wettbewerbsbeschränkende Absprachen bei Vergabeverfahren (§168b StGB)
- Geschenkkannahme durch Bedienstete oder Beauftragte (§ 309 Abs. 2 StGB)
- Geldwäscherei (165 StGB)
- Strafbare Handlungen nach dem StGB und strafrechtlichen Nebengesetzen, iVm strafbaren Handlungen aus dem Deliktskatalog und über Auftrag eines Gerichtes oder einer StA
- Strafbare Handlungen nach dem StGB und strafrechtlichen Nebengesetzen, von Bediensteten des BMI über schriftlichen Auftrag eines Gerichtes oder einer StA.

²⁵⁰ Answers to the Questionnaire Austria No.2, S.1.

²⁵¹ a.a.O.

²⁵² http://www.bak.gv.at/cms/BAK_dt/vorstellung/rechtliches/start.aspx (abgerufen am 19.07.2013).

²⁵³ a.a.O.

²⁵⁴ Siehe Fußnote 244, S. 15.

²⁵⁵ Vgl. § 1 Bundesgesetz über die Einrichtung und Organisation des Bundesamts zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK-G).

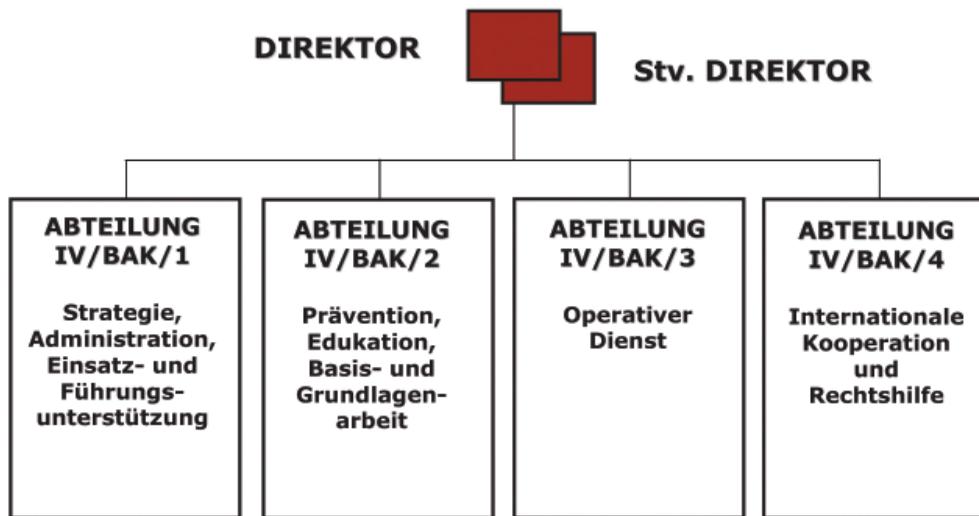
²⁵⁶ § 9 Abs.6 BAK-G.

²⁵⁷ Gem. § 4 Abs. 2 BAK-G.

Das Bundesamt ist für Ermittlungen im Rahmen der internationalen polizeilichen Kooperation und Amtshilfe oder zur Zusammenarbeit mit den zuständigen Einrichtungen der Europäischen Union sowie mit den Ermittlungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union in den im Abs. 1 genannten Fällen zuständig. Das Bundesamt ist in Angelegenheiten des Abs. 1 Z 1 bis 13 im Hinblick auf die internationale polizeiliche Kooperation der zentrale nationale Ansprechpartner gegenüber OLAF, Interpol, Europol sowie anderen vergleichbaren internationalen Einrichtungen. § 4 Abs. 1 Bundeskriminalamt-Gesetz, BGBl. I Nr. 22/2002, bleibt unberührt.

²⁵⁸ Vgl. § 4 BAK-G; <http://ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20006390> (abgerufen am 19.07.2013)

Das BAK ist in vier Abteilungen gegliedert:



Quelle: BAK.

Das BAK gliedert sich in 4 Säulen der Antikorruptionsarbeit; Prävention, Edukation Repression und Kooperation.²⁵⁹

Nach dem Verständnis des BAK umfasst die Korruptionsprävention alle Maßnahmen, die darauf abzielen, Korruption zu verhindern. Der Arbeitsbereich **Prävention** umfasst unter anderem die Analyse von Korruptionsphänomenen. Weiter werden Präventionsmaßnahmen auf der Grundlage von empirischen und theoretischen Erkenntnissen entwickelt und in die Praxis übertragen.²⁶⁰

Edukation erfolgt durch Informationsvermittlung, Aufklärung und Bildung eines Problembewusstseins. Dies wird mit Hilfe von Lehrgängen, Seminaren und Vorträgen zum Thema Korruption und Amtsmissbrauch für interne und externe Bedarfsträger angestrebt. Ebenso werden nationale Tagungen und Veranstaltungen (z.B. Österreichischer Antikorruptionstag) organisiert und durchgeführt.²⁶¹ Dies lässt sich am Fortbildungslehrgang „Korruptionsprävention und -bekämpfung“ veranschaulichen.²⁶²

Der BAK-Fortbildungslehrgang „Korruptionsprävention und -bekämpfung“ findet zwei Mal jährlich in der Dauer von jeweils zwei Wochen statt. Zielgruppe sind u.a. interessierte Bedienstete aller Besoldungs- bzw. Verwendungsgruppen des BM.I. Der Lehrgang strebt die Vermittlung von fundiertem und nützlichem Wissen zum Thema „Korruption“ und der Bekämpfung des Phänomens an. Dabei werden die Hintergründe und Mechanismen der Korruption, sowie die Problematiken und Gefahren, die Korruption – insbesondere im Bereich der öffentlichen Verwaltung – mit sich bringt, behandelt.

Zum anderen werden konkrete Maßnahmen der Bekämpfung und der Prävention von Korruption vorgestellt. Der Lehrgang gliedert sich in die folgenden Punkte:

- Theoretische Grundlagen zum Thema Korruption
- Präsentation und Diskussion aktueller Korruptionsindizes und -statistiken
- Internationale Instrumente in der Korruptionsbekämpfung und -prävention
- Berufsethik
- Psychologische Hintergründe zum Thema Korruption
- Verhaltenskodex des BM.I
- Rechtliche und theoretische Grundlagen für die Ermittlungsarbeit bei Korruptionsdelikten (insbes. relevante Bestimmungen des StGB, der StPO sowie im Datenschutz- und Dienst-/Disziplinarrecht)

²⁵⁹ http://www.bak.gv.at/cms/BAK_dt/vorstellung/start.aspx (abgerufen am 19.07.2013).

²⁶⁰ Siehe Fußnote 244, S.47ff.

²⁶¹ a.a.O., S. 54 ff.

²⁶² a.a.O., S. 57/8

- Besonderheiten in der Ermittlungsarbeit
- Vorstellung des *BAK* (Aufgaben, Zielsetzungen, Rechtsgrundlage etc.)

Ferner werden Seminare zum Thema „Korruptionsprävention und -bekämpfung“ als Bestandteil der Aus- und Fortbildungsangebote bei den Bildungszentren der Sicherheitsakademie des *BM.I* als Bestandteil der Grundausbildung durchgeführt.²⁶³ Darüber hinaus werden von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des *BAK* Vorträge für Bedienstete des gesamten Innenressorts, sowie auch für jene anderen Organisationseinrichtungen der öffentlichen Verwaltung angeboten.

Das im Regelfall acht Unterrichtseinheiten umfassende Seminar widmet sich der theoretischen Einführung in die Problembereiche und Erscheinungsformen von Korruption sowie einer Überblicksdarstellung von Präventions- und Bekämpfungsmaßnahmen. Zudem wird das Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung vorgestellt. Das Seminar gliedert sich in:

- Überblick über den aktuellen Wissensstand zum Thema Korruption
- Präsentation und Diskussion aktueller Korruptionsindizes und –statistiken
- Internationale Instrumente der Korruptionsprävention und –bekämpfung
- Präsentation von themenrelevantem Filmmaterial
- Vorstellung des *BAK* (Zielsetzung, Aufgaben, Organisation etc.)
- Rechtliche Grundlagen
- Gruppendiskussionen und Gruppenarbeiten

Repression wird im Sinne von sicherheits- und kriminalpolizeilichen Ermittlungen und der Strafverfolgung ausgelegt. Die Mitglieder der Rechtsschutzkommission sind bei der Besorgung ihrer Aufgaben unabhängig und an keine Weisungen gebunden.

Kooperation bedeutet die Zusammenarbeit mit nationalen und internationalen Einrichtungen, die im Bereich Korruptionsprävention und –bekämpfung tätig sind. Hervorzuheben ist die Kooperation zwischen dem *BAK* und der Staatsanwaltschaft.²⁶⁴ Diese beinhaltet u.a. den Austausch und die gemeinsame Entwicklung von sog. „best practices“.

2.6.3.2. European Anticorruption Training

Das *European Anticorruption Training (EACT)* verdeutlicht das Element internationaler Kooperation des *BAK*. Als Vorreiter gilt die *International Anticorruption Summer School (IACSS)* die zwischen 2007 bis 2011 durchgeführt wurde. Diese stand unter der Überschrift „Practice meets Science“.

Seit 2011 bildet das Projekt *EACT* einen Schwerpunkt der internationalen und europäischen Tätigkeit des *BAK*. Die praxisorientierte Ausrichtung des Projekts spiegelt sich auch in seinem Motto „Practice meets Practice“ wider.²⁶⁵

Vertreter von Antikorruptionsbehörden, Polizei und Staatsanwaltschaften aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, des erweiterten Schengenraums sowie aus südosteuropäischen EU-Beitrittskandidatenländern und anderen Staaten des Westbalkans nehmen an *EACT* teil. Das Projekt wird federführend durch das *BAK* abgewickelt; Projektpartner sind die slowakische Antikorruptionsbehörde (*National Criminal Agency NACA*), die slowenische Kommission zur Prävention von Korruption (*Commission for the Prevention of Corruption KPK*) und die slowenische Staatliche Untersuchungsbehörde des Innenministeriums (*Ministry of the Interior's National Investigation Bureau, NPU*). Finanziert wird das Projekt durch EU-Subvention: „ISEC – Prävention und Bekämpfung von Verbrechen“

EACT besteht aus einer Kick-off Konferenz (September 2011); jeweils fünf Arbeitsgruppentreffen zu den drei Themenbereichen „Ermittlung und Strafverfolgung“, „Prävention“ und „ Internationale Kooperation“ sowie der

²⁶³ a.a.O., S. 55.

²⁶⁴ Answers to the Questionnaire Austria No.3,4, S. 2.

²⁶⁵ a.a.O., S. 62.

Abschlusskonferenz Ende 2013. Während das *BAK* den erstgenannten Bereich betreut, werden der zweite und der dritte Block von den Partnerbehörden aus Slowenien und der Slowakei organisiert.

Ziel ist die Erstellung und Präsentation eines praxisnahen Handbuchs mit den erarbeiteten Ergebnissen die „best practices“ entsprechen sollen.²⁶⁶

Der Kick-off Konferenz im Herbst 2011 in Baden und Laxenburg folgten eine Reihe von Arbeitsgruppentreffen zu den drei Kernbereichen.

Die vom *BAK* organisierten Arbeitsgruppentreffen aus dem Bereich „Ermittlung und Strafverfolgung“ fanden in Baden und Wien statt. Dabei trafen Ermittler und Staatsanwälte zusammen, um gemeinsam mit Projektmitarbeitern und vortragenden Experten bewährte Praktiken auszuarbeiten. Bei den Treffen im Januar, April und September 2012 wurden u.a. die Themen „Tactical Methods and Possibilities Concerning Investigation“, „Basic Legal Concepts for Investigation Matters“, „Joint Investigation Teams/ Cooperation in Investigation“, „Internal/External Problems and Needs during Investigation“, „Seizure, Analysis and Storage of Data; Search Engines for Investigation“ und „Security Management in the Field of Anticorruption: Recruitment of Personnel, Need-To-Know Principle, Access Control, Protection against System Failure“ behandelt.²⁶⁷

Die slowenisch geleitete Arbeitsgruppe zum Thema Prävention befasste sich um Zuge von drei Expertentreffen im März, Juni und Oktober 2012 insbesondere mit den Themen „Advanced Use of Information Technologies for Analyzing Data“, „ Accessing, Using and Linking of Existing Official Databases“, „Conflicts of Interest Including Codes of Conduct“, „Preventive Measures“ sowie „Whistleblower Protection“.²⁶⁸

Die slowakisch geführte Arbeitsgruppe zur internationalen Kooperation beschäftigte sich in zwei Meetings im Mai und September 2012 mit verschiedensten Aspekten des Aufbaus und der Arbeit von „ *Joint Investigation Teams (JITs)*“, Rechtshilfe (*MLA - Mutual Legal Assistance*) und Internationaler Kooperation mit Drittstaaten. Von 22. bis 25. April 2013 fand in Ljubljana, Slowenien, das vierte Treffen der Arbeitsgruppe Prävention im Rahmen von *EACT* statt. Die Arbeitsgruppe befasste sich dabei mit dem Themenschwerpunkt Antikorruptionstraining für Kinder und Jugendliche.²⁶⁹

2.6.4. BEWERTUNG

Die Antikorruptionsmaßnahmen sind das Ergebnis eines gut durchdachten Gesamtkonzeptes. Mit dem holistischen Ansatz des *BAK* wurde angemessen auf die nationalen Korruptionsskandale reagiert. Man erkennt in der Schaffung des *BAK* die notwendige Reaktion auf ein grundlegendes Korruptionsproblem innerhalb der Republik Österreich. Ob das *BAK* in der Lage sein wird, das Vertrauen der Bevölkerung zurückzugewinnen wird sich u.a im nächsten Antikorruptionsbericht der Europäischen Union zeigen. Bislang ist eine Trendwende noch nicht erkennbar. Die Errichtung und das Tätigkeitsspektrum des *BAK* zeigen jedoch den ernsthaften Willen, Korruption effektiv zu bekämpfen. Die umfassenden Fortbildungsmaßnahmen und nationale und internationale Kooperationsbemühungen sind zu begrüßen. Fraglich ist, wie bzw. ob Erfolge des *EACT* messbar gemacht werden können.

²⁶⁶ a.a.O., S. 63.

²⁶⁷ http://www.bak.gv.at/cms/bak_en/eact/ (abgerufen am 19.07.2013).

²⁶⁸ http://www.bak.gv.at/cms/BAK_en/eact/progress/start.aspx (abgerufen am 19.07.2013).

²⁶⁹ a.a.O.

3. FAZIT UND AUSBLICK

Korruption ist kein Phänomen, das sich auf einzelne Staaten begrenzen lässt. In ihren vielfältigen Erscheinungsformen beeinträchtigt es alle Nationen dieser Welt und führt zu sehr hohen, grenzüberschreitenden Schäden.

Obschon die Kernursachen für Korruption sich weltweit ähneln, wurde durch die Betrachtung der einzelnen Staaten deutlich, dass im Donauraum aufgrund seiner Diversität zahlreiche länderspezifische Besonderheiten bestehen.

Da Anti- Korruptionsmaßnahmen nicht nur durch die rechtliche Ausgangslage in Form von Gesetzen und deren Durchsetzung, sondern auch durch soziokulturelle Aspekte wie die Einstellung der Bevölkerung und deren Wahrnehmung geprägt wird, kann es eine Pauschallösung für den Kampf gegen Korruption nicht geben.

So vielfältig wie die Ursachen für Korruption, so variationsreich waren auch die beispielhaft untersuchten Ansätze zu der Bekämpfung. Während beispielsweise Rumänien tendenziell einen stärkeren Fokus auf repressive Maßnahmen legt, zeigte sich insbesondere in den bulgarischen und ungarischen Ansätzen eine präventive Herangehensweise. Diese können eine wertvolle Grundlage für ein weiteres Vorgehen bilden und zu einer nachhaltigen Korruptionsbekämpfung beitragen.

Positiv ist herauszustellen, dass in allen untersuchten Ländern ernsthafte Bemühungen bestehen, die Korruptionsproblematik effektiv und nachhaltig anzugehen. Von großer Bedeutung ist dabei die Hilfe und Unterstützung der Europäischen Union. Obwohl die meisten untersuchten Länder immer noch ein relativ hohes Korruptionsniveau aufweisen, nähren die Entwicklungen die Hoffnung, dass sich eine positive Tendenz im Kampf gegen die Korruption abzeichnet. Nichtsdestoweniger bleibt dieser eine langfristige Aufgabe, in der Ergebnisse häufig erst nach einiger Zeit sinnvoll beurteilt werden können.

Trotz der angesprochenen sichtbaren Unterschiede zeigen sich in den untersuchten Ländern auch zahlreiche Parallelen sowohl hinsichtlich der rechtlichen Rahmenbedingungen, der Wahrnehmung der Bevölkerung als auch der typischerweise von Korruption betroffenen Bereiche.

Diese ermöglichen unter gebotener Vorsicht eine gewisse Vergleichbarkeit der untersuchten Staaten, die den essentiellen Vorteil hat, dass ein Wissens- und Erfahrungsaustausch von großem Wert sein kann. Gerade in ähnlichen Situationen kann ein Blick auf benachbarte „best practices“ neue Impulse und Lösungsansätze vermitteln.

In einem dynamischen Austausch- und Lernprozess kann somit von den Erfahrungen der anderen Staaten profitiert werden und deren Erkenntnissen entsprechend auf die eigene Situation angewendet werden.

Dies erlangt besondere Bedeutung vor dem Hintergrund von Korruption als extrem dynamisches und vielfältiges Phänomen. Da sich immer neue korrupte Praktiken entwickeln und diese sich ständig an die wandelnden Gegebenheiten anpassen, ist eine ebenso schnelle Reaktion wichtig. Deshalb ist es hilfreich, nicht alle Möglichkeiten oder Ansätze selbst entwickeln zu müssen, sondern von Erfolg der Nachbarstaaten wechselseitig profitieren zu können.

Die Förderung und Verbesserung des Wissensaustausches war Ziel dieser Studie. Durch eine enge Kooperation und den Austausch von vielsprechenden Maßnahmen kann der Korruptionskampf in der Donauregion entscheidend beschleunigt und verbessert werden. Indem die Studie exemplarisch erfolgversprechende „best practices“ in der Donauregion herausgegriffen und analysiert hat, gibt sie einen wertvollen und fundierten Überblick über Maßnahmen, die auch für die Nachbarstaaten von großem Interesse sein können und schafft damit eine Grundlage für eine weitergehende Zusammenarbeit.

ANHANG

Questionnaire concerning Corruption Prevention and Control

Who is the contact person in the internal affairs ministry responsible for corruption control?

Before answering the following in-depth questions, we would be very glad if you could send us the name and the relevant contact details of that person, so we can get back to you in case of any questions and comments.

Which sectors in your country are especially affected by corruption?

Please be as specific as possible. Try to outline which problems in particular are encountered in the relevant sector. What are your solutions to overcoming those issues? (approximately ~600-800 words)

Which Anticorruption approach/instrument in your country do you deem to be a "best practice"?

In this context, "best practice" is a method or technique which has consistently shown results superior to those achieved with other means. If there are several promising approaches, please list all of them. It would be helpful, if you could focus particularly on the problematic areas of (a) conflict of interest, (b) asset recovery and (c) the connection between organized crime and corruption.

Again, a specific answer is appreciated. For example, please include the relevant provisions in statutes and other legislation. (approximately ~600-800 words)

Why is that? Are there any supportive positive results or predictions?

Please include any relevant findings, studies or reports if possible. If the approach is rather new, please try to support your positive predictions.

In how far have these "best practices" been influenced or inspired by other national or international solutions?

To what extent is there an efficient cooperation on a national and international level concerning Anticorruption efforts?

Is there any cooperation with the civil society in the Anticorruption work?

How do you approach corruption control and prevention in general?

Which mechanisms and solution are relevant to your Anticorruption work apart from the aforementioned "best practices"?

Are there any other sources or reports concerning that matter which we could include in our study?

If you have any supplementary documents, which you deem to be relevant for us, please attach them to the study.

First of all, we very much appreciate your time and support in answering the questionnaire. As it will form the essential fundament of study, we rely on the accuracy and elaborateness of your answers. Thus, we would be very glad, if you could return the filled our questionnaire within two weeks.

If you have any question or suggestions, please do not hesitate to contact us!

