

Studie zur Korruption innerhalb des staatlichen Bereichs der EU-Mitgliedstaaten

Abschlussbericht

(Stand: Juni 2007)



Mit finanzieller Unterstützung des AGIS Programms

Europäische Kommission – Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit

Nummer der Vereinbarung: JLS/2005/AGIS/095

Projektbeginn: 21.12.2005

Projektende: 20.06.2007

Am Projekt beteiligte Partnerorganisationen:

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF)

Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου (Centre for European Constitutional Law – CECL)

Università di Roma „La Sapienza“, Prof. Ridola, ordinario di diritto pubblico comparato (Lehrstuhl für vergleichendes Verfassungsrecht – LS Ridola)

Projektleitung: Prof. Dr. Ulrich von Alemann

Mit Projektmitteln finanzierte Projektmitarbeiter:

Florian Eckert (PRuF), Florence Tadros Morgane (PRuF), Alexandra Bäcker (PRuF), Christian K. Schmidt (PRuF), Anna Schwickerath (PRuF), Susanne Mulch (PRuF), Hanna Op den Camp (PRuF), Dr. Andrea De Petris (LS Ridola), Alessandra Di Martino (LS Ridola), George Katrougalos (CECL), Marianne Kostoula (CECL), Dimitris Manousis (CECL), George Mpampetas (CECL), Marian Nikolakopouloy (CECL), Dionisia Loksa (CECL)

Sonstige Projektmitarbeiter:

Prof. Dr. Ulrich von Alemann (PRuF), Prof. Dr. Martin Morlok (PRuF), Dr. Heike Merten (PRuF), Dr. Thilo Streit LL.M. (PRuF), Sebastian Roßner – MA (PRuF), Prof. Xenophon Contiadis (CECL), Maria Mousmouti (CECL), Prof. Ridola (LS Ridola), Gianluca Bascherini (LS Ridola)

Vorwort

Korruption ist schlecht. Das ist nicht selbstverständlich. Denn in den letzten Jahrzehnten wurde oft argumentiert, dass Korruption im Modernisierungsprozess hingenommen werden müsste. Es handele sich hier um eine Art Kollateralschaden. Denn die Modernisierung der Entwicklungswelt, der Dritten Welt, verlange eine Aufgabe des Traditionalismus, der Stammeskulturen und des Klientelismus zugunsten rationaler Entscheidungsstrukturen, wie sie in einer globalisierten Welt gefordert sind. Genauso müsse nach der Auflösung der Zweiten Welt, des sozialistischen Blocks Anfang der 1990er Jahre, die kommunistische Nomenklatura mit ihrem Bürokratismus und Staatszentrismus liquidiert werden, um rationalen Wettbewerbsstrukturen des Marktes Platz zu machen. Auch hier gab es neoliberale Ökonomen, die den Wert von Privatisierungen der Staatsökonomie höher schätzten als Übergangsphänomene durch Bestechung und Schmiergeld.

Eine solche verharmlosende Einstellung zur Korruption hat sich seit der Mitte der 1990er Jahre gewandelt. Korruption ist kein Kavaliersdelikt oder Anpassungs- und Übergangsproblem. Korruption führt immer nicht nur volkswirtschaftlich zu Kostensteigerungen und Fehlallokationen, sondern mittel- und langfristig auch betriebswirtschaftlich zu Kostensteigerungen, Qualitäts- und Vertrauensverlusten. Und sie führt – dies ist noch gravierender – zu Akzeptanz- und Vertrauensverlusten der Bevölkerung in die Legitimation des politischen Systems. Dies haben auch schon die OECD, der Europarat und die UN erkannt. Und dies hat auch die EU realisiert. Deshalb hat sie mit OLAF eine Institution installiert, die Betrug und Korruption innerhalb der EU-Institutionen bekämpft. OLAF leistet eine ganz wichtige und erfolgreiche Arbeit, die mit diesem Projekt nicht berührt wird.

Davon unbenommen ist die Korruptionsbekämpfung in den einzelnen Mitgliedstaaten der EU. Das AGIS-Programm der EU hat deshalb dieses Forschungsprojekt gefördert, um die mitgliedstaatlichen Anti-Korruptionsmaßnahmen zu studieren und Verbesserungen der Bekämpfung und Kontrolle zu empfehlen. Hiermit legen wir unseren Bericht vor und danken den Verantwortlichen des AGIS-Programmes für die Möglichkeit, diese Arbeit abzuschließen. Uns ist klar, dass die Aktionsmöglichkeiten innerhalb der „Dritten Säule“ für eine neue Politik der Korruptionsbekämpfung noch begrenzt sind. Wir sind aber davon überzeugt, dass das Problembewusstsein wächst. Dazu möchten wir einen Beitrag leisten.

Dieser Bericht enthält vier Teile: Im ersten Einführungsteil erläutern wir unser Vorgehen, den Korruptionsbegriff, von dem wir ausgehen, und unsere Methode. Danach folgt im zweiten Teil der umfangreiche Bericht über die Situation in den 25 Mitgliedstaaten der EU, die von der Studie erfasst werden. Mit einem einheitlichen Raster wird auf ca. 10 bis 20 Seiten die Lage in jedem Mitgliedstaat geschildert. Ein solcher systematischer Gesamtbericht ist eine bedeutsame Innovation und liegt noch nirgends vor. Im dritten Teil werden die Länderberichte systematisch ausgewertet und analysiert. Auch diese Analyse ist eine neue und originäre Leistung. Schließlich wer-

den im vierten Teil aus der Analyse Empfehlungen für die EU-Politik entwickelt und abschließend in 15 Einzelpunkten konkretisiert.

Abschließend möchten wir allen danken, die an diesem Projekt mitgewirkt und mitgeholfen haben. Ohne sie wäre ein solches umfangreiches Vorhaben gescheitert. Der Dank gilt zunächst unseren beiden Partnerinstituten in Athen und Rom, die den Großteil der Länderstudien zu verantworten haben, also dem Centre for European Constitutional Law (CECL) unter der wissenschaftlichen Leitung von Prof. Xenophon Contiadis sowie dem Lehrstuhl für vergleichendes Verfassungsrecht an der Universität La Sapienza unter der Leitung von Prof. Ridola, namentlich den Projektmitarbeitern Gianluca Bascherini, George Katrougalos, Marianne Kostoula, Dionisia Loksa, Dimitris Manousis, Alessandra Di Martino, Maria Mousmouti, George Mpampetas, Marian Nikolakopouloy und Dr. Andrea De Petris.

Ein ganz großer Dank gilt aber auch allen Experten in den Mitgliedstaaten, die unseren langen Fragebogen mit Kenntnissen aus erster Hand beantwortet und damit die unverzichtbare empirische Basis für unsere Arbeit geschaffen haben. Sie haben uns wertvolle Hilfe geleistet, und wir wollen das voll würdigen.

Für ihren unermüdlichen Einsatz bei der Übersetzung des Projektberichtes und ihre wertvolle Unterstützung bei dem sprachlichen Abgleich der von verschiedenen Autoren verfassten Berichtsteile möchten wir Don und Anne MacDonald vom Übersetzungsbüro MacDonald Translations in Düsseldorf unseren besonderen Dank aussprechen.

Schließlich möchte ich allen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen des Projektes am „Institut für deutsches und europäisches Parteienrecht und Parteienforschung“ (PRuF) an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf danken für ihren immensen Einsatz und ihr großes Engagement: namentlich Alexandra Bäcker, Florian Eckert, Dr. Heike Merten, Prof. Dr. Martin Morlok, Susanne Mulch, Hanna Op den Camp, Sebastian Roßner (MA), Christian K. Schmidt, Anna Schwickerath, Dr. Thilo Streit LL.M. und Florence Tadros Morgane.

Nun hoffen wir alle, die daran mitgewirkt haben, auf eine positive Antwort der Verantwortlichen auf die Herausforderungen der Korruption in Europa. Dass Korruption erfolgreich eingedämmt werden kann, das zeigen die großen Unterschiede der Korruptionswirklichkeit in Europa, die wir in dieser Studie erneut aufzeigen konnten. Packen wir es an.

Prof. Dr. Ulrich von Alemann

Inhaltsverzeichnis

A.	Einführung.....	1
I.	Gründe/Ziele der Studie.....	1
II.	Gegenstand der Studie – Zum Begriff der Korruption.....	2
1.	Vielfältige Korruption.....	2
2.	Moderne sozialwissenschaftliche Konzeptionen politischer Korruption.....	6
a)	Dimensionen politischer Korruption.....	6
aa)	Korruption als sozialer Verfall.....	6
bb)	Korruption als abweichendes Verhalten.....	6
cc)	Korruption als System messbarer Wahrnehmungen.....	7
dd)	Korruption als Schattenpolitik.....	7
ee)	Korruption als Austauschlogik.....	7
b)	Typen der Korruption.....	8
3.	Ausgangsdefinition.....	9
4.	Messung von Korruption: Der Corruption Perceptions Index von Transparency International	10
III.	Methode.....	11
1.	Aufgabe der zu wählenden Methode.....	11
2.	Schriftliche Befragung von Experten.....	12
3.	Qualitative Auswertung der offenen Fragen.....	13
4.	Politik- und rechtswissenschaftlicher Vergleich.....	14
a)	Rechtsvergleich.....	15
b)	Vergleich in der Politikwissenschaft.....	16
B.	Länderberichte.....	19
	Länderbericht Belgien.....	21
	Länderbericht Dänemark.....	49
	Länderbericht Deutschland.....	59
	Länderbericht Estland.....	79
	Länderbericht Finnland.....	97
	Länderbericht Frankreich.....	107
	Länderbericht Griechenland.....	119
	Länderbericht Großbritannien.....	143
	Länderbericht Irland.....	159
	Länderbericht Italien.....	169
	Länderbericht Lettland.....	195
	Länderbericht Litauen.....	219
	Länderbericht Luxemburg.....	237
	Länderbericht Malta.....	251
	Länderbericht Niederlande.....	263
	Länderbericht Österreich.....	279
	Länderbericht Polen.....	301
	Länderbericht Portugal.....	315
	Länderbericht Schweden.....	335

Länderbericht Slowakei.....	351
Länderbericht Slowenien.....	365
Länderbericht Spanien.....	383
Länderbericht Tschechien	397
Länderbericht Ungarn	411
Länderbericht Zypern.....	429
C. Analyse der Länderberichte	447
I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor.....	447
1. Datensammlungen zur Korruption	447
2. Datensammlungen in den 25 untersuchten Ländern der EU	448
a) Staatliche Datensammlungen.....	449
b) Private Datensammlungen	450
3. Diskussion der Ergebnisse.....	452
4. Zwischenfazit	453
II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben.....	455
III. Institutionalisierung von Kontrollmechanismen.....	457
1. Verwaltungseinrichtungen mit der Aufgabe der Korruptionsprävention und –bekämpfung	458
a) Spezielle Antikorruptionsbehörden.....	459
b) Allgemeine Verwaltungseinrichtungen mit korruptionsbekämpfenden Aufgaben.....	461
2. Parlamentarische Einrichtungen mit der Aufgabe der Korruptionsbekämpfung.....	464
3. Rolle von Medien, Wissenschaft und NGOs bei der Korruptionsbekämpfung.....	466
4. Zwischenfazit	469
IV. Akteure	470
1. Öffentliche Verwaltung.....	470
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	471
aa) Rechte und Pflichten der Beschäftigten in der Öffentlichen Verwaltung	472
bb) Beschäftigte der Öffentlichen Verwaltung im Vergleich mit Beschäftigten der Privatwirtschaft	474
cc) Struktur der Öffentlichen Verwaltung.....	475
dd) Privatisierung.....	476
b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung.....	476
c) Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung	479
aa) Der Einfluss von Parteien auf die Stellenbesetzung	479
bb) Nebentätigkeit	481
cc) Interne Kontrollmöglichkeiten, unzulässige Einflussnahme, korruptionsrelevante Regelungen.....	483
d) Zwischenfazit.....	486
2. Abgeordnete des nationalen Parlaments.....	487
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	488
aa) Besoldung der Parlamentarier	488
bb) Zusätzliche Leistungen.....	489
cc) Immunität	490
dd) Inkompatibilität	490

ee)	Karenzzeiten.....	492
b)	Nebeneinkünfte von Abgeordneten der nationalen Parlamente.....	492
aa)	Offenlegung von Nebenverdiensten.....	493
bb)	Offenlegung des Einkommens von Personen mit Näheverhältnis.....	495
cc)	Allgemeine Zugänglichkeit der Daten.....	496
c)	Unzulässige Einflussnahme.....	498
aa)	Abgeordnetenbestechung.....	498
bb)	Sanktionen.....	498
cc)	Annahme von Geschenken.....	499
d)	Zwischenfazit.....	499
3.	Politische Amtsträger auf nationaler Ebene.....	502
a)	Rechtsstellung im nationalen Normengefüge.....	502
b)	Nebeneinkünfte von politischen Amtsträgern.....	503
c)	Unzulässige Einflussnahme.....	505
d)	Zwischenfazit.....	505
4.	Politische Parteien.....	506
a)	Rechtsstellung und Organisationscharakter.....	507
b)	Staatliche Parteienfinanzierungspraxis in den EU-Mitgliedstaaten.....	510
aa)	Absehen von direkter staatlicher Parteienfinanzierung.....	511
bb)	Formen direkter staatlicher Parteienfinanzierung.....	512
(a)	Zweckgebundene staatliche Parteienfinanzierung.....	513
(b)	Wahlkampfkostenerstattung und staatliche Allgemeinfinanzierung.....	513
(c)	Wahlkampfkostenerstattung im Sinne einer staatlichen Allgemeinfinanzierung.....	514
(d)	Staatliche Allgemeinfinanzierung.....	515
cc)	Vergleichende Auswertung der staatlichen Parteienfinanzierungspraxis.....	516
c)	Spendenverbote.....	517
aa)	Unbegrenzte Spendenfinanzierung.....	518
bb)	Spendenverbotspraxis.....	518
(a)	Spenden von juristischen Personen oder sonstigen Personenvereinigungen.....	519
(b)	Spenden staatlicher oder staatlich beherrschter Institutionen.....	520
(c)	Großspenden.....	520
(d)	Anonyme Spenden.....	521
(e)	Auslandsspenden.....	522
(f)	Bargeldspenden.....	522
(g)	Einzelfälle.....	523
cc)	Vergleichende Auswertung der Regelungen zur Spendenfinanzierung.....	524
d)	Rechenschafts- und Offenlegungspflichten.....	529
aa)	Absehen von Kontrolle.....	529
bb)	Variantenreichtum der Rechenschafts- und Offenlegungspflichten.....	529
cc)	Besonderheiten der Rechenschafts- und Offenlegungspflichten.....	530
(a)	Erweiterte Offenlegungspflichten betreffend die Spendenfinanzierung.....	531
(b)	Teilweises oder gänzlichliches Absehen von Veröffentlichungspflichten.....	532
dd)	Vergleichende Auswertung der Rechenschafts- und Offenlegungspflichten.....	534

e)	Sanktionen	535
aa)	Absehen von Sanktionen	535
bb)	Verschiedene Sanktionsmodelle.....	536
cc)	Vergleichende Auswertung der Sanktionsregelungen.....	539
f)	Zwischenfazit.....	541
D)	Schlussbemerkungen und Empfehlungen.....	547
I.	Die mitgliedstaatlichen Antikorruptionsmaßnahmen	547
1.	Vergleich der mitgliedstaatlichen Antikorruptionsmaßnahmen.....	547
a)	Vorgehensweise bei der Datenerhebung.....	547
b)	Zusammenfassendes Ergebnis der Datenauswertung	548
2.	Handlungsoptionen der Korruptionsprävention und -bekämpfung	551
a)	Integrität.....	551
b)	Kontrolle	553
c)	Transparenz.....	554
d)	Sanktionen	555
3.	Gegenseitige Abhängigkeiten der Handlungsoptionen	556
4.	Die Heterogenität der mitgliedstaatlichen Korruptionsprävention und -bekämpfung.....	559
5.	Mögliche Ursachen der Heterogenität.....	566
II.	Empfehlungen.....	568
1.	Verbesserung des Kenntnisstandes.....	568
2.	Intensivierung der Gesetzgebung gegen Korruption	569
3.	Umsetzung von Antikorruptionsmaßnahmen.....	570
4.	Förderung der Korruptionsforschung.....	571
E.	Zusammenfassung der Empfehlungen in 15 Punkten.....	573

A. Einführung

I. Gründe/Ziele der Studie

In den letzten Jahren sind immer wieder Politiker und die öffentliche Verwaltung in den Verdacht der Korruption geraten. Dies erschüttert den Glauben der Bürger in die politische Klasse und in den einwandfreien Ablauf der Verwaltung.¹ Der Bürger soll davon ausgehen können, dass die den politischen und öffentlichen Einrichtungen anvertrauten Entscheidungsbefugnisse und Ressourcen sorgfältig gehandhabt und nicht für eigene Interessen oder aus anders motivierten Gründen missbraucht werden. Solche Skandale untergraben das Vertrauen in den Rechtsstaat. Es wird ein zunehmender Vertrauensverlust der Bürger in das demokratische System ebenso wie eine Ablösung der politischen Elite von den Verfassungsnormen konstatiert, da reale Systeme des Machterhalts die Gemeinwohlorientierung zurücktreten lassen.

Die Folgen korrupten Handelns in der Politik und in der öffentlichen Verwaltung, also im öffentlichen Sektor, sind neben dem Vertrauensverlust in die Glaubwürdigkeit der Institutionen auch die wirtschaftlichen Schäden. Denn Korruption geht mit ökonomischen Einbußen einher; Schätzungen zufolge betragen ihre weltweiten Kosten 5% der Weltwirtschaftsleistung.² Korruption kann beispielsweise in der öffentlichen Verwaltung den Nährboden für Überregulierung bieten. Sogenannte Bestechungsgelder können dazu führen, dass nicht mehr qualifizierte Unternehmer Aufträge erhalten. Stattdessen kommen diejenigen zum Zuge, welche die höchsten Bestechungsgelder bezahlen oder die besten Verbindungen besitzen. Wichtige Entscheidungen werden folglich verzerrt, da Entscheidungen über die Vergabe von öffentlichen Aufträgen nicht mehr nach ökonomischem Kalkül des Staates vergeben werden, sondern an den, der am meisten Schmiergeld zahlt. Es sind nicht mehr die qualifizierten Unternehmer, die einen Auftrag erhalten, und es sind nicht mehr die befähigten Bewerber, die einen Arbeitsplatz erhalten. Öffentliche Mittel werden in den Bereich investiert, in dem am meisten Bestechungsgelder zu erwarten sind. Folglich wird die ökonomische Rationalität ausgeschaltet, was zu teuren und unsinnigen staatlich finanzierten Projekten führen kann. Korruption produziert Ineffizienz und Ungerechtigkeit bei der Verteilung öffentlicher Gewinne und Kosten. Volkswirtschaftlich lässt sich also festhalten, dass ungehemmte Korruption dazu führt, dass immer weniger Leistung für immer mehr Geld erbracht wird.³

1 Als Ursachen für die Zunahme politischer Skandale werden häufig die wachsende Bürokratisierung, steigende Wahlkampfkosten, Veränderung des politischen Wettstreits infolge verstärkter Mediennutzung und die Konkurrenz um staatliche Aufträge aufgeführt.

2 *Wolfgang Hetzer*, Korruption und Integration. Ist die Erweiterung der Europäischen Union ein Risikofaktor?, in: *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht* 2003, S. 489 (494).

3 *Susan Rose-Ackerman*, Groß angelegte Korruption und Ethik in der globalen Wirtschaft, in: *Ulrich von Alemann* (Hrsg.), *Dimension politischer Korruption*, *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 35/2005, S. 195 (198).

Die Folgen von Korruption sind für eine Demokratie sehr gravierend, denn durch die Förderung von Kartell- und Monopolbildung wird der Wettbewerb verzerrt. Korruption kann das Vertrauen der Bürger in die Demokratie, in öffentliche Institutionen und in die Politik insgesamt zerstören, zumal der Wettbewerb um Wählerstimmen, der ein Herzstück der Demokratie darstellt, in Mitleidenschaft gezogen wird. Da die fundamentalen demokratischen Prinzipien der Transparenz, der gleichen politischen Rechte und des gleichen Zugangs aller Bürger zum Staat durch korrupte Politiker und Beamte verletzt werden, trifft Korruption die Demokratie in besonderer Weise. In letzter Konsequenz droht das Vertrauen in die politische und wirtschaftliche Stabilität eines Landes zusammenzubrechen. Überdies fördert Korruption die Ausbreitung organisierter Kriminalität und führt in der Folge zu einer Zersetzung der staatlichen und gesellschaftlichen Strukturen.

Weitgehend besteht Einigkeit darüber, dass Korruption in den meisten Industrieländern kein bloßes Randphänomen mehr darstellt. Aufgrund der mit Korruption einhergehenden schädlichen Auswirkungen, werden Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption, wenn auch erst seit einigen Jahren, auf kommunaler, nationaler und supranationaler Ebene ergriffen.⁴

Zu nennen sind hier etwa die von der UN, Weltbank, OECD und dem Europarat ergriffenen Maßnahmen. Diese Bekämpfungsstrategien betonen auch, wie wichtig es ist, die Zivilgesellschaft zu stärken.

Korruption stellt politisch wie wirtschaftlich eine den Bestimmungen der Art. 29 und 31 EUV zuwiderlaufenden Gefahr dar. Skandale machen deutlich, dass es wirksamer Maßnahmen zum Schutz der Integrität der Verwaltung und des gesamten öffentlichen Sektors bedarf. Ziel der Studie ist es deshalb, mit Hilfe empirischer Befunde die Gemeinsamkeiten korrupten Verhaltens zu ermitteln. Auf diese Weise sollen deren Ursachen lokalisiert werden, um anschließend Lösungsansätze entwickeln zu können.

II. Gegenstand der Studie – Zum Begriff der Korruption

1. Vielfältige Korruption

Die große Vielfalt der Definitionen und Definitionsversuche des Begriffs Korruption und das Ziel der Studie, Grundlagen für die Beurteilung bestehender Regelungen und für die Entwicklung neuer Aspekte des Begriffs zu entwickeln, sprechen gegen ein starres Festlegen auf eine Definition von Korruption. So kann und soll sich im Laufe dieser Studie die Konzeption von Korruption weiter entwickeln. Dennoch bedarf es am Anfang einer begrifflichen Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes Korruption; denn es muss festgelegt werden, welche Phänome-

4 *Wayne Sandholz/ Mark M. Gray, International Integration and National Corruption, in: International Organization 2003, S. 761 (768).*

ne in den Blick genommen werden. Unsere operationale Definition⁵ von Korruption darf sich im Laufe der Untersuchung nach festgelegten Regeln durch die qualitativen Analysen verändern.

Dass es bisher keinen ausreichend etablierten Begriff, kein vorherrschendes Konzept von Korruption gibt, darf uns daher nicht hindern, der Korruption im Sinne einer Ausgangsthese einen konkret umrissenen Inhalt zuzuschreiben. Dies allerdings nicht im Sinne einer unumstößlichen Festlegung der Begriffsinhalte. Vielmehr soll sich der Begriff im Verlauf der Studie, die in wesentlichen Zügen induktiv angelegt ist, weiterentwickeln und gegebenenfalls auch ändern, da wir noch Unbeachtetes zu Korruption entdecken möchten. Es ist ein konkreter Ausgangspunkt festzulegen und der Rahmen und die Regeln der möglichen Fortentwicklung zu beschreiben. Die nötige Grundlage für die Bestimmung eines Ausgangspunkts und die Regeln für die Weiterentwicklung sollen im Folgenden kurz umrissen werden.

Das lateinische Verb *corrumpere* bedeutet verderben. Im sozialwissenschaftlichen Bereich, der uns neben dem juristischen interessiert, ist es die Gesellschaft, die verdorben wird, konkreter die sozialen Beziehungen und sozialen Regeln.⁶ Eng verwoben sind die ökonomischen Kontexte.⁷

Jeder scheint zu wissen, was Korruption ist. Dennoch liegt keine vorherrschende oder gar einheitliche Definition von Korruption vor.⁸ Korruption kann eine unüberschaubar große Zahl von Einzelphänomenen umfassen. Dies gilt auch und gerade für den Bereich der Rechtswissenschaft. Eine einheitliche Definition des Begriffs „Korruption“ hält selbst die Rechtswissenschaft nicht bereit, obwohl der Begriff durchaus Verwendung findet. Sowohl der Gesetzgeber als auch die juristische Literatur greifen auf die Bezeichnung Korruption zurück, um bestimmte Lebenssachverhalte zusammenfassend zu charakterisieren. Umso überraschender ist, dass es dennoch an einer allgemein konsentierten Begriffsbestimmung fehlt.

Häufig wird der Korruptionsbegriff in einem strafrechtlichen Sinn, quasi als Oberbegriff für bestimmte Straftatbestände, etwa Vorteilsannahme, Vorteilsgewährung, Bestechlichkeit und Bestechung, gebraucht. Den Korruptionsbegriff durch eine an Strafgesetzen orientierte Definition zu verengen, wird dem mit der Studie verfolgten Zweck jedoch keinesfalls gerecht. Die Einschränkung – und zugegebenermaßen doch immerhin mögliche Präzisierung – des (juristischen) Korruptionsbegriffs auf ein gewolltes Konstrukt an Strafrechtsnormen, dessen jeweiliger Inhalt variiert in Abhängigkeit von historischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Gege-

5 Vgl. z.B. Jürgen Friedrichs, Methoden empirischer Sozialforschung, Opladen, 1980, S. 73-81 sowie Dieter Opp, Methodologie der Sozialwissenschaften: Einführung in Probleme ihrer Theoriebildung und praktischen Anwendung, Wiesbaden, 2006.

6 Vgl. z.B. Christian Höffling, Korruption als soziale Beziehung, Opladen, 2002.

7 Vgl. u.a. Johann Graf Lambsdorff, Wieso schadet Korruption?, in: Ulrich von Alemann (Hrsg.), Dimensionen politischer Korruption, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 35, S. 233-248.

8 Vgl. Michael Johnston, Keeping the Answers, Changing the Questions: Corruption Definitions Revisited, in: Ulrich von Alemann (Hrsg.), Dimensionen politischer Korruption, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 35, Wiesbaden 2005, S. 61-76 sowie Christian Höffling, Korruption als soziale Beziehung, Opladen 2002.

benheiten, vermag nicht das allgemeine - auch rechtswissenschaftlich relevante - Spektrum möglicher missbräuchlicher Verhaltensweisen zu erfassen. Eine reine Orientierung an Strafnormen blendet das noch straflose Vorfeld korruptiver Handlungen ebenso aus wie die zwar missbräuchlichen und verbotenen, aber – noch – nicht strafbaren Verhaltensweisen. Darüber hinaus können die Übergänge von der Legalität zur Illegalität sehr unscharf sein. Ob ein bestimmter Sachverhalt einen gesetzlichen Tatbestand erfüllt, kann mitunter in der Rechtswissenschaft und der Rechtsprechung streitig sein.⁹ Unabhängig davon, ob sich diese Unsicherheiten auf konkrete Umstände des zur Entscheidung anstehenden Einzelfalles zurückführen lassen oder ob eine Neuregelung von Strafbarkeiten ursächlich sein mag, lässt sich jedenfalls stets ein gewisser Graubereich ausmachen, der die Einordnung eines bestimmten Verhaltens in die Kategorien legal und illegal deutlich erschwert. Eine zu enge, an Strafgesetzen orientierte Begriffsbestimmung ist daher abzulehnen; hierdurch würde der Zugang zu den verschiedenen Spielarten korruptiven Verhaltens systematisch verstellt, so dass letztlich nur eine Teilmenge dessen, was als korruptives Handeln bezeichnet werden kann, beschrieben wird.

Ein weiteres Verständnis eines Korruptionsbegriffs spiegelt demgegenüber das deutsche „Gesetz zur Bekämpfung der Korruption“¹⁰ wider. Zwar enthält es seinem Schwerpunkt nach Änderungen, Erweiterungen und Verschärfungen strafrechtlich geregelter Korruptionsdelikte sowie damit einhergehende verfahrensrechtliche Folgeregelungen. Daneben werden jedoch auch einige dienstrechtliche Ergänzungen betreffend die Annahme von Belohnungen und Geschenken diverser Amtsträger vorgenommen. Obwohl das Gesetz den Begriff Korruption im Titel trägt, enthält es sich allerdings einer näheren Auslegung des Korruptionsbegriffs. Einerseits veranschaulicht diese gesetzgeberische Enthaltensamkeit bestehende Unsicherheiten bei der Bestimmung der Reichweite des Korruptionsbegriffs. Andererseits verdeutlichen die Regelungsinhalte des Gesetzes jedoch, dass eine strafrechtliche Verengung des Korruptionsbegriffs rechtlich unzureichend ist. Allerdings können auch die Regelungsinhalte des Korruptionsbekämpfungsgesetzes nur begrenzt Aufschluss geben über die Inhalte eines potentiellen juristischen Korruptionsbegriffs, denn auch mit dieser straf- und disziplinarrechtlich verengten Betrachtung werden wiederum nur Teilbereiche dessen erfasst, was unter den juristischen Korruptionsbegriff fallen könnte.

Nehmen wir das Fallbeispiel Deutschland. Vorschriften und Regeln, die Korruption verhindern oder zumindest einschränken sollen, finden sich nicht nur in den offensichtlich korruptionsbezogenen straf- und disziplinarrechtlichen Normen, sondern darüber hinaus in vielen Bundes- und Landesgesetzen bis hin zu Verordnungen und Richtlinien, die Zuständigkeiten und Befugnisse festlegen und die Ordnungsmäßigkeit der Verfahren regeln. Wiederum gibt es unendlich

9 Als aktuelles Beispiel mag hier die in Deutschland erst kürzlich geänderte Rechtsprechung bezogen auf die Strafbarkeit kommunaler Ratsmitglieder sein. Während zuvor die für Amtsträger geltenden Vorschriften für einschlägig befunden wurden, findet jetzt der Tatbestand der Abgeordnetenbestechung Anwendung.

10 Gesetz zur Bekämpfung der Korruption vom 13. August 1997, Bundesgesetzblatt 1997 Teil I Seite 2038.

viele Gesetze und Vorschriften, die unter anderem als Kontrollinstrumentarien gegen die Korruption gedacht sind. So etwa das Haushaltsrecht, die Gesetze über Beamtenrechte und -pflichten, interne und externe Rechnungsprüfung, aber auch z.B. die Beschaffungsregeln. Viele Verwaltungsträger haben auch interne Regelungen zur Korruptionsprävention getroffen. Im weitesten Sinne zählen zu den korruptionsrelevanten Regelungen alle Vorschriften, die Machtteilung, die Herstellung von Transparenz, die Gewährleistung von Kontrolle und die Ahndung von Verstößen gegen vorgenannte Vorgaben zum Gegenstand haben. Eine Annäherung an einen Korruptionsbegriff im rechtlichen Sinne kann daher nicht isoliert das Straf- und Disziplinarrecht in den Blick nehmen. Stets ist der Blick auch auf die flankierenden Maßnahmen in allen anderen den öffentlichen Sektor betreffenden Rechtsmaterien zu richten.

Trotz dieser bewusst in Kauf genommenen Ungenauigkeiten kann hinsichtlich der Folgen von Korruption davon ausgegangen werden, dass Korruption auf moralischer wie ökonomischer Ebene schädlich ist. Ersteres ist offensichtlich, denn es darf davon ausgegangen werden, dass ein vorherrschendes Regel- und Normensystem Schaden nimmt, wenn es durch Verstöße geschwächt und verdorben wird. Der ökonomische Schaden war bis vor kurzem zumindest umstritten. Die Auffassung, Korruption sei in bestimmten Situationen, so während Transformationsprozessen in Entwicklungsländern, nützlich, ist nun weitgehend widerlegt. Denn unverhältnismäßig hohe bürokratische Hürden wurden letztlich nicht durch Korruption überwunden, sondern wegen derselben erst errichtet oder verstärkt. Lambsdorff¹¹ hat versucht, den ökonomischen Schaden sogar zu berechnen, der durch stärkere Korruption entsteht.

Nach der vorangegangenen begrifflichen und normativen Verortung folgt nun ein kurzer Blick auf die historischen Wurzeln. Korruption ist keinesfalls nur ein Phänomen neuerer Zeit, auch wenn dieser Eindruck mitunter entstehen mag. Es ist eher anzunehmen, dass Korruption zu bestimmten Zeiten und in bestimmten Kontexten mehr oder weniger beobachtet wird. Bereits in der Bibel, im Neuen wie im Alten Testament, in der griechischen wie römischen Antike, im alten China und zu anderen Epochen an weiteren Orten war Korruption bekannt; sie wurde beschrieben und es wurde zu ihrer Bekämpfung aufgerufen.¹² Es gibt noch unzählige Auffassungen von Korruption in der Menschheitsgeschichte. Festzuhalten bleibt, dass zumeist beides, Handlungen und Zustände der Gesellschaft, unter Korruption verstanden wurde und dass Korruption mit Regelverstoß und gesellschaftlichem Verfall konnotiert wurde.

11 *Johann Graf Lambsdorff*, Wieso schadet Korruption?, in: Ulrich von Alemann (Hrsg.), Dimensionen politischer Korruption, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 35, S. 233-248.

12 *Ulrich von Alemann*, Politische Korruption: Ein Wegweiser zum Stand der Forschung, in: ders. (Hrsg.), Dimensionen politischer Korruption, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 35, Wiesbaden 2005, S. 13-49.

2. Moderne sozialwissenschaftliche Konzeptionen politischer Korruption

a) Dimensionen politischer Korruption

Die Vielfalt der Korruptionsbegriffe wird aus dem Gesagten erahnbar. Diese Vielfalt gründet auch darin, dass Definitionen und Konzepte entscheidend von der Fragestellung abhängen. Dies wird durch folgende Typisierung deutlich, welche die Korruptionsforschung in fünf Dimensionen ordnet.¹³ Der Begriff „Dimension“ verdeutlicht hier besonders, dass es sich um ein aktiv betrachtetes Phänomen handelt, das durch verschiedene Perspektiven bestimmt werden kann:

- Korruption als sozialer Verfall,
- Korruption als abweichendes Verhalten,
- Korruption als System messbarer Wahrnehmungen,
- Korruption als Schattenpolitik,
- Korruption als Austauschlogik.

aa) Korruption als sozialer Verfall

Eine lange gebräuchliche, die jeweilige Gesellschaft in den Blick nehmende Auffassung betrachtet Korruption als Folge und Ursache eines zyklischen Auf- und Niedergangs einer Gesellschaft. Korruption wird als Auf und Ab normativer Werte gesehen. Wechselnde Eliten bringen bestehende Ordnungssysteme zu Fall, um sie durch die eigene Vorherrschaft zu ersetzen. Der Wandel von politischen Systemen dieser Art beruht auf durch Sättigung verursachtem Verfall sozial-moralischer Qualitäten der Bürger. Schließlich bilden sich neue soziale moralische Qualitäten.¹⁴

bb) Korruption als abweichendes Verhalten

Zunächst ist zu dieser Dimension die berühmte Definition für Korruption von Senturia¹⁵ zu nennen: "Misuse of public power for private profit". Um sie gruppieren sich die modernen sozialwissenschaftlichen Definitionen der Korruption. Des Weiteren findet sich hier insbesondere Forschung soziologischer Natur, wie z.B. eine aktuelle Analyse von Höffling¹⁶, die, wie viele andere in diesem Bereich, auf Überlegungen Niklas Luhmanns gründet. An dieser Dimension wird kritisiert, dass die Kategorien zu weit sind. Dies mag allerdings zum Vorteil gereichen, wenn möglichst umfassend der Korruption verdächtige Phänomene gesammelt werden sollen.

13 Ulrich von Alemann, Abgründe politischer Theorie, Gründe für eine mehrdimensionale Konzeption der Korruption, in: Dietmar Fricke/ Jörg Meyer (Hrsg.), Sicherheit in einer neuen Weltära, Festschrift für Erhard Forndran zum 65. Geburtstag, Frankfurt M. 2003, S. 273-283.

14 Harald Bluhm/ Karsten Fischer, Korruption als Problem politischer Theorie, in: dies., Sichtbarkeit und Unsichtbarkeit der Macht: Theorien politischer Korruption, Baden-Baden 2002.

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

16 Christian Höffling, Korruption als soziale Beziehung, Opladen 2002.

cc) Korruption als System messbarer Wahrnehmungen

Da Korruption selten direkt konkret messbar ist, sind die Wahrnehmungen und deren Messung selbst oft entscheidend. Das bedeutendste Instrument zu dieser Dimension ist der Korruptionswahrnehmungsindex (Corruption Perceptions Index) der Non-Profit-Organisation Transparency International (2006). Im Jahre 2006 werden 163 Länder in einem Ranking nach ihrer Korruptivität beurteilt. Der methodisch umstrittene Index wird aus mehreren Quellen, insbesondere aus Einschätzungen von Experten, gespeist. Die Wahrnehmung der Korruption kann gemessen und beurteilt werden und mit ihr die Korruption. Dies hat auch zur Folge, so Alemann¹⁷, dass mit steigendem Erfolg der Korruptionsverfolgung die Korruption statistisch gesehen steigt. Daher muss der Schwerpunkt der Korruptionsforschung hier weniger auf der rein quantitativen Messung als auf der Untersuchung der Wahrnehmung selbst liegen.

dd) Korruption als Schattenpolitik

Da Korruption selten beobachtbar ist, entwickelte von Alemann¹⁸ den Begriff der Schattenpolitik analog der Schattenwirtschaft. Wie informale Politik wird Schattenpolitik zunächst neutral betrachtet. Zur Beschreibung, Beurteilung und Bewertung von Korruption dient ein Kontinuum u.a. aus den Polen formal – informal, offen – vertraulich, legitim – illegitim, legal – illegal, regelmäßig – akzidentiell.

Schattenpolitik und informale Politik sind nicht per se illegal bzw. illegitim usw. Sie umfassen wie die Schattenwirtschaft legale wie illegale Bereiche. Sie lassen sich am besten in oben Genanntem darstellen. Hierbei können durchaus Mischformen entstehen, dass heißt, bestimmte zu beurteilende Zustände oder Prozesse können auf einer Ebene auf Korruption deuten, auf anderer wieder nicht.

ee) Korruption als Austauschlogik

Ein weiteres Modell von Alemann, das mit den Prinzipal-Agenten-Modellen zur Korruption verwandt ist, erscheint vorteilhaft, da es nicht von dem Begriff der Öffentlichkeit und ihrer Trennung zum Privaten abhängt, sondern eher technischer Art ist, wenn es einen Entscheidungsträger in einer Organisation oder Behörde nennt, der gegen ein bestimmtes Gemeinwohl verstößt. So nennt das Modell der Austauschlogik notwendige Bedingungen.

17 Ulrich von Alemann, The unknown depths of political theory: The case for a multidimensional concept of corruption, in: *Crime, Law & Social Change* 42 (2004), S. 25-34.

18 Ulrich von Alemann, Schattenpolitik: Streifzüge in die Grauzonen der Politik, in: Claus Leggewie (Hrsg.), *Wozu Politikwissenschaft? Über das neue in der Politik*, Darmstadt 1994.

Das Austauschmodell von Alemann¹⁹ umfasst sieben Komponenten:

1. Der Nachfrager (der Korruptierende) will
2. ein knappes Gut (Auftrag, Konzession, Lizenz, Position),
3. das der Anbieter, der Entscheidungsträger in einer Organisation oder Behörde, also der Korruptierte, vergeben kann.
4. Er erhält einen persönlichen verdeckten Zusatzreiz (Geld oder geldwerte Leistung) für die Vergabe über den normalen Preis hinaus und
5. verstößt damit gegen öffentlich akzeptierte Normen und
6. schadet damit Dritten, Konkurrenten und/oder dem Gemeinwohl.
7. Deshalb findet Korruption versteckt, im Verborgenen statt.

Medium des Tauschs ist bei jeder Art von Korruption Geld oder geldwerter Vorteil, über den eine formale oder informale Tauschvereinbarung, auch unausgesprochen, stattgefunden hat, zumindest aber vorstellbar ist.

Ein korrupter Zustand oder eine Handlung kann durch diese Dimensionen charakterisiert werden, ohne dass sich diese gegenseitig ausschließen. Diese Dimensionen mögen im Laufe der Untersuchung geändert oder ergänzt werden, da die Studie in Teilen induktiv angelegt ist.

b) Typen der Korruption

Eine oft zur Typisierung genutzte zusätzliche, von den anderen fünf Dimensionen abhängige Dimension der Unterscheidung ist die Größe und Persistenz der Korruption und damit die quantitative Gefährlichkeit und der Grad der Abweichung. Natürlich ist diese nie getrennt von qualitativen Perspektiven zu betrachten. Zu Zwecken der Analyse erscheint sie jedoch sinnvoll. Zu nennen sind hier zunächst die Unterscheidungen petty und grand corruption.

Grand Corruption liegt vor, wenn die zentralen Regelsysteme der Gesellschaft bzw. des Staates bereits erheblich erodiert sind. Grand Corruption hat damit das Wesen der jeweiligen Gesellschaft deutlich verzerrt, während petty corruption gleichsam auf der Oberfläche des noch intakten Systems liegt; denn diese betrifft geringere Geldmengen und Gegenleistungen im Bereich des Nepotismus, Klientelismus usw.²⁰

19 Ulrich von Alemann, Abgründe politischer Theorie, Gründe für eine mehrdimensionale Konzeption der Korruption, in: Dietmar Fricke/ Jörg Meyer (Hrsg.), Sicherheit in einer neuen Weltära, Festschrift für Erhard Forndran zum 65. Geburtstag. Frankfurt M. 2003, S. 273-283.

20 Vgl. *United Nations General Assembly*, UN-Konvention gegen Korruption, Report of the Ad Hoc Committee for the Negotiation of a Convention against Corruption on the work of its first to seventh sessions, 2004, S. 10-11 (http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/session_7/422e.pdf, 8.10.2004); Susan Rose-Ackerman, Groß angelegte Korruption und die Ethik in der globalen Wirtschaft, in: Ulrich von Alemann (Hrsg.), Dimensionen politischer Korruption, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 35, Wiesbaden 2005.

In vergleichbarer Weise unterscheidet Bannenberg²¹ in der Perspektive der Persistenz und Regelmäßigkeit der Korruption:

1. Bagatell- oder Gelegenheitskorruption,
2. gewachsene korruptive Beziehungen und
3. Netzwerke der Korruption.

Eine weitere Abstufung der Persistenz nimmt Heidenheimer²² vor. Er unterscheidet nach Stärke der Korruption zwischen petty corruption, routine corruption und aggravated corruption. Neben der Stärke der Korruption nimmt er die Tolerierung durch die Gesellschaft in den Blick. Allerdings drängen bei seiner Abstufung bereits qualitative Aspekte deutlich in den Vordergrund.

All diese Abstufungen gehen auf die Unterscheidung von akzidentieller und strukturell begründeter Korruption zurück – am ehesten beschreibbar durch die genannte Unterscheidung petty und grand corruption. Ersteres tritt vereinzelt auf, Letzteres gründet auf stabilen zeitlich unbegrenzt angelegten informellen Regeln.²³

3. Ausgangsdefinition

Es wurde beschrieben, dass wir eine beträchtliche Unschärfe des Begriffs der Korruption vorgefunden haben. Auch wenn sich die vielen Aspekte der Korruption ordnen lassen, wie dies hier und an vielen anderen Stellen versucht wurde, bleibt vieles offen. Es ist gleichwohl unerlässlich, einen festen Ausgangspunkt zu bestimmen, Korruption also für diese Untersuchung operational zu definieren, um die zu untersuchenden Regelungen, Normen und Phänomene auszuwählen. Diese Definition muss ausreichend weite Kategorien aufweisen, um den Blick auf Neues nicht gleich zu verstellen. Aus den Daten selbst sollen also induktiv Präzisierungen der Kategorien der Definition erfolgen. Ausgangspunkt ist die oft zitierte Definition von Senturia²⁴: Hiernach ist Korruption

Missbrauch öffentlicher Macht zu privatem Nutzen.

Als handlungs- und nicht zustandsorientierter ausgerichteteter Ansatz bietet sie ausreichend weite Kategorien und bleibt somit offen für viele Phänomene.

21 Britta Bannenberg, Korruption in Deutschland - Ergebnisse einer kriminologisch-strafrechtlichen Untersuchung, in: Hans Herbert von Arnim (Hrsg.), Korruption: Netzwerke in Politik, Ämtern und Wirtschaft, München 2003, S. 204-234.

22 Arnold Heidenheimer, Perspectives on the Perception of Corruption, in: ders./ Michael Johnston (Hrsg.), Political Corruption: Concepts and Contexts, New Brunswick, New Jersey 2002, S. 141-154.

23 Ulrich von Alemann, Politische Korruption: Ein Wegweiser zum Stand der Forschung, in: ders. (Hrsg.), Dimensionen politischer Korruption, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 35, Wiesbaden 2005, S. 32; Christian Höffling, Korruption als soziale Beziehung, Opladen 2002; Britta Bannenberg, Korruption in Deutschland - Ergebnisse einer kriminologisch-strafrechtlichen Untersuchung, in: Hans Herbert von Arnim (Hrsg.), Korruption: Netzwerke in Politik, Ämtern und Wirtschaft, München 2003, S. 206f.

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

4. Messung von Korruption: Der Corruption Perceptions Index von Transparency International

Nachdem zuvor die Schwierigkeiten einer einheitlichen Definition des Korruptionsbegriffs dargelegt wurden, scheint es letztlich fraglich, Korruption empirisch zu erforschen. Gerade aufgrund der dem Begriff innewohnenden Vielfalt an Deliktsformen ist es schwierig, hier eine abschließende Bewertung bezüglich des Vorkommens von Korruption zu treffen oder diese gar länderübergreifend zu vergleichen. Dieser Herausforderung nimmt sich seit 1995 der von der Nichtregierungsorganisation „Transparency International“ (TI) veröffentlichte Korruptionswahrnehmungsindex (Corruption Perceptions Index - CPI) an. Ziel des CPI ist es, das subjektiv empfundene Auftreten von Korruption innerhalb eines Staates zu ermitteln. Um jedoch die Wahrnehmung des Delikts erfassen zu können, muss sich zuvörderst auch hier an einer einheitlichen Definition orientiert werden. Die Autoren des CPI stützen sich bei ihren Erhebungen auf diejenige von Joseph Senturia. Korruption ist demnach aus dem Blickfeld des CPI der Missbrauch einer öffentlichen Macht zu privatem Nutzen.²⁵ Ungeachtet der Tatsache, dass sich in der akademischen und politischen Diskussion bislang kaum ein anderer Vergleichswert in dem Maße etablieren konnte wie der CPI, erleichtert die Eingrenzung des Begriffs die Verwendung des Indizes für unsere Untersuchung.

Neben dem CPI gibt es durchaus andere Erhebungen international vergleichender Quellen. Zuvörderst sind hier die jeweiligen Justizbehörden zu nennen, welche Daten zu Anklageerhebungen und Verurteilungen bei entsprechenden Straftatbeständen ermitteln. Johann Graf Lambsdorff, welcher den Index entwickelte, kritisiert jedoch, dass diese Daten kaum vergleichbar seien, da sie unter unterschiedlichen Bedingungen wie Anforderungen ermittelt würden; zugleich könne ein hohes Ausmaß an Verurteilungen auch vielmehr Rückschlüsse auf die Effizienz der entsprechenden Justiz geben, als die tatsächlich vorkommende Korruption zu messen.²⁶ Da hinsichtlich der den Korruptionsdelikten eigenen Komplexität schwerlich eine Quelle für sich alleine den Anspruch erheben kann, Korruption zu erfassen und zu bewerten, setzt der CPI bewusst auf mehrere Daten, welche in den Index Eingang finden; mindestens drei verschiedene müssen in die Erhebung einfließen.²⁷ Die erhobenen Quellen erfragen dabei zum einen die Einschätzung von jeweils in den Staaten ansässigen Personen und berücksichtigen auf der anderen Seite solche von Geschäftspersonen und Experten, welche eine Fremdeinschätzung äußern. Dadurch erhält der CPI einen Wahrnehmungsmix. „Die Stärke des Index besteht darin, dass eine Kombination von

25 *Johann Graf Lambsdorff*, Wie läßt sich Korruption messen? Der Korruptionsindex von Transparency International, in: Zentrum für Europa- und Nordamerika-Studien (Hrsg.), Politische Korruption, Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien 3, Opladen 2000, S. 45-71, S. 49.

26 *Johann Graf Lambsdorff*, Wie kann man Korruption messen? Der Korruptionsindex von Transparency International, in: Entwicklung und Zusammenarbeit Nr. 11, November 1999, S. 300-303.

27 Als Quellen gelten unter anderem: „World Competitiveness Yearbook“, der „Global Competitiveness Survey“, „Political and Economic Risk Consultancy“, „Gallup International“, „Economist Intelligence Unit“, „Political Risk Services“, „Weltbank“.

Quellen zu einem einheitlichen Index die Verlässlichkeit individueller Angaben erhöht. [...] durch die Kombination von Quellen kann der Einfluss eines Ausreißers durch wenigstens zwei andere Angaben gemildert werden.“²⁸ Die verwandten Daten unterscheiden nicht zwischen administrativer und politischer Korruption, sondern beziehen beide Formen unter Berücksichtigung der zuvor genannten Definition mit ein.

Problematisch ist indes, dass der CPI keine Ermittlung von Zeitreihen bezüglich des Korruptionsniveaus zulässt, da jährlich die verwandten Quellen ebenso wechseln können, wie die Auswahl der Befragten oder die angewandte Methodik.

Kritik zog der CPI insbesondere auf sich, da er Korruption offen legt, jedoch nicht die Korrupten, beispielsweise die Geberseite von Schmiergeldern, untersucht. TI griff die Kritik auf und veröffentlicht nun zusätzlich den „Bribe Payers Index“ (BPI).

III. Methode

1. Aufgabe der zu wählenden Methode

Ziel des Projekts und damit auch der Methode und des Instruments ist die Ermittlung von Normen zu Korruption im staatlichen Bereich in 25 Ländern der EU, deren Bewertung und der Vorschlag von Leitlinien für die Entwicklung neuer Regelungen. Die oben vorgestellte Definition soll helfen, die Regelungen zu Korruption im gekennzeichneten Bereich zu erfassen. Erhoben werden die Normen zu politischer Korruption im staatlichen Bereich, ihre Gemeinsamkeiten, mögliche Defizite, nationale und regionale Besonderheiten und Erscheinungsformen der Korruption. Neben der vergleichenden Analyse ist die Bewertung und Erarbeitung von Best Practices und der Vorschlag von Leitlinien geplant.

Die ermittelten Daten zur Korruption – so ist zu erwarten – sind in einigen Aspekten homogen in anderen heterogen. Zum einen sind viele Regelungen vorhanden, die durch die Hypothesen aus Konventionen oder vorhandenen Gesetzgebungen abgeleitet wurden. Andererseits sind Befunde zu erwarten, die nicht in das entwickelte Kategoriensystem passen. Des Weiteren gibt es großen Bedarf an induktiver Ermittlung von neuen Regelungen zumindest in Detailfragen.

Die Methode der Untersuchung muss somit zweierlei leisten: Sie muss vorhandene Regelungen durch ein Kategoriensystem deduktiv ermitteln und andererseits nicht Abgedecktes induktiv erheben, also ausreichend offen sein, um Neues zu erfahren und zu ordnen, so z. B. Best Practices bzw. Beurteilungen von Regelungen.

28 *Johann Graf Lambsdorff*, Wie läßt sich Korruption messen? Der Korruptionsindex von Transparency International; in: Zentrum für Europa- und Nordamerika-Studien (Hrsg.), Politische Korruption, Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien 3, Opladen 2000, S. 45-71, S. 53.

Somit ist zu erwarten, dass die Länderberichte eine unterschiedliche Analysetiefe aufweisen. Dies ist ausdrücklich gewünscht, denn die Berichte sind in vielen Zügen geprägt durch subjektive Wertungen der Experten. Da ein Ziel der Studie der Vorschlag von Leitlinien ist, erscheinen die qualitativen Wertungen der Länderexperten wertvoller als eine rein deduktiv angelegte gleichförmige Inhaltsanalyse.

2. Schriftliche Befragung von Experten

Infrage kommt für die Ermittlung der vorhandenen Regelungen zunächst eine konventionelle Inhaltsanalyse.²⁹ Denn mit ihr können die vorhandenen Regelungen in das vorhandene Verständnis von Korruption eingeordnet werden. Ziel der Studie ist außerdem, neue Informationen zu ermitteln, die über das deduzierte Kategorienschema hinausgehen. Hierfür sind mündliche Experteninterviews bzw. Leitfadengespräche³⁰ das Mittel der Wahl. Sinnvoll für unsere Zwecke erscheint somit zunächst die Anwendung von zwei Instrumenten: eine eher deduktiv angelegte Inhaltsanalyse und eher qualitativ angelegte Experteninterviews.³¹

Beide Methoden bergen jedoch für unsere Zwecke erhebliche Nachteile. Die Komplexität der Normen und ihre unterschiedlichen Hintergründe lassen eine relativ unverzerrte Analyse mittels einer konventionellen Inhaltsanalyse nicht zu. Eine Inhaltsanalyse allein muss daran scheitern, dass in allen 25 untersuchten Ländern mit dem gleichen Verständnis in unterschiedlichen Kulturen an einem heterogenen Gegenstand gearbeitet werden soll.

Erforderlich ist vielmehr eine Perspektive vor Ort. Zudem sollen als wesentlicher Bestandteil Best Practices, Beurteilungen der Qualität und Wirksamkeit der Regelungen offen erhoben werden. Hierfür sind – wie oben erwähnt – Experteninterviews bzw. Leitfadengespräche das Mittel der Wahl. Zur angemessenen Beurteilung der Regelungen dieser Art sind nur Experten befähigt. Der erforderliche große Umfang der Befragung und die Fülle der Regelungen und ihre Anwendung ist jedoch nicht im Rahmen von Expertengesprächen zu bearbeiten. Die Experten müssen sich, um ausreichend fundierte und umfangreiche Daten zu liefern, eingehend mit der Materie befassen und ggf. eigene Auswertungen durchführen.

29 Zur Methode der Inhaltsanalyse mit deutlichem quantitativem Schwerpunkt siehe z.B. *Klaus Merten*, Inhaltsanalyse: Einführung in Theorie, Methode und Praxis, Opladen 1995; *Werner Früh*, Inhaltsanalyse, 5., überarbeitete Aufl., Konstanz 2001; zur qualitativ orientierten Inhaltsanalyse vgl. *Philipp Mayring*, Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken, 6. durchgesehene Aufl., Weinheim 1997.

30 Zu Leitfadengesprächen vgl. u.a. *Rainer Schnell* u.a., Methoden empirischer Sozialforschung, 7., völlig überarbeitete und erweiterte Aufl., München/Wien 2005, S. 387-388.

31 Einen übersichtlichen Vergleich qualitativer und quantitativer Methoden liefert *Siegfried Lamnek*, Qualitative Sozialforschung, Weinheim 2005, S. 271-273. Es ist zu erwähnen, dass die strenge Unterscheidung zwischen quantitativen und qualitativen Methoden oft wenig hilfreich ist, da in aller Regel beide Richtungen miteinander eng verwoben sind.

Um gleichzeitig deduktive wie induktive Aspekte zu berücksichtigen, einerseits Hypothesen zu prüfen und andererseits in bestimmten Gebieten neue zu generieren, wurde entschieden, eine standardisierte schriftliche Befragung³² von Experten mit vorwiegend offenen Fragen durchzuführen. Diese gemischte Methode erscheint als die Angemessene. Sie ist mehr als eine Inhaltsanalyse, denn sie wird durch das Expertenwissen ergänzt. Sie ist dabei mehr als ein mündliches Experteninterview, denn durch die Schriftlichkeit und den durch sie ermöglichten größeren Zeitrahmen ist eine ausreichende Tiefe und Detailliertheit möglich. Das Instrument weist nicht die Defizite auf, die bei Anwendung der Instrumente Inhaltsanalyse bzw. Dokumentenanalyse und Expertengespräch auf unsere Fragestellung entstehen würden.

Die Inhalte dieses Fragebogens wurden aus den bereits vorhandenen Kenntnissen über Regelungen zu Korruption abgeleitet. Der größere Teil der Fragen bzw. die zugrunde liegenden Hypothesen wurden aus den Vorgaben durch die Konventionen zur Korruption und aus dem Vorverständnis der Partnerinstitute zu Regelungen in Europa gewonnen. Die Fragen sind fast durchgängig offen. Denn es soll genügend Raum für die variierenden konkreten Regelungen in den einzelnen Ländern gelassen werden und andererseits für Daten, die nicht mit den vorhandenen Kenntnissen abgedeckt sind.

Der letzte Teil der Befragung hat stärker induktiven qualitativen Charakter. Denn hier wird vor allem nach Einschätzungen und Urteilen gefragt, die eher für ein Expertengespräch charakteristisch sind. Aus diesen Fragen werden eher neue Hypothesen gewonnen, die der Ermittlung von Best practices und Leitlinien dienen können.

3. Qualitative Auswertung der offenen Fragen

Die Auswertung der Inhalte zu den offenen Fragestellungen erfolgt inhaltsanalytisch im Kern nach der Methode von Philipp Mayring.³³ Diese ist vor allem für Material geeignet, das schon eine eher fortgeschrittene Strukturierung aufweist. Sie erfolgt vereinfacht dargestellt in drei Schritten:³⁴

- a) *Zusammenfassung*: Die Inhalte werden in einem mehrstufigen Prozess zusammengefasst, um die Daten besser überblicken und beurteilen zu können. Das Material bietet dennoch ein getreues Abbild des Ausgangsmaterials. Es erfolgt eine angleichende Paraphrasierung, Überflüssiges fällt weg. Bei dieser Reduktion und Zusammenfassung kann ein beim Erstellen des Fragebogens verfasstes Codierbuch helfen.

32 Zum Instrument der schriftlichen Befragung vgl. z. B. *Rainer Schnell* u.a., *Methoden empirischer Sozialforschung*, 7., völlig überarbeitete und erweiterte Aufl., München/Wien 2005, S. 358-362.

33 Ausführlich zur Methode: *Philipp Mayring*, *Qualitative Inhaltsanalyse*, Weinheim 1997.

34 Vgl. *Philipp Mayring*, *Qualitative Inhaltsanalyse*, Weinheim 1997, S. 58.

- b) *Explikation*: An unklare oder unvollständige Textstellen wird regelgeleitet weiteres Material von außen herangetragen. Die Textstelle wird hierdurch erläutert, neue Bezüge werden gesetzt.
- c) *Strukturierung*: Hier werden die Daten nach festgelegten Regeln unter bestimmten übergreifenden Blickwinkeln betrachtet, um zu Einschätzungen aufgrund verschiedener Fragestellungen zu gelangen.

Jeder der drei Schritte kann ggf. in weitere Einzelschritte unterteilt werden. So kann bei einer größeren Textmenge eine mehrstufige Zusammenfassung vorgenommen werden. Oder die Explikation und Strukturierung ist in mehreren Richtungen und Stufen erforderlich.

Das vorliegende Instrument der schriftlichen Befragung von Experten ist einerseits geeignet, die aus dem Vorwissen, den Konventionen und ihren Grundlagen sowie den Kenntnissen aus nationalen Regelungen generierten Hypothesen zu überprüfen. Andererseits ist es geeignet Informationen, die über die deduzierten Kategorien hinausgehen, zu ermitteln. Hierbei verbindet es die Vorteile einer schriftlichen Befragung mit den Vorteilen von Experten-Interviews.

4. Politik- und rechtswissenschaftlicher Vergleich

Ziel der Studie ist es, durch vergleichende Länderanalyse korruptionsrelevante Normen im öffentlichen Sektor zu determinieren, um hieraus Lösungsansätze zur Prävention und Bekämpfung zu entwickeln. Gleichzeitig werden aber auch die spezifischen Unterschiede zwischen den jeweiligen Staaten dargestellt.

Die sozialen, politischen und rechtlichen Verhältnisse im öffentlichen Sektor werden daraufhin untersucht, ob bestimmte Rahmenbedingungen so weit verbreitet sind, dass sie als Indikatoren für korruptionsbegünstigende und -hemmende Strukturen betrachtet werden können. Weiterhin geben die Länderberichte, die auf der Grundlage des Fragebogen erstellt worden sind, die jeweiligen Anstrengungen der Mitgliedstaaten im Bereich der Korruptionsbekämpfung wieder. Diese können neue Ideen, Konzepte und dogmatische Ansätze entwickeln, die Anreize für einleuchtende Alternativen schaffen.

Die Studie fußt damit metatheoretisch auf einem empirisch-analytischen Wissenschaftsverständnis. Gemäß der Konzentration auf korruptionsrelevante Normen und der Frage, ob die jeweiligen nationalen Normen der Korruptionsbekämpfung dienlich sind, begründet sich das Erkenntnisinteresse im Wesentlichen auf der Erfassung und Beschreibung der jeweiligen Normen. Das Vorgehen der Studie ist demnach deskriptiv. Im Mittelpunkt der Studie werden die Akteure und die ihnen vorgegebenen Rahmenbedingungen, in denen sie agieren, untersucht.

a) Rechtsvergleich

Die Rechtsvergleichung als Methode zur Gewinnung von Entscheidungsgrundlagen ist insbesondere vor dem gemeinschaftsrechtlichen Kontext der Europäischen Union notwendig und auch sinnvoll. Auf europäischer Ebene können aufgrund eines Vergleichs mit den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten entsprechende Maßnahmen der gesetzgebenden Organe getroffen werden, um im Lichte des Ziels der Integration eine gemeinsame Lösung zu erzielen.

Die methodische Vorgehensweise der Rechtsvergleichung ist die des funktionalen Vergleichs.³⁵ Unter funktionaler Methode wird hier verstanden, die interessierenden Phänomene in Bezug zu bestimmten Problemen zu setzen und unter dem Gesichtspunkt zu betrachten, ob und was sie zur Lösung dieser Probleme leisten können; es geht demnach um die Lösung des in Rede stehenden Problems.³⁶ Um einen Einfluss ausüben zu können, muss rechtsvergleichende Arbeit auf klar definierte Fragestellungen konzentriert sein und Ideen hervorbringen, die ohne Komplikationen in den Prozess der Rechtsreform oder die Entscheidung konkreter Rechtsstreitigkeiten einfließen können. Es geht demnach bei der funktionalen Betrachtung des Vergleichs um Problemdenken.³⁷ Dies bedeutet, dass die Rechtsvergleichung aus ihrer funktional denkenden Betrachtung heraus, nicht von einer bestimmten Norm, sondern von einzelnen Problemen her versucht, Lösungen zu entwickeln.³⁸

Die Erforschung der verschiedenen Erscheinungsformen von Korruption im staatlichen Sektor ist unverzichtbare Voraussetzung zur Bekämpfung von Korruption in diesen Bereichen. Um Leitlinien für neue Regelungen („Best Practices“) aufzuzeigen, ist es erforderlich, Lücken im korruptionsrelevanten Normenwerk aufzudecken und mögliche Vollzugsdefizite hinsichtlich nationaler und internationaler Antikorruptionsnormen zu untersuchen. Da im Recht nur das vergleichbar ist, was dieselbe Funktion erfüllt, ist bei der Erstellung des Fragebogens, der die Grundlage der Länderberichte bildet, entsprechend dieser Systematik vorgegangen worden. Das Vergleichen selbst musste erst sinnvollerweise nach Fertigstellung der Länderberichte einsetzen, wobei der gesamte Kontext des jeweiligen Landes nicht außer Acht gelassen werden konnte, um das entsprechende Recht besser zu verstehen und zu erfahren, welchen Weg die jeweiligen Mitgliedstaaten gewählt haben, um im Bereich der Korruptionsbekämpfung bestmöglich zu agieren.

35 *Martin Morlok*, Rechtsvergleichung auf dem Gebiet der politischen Parteien, in: Dimitris Th. Tsatsos u.a. (Hrsg.), *Parteienrecht im europäischen Vergleich*, Baden-Baden, 1. Auflage 1990, S. 695 (713); *Christian Starck*, Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht, in: *JZ* 1997, S. 1021 (1028); *Florian Haase*, Einführung in die Methodik der Rechtsvergleichung, in: *JA* 2005, S. 232 (235); *Oliver Brand*, Grundfragen der Rechtsvergleichung – Ein Leitfaden für die Wahlfachprüfung, in: *JuS* 2003, S. 1082 (1086).

36 *Martin Morlok*, Rechtsvergleichung auf dem Gebiet der politischen Parteien, in: Dimitris Th. Tsatsos u.a. (Hrsg.), *Parteienrecht im europäischen Vergleich*, Baden-Baden, 1. Auflage 1990, S. 695 (713).

37 *Martin Morlok*, Rechtsvergleichung auf dem Gebiet der politischen Parteien, in: Dimitris Th. Tsatsos u.a. (Hrsg.), *Parteienrecht im europäischen Vergleich*, Baden-Baden, 1. Auflage 1990, S. 695 (713).

38 *Martin Morlok*, Rechtsvergleichung auf dem Gebiet der politischen Parteien, in: Dimitris Th. Tsatsos u.a. (Hrsg.), *Parteienrecht im europäischen Vergleich*, Baden-Baden, 1. Auflage 1990, S. 695 (713).

Weiterhin wurden die Rechtsnormen und Institute durch den Rechtsvergleich nicht nur in ihrer Funktion, sondern auch in ihrer Wirkung miteinander in Beziehung gesetzt.

Der Vergleich zielt darauf ab, herausfinden, ob es im Bereich der Korruption Gemeinsamkeiten gibt, die sich als gemeinsame Prinzipien zusammenfassen lassen.

b) Vergleich in der Politikwissenschaft

Die Studie konzentriert sich auf den Vergleich konkreter korruptionsrelevanter Normen. Als unabhängige Variable wird in der Studie das nationale Normenwerk und das Bewusstsein im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Korruption begriffen, die Normen wirken sich wiederum auf die Möglichkeit korrupten Verhaltens aus. Demnach gilt Korruption und seine Aspekte als abhängige Variable.

Im Zusammenhang mit der Erhebung der korruptionsrelevanten Normen wendet die Studie das Verfahren des Vergleichs auf einen Staatenverbund an, dessen Mitgliedschaft gleichermaßen die vollständige Übernahme des gesamten gemeinschaftlichen Besitzstandes (*acquis communautaire*) erfordert. Im Fokus der Studie steht eine durch einheitliche normative Ansprüche, Institutionen und Ziele geprägte Staatengemeinschaft. Im Hinblick auf die – in diesem Hinblick – homogene Staatengruppe bietet sich die Differenzmethode für den Vergleich an. Zentrale Voraussetzung hierbei ist es, möglichst viele konstante Umfeldvariablen zu extrahieren. Dennoch müssen sich die Staaten im Hinblick auf die abhängige Variable oder ihre möglichen unterschiedlichen Ausprägungen unterscheiden.

Für die EU-Mitgliedstaaten können den Staatsaufbau betreffende Umfeldvariablen als konstant aufgefasst werden.³⁹ Insofern wird sich die Studie im weiteren Verlauf nicht auf die konstanten Kontextvariablen konzentrieren und diese nicht weiter berücksichtigen, sie bilden den Rahmen der Studie.

Obwohl die Europäischen Union in Artikel 29 und 31 EUV betont, dass Korruption wirtschaftlich wie politisch eine den Zielen der Gemeinschaft zuwiderlaufende Gefahr darstellt, ist Korruption – zumindest in der öffentlichen Wahrnehmung – unterschiedlich stark ausgeprägt. Die

39 Die EU-Mitgliedstaaten sind einheitlich als rechtsstaatliche Demokratien zu klassifizieren; sie verfügen über eine in Staatsoberhaupt und eine von einem Regierungschef geleitete Regierung geteilte Exekutive; in allen untersuchten EU-Mitgliedstaaten werden Verfassungsänderungen gegenüber einfachen Gesetzen erschwert; in den jeweiligen Staaten fungiert das Kabinett als kollegiales Beratungs- und Beschlussorgan, während den Ressortministern Eigenverantwortung zugesichert wird; die Struktur und die Funktionsweise der Regierungen ist in starkem Maße durch das Parteiensystem geprägt; in den EU-Mitgliedstaaten bestehen Mehr- oder Vielparteiensysteme; die EU-Mitgliedschaft erfordert die vollständige Übernahme des gesamten *acquis communautaire* und die untersuchten Staaten haben die OECD-Konvention zur Korruptionsbekämpfung ratifiziert, welche in nationales Straf- und/oder Zivilrecht umgesetzt werden muss (vgl. *Wolfgang Ismayr* (Hrsg.), *Gesetzgebung in den Staaten der Europäischen Union*, Opladen 2002; *ders.*, *Die politischen Systeme Westeuropas*, Opladen 2003; *ders.*, *Die politischen Systeme Osteuropas*, Opladen 2002).

Wahrnehmung Korruption betreffend variiert in den Mitgliedstaaten der EU. Um diese für alle EU-Mitgliedstaaten vergleichbar erfassen zu können, wird sich im Folgenden am „Corruption Perceptions Index“ (CPI) von „Transparency International“ orientiert (siehe A.II.4.). Der CPI bescheinigt eine Varianz, welche innerhalb der EU weit über ein Drittel der insgesamt 158 erhobenen Plätzen umfasst. Die Spannbreite reicht 2006 von Platz 1 – kaum korrupt – (Finnland) bis zu Platz 61 (Republik Polen).

Zusammenfassend heißt dies, dass auf der einen Seite unterschiedliche Ausprägungen der abhängigen Variable in den untersuchten Ländern vorzufinden sind und dass zugleich viele Umfeldvariablen als konstant aufgefasst werden können. Demnach entspricht der Untersuchungsgegenstand den Anforderungen der von Mill entwickelten „Method of Difference“. Diese bietet sich an, um den Zusammenhang zwischen der abhängigen und der unabhängigen Variable zu extrahieren. „*The Method of Difference* focuses in particular on the variation of certain features amongst others that do not differ (strongly) across comparable cases“.⁴⁰ Somit basiert die Studie auf der Eliminierung von jenen Faktoren (unabhängige), für welche zunächst kein direkter Einfluss auf das korrupte Verhalten im öffentlichen Sektor (abhängige Variablen) postuliert wird. Als solche gelten in der Studie das politische System und die internationalen Konventionen. Demnach wird sich u.a. nicht auf das politische System als ganzes konzentriert, ebenso werden die von den EU-Mitgliedstaaten mehrheitlich ratifizierten internationalen Konventionen im Zusammenhang mit der Korruptionsbekämpfung nicht näher analysiert. Unterschiede bestehen hingegen im nationalstaatlichen Normenwerk bezüglich der Stellung politischer Mandatsträger, politischer Amtsträger und der Parteien. Deshalb konzentriert sich der Fokus der Studie auf eben diese als die zentralen zu untersuchenden Akteure, sie werden im Fragebogen, welcher einheitlich für alle EU-Mitgliedstaaten die Daten erfasst, untersucht.

40 Hans Keman, Comparing political systems: Towards positive theory development, Working Papers Political Science, Universität Amsterdam 2006, S. 16 (Hervorhebung im Original).

B. Länderberichte

Die Länderberichte wurden jeweils aufgrund eines von den Experten beantworteten Fragenkataloges erstellt und durch eigene Recherchen ergänzt. Die Länderberichte entsprechen in ihrem Aufbau einer einheitlichen Rahmengliederung, von der nur in Einzelfällen aufgrund landesspezifischer Besonderheiten abgewichen wurde. Den einzelnen Länderbeiträgen ist jeweils eine individuelle Gliederung vorangestellt. Die eine Vergleichbarkeit gewährleistende, einheitliche Rahmengliederung sieht folgende Struktur der Länderberichte vor:

I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor

- Statistische Erhebungen öffentlicher Stellen zu Fragen der Korruption
- Statistische Erhebungen privater Stellen zu Fragen der Korruption

II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben

- Korruptionsbekämpfungsgesetze
- Legaldefinition des Begriffs Korruption
- Legalitäts-/Opportunitätsprinzip
- Informationsfreiheitsrecht

III. Kontrolle und Ahndung

- Verwaltungseinrichtungen mit korruptionspräventiven und –bekämpfenden Aufgaben
- Parlamentarische Kontrollgremien
- Rolle von Medien, Wissenschaft und NGOs

IV. Akteure

1. Öffentliche Verwaltung

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

- Verwaltungsaufbau und Beschäftigungsstruktur
- Besondere Rechte und Pflichten der Beschäftigten
- Einkommenssituation
- Privatisierung

b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung

- Aufgaben und Befugnisse von Kontrolleinrichtungen
- Vergabewesen

c) Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung

- Einfluss politischer Parteien auf die Beschäftigungsstruktur
- Nebentätigkeiten
- Innerbehördliche Antikorruptionsmaßnahmen (Institutionen, Kontrollen, Verhaltensrichtlinien)
- Unzulässige Einflussnahme: Straf-, Disziplinarrecht und Sanktionen

2. Abgeordnete des nationalen Parlaments

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

- Abgeordnetenstatus
- Abgeordnetengehalt/ Einkommenssituation
- Inkompatibilitäten

b) Nebeneinkünfte von Abgeordneten des nationalen Parlaments

- Nebentätigkeiten
- Offenlegungspflichten

c) Unzulässige Einflussnahme

- Abgeordnetenbestechung
- Andere Sanktionsmöglichkeiten
- Verhaltensrichtlinien

3. Politische Amtsträger

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

- Rechtsstellung
- Einkommenssituation
- Inkompatibilitäten

b) Nebeneinkünfte von politischen Amtsträgern

- Nebentätigkeiten
- Offenlegungspflichten

c) Unzulässige Einflussnahme

- Strafrechtliche Sanktionsmöglichkeiten
- Andere Sanktionsmöglichkeiten
- Verhaltensrichtlinien

4. Politische Parteien

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

- Rechtliche Regelungen
- Rechtsform/ Organisationscharakter

b) Parteienfinanzierung

- Staatliche Finanzierung
- Private Finanzierung/ Spendenverbote

c) Rechenschaftslegung

- Offenlegungspflichten
- Veröffentlichungspflichten
- Sanktionsmöglichkeiten bei Verletzung der Rechenschaftspflichten

V. Schlussbetrachtung

- Vermutete Hauptursachen für Korruption
- Vermutete Hauptgebiete der Korruption
- Einfluss von Korruptionsskandalen auf die Gesetzgebung
- Best practice-Beispiele für Mechanismen der Korruptionsbekämpfung

Länderbericht Belgien⁴¹

41 Wir danken Arne Dormaels, Mitarbeiter der Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG), für die Beantwortung des Fragenkataloges und die Unterstützung bei der Erstellung des Länderberichtes Belgien. Der Länderbericht Belgien wurde vom CECL verfasst.

Gliederung

Länderbericht Belgien.....	21
I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor.....	23
1. Statistische Erhebungen öffentlicher Stellen zu Fragen der Korruption.....	23
2. Statistische Erhebungen privater Stellen zu Fragen der Korruption.....	23
II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben.....	23
III. Kontrolle und Ahndung	25
IV. Akteure.....	30
1. Öffentliche Verwaltung.....	30
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	30
b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung.....	31
c) Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung.....	33
d) Privatisierung	35
2. Abgeordnete des nationalen Parlaments	35
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	35
b) Nebeneinkünfte von Abgeordneten des nationalen Parlaments.....	38
c) Unzulässige Einflussnahme	39
3. Politische Amtsträger auf nationaler Ebene.....	40
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	40
b) Nebeneinkünfte von politischen Amtsträgern.....	43
c) Unzulässige Einflussnahme	44
4. Politische Parteien.....	44
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	44
b) Parteienfinanzierung	45
c) Rechenschaftslegung.....	45
V. Schlussbetrachtung.....	46

I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor

1. Statistische Erhebungen öffentlicher Stellen zu Fragen der Korruption

Eine öffentliche Einrichtung, die Daten über Korruption sammelt, ist die *Belgian Financial Intelligence Processing Unit - CTIF-CFI*. Die *Unit* wurde 1993 als unabhängige Verwaltungsbehörde mit Rechtsfähigkeit eingerichtet und hatte den Auftrag, Geldwäsche aus kriminellen Vorgängen zu bekämpfen. Sie erhält und analysiert Berichte über verdächtige Transaktionen, die ihr von bestimmten (Finanz-) Institutionen und Einzelpersonen übermittelt werden.

Ihre Zusammensetzung, Organisation, Vorgehensweise und Unabhängigkeit werden durch den königlichen Erlass vom 11. Juni 1993 geregelt. Die *Unit* veröffentlicht jährlich einen Bericht über ihre Tätigkeit. Die Berichte sowie andere relevante Unterlagen sind für die Öffentlichkeit über die Webseite der *Unit* frei zugänglich.⁴²

2. Statistische Erhebungen privater Stellen zu Fragen der Korruption

Die hauptsächlichlichen privaten Institutionen, die ähnliche Daten sammeln, sind *Transparency International*⁴³ und *World Audit.Org*⁴⁴. *Transparency International* ist die weithin bekannte Institution, die sich in vielen Ländern mit der Überwachung von Korruption beschäftigt, während *World Audit* ein internationales non-profit Unternehmen ist und durch die eingetragene Wohltätigkeitsorganisation *World Concern* in England registriert ist. Das primäre Ziel ihrer Webseite ist es, aufzuklären und zu informieren. Der weltweite Fokus liegt auf Demokratie, Menschenrechten, Pressefreiheit, Korruption und Rechtsstaatlichkeit.

Wie schon gesagt, sind alle durch die oben genannten Organisationen gesammelten Daten im Internet veröffentlicht und der Öffentlichkeit zugänglich.

II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben

Das belgische Strafgesetzbuch enthält eine strafrechtliche Definition des Begriffs Korruption. Der Norm zufolge wird *aktive Bestechung* als „das Angebot eines Versprechens oder einer Vergünstigung im Austausch für bestimmtes Verhalten“ definiert.⁴⁵ Darüberhinaus hat der Haupttext, der sich mit Korruption beschäftigt – der *Anti-Corruption Act* vom 10. Februar 1999 – die

42 <http://www.ctif-cfi.be/menu.php?lang=en>, 20.08.2007.

43 www.transparency.org.

44 www.worldaudit.org.

45 Artikel 247 des belgischen Strafgesetzbuches.

Definition von Korruption innerhalb des belgischen Strafgesetzbuches erheblich erweitert. So begeht ein Regierungsbeamter oder -angestellter, der eine Vergünstigung für sich selbst oder jemand anderen im Austausch für ein bestimmtes Verhalten *fordert oder annimmt*, die Straftat der *passiven Bestechung*. Dies ist ein neues Element, da das belgische Antikorruptionsgesetz bis zum Jahre 1999 Versuche passiver Bestechung noch gar nicht abdeckte.

Zusätzlich wurde durch den *Anti-Corruption Act* das Konzept der „privaten Korruption“, das heißt Korruption zwischen Privatpersonen, eingeführt. *Fordert oder nimmt* ein (Filial-) Manager, Vorsitzender oder Beauftragter einer Körperschaft oder eine natürliche Person eine Vergünstigung für sich selbst oder jemand anderen im Austausch für bestimmtes Verhalten *an*, ohne die Zustimmung oder Autorisation des Vorstands, der Generalversammlung, des Vorgesetzten oder einer natürlichen Person, so wird dies als *passive private Bestechung* definiert. *Private aktive Bestechung* wird definiert als das Angebot eines Versprechens oder einer Vergünstigung im Austausch für bestimmtes Verhalten.⁴⁶ Es gibt keine gesetzlich festgelegte kriminologische oder soziologische Definition.

Das belgische Strafsystem basiert hinsichtlich der Pflicht zur Strafverfolgung auf einem gemischten System, welches die Prinzipien der ermessensmäßigen und obligatorischen Strafverfolgung kombiniert. Der Staatsanwalt unterliegt der Pflicht, die Rechtmäßigkeit von Verfahren zu untersuchen, das heißt, zu beurteilen, ob ein *prima facie* Fall zur öffentlichen Strafverfolgung vorliegt und ob solche Verfahren zulässig wären. Es liegt weiterhin in seinem Ermessen zu entscheiden, ob die Verfahren angemessen wären. Die gerichtliche Untersuchung wird unter der Aufsicht der Leitung und Aufsicht des „Magistrats“ (Staatsanwalt oder untersuchender Richter) von der Polizei durchgeführt. Der Staatsanwalt initiiert die Strafverfahren und der untersuchende Richter untersucht den Fall für die Staatsanwaltschaft und für die Verteidigung.⁴⁷ Es gibt keine formelle Pflicht zur Strafverfolgung. Der Staatsanwalt hat die alleinige Zuständigkeit für Strafverfahren.⁴⁸

Die Handlungsfreiheit des Staatsanwalts unterliegt jedoch gewissen Beschränkungen:

- Die Oberstaatsanwaltschaft und das Justizministerium können der Staatsanwaltschaft positive Anweisungen zur Initiierung von Verfahren geben;
- Zweitens sind die durch die Oberstaatsanwaltschaft und den Justizminister erstellten Strafverfahrensrichtlinien für alle Mitglieder der Staatsanwaltschaft bindend;
- Drittens darf der Geschädigte selbst die Strafverfolgung vorantreiben, indem er selbst als zivile Partei beitrifft;

46 Artikel 504 Abs. 2 und 504 Abs. 3 des belgischen Strafgesetzbuches

47 Group of States Against Corruption, Council of Europe, First Evaluation Round, Evaluation Report on Belgium übernommen durch GRECO bei seiner 4. Plenarsitzung (12.-15. Dezember 2000), S. 4. URL: [www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round1/GrecoEval1\(2000\)1_Belgium_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round1/GrecoEval1(2000)1_Belgium_EN.pdf), 20.08.2007.

48 Artikel 28 Abs. 4 Paragraph 1 des Code of Criminal Investigation.

- Schließlich muss eine Entscheidung über die Einstellung eines Verfahrens, ohne dass Maßnahmen ergriffen werden, dem Geschädigten gegenüber mitgeteilt und begründet werden; es bleibt bis zum Abschluss des Strafverfahrens ein vorläufiger Bescheid.

Abschließend hat jeder, auch durch den entsprechenden Fall nicht betroffene Dritte, gemäß Artikel 32 der belgischen Verfassung das Recht auf Zugang zu Regierungsdokumenten. Daher haben die Bundes-, Regional- und Kommunalparlamente Vereinbarungen getroffen, Verwaltungsaktivitäten innerhalb ihrer Zuständigkeit zu veröffentlichen.

Im Falle der *Bundesbehörden* hat der *Administrative Information Act* vom 11. April 1994 ein System zur aktiven Informationsbereitstellung und Beantwortung von Anfragen eingeführt. Den Bürgern steht die Berichtigung ungenauer oder unvollständiger Informationen zu. Sollten sie Schwierigkeiten haben, können sie die Kommission für Zugriff auf Verwaltungsdokumente anrufen und ein „Überprüfungsverfahren“ anstoßen. Sie dürfen dann gegen jede dem *Conseil d’Etat* vorgetragene Entscheidung Berufung einlegen. Seit dem *Formal Reasons for Administrative Decisions Act* vom 29. Juli 1992 müssen Gründe für jede durch die Regierung getroffene, einseitige, rechtserhebliche Handlung oder Entscheidung bezüglich einer Einzelperson angegeben werden. Die einzigen Ausnahmen betreffen die staatliche Sicherheit, die öffentliche Ordnung, das Recht auf Privatsphäre und die berufliche Schweigepflicht.

Im Falle der *Regionalbehörden* schafft der *Administrative Information Decree* vom 26. März 2004 der flämischen Gemeinschaft ein System zur aktiven Informationsbereitstellung und Beantwortung von Bürgeranfragen bezüglich der Verwaltungsdokumente des flämischen Parlaments, der flämischen Verwaltung, Provinzen, Städte und Gemeinden, Gremien öffentlicher Versorgungsbetriebe etc.

III. Kontrolle und Ahndung

Es gibt eine Reihe von Verwaltungsorganen, die der Korruptionsvorbeugung und -bekämpfung im öffentlichen Sektor dienen.

Erstens: das *Office of the Federal Ombudsman of Belgium*⁴⁹, eingerichtet durch das Gesetz vom 22. März 1995. Dieses Organ kann Beschwerden von Bürgern bezüglich der Tätigkeit der Bundesverwaltungen annehmen. Dies schließt Handlungen, die Korruptionsakte darstellen, ein. Derartige Beschwerden sind selten: eine oder zwei von durchschnittlich 3500 Beschwerden pro Jahr.⁵⁰ Sollten übereinstimmende Fakten nahelegen, dass eine kriminelle Handlung stattgefunden

49 www.federalombudsman.be.

50 Group of States Against Corruption, Council of Europe, First Evaluation Round, Evaluation Report on Belgium übernommen durch GRECO bei seiner 4. Plenarsitzung (12.-15. Dez. 2000), S. 4. URL: [www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round1/GrecoEval1\(2000\)1_Belgium_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round1/GrecoEval1(2000)1_Belgium_EN.pdf), 20.08.2007.

haben könnte, wird das Kollegium die entsprechenden Fälle zur Untersuchung an den zuständigen Staatsanwalt weiterleiten. Das Kollegium ist unabhängig und erstellt einen jährlichen Bericht für das Parlament.

Der *Rechnungshof*⁵¹ ist hauptsächlich für die Untersuchung und Abrechnung der Konten von Staatsdiensten und alle Buchhalter des Finanzministeriums verantwortlich. Er sammelt die gesamten, für diesen Zweck notwendigen Informationen und Dokumente. Er legt außerdem die Summen fest, die durch die ministeriellen Budgetbeamten wiederbeschafft werden müssen, resultierend aus Ausgaben, welche durch Verletzungen des Gesetzes entstanden sind oder aus Schadensfällen des Finanzministeriums. Im Rahmen seiner Aufsichtstätigkeit kann der Rechnungshof auf gewisse Informationen aufmerksam werden, die im Zusammenhang mit Korruptionsfällen stehen könnten. Wenn solche Fälle ein Verbrechen darstellen, muss der Rechnungshof, ebenso wie jede andere Behörde, diese Informationen gemäß Artikel 29 der Strafprozessordnung an die Vollstreckungsbehörden weiterleiten.

Im Jahr 1999 verabschiedete das flämische Parlament einen echten deontologischen Kodex, der eine Reihe von Vorschriften und Beschreibungen darüber vorsieht, wie die Mitglieder des flämischen Parlaments sich zu verhalten haben, wenn sie Leistungen für die Bürger erbringen. Eine *Deontological Commission of the Flemish Community* behandelt jede Beschwerde, die von Bürgern vorgebracht wurden. Nichtsdestotrotz hat es das belgische nationale Parlament bisher abgelehnt, einen deontologischen Kodex zu verabschieden.

Eine Reihe von Verwaltungen bzw. Ministerien des Staats haben ebenfalls *Rechnungsprüfungs- oder Aufsichtsabteilungen*, die eine Rolle bei der Aufdeckung von Korruptionsfällen spielen können. Dies ist zum Beispiel beim *Committee P* (Standing Committee for the Supervision of Police Services – Ständiger Ausschuss für die Überwachung der Polizeidienste) der Fall, der, obwohl er sich nicht speziell auf Korruptionsfragen konzentriert, dieses Problem bei der Ausführung seiner Kontrollen berücksichtigt (Korruption ist einer der Aspekte, die während Rechnungsprüfungen auf Basis einer zusammenfassenden Beweisliste überprüft werden).

Auf Bundesebene haben Behörden eine „*Abteilung zur Integritätsüberwachung*“ im *Federal Public Department* (Ministerium) der „*budget and management control authority*“ eingerichtet. Die neue Abteilung gibt Hilfestellung und bietet operationale Unterstützung für alle Bundesministerien an und schlägt Maßnahmen zur Korruptionsvorbeugung vor. Der erste bundesweite Verhaltenskodex wurde im Jahr 2004 für den FEDICT (das Rechenzentrum), das Amt des Premierministers, die Haushalts- und Managementkontrolle sowie Personal und Organisation verabschiedet. Die Integritätsüberwachungsabteilung assistiert nun allen Bundesministerien bei der Erstellung und Bewertung von Verhaltenskodizes.

51 www.ccrek.be/EN/.

Neben den oben genannten Verwaltungsorganen unterliegen Korruptionsfälle im öffentlichen Sektor auch parlamentarischen Kontrollmechanismen. Das Abgeordnetenhaus und der Senat sind beide autorisiert, Untersuchungsausschüsse einzusetzen (Artikel 56 der Verfassung: „Jede Kammer hat das Recht, eine Untersuchung abzuhalten“).

Diese Ausschüsse untersuchen Probleme, die innerhalb unserer Gesellschaft aufgetreten sind (so zum Beispiel der Untersuchungsausschuss über Sekten, organisiertes Verbrechen und Terrorismus, der Untersuchungsausschuss über das Verschwinden von Kindern etc.). Das Abgeordnetenhaus übt so Kontrolle über die Regierung und die Vorgehensweise der ehemaligen Regierungen aus. Solche Untersuchungen erlauben es auch, große Mengen an Informationen zu sammeln, die eventuell zu Verbesserungen der bestehenden Gesetzgebung führen können. Das Abgeordnetenhaus und der Senat haben seit 1830 das Recht, Untersuchungen zu leiten. Es wird geregelt durch ein Gesetz vom 3. Mai 1880, ergänzt durch das Gesetz vom 30. Juni 1996 und, soweit es das Abgeordnetenhaus betrifft, durch die Geschäftsordnung, die am 23. Oktober 1997 durch die Versammlung übernommen wurde.

Während der ersten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts wurden nur einige Untersuchungsausschüsse gebildet.⁵² Seit einigen Jahren jedoch ist dieses Kontrollmittel mehr und mehr zum Einsatz gekommen. Im Folgenden ist ein Überblick über die Untersuchungsausschüsse der jüngsten Zeit aufgeführt (abgekürzte, inoffizielle Bezeichnungen):

- 1972: Fernsehwerbung
- 1980: Erhaltung der Ordnung und private Milizen (Senat)
- 1985: die Ereignisse während des Liverpool-Juventus Spiels vom 29. Mai 1985 (Heysel Disaster)
- 1987: Waffenlieferungen
- 1988: Betrug und Verletzung des *nuclear non-proliferation treaty* durch das Studienzentrum für nukleare Energie und verwandter Firmen
- 1988: der Kampf gegen das organisierte Verbrechen und Terrorismus (Brabant Killers I)
- 1992: Menschenhandel
- 1993: Waffengeschäfte
- 1996: Sekten
- 1996: Untersuchung über das Verschwinden von Kindern
- 1996: Brabant Killers II
- 1999: Dioxin
- 1999: Lumumba
- 2002: SABENA

52 Sofie Staelraeve, *Zin en onzin van parlementaire onderzoekscommissies. Van 1830 tot de Sabenacommissie (The use of enquiry committees. From 1830 to the Sabena commission)*, Ghent, Academia Press, 2003, 104.

Das Verfahren der Einberufung eines Untersuchungsausschusses gestaltet sich wie folgt: Ein oder mehrere Parlamentarier reichen einen Antrag auf Einrichtung eines Untersuchungsausschusses ein. Der Auftrag des Ausschusses muss in diesem Antrag so genau wie möglich beschrieben werden. Der Antrag wird auf genau die gleiche Art und Weise geprüft wie jeder andere Initiativantrag (Einkammerverfahren): Prüfung im Ausschuss, Möglichkeit der Ergänzung, Diskussion und Übernahme in der Plenarversammlung.

Die Mitglieder des Untersuchungsausschusses (es ist keine Höchst- bzw. Mindestanzahl vorgesehen) werden durch die Plenarversammlung aus deren Mitte entsprechend ihrer proportionalen Vertretung bestimmt. Jede Gruppe hat so eine bestimmte Anzahl an Mitgliedern in Relation zu ihrer Größe. Der Ausschuss ernennt einen Vorsitzenden und einen Vorstand.

Das Mandat des Untersuchungsausschusses ist immer zeitlich begrenzt. Das Zeitlimit für die Untersuchung wird durch die Plenarversammlung auf Antrag der „*conference of presidents*“ festgelegt.

Der Untersuchungsausschuss hat die gleichen Befugnisse wie ein Ermittlungsrichter bei einer einfachen Untersuchung. Der Ausschuss darf Zeugen vorladen und sie unter Eid anhören, einen Zeugen dem anderen gegenüberstellen, Akteneinsicht nehmen oder Akten beschlagnahmen, Durchsuchungen anordnen, Ortsbesichtigungen durchführen etc.

Um Untersuchungshandlungen exekutiv vornehmen zu können, stellt der Ausschuss beim ersten Präsidenten des Berufungsgerichts einen Antrag, der dann die zuständigen Magistrate bestimmt. Sie werden der Autorität des Ausschussvorsitzenden unterstellt.

Der Untersuchungsausschuss darf ebenso den speziellen ständigen Ausschuss für die Überwachung der Polizei und Geheimdienste (*Committees P* und *I*) in Anspruch nehmen. Diese sind Kontrollorgane, die zum Parlament gehören und Kontrolle über die Polizei und Geheimdienste ausüben.

Prinzipiell sind die Sitzungen des Ausschusses öffentlich, es sei denn, der Ausschuss entscheidet anders. Die Ausschussmitglieder sind bezüglich der Informationen, die sie während der Sitzungen unter Ausschluss der Öffentlichkeit erhalten, an die Geheimhaltungspflicht gebunden.

Ein Berichterstatter des Ausschusses fasst die Beobachtungen des Untersuchungsausschusses in einem Bericht zusammen. Dieser Bericht wird der Plenarversammlung übermittelt, die dann zu einer Entscheidung über die darin enthaltenen Schlussfolgerungen und Empfehlungen kommt. Diese Berichte sind öffentliche Dokumente.⁵³

53 http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/pri/fiche/11_10E.pdf, 20.08.2007.

Bis jetzt hat es noch keinen speziellen Untersuchungsausschuss gegeben, der sich mit speziellen Fällen von Korruption im öffentlichen Sektor befasst hat.

Die parlamentarische Opposition kann ebenso, wie oben beschrieben, die Einsetzung eines *Untersuchungsausschusses* herbeiführen und hat darüberhinaus sowohl ein Interpellationsrecht als auch das Recht auf parlamentarische Fragen.

Interpellation ist ein *parlamentarisches Kontrollmittel*, das es einem Mitglied des Abgeordnetenhauses erlaubt, von einem oder mehreren Bundesministern zu verlangen, für eine politische Handlung, eine bestimmte Situation oder allgemeine oder spezifische Aspekte des Regierungshandelns Rechenschaft abzulegen. Zum Ende der Interpellationen können *Anträge* eingereicht werden, die die Verantwortung der Regierung oder eines Regierungsmitglieds oder eine Empfehlung an die Regierung aussprechen. Minister können nur über ihre Vorgehensweise und nicht über ihre Intentionen befragt werden. Das Recht, Mitglieder der Bundesregierung zum Gegenstand einer Interpellation zu machen, ist Mitgliedern des Abgeordnetenhauses vorbehalten. Nur das Abgeordnetenhaus ist dazu berechtigt, die Bundesregierung zu kontrollieren. Das Recht auf Interpellation wird nicht ausdrücklich durch die Verfassung festgelegt. Es ist in dem Verfassungsgrundsatz der ministeriellen Rechenschaftspflicht gegenüber dem Abgeordnetenhaus enthalten.

Das *parlamentarische Fragerecht* ist eines der Mittel, die es den Parlamentsmitgliedern ermöglichen, politische Informationen zu sammeln. Das Recht der Fragestellung wird nicht ausdrücklich durch die Verfassung festgelegt, ist aber grundsätzlich in der ministeriellen Rechenschaftspflicht gegenüber dem Abgeordnetenhaus enthalten. Parlamentarische Fragen unterscheiden sich fundamental von Interpellationen. Die Frage wird nicht an die Regierung, sondern an einen bestimmten Minister gerichtet. Die Antwort auf eine parlamentarische Frage kann weder die Einreichung eines Antrags noch eine Abstimmung zur Folge haben. So endet die parlamentarische Frage nicht in der Vertrauensfrage gegenüber der Regierung oder einem Minister und sollte prinzipiell nicht zum Rücktritt eines Ministers oder der Regierung führen.⁵⁴

In der Diskussion und Wahrnehmung von Korruption ist die Rolle der Medien, der Wissenschaft, der Gesellschaft oder von NGOs generell schwer zu bewerten. Seit Mitte der 90er Jahre ist Korruption von Amtsträgern ein großes Thema öffentlicher Debatten in Belgien geworden, sowohl in den Medien als auch in der politischen Arena. Eine Reihe akademischer Forschungsvorhaben wurden durchgeführt, z.B. zur Wahrnehmung von Korruption oder über Antikorruptionspolitik. Aus dieser kontinuierlichen Aufmerksamkeit des akademischen Bereichs und der Medien resultiert öffentliches wie auch politisches Bewusstsein über das Problem.

54 Für weitere Informationen über die Arbeit des Bundesparlaments siehe: http://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?language=en§ion=|pri|fiche&story=fiche.xml&rightmenu=right_pri, 20.08.2007.

IV. Akteure

1. Öffentliche Verwaltung

Die öffentliche Verwaltung in Belgien ist in vier Ebenen strukturiert: Bundesstaat, die Gemeinden und Regionen (Flandern, Wallonien und Brüssel-Hauptstadt); die mittlere Ebene sind die Provinzen und die untere Ebene die Kommunen.

Auf verschiedene Art und Weise sind – mit kleinen Unterschieden – Bundesregelungen von regionalen Regelungen übernommen worden. Es wird nur auf maßgebliche und interessante Unterschiede zwischen Bundes- und regionalen Vorschriften hingewiesen.

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

In Belgien ist das Recht des öffentlichen Dienstes in Königlichen Erlassen geregelt, wohingegen nur eine begrenzte Zahl parlamentarischer Gesetze über den öffentlichen Dienst existieren.⁵⁵ Es gibt keinen generellen *Civil Service Act*. Der öffentliche Dienst in Belgien wird durch das sogenannte *Camu Statute* geregelt, ein Königlicher Erlass aus dem Jahr 1937, der seitdem in gewissem Umfang bei mehreren Gelegenheiten modifiziert wurde. Seine Basisprinzipien sind jedoch nie in Frage gestellt worden. Er enthält detaillierte Vorschriften über Anwerbung, Auswahl, Bewertung und Beförderung von Personal.

Angestellte im öffentlichen Dienst verfügen über Rede- und Meinungsäußerungsfreiheit. Sollte jedoch eine Information die Interessen des Staates verletzen können, in den Bereich ärztlicher Geheimhaltung fallen, die öffentliche Ordnung betreffen oder anderen Beschränkungen unterliegen, muss Geheimhaltung gewahrt werden.

Ein Angestellter hat das Recht auf kontinuierliche Weiter- und Ausbildung. Außerdem besteht innerhalb eines Ministeriums und zwischen den verschiedenen Bundesministerien berufliche Mobilität.

Die Sozialversicherungsvorschriften für Angestellte im öffentlichen Dienst unterscheiden sich von denen, die im privaten Sektor angewendet werden und Beamte genießen eine selbstständige spezielle Pension. Beamte werden gesetzlich ernannt (obwohl es bestimmte Ministerien gibt, die einen großen Teil an Vertragspersonal beschäftigen; so zum Beispiel das Innenministerium, wo der Anteil des Vertragspersonals 45,5% des gesamten Personalbestands ausmacht), was ihnen eine Festanstellung, extensive soziale Vergünstigungen und definierte Karriereaussichten verleiht.

55 United Nations, Kingdom of Belgium: Public Administration, Country Profile, Division for Public Administration and Development Management (DPADM), Department of Economic and Social Affairs (DESA), März 2006.

Ihre Vergütung basiert auf Dienstalter und die Gehälter sind im Vergleich zu dem privaten Sektor im Allgemeinen niedrig. Die letztendlichen Gehaltsschemata sind großzügig.

Grad	Mindestgehaltsskala	Höchstgehaltsskala
A	€ 21.880	€ 66.780
B	€ 15.122	€ 35.196
C	€ 14.273	€ 27.166
D	€ 12.491	€ 19.800

Es gibt vier Grade, die gestaffelt sind vom Höchsten (A) bis zum Niedrigsten (D). Grad A ist weitestgehend auf Universitätsabsolventen beschränkt, aber es besteht die Möglichkeit, aus Grad B heraus befördert zu werden. Innerhalb von Grad A gibt es eine Reihe von Untergraden, die zwischen Generalsekretären, Generaldirektoren, Generalberatern, Beratern und Attachés unterscheiden.

Das Durchschnittseinkommen lag zum Beispiel im Jahr 2003 bei € 12.655.⁵⁶

Der Privatisierungsprozess in Belgien findet hauptsächlich in den Bereichen Telekommunikation (Belgacom), Elektrizitäts- und Gasversorgung, Abfallbeseitigung statt.

b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung

Die *Belgian Financial Processing Unit* CTIF-CFI spielt eine Schlüsselrolle im Kampf gegen Geldwäsche. Diese durch das Gesetz vom 11. Januar 1993 eingerichtete nachrichtendienstliche Einheit zur Vorbeugung des Missbrauchs des Finanzsystems zu Zwecken der Geldwäsche (und der Finanzierung von Terrorismus), ist eine unabhängige Verwaltungsbehörde mit Rechtspersönlichkeit, beauftragt mit der Bekämpfung der Geldwäsche. Der Einheit werden von spezifizierten (Finanz-) Institutionen und Einzelpersonen Analyseberichten über verdächtige Transaktionen übermittelt. CTIF-CFI ist nicht speziell mit der Bekämpfung von Korruption beauftragt, aber einige Fälle von Geldwäsche sind das Ergebnis von Korruptionsfällen.

Der *Belgische Rechnungshof* kontrolliert für das Abgeordnetenhaus die Bundesregierung. Der Rechnungshof überwacht, wie die Regierung öffentliche Gelder einsetzt und informiert das Abgeordnetenhaus über seine Beobachtungen. Das Abgeordnetenhaus benötigt diese Informationen, um seiner Kontrollfunktion über die Bundesregierung ordnungsgemäß nachzukommen. Der Rechnungshof stellt sicher, dass das Ressortprinzip eingehalten wird. Beim Haushalt autorisiert das Abgeordnetenhaus nur klar definierte Ausgaben. Gemäß der derzeitigen Gesetzgebung darf

⁵⁶ Belgian Federal Department of Economy, Self-employed and Energy, http://statbel.fgov.be/downloads/fisc2003_nl.xls, 20.08.2007.

das Finanzministerium prinzipiell keine Zahlung ohne die vorherige Zustimmung des Rechnungshofs veranlassen. Der Rechnungshof verifiziert, dass:

- genügend Mittel für die fragliche Ausgabe vorhanden sind;
- die Ausgabe dem entsprechenden Teil des Haushaltes zugeschrieben wurde;
- die Schuld tatsächlich existiert und durch unterstützende Dokumente belegt werden kann;
- alle rechtlichen Vorschriften eingehalten wurden.

Sollte der Rechnungshof seine Autorisation für eine Zahlung verweigern, so wird das Kabinett (Ministerrat) die Gründe für eine solche Entscheidung untersuchen. Die Bundesregierung kann entscheiden, dass die entsprechende Zahlung trotzdem ausgeführt werden muss. In diesem Fall gewährt der Rechnungshof seine Autorisation „unter Vorbehalt“ und setzt das Abgeordnetenhaus umgehend davon in Kenntnis.

Die vorherige Genehmigung des Rechnungshofs ist für festgesetzte Zahlungen, wie zum Beispiel Ausgaben sich wiederholender Natur (Gehälter, Pensionen, Miete etc.), nicht erforderlich. Rund 80% der Ausgaben sind festgesetzte Zahlungen.

Der Belgische Rechnungshof ist nicht formell dazu berufen, Korruption zu bekämpfen, aber im Zuge seiner Tätigkeiten können Korruptionsfälle aufgedeckt werden.

Beide Kontrollorgane veröffentlichen Berichte über ihre Aktivitäten und die Fälle, mit denen sie sich befasst haben.

Die *Belgian Financial Processing Unit* erstattet dem Justiz- und dem Finanzminister jährlich Bericht. Die jährlichen Berichte sind ebenfalls online verfügbar.⁵⁷

Der *Belgische Rechnungshof* reicht seine Rechnungsprüfberichte an Versammlungen und Räte ein. Dies geschieht entweder in Form von Synthesen, die in das jährliche *Book of Comments* integriert werden oder in Form spezieller Publikationen. Die Dokumente des Rechnungshofs werden an die verschiedenen Versammlungen weitergeleitet und in Finanzkomitees, in Gegenwart eines Vertreters des Rechnungshofs, diskutiert. Diese Berichte sind ebenfalls online verfügbar.

Der *Agusta–Dassault Skandal (1988)* ist ein älterer, aber sehr bekannter und deshalb erwähnenswerter Fall von Korruption im Zusammenhang mit Ausschreibungsverfahren. Er resultierte aus dem Kauf eines Militärhelikopters vom Typ Agusta durch die belgische Armee im Jahr 1988. Innerhalb dieses Zusammenhangs bestachen Agusta und Dassault verschiedene Amtsträger. Insgesamt zahlten Agusta und Dassault mehr als € 4 Millionen an die *Parti Socialiste* und *Socialistische Partij*. Die Untersuchung des Kaufs begann durch ein Untersuchungsteam, das die Ermordung von André Cools im Jahr 1991, einem Politiker der Sozialistischen Partei (PS, *Parti*

57 http://www.ctif-cfi.be/menu.php?lang=en&page=ann_rep, 20.08.2007.

Socialiste) und ehemaligem stellvertretenden Premierminister, prüften, als sich herausstellte, dass Cools Kenntnis von dem Agusta Deal hatte. Verschiedene Politiker mussten im Laufe der Untersuchung des Kaufs zurücktreten. Eine Reihe prominenter Personen wurde 1998 verurteilt: Willy Claes (Wirtschaftsminister), Guy Coëme (Verteidigungsminister), Guy Spitaels (Vorsitzender der *Parti Socialiste*) Gerge Dassault von Dassault.

c) **Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung**

Grundsätzlich haben politische Parteien keinen Einfluss auf die Stellenbesetzung im öffentlichen Sektor. Zugang zu Anstellungen und Funktionen innerhalb des öffentlichen Sektors (öffentlichen Diensts) ist nur nach erfolgreichem Bestehen einer Prüfung, die durch das *Federal Selection and Recruitment Office* (SELOR) organisiert wird, möglich.

Darüber hinaus erfolgt eine Beförderung nach objektiven Kriterien, wie zum Beispiel Dienstzugehörigkeitsdauer, Leistungsbeurteilung und Empfehlungen. Die (informelle) Realität unterschied sich oft von den (formellen) Regeln und innerhalb des Systems haben politische Kriterien eine große Rolle bei der Beförderung von Beamten mit Universitätsabschluss gespielt. Erst kürzlich berichteten die Zeitungen über mehrere Fälle, in denen politischer Einfluss auf die Besetzung hoher Positionen (z.B. innerhalb des Bundesfinanzministeriums) ausgeübt wurde.

Angestellte im öffentlichen Dienst haben das Recht, mehrere berufliche Tätigkeiten auszuüben. Nur in dem Fall, dass ihre Nebenbeschäftigung den Interessen ihres Dienstes schaden könnte oder die Vertraulichkeit ihrer Funktion untergraben könnte, wird die Ausübung der Nebentätigkeit verboten. Die Artikel 49 und 52 der staatlichen Personalrichtlinien verbieten es Staatsbeamten oder *Trainees* direkt oder mittelbar an Aktivitäten teilzunehmen, die zur Beeinflussung der Ausübung ihrer Pflichten führen könnten oder die mit der Würde ihres Amtes unvereinbar sind.

Generell unterliegt eine Nebentätigkeit aber nicht der Genehmigungspflicht. Im Jahr 2002 hob die Bundesregierung einen Königlichen Erlass von 1982 auf, der Nebentätigkeiten verbot.

Innerhalb des öffentlichen Sektors gibt es interne Prüfmechanismen. Speziell führt ein Königlicher Erlass vom 26. Mai 2002 ein internes Überwachungssystem ein, das durch das Entscheidungsgremium, Management und Personal eines jeden Bundesministeriums oder Amtes sowohl betrieben als auch auf sie angewendet wird. Es enthält eine Reihe von Maßnahmen zur Vermeidung von Risiken, wie zum Beispiel des Risikos der Korruption, und zur Sicherstellung der Zielsetzungen bei operationaler Effektivität, glaubwürdiger Finanz- und Managementinformationen sowie der Einhaltung von Gesetzgebung und Vorschriften. Daneben werden Dossiers mit finanziellen Auswirkungen intern durch einen freien Finanzinspektor kontrolliert. Extern gibt es die oben erwähnte Revision durch den Rechnungshof.

Es gibt auch Regelungen, die sich mit unzulässiger Einflussnahme in der öffentlichen Verwaltung befassen. So hat der *Anti-Corruption Act* die Definition für Korruption innerhalb des belgischen Strafgesetzbuches bedeutend erweitert. *Fordert oder nimmt* ein Regierungsbeamter oder -angestellter eine Vergünstigung für sich selbst oder jemand anderen, im Austausch für bestimmtes Verhalten *an*, so wird dies als passive Bestechung definiert. Bis 1999 deckte das belgische Antikorruptionsgesetz die Versuche passiver Bestechung nicht ab. Aktive Bestechung wird als „das Angebot eines Versprechens oder einer Vergünstigung im Austausch für bestimmtes Verhalten“ definiert.⁵⁸ Korruption durch Amtsträger zieht schwere Geldstrafen und/oder Freiheitsstrafen zwischen fünf und zehn Jahren nach sich.

Die staatlichen Personalrichtlinien (oder das sogenannte *Camu Statute*) legen fest, dass Verletzungen der ethischen Regeln in den Verhaltenskodizes der Regierung Disziplinarstrafen unterliegen. So darf zum Beispiel ein Angestellter im öffentlichen Dienst weder direkt noch mittelbar Geschenke, Gratifikationen oder andere Spenden erbitten, fordern oder erhalten, auch nicht außerhalb seiner beruflichen Pflichten, wenn die Handlung mit diesen in Verbindung steht. Artikel 77 des *Statute* legt die folgenden Sanktionen fest, die in den individuellen Personalakten für eine Dauer von mindestens sechs Monaten bis zu drei Jahren verbleiben: Warnung, Verweis, Einbehalt des Gehalts, Disziplinarversetzung, Disziplinarsuspendierung, Einstufung in eine niedrigere Dienstaltersstufe, Einstufung in eine niedrigere Besoldungsgruppe und Entfernung aus dem Amt, mit oder ohne Verlust der Pensionsrechte.

Darüber hinaus verbietet Artikel 8 der staatlichen Personalrichtlinien Reisen auf Kosten von Firmen oder Einzelpersonen, die Annahme von Geschenken oder andere Handlungen, die potentiell zu Korruption führen könnten.

Generell gibt es keine vorherrschende Antikorruptionsstrategie. Mit der Einrichtung der „Integritätsüberwachungsabteilung“ im Bundesministerium der „*budget and management control authority*“ wurden jedoch neue Initiativen umgesetzt. Dieses neue Ministerium berät und unterstützt alle Bundesministerien und schlägt Maßnahmen zur Vermeidung von Korruption vor. Zum Beispiel wurde der erste bundesweite Verhaltenskodex 2004 für das FEDICT (das Rechenzentrum), das Amt des Premierministers, die Budget- und Managementkontrolle sowie Personal und Organisation, verabschiedet. Die Abteilung „Integritätsüberwachung“ assistiert nun allen Bundesministerien bei der Erstellung und Bewertung von Verhaltenskodizes. Sie plant derzeit eine Reihe von Schritten, um diese Kodizes in die Praxis umzusetzen.

Der jüngste Fall von Korruption in der öffentlichen Verwaltung ist der Folgende: Anfang 2006 erhielt das Büro des Brüsseler Staatsanwalts regelmäßige, anonyme Briefe, die gewisse Vergewen innerhalb der seit 2004 für Staatsgebäude verantwortlichen Abteilung beschrieben. Leitende

58 Artikel 247 des belgischen Strafgesetzbuchs.

Beamte der Abteilung werden verdächtigt, vertrauliche Informationen benutzt zu haben, um „wohlgesonnenen“ Bauunternehmern dabei zu helfen, ihre Mitbewerber bei Angeboten zu Verträgen für die Arbeit an Regierungsgebäuden zu übertrumpfen. Im Austausch für diese Informationen führten die Bauunternehmer dann Arbeiten an den Privathäusern der „hilfreichen“ Beamten aus. Die Kosten für diese Arbeiten wurden dann der Abteilung für Staatsgebäude in Rechnung gestellt. Andere Anschuldigungen gegen die höchsten Beamten betreffen falsche Rechnungslegung für Dienstleistungen und die Annahme von Auslandsreisen von jenen, die sich auf die ausgeschriebenen Verträge bewarben. Die Untersuchung ist noch nicht abgeschlossen.

d) Privatisierung

Der Bürgermeister von Aarschot (Flämisch-Brabant) wird vor Gericht erscheinen müssen, um sich gegen Anschuldigungen der passiven Korruption zu verteidigen. Es wird vermutet, dass der Bürgermeister sich während der Verhandlungen mit der Firma Sita über einen Abfallbeseitigungsvertrag in Aarschot hat beeinflussen lassen. Das strafrechtliche Ermittlungsverfahren wird auch gegen einen weiteren Beamten sowie drei Auftragnehmer geführt.

Der vorgeworfene Betrug kam vor ein paar Jahren ans Licht, als das Büro des Staatsanwalts einen anonymen Hinweis auf Unregelmäßigkeiten in verschiedenen Vertragsausschreibungen mit dem Stadtrat von Aarschot erhielt. Im Austausch für „Geschenke“, wie zum Beispiel eine Gratisreise, hielt der Bürgermeister Sita über Gegengebote von Mitbewerbern auf dem Laufenden. Der Vertrag über die Abfallbeseitigung innerhalb der Gemeinde hat einen Wert von ca. € 30 Millionen und läuft über 15 Jahre.⁵⁹

2. Abgeordnete des nationalen Parlaments

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Die Rechtsstellung von Parlamentsmitgliedern wird durch die folgenden Rechtstexte geregelt:

- die belgische Verfassung;
- die Verfahrensordnung des belgischen Abgeordnetenhauses;
- Sondergesetz vom 2. Mai 1995 mit Bezug auf die Verpflichtung, eine Liste über Mandate, Positionen und Berufe sowie eine Vermögenserklärung zu hinterlegen;
- Gesetz vom 26. Juni 2004 über die Anwendung des Sondergesetzes vom 2. Mai 1995 mit Bezug auf die Verpflichtung, eine Liste über Mandate, Positionen und Berufe sowie eine Vermögenserklärung zu hinterlegen;

⁵⁹ VRT, Flanders news service, www.vrtnieuws.net.

- Gesetz vom 6. August 1931, das die Unvereinbarkeiten und Verbote betreffend Minister, ehemalige Minister und Staatsminister sowie Mitglieder und ehemalige Mitglieder der Häuser des Parlaments festlegt.

In dem Kandidatenaufstellungsverfahren für Parlamentswahlen können alle Parteien eine Nominierungsliste mit Kandidaten aus jedem Wahlkreis einreichen. Um diese Liste einreichen zu können, muss jede Partei eine Anzahl an Unterschriften sammeln. Für den Senat müssen zum Beispiel die Unterschriften von 5.000 Wählern oder zweier zurücktretender Senatoren gesammelt werden. Für die Kammer müssen drei zurücktretende Mitglieder die Nominierungsliste unterschreiben oder 500 Unterschriften müssen aus einem Wahlkreis mit mehr als 1.000.000 Wählern gesammelt werden; 400 im Falle eines Wahlkreises mit 500.000 bis 1.000.000 Wählern oder 200 in jedem anderen Fall. Siehe auch Artikel 116 des Allgemeinen Wahlgesetzes (koordiniert bis Februar 2007). Artikel 117 legt zusätzlich eine gleiche Verteilung zwischen Frauen und Männern auf der Nominierungsliste fest.

Artikel 64 der Belgischen Verfassung legt die folgenden Wählbarkeitskriterien, die für jeden Kandidaten zu beachten sind, fest:

- belgische Staatsangehörigkeit;
- keine zivilen und politischen Rechte wurden aberkannt;
- das einundzwanzigste Lebensjahr muss abgeschlossen sein;
- mit rechtmäßigem Wohnsitz in Belgien.

Für ihr Mandat erhalten Parlamentsmitglieder jedes Jahr ein Bruttogehalt von € 69.000. Nach Abzug eines Beitrags in Höhe von 8,5% für die Pensionskasse wird das Einkommen besteuert. Die Beträge des Urlaubsgeldes und Jahresendbonus liegen im Einzelnen bei € 5.307 und € 2.020,76; beides ist zu versteuern.

Daneben erhalten Parlamentsmitglieder einen Ausgabenzuschuss von 28% ihrer Vergütung. Dies ist ein steuerfreier Betrag von bis zu € 19.381,33 pro Jahr.

Andere Vergünstigungen für Abgeordnete:

- Freie Benutzung aller öffentlichen Verkehrsmittel,
- Pendlerpauschale von € 0,25/km,
- Einstellung eines Assistenten,
- Finanzielle Unterstützung für Computerausstattung.

Parlamentsmitglieder erhalten außerdem eine Rückerstattung ihrer Sozialbeiträge.

Ab einem Alter von 52 Jahren können Parlamentsmitglieder in Frührente gehen. Die volle Pension wird mit 75% des letzten Gehalts berechnet und wird nach 20 Dienstjahren erreicht. Neben

der Pension können Nebeneinkünfte erzielt werden, sie dürfen jedoch das volle parlamentarische Einkommen nicht überschreiten.

Parlamentsmitglieder, die nicht wiedergewählt werden, erhalten *Altersruhegeld*. Ein Parlamentsmitglied, das dem Parlament weniger als sechs Jahre angehörte, erhält ein Altersruhegeld von einem Jahr (das Einkommen eines Jahres). Ab dem siebzehnten Jahr der Parlamentsmitgliedschaft bedeutet jedes weitere Dienstjahr ein zusätzliches Altersgeld von zwei Monaten, mit einem Maximum von 48 Monaten.

Mitglieder der Bundesversammlungen (Senat und Abgeordnetenhaus), Mitglieder der Regionalparlamente (Flandern, Wallonien und Brüssel-Hauptstadt) und Mitglieder des Europaparlaments belgischer Nationalität sind nicht haftbar für Meinungen, die sie während der Ausübung ihrer Funktion äußern, sie genießen sogenannte Indemnität.

Sie genießen außerdem parlamentarische Immunität. Diese Privilegien sind in den Artikeln 58 und 59 der belgischen Verfassung vorgesehen. Die Immunität schützt sie davor, dass Verfolgungshandlungen und Festnahmen während der Dauer der Sitzung ohne die Genehmigung der Kammer ausgeführt werden können, außer im Falle des Ertappens auf frischer Tat. Anders als bei Untersuchungsmaßnahmen, die ein Richter nur mit Genehmigung durch die Kammer durchführen kann, können Tatsachenfeststellungsmaßnahmen auch ohne eine solche Autorisation ausgeführt werden. Außerdem wird die Prozedur wie bei jeder anderen Person weitergeführt, bei der Immunität nicht anwendbar ist oder aufgegeben wurde.

Minister allerdings genießen das Privileg der Immunität für während der Ausübung ihres Mandats begangene Straftaten nicht. Artikel 103 der belgischen Verfassung besagt, dass die Artikel 59 und 120, die Mitgliedern der (Regional-)Parlamente Immunität gewähren, nicht auf Minister anzuwenden sind. Um einen Strafprozess gegen einen Minister vor dem Schiedsgericht zu starten, ist die Erlaubnis des Parlaments notwendig.

Was Unvereinbarkeiten zwischen parlamentarischen Mandaten und anderen öffentlichen Ämtern oder privaten Positionen betrifft, so gibt es nun eine allgemeine Bestimmung. Neu gewählte Parlamentsmitglieder werden formell an diese Unvereinbarkeiten erinnert. Die folgenden Unvereinbarkeiten sind in Artikel 1 des Gesetzes vom 6. August 1931 über die Unvereinbarkeiten und Verbote für Minister, ehemalige Minister, Staatsminister und Mitglieder sowie ehemalige Parlamentsmitglieder festgelegt:

- Beamter,
- Ständiger Anwalt für die Staatsdienste,
- Regierungskommissar bei einer GmbH,
- *District Council Governor* (Gouverneur einer Provinz),
- Mitglied eines Bezirksrats (Provinzrat),

- Mitglied der Regionalregierung (Flandern, Wallonien, Brüssel),
- Bezirksbeauftragter,
- Richter oder Angestellter des belgischen Obersten Verwaltungsgerichts, Schiedsgerichts, belgischen Gerichtshofes,
- Mitglied des Militärs im aktiven Dienst,
- Vorstandsmitglied eines autonomen Regierungsunternehmens,
- Mitglied des Europaparlaments.

Artikel 50 der belgischen Verfassung regelt auch die Unvereinbarkeit zwischen einem parlamentarischen Mandat und dem Mandat eines Ministers (auf Bundes- oder regionaler Ebene).

Es existiert keine generelle Unvereinbarkeit zwischen einem parlamentarischen Mandat und Funktionen innerhalb privater Gesellschaften, Firmen etc. Die gängigste Praxis unter Parlamentsmitgliedern ist es, auch als Bürgermeister, Anwalt, Manager, Berater, Arzt etc. zu arbeiten.

Es gibt eine Karenzzeit von einem Jahr, bevor ein Parlamentsmitglied ein anderes öffentliches Amt übernehmen kann. Dies gilt jedoch nicht für die Position eines Ministers, diplomatischen Funktionärs und Bezirksgouverneurs, siehe Artikel 5 des Gesetzes vom 6. August 1931 über die Unvereinbarkeiten und Verbote für Minister, ehemalige Minister, Staatsminister und ehemalige Parlamentsmitglieder.

b) Nebeneinkünfte von Abgeordneten des nationalen Parlaments

Parlamentsmitglieder haben das Recht, Nebeneinkünfte zu beziehen. Sie können höchstens ein weiteres bezahltes politisches Mandat innehaben.⁶⁰ Die Summe des zusätzlichen Einkommens, das aus diesem weiteren parlamentarischen Mandat erzielt wird (Zuschüsse, Gehälter oder Tagegelder, die ein Mitglied des Abgeordnetenhauses oder Senats im Gegenzug für ausgeführte Tätigkeiten erhält), darf die Hälfte ihrer parlamentarischen Vergütung jedoch nicht überschreiten.

Für die Berechnung dieser Summe werden die Zuschüsse, Gehälter oder Tagegelder, die sich aus der Ausübung eines parlamentarischen Mandats, einer Position oder eines öffentlichen Amts politischer Natur ergeben, berücksichtigt.

Sollte das Limit überschritten werden, wird die Summe der parlamentarischen Vergütung reduziert, außer wenn das Mandat des Mitglieds des Abgeordnetenhauses oder des Senators gleichzeitig mit dem Amt des Bürgermeisters, stellvertretenden Bürgermeisters oder Vorsitzenden eines Sozialhilferates ausgeübt wird. In diesem Fall werden die Gehälter, die die Tätigkeit als Bür-

⁶⁰ Artikel 1 Abs. 4 des Gesetzes vom 6. August 1931 über die Unvereinbarkeiten und Verbote für Minister, ehemalige Minister, Staatsminister und Mitglieder und ehemalige Parlamentsmitglieder.

germeister, stellvertretender Bürgermeister oder Vorsitzender eines Sozialhilferates betreffen, reduziert.

Die Verfahrensordnung einer jeden Versammlung setzt die Modalitäten für die Implementierung dieser Vorschriften fest.⁶¹

Andererseits müssen Parlamentsmitglieder ihr zusätzliches Einkommen nicht veröffentlichen. Auch ihre Familienmitglieder müssen dies nicht. Nichtsdestotrotz muss von jedem Abgeordneten, zu Beginn der parlamentarischen Sitzungen oder wann immer er seinen Sitz während der Sitzungen einnimmt, jährlich eine Liste der wahrgenommenen Ämter, ob öffentlich oder privat, beim Rechnungshof hinterlegt werden, die angibt, ob sie vergütet sind oder nicht. Die Liste wird in der belgischen Gesetzessammlung veröffentlicht. Das Gesetz vom 2. Mai 1995 über die Verpflichtung, eine Liste der Wahlämter, Funktionen und Berufe einzureichen sowie eine Erklärung über Vermögenswerte, wurde durchgesetzt und durch ein Sondergesetz und das Gesetz vom 26. Juni 2004⁶² erweitert.

Wenn ein Abgeordneter seinen Sitz einnimmt und wenn er sein Amt verlässt, muss in einem versiegelten Umschlag beim Rechnungshof eine Erklärung über die Vermögenswerte hinterlegt werden. Diese Erklärung ist streng vertraulich und darf nur im Rahmen einer Strafuntersuchung verwendet werden.

c) **Unzulässige Einflussnahme**

Es gibt keine spezielle Strafvorschrift für durch Parlamentsmitglieder begangene Bestechung. Bestechung, die durch ein Parlamentsmitglied verübt wurde, fällt unter Titel IV, Chapter 4 des belgischen Strafgesetzbuchs (siehe oben, II.).

Die Bestrafung für Korruptionshandlungen, die durch Amtsträger verübt werden, variiert von schweren Geldstrafen und/oder Freiheitsstrafen zwischen fünf und zehn Jahren.

Ebenso kann der Verlust folgender Rechte angeordnet werden⁶³:

- in der öffentlichen Verwaltung angestellt zu sein;
- gewählt zu werden, ein politisches Mandat innezuhaben;
- einen Ehren- oder Adelstitel zu tragen;
- ein Juror, Experte zu sein oder zu einem anderen Zweck als der Bereitstellung von Informationen auszusagen;
- als Vormund, gesetzlich eingesetzter Konkursverwalter oder Rechtsberater tätig zu sein;
- Waffen zu tragen oder in der Armee zu dienen.

61 Artikel 163 der Verfahrensordnung des belgischen Abgeordnetenhauses.

62 Artikel 161 und 162 der Verfahrensordnung des belgischen Abgeordnetenhauses.

63 Artikel 252 des Strafgesetzbuchs.

Es gibt, zumindest auf nationaler Ebene, keine relevanten Gesetzesvorschriften, die sich mit anderen Verboten wie Reisen auf Kosten von Firmen oder Einzelpersonen oder Annahme von Geschenken befassen.

Das flämische Regionalparlament hat jedoch einen echten deontologischen Kodex verabschiedet. Das flämische Parlament legte fest, dass das deontologische Komitee die Flämischen Abgeordneten in Übereinstimmung mit dem deontologischen Kodex bezüglich der Dienste am Volk „überwacht“. Der Kodex zielt auf eine Veränderung in der Mentalität sowohl der Politiker als auch der Menschen ab, aber es spricht nicht ausdrücklich Korruptionsfragen an.

Ein maßgeblicher Fall unzulässiger Einflussnahme, der zum Rücktritt eines Parlamentsmitglieds geführt hat, ist der des wallonischen Premiers Jean-Claude van Cauwenberghe, der im Oktober 2005 dazu gezwungen wurde, zurückzutreten. Davor waren drei Ratsherren ihrer Ämter in der *Partie Socialiste* enthoben worden. Als Konsequenz eines angeblichen Betrugs bei der Sozialbaufirma „La Carolorégienne“ in Charleroi müssen nun einer der Ratsherren und ein ehemaliger Senator mit Anklagen wegen Betrugs rechnen.

Drei leitende Charleroi Sozialisten wurden der Korruption beim Management der Sozialbaufirma „La Carolo-regionne“ beschuldigt. Es wurde berichtet, dass Van Cauwenberghes Anwaltskanzlei von dem angeblichen Betrug indirekt profitiert haben soll. Die Anwaltskanzlei soll zwischen 2001 und 2004 an die 140 Fälle von der Baufirma erhalten haben. Arbeiter der Baufirma führten angeblich während ihrer Arbeitszeit einige Arbeiten für Anwälte der Firma aus. Einer der Ratsherren, Claude Despiegeleer, wurde formell angeklagt.

Ein Jahr später sprach Jacques Van Gompel, der Bürgermeister von Charleroi, seinen Rücktritt aus. Ihm werden Betrug und Missbrauch seiner Position als Beamter vorgeworfen. Der Fall dreht sich um den angeblichen Betrug von städtischen Amtsträgern im Zusammenhang mit städtischen Verträgen. Es heißt, dass einigen wohlgesinnten Anbietern eine Vorzugsbehandlung zuteil wurde, indem die Auftragsformulare geteilt wurden und große Aufträge in kleinere aufgeteilt wurden, um ein öffentliches Ausschreibungsverfahren zu vermeiden.

Patrick Henseval, Generalsekretär seines Kabinetts, war in einen Bestechungsskandal, der verschiedene Sportvereine einschloss, verwickelt. Er wird verdächtigt, zusammen mit einem zweiten Verdächtigen, Sponsorengelder manipuliert und Beamte bestochen zu haben.

3. Politische Amtsträger auf nationaler Ebene

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Die Stellung politischer Amtsträger wird durch die folgenden Gesetzesvorschriften geregelt:

- die belgische Verfassung;

- die Verfahrensordnung des belgischen Abgeordnetenhauses;
- das Sondergesetz vom 2. Mai 1995 bezüglich der Verpflichtung, eine Liste der Mandate, Positionen und Berufe sowie eine Erklärung über Vermögenswerte zu hinterlegen;
- das Gesetz vom 26. Juni 2004 für die Anwendung des Sondergesetzes vom 2. Mai 1995 bezüglich der Verpflichtung, eine Liste der Mandate, Positionen und Berufe sowie eine Erklärung über Vermögenswerte zu hinterlegen;
- das Gesetz vom 6. August 1931 über die Unvereinbarkeiten und Verbote für Minister, ehemalige Minister und Staatsminister, sowie Parlamentsmitglieder und ehemalige Parlamentsmitglieder.

Das Einkommen der politischen Amtsträger setzt sich wie folgt zusammen:

Parlament: Vorsitzender, stellvertretender Vorsitzender, *Quästoren*⁶⁴ und Fraktionsvorsitzende erhalten das gleiche Einkommen wie Parlamentsmitglieder.

Darüberhinaus erhalten sie einige zusätzliche Vergünstigungen: extra Zuschüsse von 11 bis 72% basierend auf ihrem parlamentarischen Einkommen. Dies wird, wie oben erklärt, mit dem *Altersruhegeld* beglichen.

Vergünstigungen für Parlamentsmitglieder:

- Freie Benutzung aller öffentlicher Verkehrsmittel,
- Pendlerpauschale von € 0,25/km,
- Einstellung eines Assistenten,
- Finanzielle Unterstützung für Computerausstattung.

Regierung: Minister, Staatsminister erhalten für ihr Mandat ungefähr ein Bruttogehalt von € 178.921 pro Jahr. Staatsminister erhalten € 168.435,01. Die Beträge des Urlaubsgeldes und Jahresendbonus liegen im Einzelnen bei ca. € 5.000 und € 2.500, beides ist zu versteuern.

Im Vergleich mit Angestellten im privaten Sektor erhalten folgende politische Amtsträger folgende zusätzliche Vergünstigungen:

Parlament: Vorsitzender, stellvertretender Vorsitzender, *Quästoren* und Fraktionsvorsitzende erhalten eine Rückerstattung ihrer Sozialbeiträge. Ab einem Alter von 52 Jahren können Parlamentsmitglieder in Frührente gehen. Die volle Pension wird mit 75% des letzten Gehalts berechnet und wird nach 20 Dienstjahren erreicht. Neben der Pension können Nebeneinkünfte erzielt werden, sie dürfen jedoch das volle parlamentarische Einkommen nicht überschreiten.

64 Das Kollegium besteht aus fünf Mitgliedern, die von der Plenarversammlung für die Dauer von zwei Jahren als Quästoren gewählt werden. Die Quästoren sind für das tägliche Management des Hauses verantwortlich (Gebäude, Personal, Computer etc.). Das Kollegium erstellt den Haushaltsentwurf für das Haus. Ohne ihre Genehmigung darf nichts ausgegeben werden.

Vorsitzende, stellvertretende Vorsitzende, *Quästoren* und Fraktionsvorsitzende, die nicht wiedergewählt werden, erhalten ein höheres *Altersruhegeld* als andere Parlamentsmitglieder in Form eines Extrazuschusses von 11 bis 72 % ihres Einkommens. *Politische Amtsträger* des Parlaments, die dem Parlament weniger als sechs Jahre angehörten, erhalten ein Altersruhegeld von einem Jahr (das Einkommen eines Jahres). Ab dem siebzehnten Jahr der Parlamentsmitgliedschaft bedeutet jedes weitere Dienstjahr ein zusätzliches Altersgeld von zwei Monaten.

Regierung: Minister und Staatsminister erhalten dieselben Pensionen wie Parlamentsmitglieder. Regierungsmitglieder erhalten Ausgabenmittel in Höhe von € 3.312. Der Premierminister und die stellvertretenden Premierminister, ebenso wie der Außenminister erhalten das Zweifache dieser Summe.

Für Unterkunft erhalten Regierungsmitglieder € 12.802,50. Sie können außerdem einen Dienstwagen mit Chauffeur beantragen.

Die folgenden Unvereinbarkeiten für politische Amtsträger sind in Artikel 1 des Gesetzes vom 6. August 1931 über die Unvereinbarkeiten und Verbote für Minister, ehemalige Minister, Staatsminister und Mitglieder sowie ehemalige Parlamentsmitglieder festgelegt:

- Beamter,
- Ständiger Anwalt für die Staatsdienste,
- Regierungskommissar bei einer GmbH,
- *District Council Governor* (Gouverneur einer Provinz),
- Mitglied des Bezirksrats (Provinzrat),
- Mitglied der Regionalregierung (Flandern, Wallonien, Brüssel),
- Bezirksbeauftragter,
- Richter oder Angestellter (des Gerichts) des belgischen Obersten Verwaltungsgerichts, Schiedsgerichts, belgischen Gerichtshofes,
- Mitglied des Militärs im aktiven Dienst,
- Vorstandsmitglied eines autonomen Regierungsunternehmens,
- Mitglied des Europaparlaments.

Es ist gängige Praxis bei politischen Amtsträgern, andere Positionen inne zu haben. In diesem Zusammenhang bekleiden Parlamentsmitglieder (Vorsitzende, stellvertretende Vorsitzende, *Quästoren* und Fraktionsvorsitzende) häufig Positionen als Bürgermeister, Anwalt, Manager, Berater, Arzt etc.

Regierungsmitglieder bekleiden auch oft das Amt eines Stadtrats.

Es gibt Regelungen, die (ehemalige) politische Amtsträger nach Beendigung ihres Amtes in der Wahl bestimmter Anstellungen oder Arbeitsbereiche beschränken. So ist es einem ehemaligen Minister für eine Dauer von vier Jahren nach seinem Rücktritt verboten, eine Verbindung jegli-

cher Art mit einer Firma zu haben, die während seiner Amtszeit durch seine Vermittlung zu einem staatlichen Konzessionär geworden ist.⁶⁵ Zusätzlich können Parlamentsmitglieder erst nach Ablauf eines Jahres ein anderes öffentliches Amt bekleiden. Dies gilt jedoch nicht für die Position eines Ministers, diplomatischen Funktionärs und Bezirksgouverneurs.⁶⁶

b) Nebeneinkünfte von politischen Amtsträgern

Parlamentsmitglieder haben das Recht Nebeneinkünfte/zusätzliches Einkommen zu erhalten. Es darf jedoch aus höchstens einem weiteren bezahlten politischen Mandat stammen.⁶⁷ Die Summe des zusätzlichen Einkommens, das mit diesem weiteren parlamentarischen Mandat erzielt wird (Zuschüsse, Gehälter oder Tagegelder, die ein Mitglied des Abgeordnetenhauses oder Senats im Austausch für ausgeführte Tätigkeiten erhält), darf die Hälfte ihrer parlamentarischen Vergütung jedoch nicht überschreiten.

Für die Berechnung dieser Summe werden die Zuschüsse, Gehälter oder Tagegelder, die sich aus der Ausübung eines parlamentarischen Mandats, einer Position oder eines öffentlichen Amts politischer Natur ergeben, berücksichtigt.

Sollte das Limit überschritten werden, wird die Summe der parlamentarischen Vergütung reduziert, außer wenn das Mandat des Mitglieds des Abgeordnetenhauses oder des Senators gleichzeitig mit dem Amt des Bürgermeisters, stellvertretenden Bürgermeisters oder Vorsitzenden eines Sozialhilferates ausgeübt wird. In diesem Fall werden die Gehälter, die die Tätigkeit als Bürgermeister, stellvertretender Bürgermeister oder Vorsitzender eines Sozialhilferates betreffen, reduziert.

Die Verfahrensordnung einer jeden Versammlung setzt die Modalitäten für die Implementierung dieser Vorschriften fest.⁶⁸

Politische Amtsträger, wie auch Parlamentsmitglieder, müssen ihr Einkommen nicht veröffentlichen, aber jährlich, zu Beginn der parlamentarischen Sitzungen oder wann immer er seinen Sitz während der Sitzungen einnimmt, muss von jedem Abgeordneten eine Liste der gehaltenen Ämter, ob öffentlich oder privat, beim Rechnungshof hinterlegt werden, die angibt, ob sie vergütet sind oder nicht. Die entsprechenden Listen werden in der belgischen Gesetzessammlung veröffentlicht. Wie bereits erwähnt, wurde das Gesetz vom 2. Mai 1995 über die Verpflichtung, eine Liste der wählbaren Ämter, Funktionen und Berufe einzureichen sowie eine Erklärung über

65 Artikel 4 des Gesetzes vom 6. August 1931 über die Unvereinbarkeiten und Verbote für Minister, ehemalige Minister, Staatsminister und Mitglieder sowie ehemalige Parlamentsmitglieder.

66 Artikel 5 des Gesetzes vom 6. August 1931 über die Unvereinbarkeiten und Verbote für Minister, ehemalige Minister, Staatsminister und Mitglieder sowie ehemalige Parlamentsmitglieder.

67 Artikel 1 Abs. 4 des Gesetzes vom 6. August 1931 über die Unvereinbarkeiten und Verbote für Minister, ehemalige Minister, Staatsminister und Mitglieder sowie ehemalige Parlamentsmitglieder.

68 Artikel 163 der Verfahrensordnung des belgischen Abgeordnetenhauses.

Vermögenswerte, durchgesetzt und durch ein Sondergesetz und das Gesetz vom 26. Juni 2004⁶⁹ erweitert.

Ebenso gibt es keine Verpflichtungen für andere Personen, Familienmitglieder eines politischen Amtsträgers, ihr Einkommen zu veröffentlichen.

Wie ebenso bereits oben erwähnt, müssen politische Amtsträger und Minister eine Erklärung über ihre Vermögenswerte in einem versiegelten Umschlag beim Rechnungshof hinterlegen. Diese Erklärung ist streng vertraulich darf nur im Rahmen einer Strafuntersuchung verwendet werden.

c) Unzulässige Einflussnahme

Es gibt keine speziellen Strafvorschriften bezüglich durch politische Amtsträger begangene Bestechung. Es gilt das allgemeine Strafrecht, Titel IV, Chapter 4 des belgischen Strafgesetzbuchs⁷⁰ und die möglichen Sanktionen sind schwere Geldstrafen und/oder Freiheitsstrafen zwischen fünf und zehn Jahren. Zusätzlich kann es den Verlust des Rechtes zur Folge haben⁷¹:

- In der öffentlichen Verwaltung angestellt zu sein;
- Gewählt zu werden, ein politisches Mandat innezuhaben;
- Einen Ehren- oder Adelstitel zu tragen;
- Ein Juror, Experte zu sein oder zu einem anderen Zweck als der Bereitstellung von Informationen auszusagen;
- Als Vormund, gesetzlich eingesetzter Konkursverwalter oder Rechtsberater zu fungieren;
- Waffen zu tragen oder in der Armee zu dienen.

Darüber hinaus gibt es keine anderen Gesetzesvorschriften, die sich mit den entsprechenden Fragen beschäftigen (z.B. Verbot von Reisen auf Kosten von Firmen oder Einzelpersonen, Annahme von Geschenken etc.).⁷²

4. Politische Parteien

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Gemäß Artikel 1 des Gesetzes über die Finanzierung politischer Parteien vom 4. Juli 1989, ist der rechtliche Status einer politischen Partei der einer Vereinigung von Einzelpersonen, mit oder ohne Rechtsfähigkeit.

69 Artikel 161 und 162 der Verfahrensordnung des belgischen Abgeordnetenhauses.

70 Siehe oben, II., für weitere Informationen.

71 Siehe Artikel 252 des Strafgesetzbuchs.

72 Siehe auch oben.

b) Parteienfinanzierung

Nur Parteien mit mindestens einem Vertreter im Parlament (Senat oder Kammer) können mit öffentlichen Mitteln gefördert werden.

Diese jährliche Finanzierung besteht aus (Artikel 16 des Gesetzes über die Finanzierung politischer Parteien vom 4. Juli 1989):

- Einem festen Betrag von € 125.000 (wird in Relation zum Index erhöht);
- Zusätzlicher Finanzierung basierend auf der Anzahl der Stimmen, die bei der Wahl für das Bundesparlament erreicht wurden: € 1,25/Stimme (wird in Relation zum Index erhöht).

Der Anteil an Spenden im Vergleich zu Mitgliedsbeiträgen und staatlicher Unterstützung ist nur schwer zu bestimmen. Basierend auf einem Artikel, der am 25. Januar 2007 in der Zeitung L'Echo veröffentlicht wurde, können die folgenden Schlüsse gezogen werden: Im Jahr 2005 erhielten elf politische Parteien Unterstützung von insgesamt € 56 Millionen. Zusätzlich stammten € 3,3 Millionen aus Mitgliedsbeiträgen.

Der Anteil der Spenden und der staatlichen Finanzierung variiert von Partei zu Partei. Im allgemeinen stammen 4% bis 8% der Finanzierung aus Mitgliederspenden.

c) Rechenschaftslegung

Artikel 16 Abs. 2 des Gesetzes über die Finanzierung politischer Parteien vom 4. Juli 1989 legt fest, dass nur natürliche Personen Spenden an politische Formationen geben dürfen. Jede Spende, die von Körperschaften (juristischen Personen) stammt, ist verboten; sogar wenn eine natürliche Person als Vermittler fungiert.

Die Identität jeder Person, die mehr als € 125 spendet, muss registriert werden. Jede Einzelperson kann ein Maximum von € 2000 pro Jahr an eine politische Partei spenden. Geschenke von politischen Mandatsträgern an ihre Partei werden nicht als Parteispenden angesehen. Kostenlose Dienste oder Dienste, die zu Gunsten einer Partei unter Marktpreis angeboten werden, werden auch als Parteispenden definiert.⁷³

Was die Finanzierung politischer Parteien betrifft, so werden durch einen parlamentarischen Kontrollausschuss, der die von den Parteien abgegebenen Erklärungen überprüft, Rechnungsprüfungen durchgeführt. Darüberhinaus gibt es ein externes Prüfverfahren, das durch einen externen Prüfer in Übereinstimmung mit Artikel 23 des Gesetzes über die Finanzierung politischer Parteien von 1989 ausgeführt wird. Gemäß des *Act on Political Parties*, sind die externen Prüfer für die Erstellung eines jährlichen Berichts über die Konten der politischen Parteien verantwortlich.

73 Artikel 16 Abs. 2 des Gesetzes über die Finanzierung politischer Parteien vom 4. Juli 1989.

Dieser Bericht wird an den Finanzminister und das parlamentarische Komitee zur Kontrolle der Wahlkampfausgaben gesendet.

Sollten die Vorschriften über die Finanzierung politischer Parteien verletzt werden, indem eine politische Partei eine Spende annimmt, die nicht in Übereinstimmung mit den oben beschriebenen Bedingungen steht, wird ihr der doppelte Betrag von ihrer staatlichen Finanzierung abgezogen. Personen, die eine illegale Spende machen, werden mit einer Geldstrafe bestraft.⁷⁴

Für den Fall, dass der Finanzbericht einer politischen Partei nicht durch das parlamentarische Komitee zur Kontrolle der Wahlkampfausgaben genehmigt wird oder dass eine politische Partei ihren Finanzbericht nicht einreicht oder dies zu spät tut, wird sie mit Entzug der staatlichen Finanzierung für eine Dauer von mindestens einem und maximal vier Monaten bestraft.⁷⁵

V. Schlussbetrachtung

Jüngere Fälle von Korruption legen nahe, dass die gebräuchlichsten und schwersten Fälle bei Regierungsausschreibungen, Vergabe von Aufträgen für Verteidigungsaufgaben und öffentliche Arbeiten zu finden sind. Die Aufdeckung von Korruptionsfällen und die daraus resultierende Publicity solcher Problemfälle hat zu Änderungen in der belgischen Gesetzgebung geführt. So sind zum Beispiel als Folge des Agusta Skandals in den 80ern Spenden von Privatfirmen an politische Parteien verboten worden.

Als Hauptgründe für Korruption in Belgien könnte man ansehen:

- den Verfall moralischer Standards. Dies gilt für Angestellte des öffentlichen Dienstes in den Bundesministerien sowie für Politiker;
- das Fehlen interner Audits;
- die Zentralisierung der politischen Macht in bestimmten Städten oder Regionen. So hat zum Beispiel in einigen Regionen eine einzige Partei für Jahrzehnte die politische Führung übernommen. Dies bedeutet ein Risiko der Vermischung politischer Verantwortung mit privaten Interessen und Privatfirmen;
- die komplexe Struktur des Staates.

Der zweite GRECO Bewertungsbericht beschrieb dieses Problem z.B. wie folgt:

Belgiens institutionelle Anordnungen sind extrem komplex. Die Verteilung von Kräften zwischen den verschiedenen Organen ist in der Verfassung festgelegt. Geld- und Finanzpolitik, Verteidigung, Polizei und Justiz sind allesamt ausschließlich Domänen des Bundes. In anderen Bereichen sind die Verantwortlichkeiten geteilt. So setzen zum Beispiel die Bundesbehörden die

⁷⁴ Artikel 16 Abs. 2 des Gesetzes über die Finanzierung politischer Parteien vom 4. Juli 1989.

⁷⁵ Artikel 25 des Gesetzes über die Finanzierung politischer Parteien vom 4. Juli 1989.

generellen Regeln zur Regulierung des öffentlichen Vergabewesens oder der Organisation der Wirtschaft fest, die dann allerdings durch die Regionen ausgedehnt werden können. Schließlich entscheidet jede Region über die Vorschriften zur Regelung ihrer Stellenbesetzungsplanung, ernennt ihre eigenen Beamten und setzt Personalrichtlinien fest. In Bereichen, in denen sie spezifische Befugnisse haben, dürfen die Gemeinden ebenso in diesen Prozess einbezogen werden. Manchmal gibt es eine gewisse Überlappung von Funktionen. Zum Zeitpunkt des Besuchs des GET (GRECO Evaluierungsteam), erkannten die Bundesbehörden an, dass das Vorhandensein verschiedener, unabhängiger Verwaltungsebenen in der Bundesregierung es unmöglich machte, ein Gesamtbild der getroffenen Vorkehrungen zur Korruptionsvorbeugung und -bekämpfung in allen Bereichen der belgischen Verwaltungen zu zeigen. Auf der Ebene unterhalb des Bundes hat sich die Beurteilung der Leitprinzipien 9 und 10 auf die Region Brüssel-Hauptstadt konzentriert. Das GET hat den Eindruck, dass die Antikorruptionspolitik mehr Gewicht auf die Ebene der Bundesregierung als auf die Region Brüssel-Hauptstadt legt.

Die „*Abteilung zur Integritätsüberwachung*“ des Bundesministeriums der „*budget and management control authority*“ ist sehr wichtig. Die neue Abteilung gibt Hilfestellung und bietet operationale Unterstützung für alle Bundesministerien und schlägt Maßnahmen zur Korruptionsvorbeugung vor. Durch diesen Dienst kann, bei guter Koordination zwischen der „*Abteilung zur Integritätsüberwachung*“ und den Prüfungsorganen innerhalb der Bundesministerien, Korruptionsproblemen in den öffentlichen Abteilungen vorgebeugt und ihre Ermittlung vereinfacht werden.

Die belgische Regierung verkündete Anfang März 2007 die Übernahme einer neuen Disziplinarvorschrift mit einem echten deontologischen Kodex für Angestellte im öffentlichen Dienst auf Bundesebene.

Die Disziplinarvorschrift wird Maßnahmen zur Vorbeugung vor Handlungen unzulässiger Einflussnahme enthalten. Das gesamte Staatspersonal wird erklären müssen, dass es keine anderen Interessen hat, die möglicherweise mit denen des Staats interferieren oder die Objektivität gefährden. Die Vorschriften für die Kumulierung beruflicher Aktivitäten wird geklärt werden.⁷⁶

Bemerkenswert ist, dass die Bundesregierung sowohl „preventive en positive“ Maßnahmen zur Korruptionsvorbeugung ergriffen hat, sich aber auch in Richtung unkorumpierbarer Beamten bewegt. Untadeliger Dienst kann nicht erreicht werden, ohne dass die Beamten darin ausgebildet werden, wie sie mit problematischen oder riskanten Situationen, die für ihren Beruf typisch sind, umgehen sollen.

76 Siehe z.B. belgischer Senat, demande d'explications n° 3-2184 de Mme Jacinta De Roeck à la vice-première ministre et ministre du Budget et de la Protection de la consommation sur «le champ d'application de la réglementation élaborée pour les travailleurs qui dénoncent des irrégularités, Jeudi 15 Mars 2007 ; Demande d'explications n° 3-1908 de M. Christian Brotcorne à la vice-première ministre et ministre du Budget et de la Protection de la consommation sur «la création d'un Bureau d'éthique et de déontologie administrative».

Länderbericht Dänemark⁷⁷

⁷⁷ Wir danken Morten Ebbe Juul Nielsen, post.doc, Ph.D. (phil.) BA (psych.), für die Beantwortung des Fragenkataloges und die Unterstützung bei der Erstellung des Länderberichtes Dänemark. Unserer Dank gilt auch Michael Philip Schmidt (stud. jur.) von *Philip and Partners* sowie Dr. Ib Martin Jarvad für die freundliche Unterstützung von Morten Ebbe Juul Nielsen bei der Beantwortung des Fragenkataloges. Der Länderbericht Dänemark wurde von Alessandra Di Martino verfasst.

Gliederung

Länderbericht Dänemark.....	49
I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor.....	51
II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben.....	51
III. Kontrolle und Ahndung	52
IV. Akteure.....	52
1. Öffentliche Verwaltung.....	52
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	52
b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung.....	53
c) Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung.....	53
2. Abgeordnete des nationalen Parlaments	54
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	54
b) Nebeneinkünfte von Abgeordneten des nationalen Parlaments.....	55
c) Unzulässige Einflussnahme	55
3. Politische Amtsträger auf nationaler Ebene.....	55
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	55
b) Unzulässige Einflussnahme	56
4. Politische Parteien.....	56
V. Schlussbetrachtung.....	57

I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor

Daten über Korruption im öffentlichen Sektor werden durch *Transparency International – Denmark*, eine private Organisation, gesammelt. Auf diesbezügliche Informationen kann unter www.transparency.dk, www.transparency.org zugegriffen werden.

II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben

Die folgenden Gesetze befassen sich spezifisch mit Korruption:

- §§ *Lov 2006-02-27 nr. 117 om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask af udbytte og finansiering af terrorisme.* (Gesetz Nr. 117 vom 27. Februar 2006, über die Vorbeugung von Geldwäsche und die Finanzierung von Terrorismus.)
- §§ *LBKG 2005-09-27 nr. 909 Straffeloven* (Gesetz Nr. 909 vom 27. September 2005, Strafgesetzbuch), § 117, § 122 und § 144. Die Regelungen im Strafgesetzbuch wurden ergänzt, um die sich aus der Europäischen Gesetzgebung gegen Korruption ergebenden Verpflichtungen zu erfüllen.

Die rechtliche Definition von Korruption ist sehr weit gefasst. In deutscher Übersetzung würde sie wie folgt lauten:

„Jeder, der ungerechtfertigt Ämter, Positionen, Geschenke oder andere Arten von Vorteilen an Mitarbeiter des dänischen, auswärtigen oder internationalen öffentlichen Dienstes vergibt, ihnen verspricht oder anbietet, um diesen Amtsträger (etc.) zur Ausführung oder Unterlassung einer Handlung in seinem Amt zu überreden, wird mit einer Geldstrafe oder einer Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren bestraft.“ (§ 122)

Sowie:

„Jeder Mitarbeiter des dänischen, auswärtigen oder internationalen öffentlichen Dienstes, der ungerechtfertigt Geschenke oder andere Vorteile erhält, verlangt oder sich versprechen lässt, wird mit einer Geldstrafe oder einer Freiheitsstrafe von bis zu sechs Jahren bestraft.“ (§ 144)

Wie mit allen Vorschriften innerhalb des dänischen Strafrechtssystems liegt die Entscheidung für oder gegen eine Strafverfolgung beim *Crown Prosecution Service* und letztlich beim Justizminister. Es gibt jedoch sehr strenge Erwartungen, die mit diesen Einrichtungen verbunden werden. Offensichtliche oder allseits bekannte Korruptionsfälle nicht zu verfolgen, würde nicht nur diese Einrichtungen sondern die Regierung als solche stark delegitimieren. Es ist vermutlich ein strittiger Punkt, ob dieses Netz aus Einrichtungen und legitimierenden Erwartungen eine formale Verpflichtung schafft oder nicht.

Ein generelles Recht auf Zugang zu Verwaltungsakten für Einzelpersonen, die in einem speziellen Fall nicht betroffen sind, gibt es nicht. In einigen Fällen sind jedoch Gerichtsakten und Beweise für die Öffentlichkeit zugänglich, nachdem ein Fall endgültig abgeschlossen wurde; wird ein spezieller Fall, der für die rechtliche Verfolgung geeignet ist, ausfindig gemacht, so ist öffentlicher Zugang möglich.

III. Kontrolle und Ahndung

Es gibt kein spezielles Verwaltungsorgan, das für die Vorbeugung und Bekämpfung von Korruption zuständig ist; Fälle von Korruption in der öffentlichen Verwaltung können jedoch vor den Dänischen Ombudsmann gebracht werden (<http://www.ombudsmanden.dk>). Außerdem gibt es weder einen speziellen parlamentarischen Kontrollmechanismus für Korruption im öffentlichen Sektor noch genießt die parlamentarische Opposition besondere Rechte (wie z.B. die Ernennung eines Untersuchungsausschusses oder Zugriff auf Informationen). Ihre Rolle ist beschränkt auf die Einleitung von Gesetzgebungsverfahren bezogen auf Korruption.

Die Problemstellung der Korruption spielt weder in akademischen oder juristischen Kreisen, noch in den öffentlichen Medien eine größere Rolle in diesem Land. Wo Fälle von Korruption mit Beteiligung von Amtsträgern auftauchen, werden sie als Anomalien, die bei der Wurzel gepackt und ausgerissen werden müssen, angesehen.

IV. Akteure

1. Öffentliche Verwaltung

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Angestellte des öffentlichen Dienstes (die meisten von ihnen aus den Reihen der Polizei, des Militärs, der Richter sowie Personen in leitenden Positionen der Verwaltung) trifft eine besondere Verpflichtung gegenüber dem Staat, die ihnen ein Streikverbot auferlegt. Angestellte des öffentlichen Dienstes als solche genießen keinen besonderen Kündigungsschutz, da ihre Kündigung Ermessenssache ist. Eine Ausnahme gibt es selbstverständlich bei den Richtern, die nur unter besonderen Umständen und durch ein unabhängiges Gremium entlassen werden können.

Angestellte im öffentlichen Dienst erhalten im Vergleich zu Angestellten im privaten Sektor keine zusätzlichen Vergünstigungen. Die soziale Absicherung wie zum Beispiel durch Krankenversicherung und Renten ist jedoch vergleichsweise umfassend.

Das Einkommen von Angestellten des öffentlichen Dienstes gleicht im Grunde dem eines Angestellten im privaten Sektor; ausgenommen vielleicht des bestbezahlten Viertels der im privaten

Sektor arbeitenden Personen, die erheblich mehr Geld verdienen – Angestellte des öffentlichen Dienstes sind in der Lage, ausschließlich von ihrer Anstellung beim Staat zu leben.

Der öffentliche Sektor in Dänemark ist hierarchisch strukturiert; die niedrigeren Ebenen haben zwar Entscheidungsgewalt, allerdings ist diese weitgehend unterschiedlich ausgestaltet in den einzelnen Bereichen des öffentlichen Sektors. Entscheidungen öffentlicher Behörden unterliegen in der Regel einer strengen Prüfung und sind anfechtbar, speziell solche, die (angebliche) Verletzungen von Rechtsgütern und haushaltstechnische Sachverhalte betreffen.

Öffentliche Aufgaben wie Transport, Energie, Müllbeseitigung, Kinder- und Seniorenbetreuung sind auf private Unternehmen übertragen worden, allerdings überwiegend in Form von Joint Ventures als durch 100%ige Privatisierungen.

b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung

Die Kontrolle der Verteilung von Finanzmitteln obliegt dem Finanzminister und ist außerdem bei den entsprechenden Ministerien und ihren Unterabteilungen angesiedelt. Sie sind nicht speziell mit der Korruptionsbekämpfung beauftragt, machen sich ihrerseits jedoch strafbar, sollten sie in Konflikt mit den Regeln gegen Korruption oder mit anderen Gesetzen und Regelungen kommen. Berichte über öffentliche Ausgaben sind unter www.fm.dk verfügbar. Die *Rigsrevisionen* ist ein unabhängiges Organ und teilweise dem deutschen Rechnungshof ähnlich. Die Rechnungsprüfer sind sechs Parlamentsmitglieder, die durch Gleichrangige ernannt werden. Sie kontrollieren das Finanzgebaren des Staates und sind befugt, öffentliche Ausgaben zu überwachen und die Rechnungslegung des Staates zu kontrollieren. *Rigsrevisionen* übermittelt einen jährlichen Bericht darüber, ob Staatsgelder den Bestimmungen des Parlaments entsprechend ausgegeben werden, an das Parlament. Das Parlament kann dann angemessene Maßnahmen treffen.

Unregelmäßigkeiten bei Ausschreibungsverfahren gab es in zwei erwähnenswerten Fällen: *Electric Power Cartel* (2001) und *Plumbing Cartel* (2005). Diese Fälle sind zwar strafrechtlich nicht als korruptionsrelevant anzusehen. Sie verdienen jedoch Beachtung, weil private Parteien Angebote arrangierten und künstlich hochgetriebene Minimumpreise durchsetzten, was wirtschaftliche Sanktionen zur Folge hatte.

c) Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung

In Hinblick auf den Einfluss politischer Parteien auf die Stellenbesetzung im öffentlichen Sektor ist zuerst einmal zwischen den verschiedenen Ebenen des politischen und des öffentlichen Systems zu unterscheiden. Auf den höchsten Ebenen (Regierung, Parlament) ist ihr offensichtlicher Einfluss auf ihre politische und rechtliche Verantwortlichkeit zurückzuführen. In Bezug auf die direkte Ernennung von Personal (Nepotismus), ist unzulässige Einflussnahme seitens der politischen Elite vernachlässigbar, eventuell ist der Bereich Kultur (was, zu einem minimalen Grad,

einige Zweige der öffentlichen Medien einschließt) als gelegentliche Ausnahme anzusehen. Regierungswechsel können die *Anzahl* an Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor beeinflussen, obwohl unter der derzeitigen Mitte-Rechts Regierung eher ein genereller Trend in Richtung Expansion des öffentlichen Sektors beobachtet werden konnte.

Demgegenüber pflegen die niedrigeren Level des politischen Systems (Gemeindeebene) vermutlich in Teilen einen eher pragmatischen Umgang mit der Stellenbesetzung. Dies gilt speziell für kleinere Gemeinden, was wiederum Anlass für mögliche Fälle von Korruption geben kann. Diesem Problem wird vermutlich etwas durch eine jüngere Reform entgegengewirkt, in der die meisten der kleinsten Gemeinden in größere Einheiten zusammengefasst wurden. Fälle von Nepotismus sind jedoch auch in großen Gemeinden nicht unbekannt.

Angestellten des öffentlichen Dienstes ist es generell erlaubt, einer Nebenbeschäftigung nachzugehen, ohne dass eine spezielle Genehmigung erforderlich ist.

Bezüglich Finanzrevisionen ist zu sagen, dass *Rigsrevisionen* für haushaltstechnische Sachverhalte zuständig ist, während für jeden Teil des öffentlichen Sektors, das jeweils zuständige Ministerium den entsprechenden Zweig überwacht.

Bestechung eines Angestellten im öffentlichen Dienst wird durch § 122 des dänischen Strafgesetzbuchs unter Strafe gestellt und kann mit Freiheitsstrafen von bis zu 3 Jahren sanktioniert werden. Annahme von Geschenken durch Angestellte des öffentlichen Dienstes ist in § 144 des dänischen Strafgesetzbuchs geregelt. Öffentliche Behörden haben ebenso interne Richtlinien dieses Thema betreffend.

Unter den jüngeren Fällen von Korruption in der öffentlichen Verwaltung sollte der *Danish Emigration Service* erwähnt werden. In 2005 hatte ein Angestellter des dänischen öffentlichen Dienstes in ca. 50 Fällen Bestechungen von chinesischen Immigranten, für die Bewilligung von Greencards, angenommen. Im Bereich der Privatisierungen sind keine erwähnenswerten Fälle aufgetreten.

2. Abgeordnete des nationalen Parlaments

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Der Status von Parlamentsmitgliedern (MPs) ist in der dänischen Verfassung geregelt. Kandidaten werden für parlamentarische Wahlen nach den Vorschriften des *LBKG 2004-06-27 Nrr 704 Folketingsvalgloven* (Parlamentswahlgesetz) nominiert. Um bei einer Wahl antreten zu können, muss man auf die Wahlliste gesetzt werden, die durch den Gemeinderat eingereicht wird. Jeder (nicht straffällige) dänische Staatsbürger, der älter als 18 Jahre ist und in Dänemark lebt, kann registriert werden. Jeder, der eine Wahl behindert, kann mit Freiheitsstrafen von bis zu 6 Jahren bestraft werden (dänisches Strafgesetzbuch § 166 und § 167).

MPs verdienen ein Basiseinkommen von Dkr. 532.507 pro Jahr. Zusätzlich erhalten sie einen Unterkunftszuschuss (in Abhängigkeit von der Entfernung zu Kopenhagen, bis zu Dkr. 83.599 pro Jahr) und einen Ausgabenzuschuss (bis zu Dkr. 68.265). MPs erhalten im Vergleich zu Angestellten im privaten Sektor keine zusätzlichen Vergünstigungen, beispielsweise im Bereich der Krankenversicherung oder der Rente.

MPs genießen gemäß § 57 der dänischen Verfassung Immunität. Es bestehen keine Unvereinbarkeiten zwischen dem parlamentarischen Mandat und anderen öffentlichen Ämtern oder privaten Anstellungen, so dass es nicht unüblich für MPs ist, Positionen jeglicher anderer Art inne zu haben (z.B. Arzt, Anwalt oder Priester). MPs dürfen auch Mitglieder in Gemeinderäten sein. Auch gibt es keine Karenzzeiten, die (ehemalige) Parlamentsmitglieder nach Beendigung ihres Amtes in der Wahl bestimmter Anstellungen oder Arbeitsbereiche beschränken.

b) Nebeneinkünfte von Abgeordneten des nationalen Parlaments

Wie bereits erwähnt, haben MPs das Recht, Nebeneinkünfte zu beziehen, zu deren Veröffentlichung sie nicht verpflichtet sind. Ebenso gibt es keine Verpflichtung für Familienmitglieder und Partner des MP, ihr Einkommen zu veröffentlichen. MPs, die auch Minister sind sowie ihre Partner, müssen dies unter der derzeitigen Regierung allerdings gemäß interner Regelungen tun (der Ehemann der Wirtschaftsministerin hat sich geweigert, dies zu tun.) Vermögenswerte solcher MPs, die auch Minister sind, unterliegen der Berichtspflicht. Diese Berichte sind online auf den Internetseiten des Premierministerium abrufbar.⁷⁸

c) Unzulässige Einflussnahme

MPs unterliegen keinen speziellen Strafvorschriften bezüglich Bestechung. Anwendbare Strafen sind die des dänischen Strafgesetzbuchs. Bis jetzt wurde noch kein einziges Parlamentsmitglied je durch parlamentarische Gruppen oder politische Parteien wegen eines Falles von unzulässiger Einflussnahme ausgeschlossen. Parlamentsmitglieder können jedoch als ungeeignet für ihr Amt erachtet werden.

3. Politische Amtsträger auf nationaler Ebene

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Der Status politischer Amtsträger wird teilweise in § 15 der dänischen Verfassung geregelt: „Kein Minister darf nach einem durch das Parlament gestellten Misstrauensvotum im Amt bleiben“ (Absatz 1). Spricht das Parlament dem Premierminister das Misstrauen aus, muss dieser seinen Rücktritt vom Ministeramt erklären, es sei denn, es wird eine nationale Volksabstimmung

78 <http://www.statsministeriet.dk/Index/mainstart.asp?o=156&n=1&h=4&s=1> (09.08.2007).

abgehalten. Ein Minister, dem das Misstrauen ausgesprochen wird, oder der um seinen Rücktritt gebeten hat, bleibt so lange im Amt, bis der neue Minister eingesetzt wurde. Minister in einer solchen Zwischenposition dürfen nur solche Arbeiten einleiten, wie sie für den fortlaufenden Betrieb der Verwaltung nötig sind (Absatz 2).

Politische Amtsträger verdienen ein Grundeinkommen von Dkr. 924.850 pro Jahr, wie im *Lovbekendtgørelse 2004-04-20 Nr. 273 om vederlag og pension mv. for ministre* (Gesetz Nr. 273 vom 20 April 2004 bezüglich der Entlohnung und Pension für Minister der dänischen Regierung) vorgeschrieben. Sie erhalten außerdem sehr vorteilhafte Pensionen, was auch im privaten Sektor vorkommt.

Gemäß § 8 *Lovbekendtgørelse 2004-04-20 Nr. 273* existiert eine umfassende Inkompatibilität, die einen politischen Amtsträger hinsichtlich der Aufnahme eines jeglichen anderen öffentlichen Amtes oder Anstellung im privaten Sektor beschränkt. Es sind keine Karenzzeiten vorgesehen. Unter der derzeitigen Regierung müssen zusätzliche, wirtschaftliche Quellen veröffentlicht werden (s. oben).

b) Unzulässige Einflussnahme

Die politischen Amtsträger unterliegen den generellen Vorschriften des dänischen Strafbuch (§ 144, s. oben).

4. Politische Parteien

Unter dem dänischen Gesetz werden Parteien als Rechtssubjekte angesehen, die z.B. vor Gericht klagen und verklagt werden können. Sie erhalten staatliche Finanzierung gemäß §§ *Lovbekendtgørelse 2003-04-11 nr. 269 om økonomisk støtte til politiske partier mv* (Gesetz Nr. 269 vom 11. April 2003 bezüglich der wirtschaftlichen Unterstützung politischer Parteien): hat die Partei mindestens eintausend Stimmen bei der letzten Wahl erhalten, so erhält sie Dkr. 5,50 pro Stimme pro Jahr.

§§ *Lov 1990-06-13 nr. 404 om private bidrag til politiske partier og offentliggørelse af politiske partiers regnskaber* (Gesetz Nr. 202 vom 13. Juni 1990 bezüglich privater Spenden an politische Parteien und der Veröffentlichung der Finanzaufzeichnungen politischer Parteien) sieht vor, dass Parteispenden nicht anonym sein dürfen und dass politische Parteien über die erhaltenen Unterstützungen Buch führen müssen (§ 3). Im Falle der Verletzung dieser Vorschrift, werden wirtschaftliche Sanktionen in Form von Geldstrafen gegen die Partei verhängt (§ 6).

Es sind in jüngster Zeit keine relevanten Fälle von Korruption im Zusammenhang mit Parteienfinanzierung aufgetreten, obwohl die Frage der öffentlichen Finanzierung von politischen Parteien in Anlehnung an die Anzahl der Parteimitglieder regelmäßig mit dem Verdacht konfrontiert ist,

dass Parteien ihre Mitgliederlisten aufbessern, um so mehr öffentliche Mittel zu erhalten. Dies gilt insbesondere für die Jugendorganisationen der Parteien.

V. Schlussbetrachtung

„Klassische“ Korruption in Form direkter Bestechung im öffentlichen Sektor ist in Dänemark vermutlich eher unüblich. Wenn sie auftritt, dann basierend auf den üblichen Antriebsmechanismen, wie individuelle Gier. An der Schnittstelle zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor muss es praktisch eine kleine Menge an “shady business“ geben; es zeigt sich jedoch wiederum, dass das Problem relativ unüblich ist.

Das vermutlich akuteste Problem in Verbindung mit Korruption liegt in privaten Kartellen, die erhöhte Minimumpreise für Güter und Dienste durchsetzen. Dieses Problem liegt in einem Mangel an Wettbewerb auf dem Markt und dem Vorhandensein von beinahe Monopolen (Oligopole), z.B. bei Konsumgütern, begründet.

Die relative Abwesenheit von Korruption in Dänemark hat wahrscheinlich folgende Gründe: strukturell und verwaltungstechnisch gibt es eine Tradition und Praxis der relativen Transparenz und weit verbreitete demokratische gegenseitige Kontrolle, die es für anonyme Amtsträger schwer(er) macht, persönlichen Profit aus Korruption zu schlagen. Wirtschaftlich gesehen sind die Anreize niedrig, erstens, wegen relativ hoher Einkommenslevel im öffentlichen sowie im privaten Sektor, und zweitens, weil der Spielraum für Budgetabweichungen auf Grund strenger wirtschaftlicher Überprüfungen gering ist. Es ist einfach sehr schwer für Amtsträger, Haushalte zu manipulieren – oder Einnahmen zu verschleiern – obwohl es nie ein perfektes System geben wird. Kulturell, werden es Korruptionspraktiken schwer(er) haben, Fuß zu fassen, da Korruption und Nepotismus mit Missfallen betrachtet werden und nicht als Fakt in der öffentlichen Verwaltung oder als das politische Ideal gelten.

Angesichts dessen können Liberalisierung globaler Kapitalbewegungen, Schaffung neuer Finanzinstrumente, Kapital- und Investitionsflüsse und Privatisierungen ehemals öffentlicher Dienste durch Überbrückung der Trennung zwischen privaten und öffentlichen Interessen neue Gefahren für Korruption schaffen (benutzt wie im Sinne von Aristoteles, Polybius *et al*). Bestehende Rechtsmittel sind in der Regel unzureichend.

Ein viel diskutiertes Beispiel ist die Beteiligung eines ehemaligen Finanzministers als Vorstandsvorsitzender der früheren öffentlichen Telekommunikationsfirma. Ihm wurde ein äußerst großzügiges Honorar gewährt, damit er im Gegenzug den Verkauf der Firma mit ihren großen internen Kapitalreserven an eine Gruppe internationaler, hochspekulativer Investmentfonds ermöglicht, die die erklärte Strategie verfolgt, die Reserven der Firma abzuschöpfen, um sie dann an andere, profitablere Investitionen weiterzuleiten, was die Firma unweigerlich einem (wenn auch milden) Rezessionsrisiko aussetzt. Ähnliche Übernahmen, freundliche oder feindliche,

wurden vor 30-40 Jahren in Dänemark praktiziert. Sie wurden als kriminelle Vergehen befunden, da bewiesen werden konnte, dass die fraglichen Firmen mit ihren eigenen Reserven gekauft und bezahlt wurden. Auf dem globalen Kapitalmarkt kann dieses *onus probandi* nicht aufgehoben werden. Solche Kapitaltransaktionen schaffen Gefahren sowohl für Verbraucher als auch für Angestellte sogar in geringen Rezessionen. Privatisierung kann für andere öffentliche Güter praktiziert werden, nicht nur im öffentlichen Bereich der Telekommunikation, sondern auch in Bereichen wie Wasser, Transport etc.

Es sollte auch erwähnt werden, dass es eine Debatte über die angebliche Strategie der bourgeois/liberalen Parteien gibt, die durch Ernennungen von Vorständen und Managern versucht, Kontrolle über die TV und Radio-Medien zu erhalten. Es bleibt jedoch die Frage offen, ob die nicht nur Teil eines fortlaufenden Zyklus ist, als Ausgleich früherer symmetrischer Taktiken von Mitte-Links Regierungen.

Länderbericht Deutschland⁷⁹

⁷⁹ Wir danken Prof. Dr. Mark Deiters, Direktor des Instituts für Kriminalwissenschaften und Universitätsprofessor für Strafrecht und Strafprozessrecht an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, für die Beantwortung des Fragenkataloges und für die Unterstützung bei der Erstellung des Länderberichts Deutschland. Der Länderbericht wurde von Alexandra Bäcker, Florian Eckert, Christian Schmidt und Florence Tadros Morgane verfasst.

Gliederung

Länderbericht Deutschland	59
I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor.....	61
1. Statistische Erhebungen öffentlicher Stellen zu Fragen der Korruption.....	61
2. Statistische Erhebungen privater Stellen zu Fragen der Korruption.....	61
II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben.....	62
III. Kontrolle und Ahndung	63
IV. Akteure.....	64
1. Öffentliche Verwaltung.....	64
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	64
b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung.....	65
c) Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung.....	67
2. Abgeordnete des nationalen Parlaments	68
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	68
b) Nebeneinkünfte von Abgeordneten des nationalen Parlaments.....	70
c) Unzulässige Einflussnahme	71
3. Politische Amtsträger.....	72
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	72
b) Nebeneinkünfte von politischen Amtsträgern.....	73
c) Unzulässige Einflussnahme	74
4. Politische Parteien.....	74
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	74
b) Parteienfinanzierung	75
c) Rechenschaftslegung.....	75
V. Schlussbetrachtung.....	76

I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor

1. Statistische Erhebungen öffentlicher Stellen zu Fragen der Korruption

Zu den relevanten öffentlichen Stellen in Bezug auf die Erhebung von Daten zu Korruption sind in Deutschland die polizeilichen Kriminalstatistiken zu zählen. Auf Bundesebene publiziert das Bundeskriminalamt⁸⁰ öffentlich zugängliche „Lagebilder zur Korruption in Deutschland“. Neben der Bundesebene gibt es – analog zum föderalen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland – auf der Landesebene die Landeskriminalämter. Beispielhaft kann das Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen genannt werden, es veröffentlicht seit 2001 ebenfalls jährlich einen Lagebericht zur Korruption; dieser ist ebenso der Öffentlichkeit allgemein zugänglich.⁸¹ Das jeweilige Lagebild basiert auf den Daten des „Kriminalpolizeilichen Meldedienstes“. Auf der Landesebene melden die einzelnen Kreispolizeibehörden Nordrhein-Westfalens dem Landeskriminalamt entsprechend der Richtlinien für den Nachrichtenaustausch alle geführten Ermittlungsverfahren, die im Bereich der Korruptionskriminalität erfasst wurden. Der Lagebericht enthält ausschließlich Daten über Korruptionsverfahren, die für das entsprechende Jahr eingegangen sind, er erfasst somit ausschließlich das Hellfeld.

2. Statistische Erhebungen privater Stellen zu Fragen der Korruption

Im Zusammenhang mit den privaten Stellen, die korruptionsrelevante Daten erheben, ist „Transparency International“⁸² zu nennen. Die internationale Zentrale und der Sitz des deutschen „Chapters“ sind in Berlin ansässig. Des Weiteren kann der in Hamburg beheimatete Verein „Pro Honore e.V.“ genannt werden.⁸³ Dieser arbeitet eng mit lokalen Unternehmen und der Handwerkskammer Hamburg zusammen, um Präventionsmaßnahmen gegen Korruption im wirtschaftlichen Bereich zu entwickeln. Daneben ist noch „LobbyControl“ zu nennen.⁸⁴ Der gemeinnützige Verein konzentriert sich schwerpunktmäßig auf Lobbyismus, er kombiniert aktuelle Recherchen, wissenschaftliche Hintergrundanalysen und Kampagnenarbeit. Der Verein berichtet über wirtschaftsnahe Kampagnen, Netzwerke und koordiniertes Lobbying und möchte Informationen sowie die Quellen der gezielten Einflussnahme offen legen. „LobbyControl“ greift dabei exemplarisch herausragende Zusammenhänge und Missstände auf, mit dem Ziel, diese direkt zu beenden oder neue Schutzvorkehrungen gegen einseitige Einflussnahme durchzusetzen (z.B. striktere Regeln für Nebeneinkünfte von Abgeordneten oder Registrierungs- und Berichtspflichten für Lobbyisten).

80 www.bka.de, 05.07.2006.

81 http://www1.polizei-nrw.de/lka/Zahlen_und_Fakten/lagebilder/Lagebilderarchiv, 05.07.2006.

82 www.transparency.de, 05.07.2006.

83 Informationen unter: www.prohonore.de, 05.07.2006.

84 Informationen unter: www.lobbycontrol.de, 04.09.2006.

Abschließend kann noch der 1991 gegründete Verein „Business Crime Control“ genannt werden.⁸⁵ Ziel des Vereins ist die Förderung der wissenschaftlichen Erforschung der Ursachen, Strukturen, sozialen, politischen, ökologischen, aber auch immateriellen Folgeschäden von Wirtschaftskriminalität.

II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben

Das Gesetz zur Bekämpfung der Korruption vom 13. August 1997 hat auf nationaler Ebene Anstrengungen zur Korruptionsprävention im öffentlichen Bereich unternommen. Der Strafrahmen für Straftaten im Amt (§§ 331, 333 Strafgesetzbuch, StGB) wurde durch das Gesetz erweitert. Seither werden nun alle Varianten der Vorteilsgewährung unter Strafe gestellt – für bereits vorgenommene ebenso wie für künftig zu erbringende Diensthandlungen (§ 333 II StGB). Daneben ist das Verbot der Annahme von Geschenken und Belohnungen für Beamte durch das Gesetz klarstellend geändert worden (§ 70 Bundesbeamtengesetz, BBG). Neben dem öffentlichen Bereich wurde auch das Strafmaß im privatwirtschaftlichen durch das Gesetz zur Bekämpfung der Korruption erhöht, in das StGB wurde ein neuer Abschnitt zu „Straftaten gegen den Wettbewerb“ (§§ 298-302 StGB) aufgenommen. So ist fortan für Bestechung und Bestechlichkeit im geschäftlichen Verkehr der Privatwirtschaft eine Geldstrafe oder eine Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren vorgesehen (§ 299 StGB). Durch die Verlagerung der Strafvorschriften in das StGB sollte das Bewusstsein geschaffen werden, dass Korruption im privatrechtlichen Geschäftsverkehr nicht nur die Interessen der Wirtschaft tangiert, sondern ein gesellschaftlich zu missbilligendes Unrecht darstellt.

Die deutsche Rechtsordnung geht im Grundsatz vom Legalitätsprinzip aus.⁸⁶ Im Verdachtsfall muss die Staatsanwaltschaft tätig werden. Das Legalitätsprinzip wird durch einige Opportunitätsvorschriften ergänzt.

Neben der Bundes- kann für eine Landesebene das nordrhein-westfälische Korruptionsbekämpfungsgesetz vom 1. März 2005 genannt werden; es sieht unter anderem die Errichtung und Führung eines Vergaberegisters vor. So müssen Behörden des Landes⁸⁷ die Vergabe von Aufträgen den für sie zuständigen Prüfeinrichtungen anzeigen, wenn deren Auftragswert € 200.000 übersteigt; gleiches gilt für Vermögensveräußerungen. Zugleich ist eine Liste der Angebote aller Bieter und Bewerber mit Namen und Preis sowie die Auswahlentscheidung einschließlich der getroffenen Begründung beizufügen. Des Weiteren sieht das Gesetz eine Veröffentlichungspflicht für die Mitglieder der Landesregierung sowie der Stadträte und der Bezirksvertretungen vor.

85 Informationen unter: www.wirtschaftsverbrechen.de, 04.09.2006.

86 Hierunter ist die Pflicht der Angehörigen des öffentlichen Sektors, insbesondere der Strafverfolgungsbehörden, zu verstehen, bei Tatverdacht tätig zu werden.

87 Als solche sind der Landesrechnungshof, die Gemeinden und Unternehmen, bei denen die absolute Mehrheit der Anteile im Besitz der öffentlichen Hand sind, zu nennen.

Diese müssen dem Ministerpräsidenten bzw. dem jeweiligen Hauptverwaltungsbeamten (Bürgermeister) schriftlich Auskunft über deren ausgeübten Beruf, ihre Beraterverträge, ihre Mitgliedschaften in Aufsichtsräten und Kontrollgremien, die Mitgliedschaft in privaten Unternehmen und ihre Funktion in Vereinen anzeigen. Diese Angaben werden jährlich veröffentlicht.

Trotz der genannten Gesetze existiert in Deutschland keine allgemein geltende Legaldefinition des Begriffs Korruption. Somit sind in Deutschland vielmehr bestimmte als korrupt zu wertende Verhaltensweisen Gegenstand gesetzlicher Regelungen.

Seit dem 1. Januar 2006 ist das Informationsfreiheitsgesetz auf Bundesebene in Kraft, das jedem Bürger einen Anspruch auf Zugang zu den bei öffentlichen Stellen vorhandenen amtlichen Informationen gewährt, ohne dass ein rechtliches oder berechtigtes Interesse nachzuweisen ist. Eng umgrenzte Einschränkungen dieses Rechts sind in einem Ausnahmekatalog explizit geregelt.

III. Kontrolle und Ahndung

In Deutschland gibt es spezielle Verwaltungseinrichtungen, welche sich mit der Korruptionsvermeidung und -bekämpfung im öffentlichen Sektor befassen. Die Lage ist jedoch angesichts differierender Regelungen in den einzelnen Bundesländern recht unübersichtlich. Innerhalb der Verwaltungseinrichtungen können die innere Revision und die Korruptionsbeauftragten oder die Ombudsmänner erwähnt werden. Der Bundes- und die Landesrechnungshöfe sowie das Bundes- und die Landeskriminalämter sind ebenfalls bedeutsame Institutionen im Kampf gegen die Korruption (vgl. I.1.).

Um Kontrollfunktionen adäquat wahrnehmen zu können, räumen das Grundgesetz (GG) und die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT) den Abgeordneten eine Reihe von Verfahrens- und Kontrollrechten ein, die als Minderheitenrechte ausgestaltet sind. Das bedeutsamste Kontrollinstrument stellt im Parlamentarismus der Untersuchungsausschuss dar.⁸⁸ Ein solcher ist auf Verlangen eines Viertels der Abgeordneten einzuberufen. Die Bedeutung dieses parlamentarischen Kontrollgremiums besteht in dessen Recht der Berichterstattung und Zeugenvernehmung. Es sind ad hoc eingerichtete parlamentarische Kontrollgremien, welche meistens von der Opposition beantragt werden und in der Regel Missstände in Regierung und Verwaltung untersuchen, die von öffentlichem Interesse sind. Der Untersuchungsausschuss kann jedoch keine Sanktionen verhängen, seine Bedeutung liegt in der Öffentlichkeit und der damit einhergehenden

⁸⁸ In der Bundesrepublik Deutschland sind Einsetzung und Arbeitsweise der Untersuchungsausschüsse in Art. 44 und 45a GG geregelt.

Möglichkeit Vorgänge zu skandalisieren. Neben dem Untersuchungsausschuss sind den Abgeordneten weitere Kontrollrechte eingeräumt.⁸⁹

Über die parlamentarische Kontrolle hinaus müssen im Zusammenhang mit der Wahrnehmung und Erfassung der Korruption die Medien und die Nicht-Regierungsorganisationen genannt werden.

IV. Akteure

1. Öffentliche Verwaltung

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Die Verwaltung durch staatliche Behörden erfolgt entsprechend der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland. Der Bund selbst verfügt in wenigen Aufgabenbereichen über eigene ausführende Behörden.⁹⁰ In der Regel werden Bundesgesetze durch die Verwaltungen der Bundesländer ausgeführt; demnach kennt das föderale System keine vertikale Trennung der Sphären zwischen Zentralstaat und den einzelnen Gliedstaaten. Deutschland besitzt einen dreistufigen politisch-administrativen Aufbau in die Ebenen Bund, Länder und Gemeinden.⁹¹ Den Gemeinden steht das Recht zu, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich zu regeln (Art. 28 II GG). Diese Selbstverwaltungsgarantie der untersten Stufe der Verwaltungsorganisation sichert den Gemeinden eigene Zuständigkeiten und eine eigene Finanzverwaltung zu.

Im öffentlichen Dienst waren 2003 in Deutschland ca. 4,78 Millionen Menschen beschäftigt; der Großteil konzentriert sich auf die Länder und Gemeinden, während lediglich ein Zehntel im Bundesdienst tätig ist. Die Beschäftigten der öffentlichen Verwaltung selbst werden in Beamte,

89 Zu nennen sind das Recht auf Einberufung einer Sondersitzung des Bundestags (Quorum: ein Drittel der Mitglieder des Deutschen Bundestages), Art. 39 Abs. 3 Satz 3 GG in Verbindung mit § 21 Abs. 2 GOBT; das Recht einen Misstrauensantrag gegen den Bundeskanzler zu stellen (Quorum: ein Viertel der Mitglieder des Deutschen Bundestages), § 97 GOBT; das Recht, große Anfragen an die Bundesregierung zu richten und das Recht auf deren Beratung im Bundestag (§§ 75 Abs. 1 lit. f, 76, 101, 102 GOBT) sowie das Recht auf Durchführung einer aktuellen Stunde in Verbindung mit der Richtlinie für Aussprachen zu Themen von allgemeinem aktuellem Interesse (Quorum: fünf Prozent der Mitglieder des Deutschen Bundestages), § 106 GOBT.

90 Zu nennen ist der Auswärtige Dienst, die Bundeswehr, der Bundesgrenzschutz sowie die Bundeswasserstraßen- und Luftverkehrsverwaltung; des Weiteren zählen hierzu Bundesoberbehörden wie beispielsweise das Bundeskartellamt oder das Bundeskriminalamt. Letzteres arbeitet jedoch mit den jeweiligen Landesbehörden, den Landeskriminalämtern, zusammen. Neben den Bundesoberbehörden gibt es noch die Bundesmittelbehörden und die unteren Behörden, sie sind in der Regel für einen begrenzten räumlichen Bereich zuständig. Daneben sind noch die Körperschaften des öffentlichen Rechts zu nennen, hierzu zählt beispielsweise die Agentur für Arbeit.

91 Berücksichtigt man jedoch die innerhalb des Landesbereiches (mit Ausnahme der drei Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg) geltenden administrativen Zwischenstufen, so kann sogar von einem fünfstufigen Aufbau gesprochen werden. Zu nennen sind dann Bund, Bundesländer, Bezirksregierungen, Landkreise und Gemeinden.

Angestellte und Arbeiter unterteilt.⁹² Das Beamtenverhältnis ist ein öffentlich-rechtliches, durch die Beamtengesetze näher geregeltes Dienstverhältnis. Die Angestellten und Arbeiter im öffentlichen Dienst stehen dagegen in einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis zur öffentlichen Hand und unterliegen dem gesetzlichen Arbeitsrecht, wobei im Beamtenstatus ähnliche Loyalitätspflichten gegenüber dem Dienstherrn bestehen.

Unterschiede zwischen Beamten einerseits und Angestellten/Arbeitern andererseits hinsichtlich der Beschäftigungsstruktur bestehen bei Einstellung, Beendigung der Beschäftigung, Bezahlung und im Streikrecht, das für Beamte aufgrund des besonderen Pflicht- und Treueverhältnisses nicht besteht.

Im Vergleich zu den Beschäftigten in der Privatwirtschaft sind die Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung auf besondere Weise sozial abgesichert. Dabei gelten für Beamte Privilegien bei der Sozialversicherung, sie erhalten jedoch geringere Bezüge als Angestellte.

Die Besamtenbesoldung richtet sich nach Besoldungsordnung und Beamtengruppe und ist darüber hinaus abhängig von Alter und Familienstand. Für Angestellte und Arbeiter sieht der seit September 2005 geltende Tarifvertrag öffentlicher Dienst eine erfahrungs- und leistungsorientierte Vergütung vor.

Hinsichtlich der Verdienstmöglichkeiten in der öffentlichen Verwaltung ist im Allgemeinen zu konstatieren, dass – jeweils abhängig von der konjunkturellen Entwicklung – in der Privatwirtschaft höhere Einkommen erzielt werden können; Beschäftigte der öffentlichen Verwaltung sind jedoch nicht auf zusätzliche Verdienstmöglichkeiten angewiesen, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten.

Zunehmend werden in Deutschland aus der Verwaltungsstruktur öffentliche Aufgaben ausgegliedert. Hierzu zählen Teilbereiche wie die Müllentsorgung, die Telekommunikation oder auch Krankenhäuser.

b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung

Der Bundesrechnungshof ist eine selbstständige und weisungsunabhängige Kontrollinstanz, welche für die Kontrolle der Haushalts- und Wirtschaftsführung aller Organe und Behörden des Bundes zuständig ist. Dementsprechend fällt in seinen Aufgabenbereich die Kontrolle der gesamten öffentlichen Mittelbewirtschaftung auf Bundesebene. Seine Stellung und seine Aufgaben sind in Art. 114 GG sowie im Bundesrechnungshofgesetz und in der Bundeshaushaltsordnung geregelt, wobei ihm von Gesetzes wegen nicht ausdrücklich die Aufgabe der Korruptionsbe-

92 Im Angestelltenverhältnis überwiegt die Zahl der Arbeiter und Angestellten. So waren zum 30. Juni 2004 insgesamt 1.696 900 Beamte und Richter, 2.216 200 Angestellte und 569.000 Arbeiter im öffentlichen Dienst beschäftigt (Statistisches Bundesamt, <http://destatis.de/print.php>, 25.07.2006).

kämpfung übertragen ist. Dennoch trägt der Rechnungshof selbst gerade im Rahmen seiner allgemeinen Kontrollfunktion durch Aufdeckung zweifelhafter Mittelbewirtschaftung zur Korruptionsbekämpfung bei. Die Rechnungshofkontrolle prüft sowohl Belege und Rechnungen als auch die Funktionsfähigkeit der Verwaltung (z. B. angemessene Organisations- und Stellenstruktur). Hierbei wird nicht nur die Ausgabenkontrolle, sondern verstärkt auch die Einnahmenseite berücksichtigt. Ziel ist nicht nur die Minimierung der Kosten, sondern die Maximierung des Nutzens.

Über das Ergebnis von Rechnungsprüfung und rechnungsunabhängiger Finanzkontrolle hat der Bundesrechnungshof der Bundesregierung, dem Bundestag und dem Bundesrat Bericht zu erstatten. Eine Weitergabe von Prüfungsergebnissen an nicht am Prüfungsverfahren beteiligte Dritte ist grundsätzlich nicht möglich. Es können jedoch Sonderberichte und Prüfungsergebnisse veröffentlicht werden, die dem Deutschen Bundestag anlässlich des Entlastungsverfahrens als Bemerkungen zugeleitet werden. Der Bundesrechnungshof berichtet öffentlich über die Ergebnisse der parlamentarischen Beratung und die Umsetzung seiner Berichte in der Verwaltungspraxis. Über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung können Sonderberichte erstellt werden, die der Öffentlichkeit dann grundsätzlich zugänglich sind.

Entsprechende Kontrollbehörden sind korrespondierend zum föderalen Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland auf Landesebene eingerichtet – die Landesrechnungshöfe. Neben dem Bundesrechnungshof sind auch parlamentarische Ausschüsse (Rechnungsprüfungsausschuss, Haushalts- und Finanzausschuss) mit der Kontrolle der Haushalts- und Wirtschaftsführung befasst; deren Kontrolltätigkeit ist jedoch gegenüber derjenigen des Bundesrechnungshofes eingeschränkt.

Im Zusammenhang mit dem öffentlichen Vergabewesen wurde 1998 unmittelbar nach dem Regierungswechsel die ehemalige Regierung unter Bundeskanzler Kohl (CDU) verdächtigt, bei dem Verkauf aller in staatlichem Besitz befindlichen ehemaligen Wohnungen der Deutschen Bahn nicht korrekt gehandelt zu haben. Sämtliche Wohnungen wurden 1998 an den Hamburger Milliardär Karl Ehlerding verkauft. Das Ehepaar Ehlerding spendete kurze Zeit später der CDU im Wahlkampf 1998 fünf Millionen Deutsche Mark (ca. € 2.500.000) – die bis dahin größte Einzelspende in der deutschen Parteigeschichte. Demzufolge stellte sich die Frage, ob der Verkauf der Wohnungen an Ehlerding eine strafbare Vorteilsannahme war (§ 331 StGB). Ein im Verkehrsministerium gefundenes Schreiben des ehemaligen Verkehrsministers an den damaligen Finanzminister vom 15. Juni 1998 bestätigte eine eigens anberaumte Besprechung mit Helmut Kohl im Kanzleramt, die die Modalitäten der Einigung mit Karl Ehlerding zum Inhalt hatte. Letztlich konnte aber eine Vorteilsannahme nicht nachgewiesen werden. Auffällig war jedoch, dass bei Recherchen zu diesen Vorgängen in den Akten des Kanzleramts teilweise erhebliche Lücken oder nachträgliche Veränderungen vorgefunden wurden. Man nahm deshalb an, dass entsprechende Daten und Akten gezielt vernichtet wurden, um der Nachfolgeregierung Schröder

(SPD) bestimmte Vorgänge der Regierung Kohl zu verheimlichen, konnte aber auch dies nicht beweisen.

c) **Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung**

Im Rahmen der Personalbewirtschaftung kann konstatiert werden, dass politische Parteien in Deutschland auf der nationalstaatlichen Ebene kaum Einfluss auf die Stellenbesetzung des öffentlichen Dienstes haben. Hier überwiegen mehrheitlich Anforderungen an Qualifikation und nicht die parteipolitische Zugehörigkeit.

Ein Regierungswechsel wirkt sich in Bezug auf die Stellenbesetzung im öffentlichen Dienst in erster Linie auf die unmittelbar politische Ebene der Minister und der Staatssekretäre sowie auf die politischen Beamten, wie die Abteilungsleiter, aus. Die diesen untergeordneten Stellen, beispielsweise jene der Referatsleiter, unterliegen hier nicht zwingend einem Stellenwechsel. Im Allgemeinen gilt, dass für die Stellenbesetzung mehrheitlich die Qualifikation entscheidend ist, und nicht etwa die finanzielle Unterstützung des Wahlkampfs durch eine Person.

Beschäftigte der öffentlichen Verwaltung dürfen grundsätzlich andere Tätigkeiten ausüben. Diese sind jedoch regelmäßig sowohl anzeige- bzw. genehmigungspflichtig als auch hinsichtlich des zeitlichen Rahmens begrenzt.

Eine unzulässige Einflussnahme auf Amtsträger der öffentlichen Verwaltung ist strafbewehrt. So wird auf der passiven Seite die Vorteilsannahme (§ 331 StGB) und die Bestechlichkeit (§ 332 StGB) erfasst. Die aktive unzulässige Einflussnahme, respektive die Vorteilsgewährung (§ 333 StGB) und die Bestechung (§ 334 StGB) sind ebenfalls strafrechtlich bewehrt. Die jeweiligen Sanktionen umfassen Freiheitsstrafen und/oder Geldstrafen. Insofern es sich bei den straffällig gewordenen Amtsträgern um Beamte handelt, ist zudem der Verlust der Beamtenrechte nach § 24 Beamtenrechtsrahmengesetz (BRRG) möglich.

Um eine Befangenheit oder gar Bestechlichkeit von Beamten zu vermeiden, ist ihnen generell die Annahme von Geschenken und Belohnungen untersagt (§ 70 BBG); als solche werden wirtschaftliche oder nichtwirtschaftliche Vorteile aller Art eingestuft. Durch das Verbot soll eine uneigennützig und unparteiische Amtsführung gewährleistet werden. Im Interesse eines funktionsfähigen öffentlichen Dienstes gilt das Verbot auch für das außerdienstliche Verhalten der Beamten und untersagt auch die Annahme von Geschenken für Familienangehörige. Ebenso ist es ihnen nach Beendigung ihres Dienstverhältnisses untersagt, Geschenke oder Belohnungen von Dritten zu akzeptieren. Ein Verstoß ist ein Dienstvergehen und wird strafrechtlich verfolgt. Lediglich eine Zustimmung zur Geschenkkannahme durch die oberste oder letzte Dienstbehörde kann das Verbot außer Kraft setzen.

In der öffentlichen Verwaltung ist die „Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung“ zur Abwehr von Korruption zu erwähnen. In deren Anlage 1 ist ein Verhaltenskodex gegen Korruption eingegliedert. Verstöße gegen diese Richtlinie können disziplinarrechtlich sanktioniert werden.

Die Kontrolle von laufenden und abgeschlossenen Verwaltungsvorgängen erfolgt primär durch die Innenrevision. Eine solche Organisationseinheit besteht in der Regel in jeder Behörde. Hierbei kann es sich um vom Bundesrechnungshof bei der Behörde eingerichtete Prüfungssämter handeln, die dann der Fach- und Dienstaufsicht des Bundesrechnungshofes unterliegen und diesem gegenüber berichtspflichtig sind.⁹³ Daneben können auch die Behörden selbst eigenständig solche Revisionsabteilungen einrichten bzw. private Wirtschaftsprüfungsgesellschaften mit der inneren Revision beauftragen. Es steht ihnen frei, die jeweiligen Prüfungsergebnisse abschließend dem Bundesrechnungshof zur Kontrolle vorzulegen.

Zur Zeit besteht in Deutschland keine gesetzliche Pflicht zur Schaffung behördeninterner Einrichtungen, welche der Prävention und Bekämpfung von Korruption dienen. Allerdings werden in einigen Verwaltungsbehörden mittlerweile Korruptionsbeauftragte und Ombudsmänner mit diesen Aufgaben betraut.

Die Staatsanwaltschaft Bonn nahm im April 2006 einen Referatsleiter der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) wegen Untreue und Bestechlichkeit fest. Nach Angaben der Staatsanwaltschaft vergab der leitende Beamte der BaFin, der für die IT der Behörde zuständig war, Aufträge im Umfang von € 7,6 Mio. an die Firma eines Komplizen. Für mindestens € 2,6 Mio. habe die Behörde aber keine Gegenleistungen erhalten. Offenbar war es dem Beamten gelungen, die internen Kontrollsysteme weitgehend auszuschalten. Die Scheinaufträge und -rechnungen mit der Firma seines Komplizen durfte seine Sekretärin gegenzeichnen, ohne jedoch von den wahren Hintergründen Kenntnis gehabt zu haben. Der leitende Staatsanwalt kritisierte das dort praktizierte Vier-Augen-Prinzip, bei dem es an der notwendigen gleichen Augenhöhe der Kontrollperson fehle. Der Vorgang wurde durch externe Wirtschaftsprüfer aufgedeckt, diese hatten bereits zwei Jahre zuvor auf Schwachstellen im internen Kontrollsystem hingewiesen, weswegen zugleich der Behördenleiter in der Kritik steht, bislang verweigerten deshalb die Mitglieder des Verwaltungsrates die Entlastung des Geschäftsjahres 2005.

2. Abgeordnete des nationalen Parlaments

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Dem Deutschen Bundestag gehören seit der deutschen Einheit 1990 regulär 598 Abgeordnete an. Sie sind Vertreter des ganzen Volkes und in ihrer Amtsausübung weder an Aufträge noch an

93 § 20a Gesetz über den Bundesrechnungshof, § 100 Bundeshaushaltsordnung.

Weisungen gebunden, sondern lediglich ihrem Gewissen unterworfen. Der Status der Abgeordneten wird in erster Linie durch Art. 38 GG und im weiteren durch die verfassungskonkretisierende GOBT und durch das Abgeordnetengesetz (AbgG) geregelt. Um der Komplexität der parlamentarischen Arbeit gerecht zu werden, haben Bundestag und Fraktionen arbeitsteilige Strukturen ausgebildet. Spiegelbildlich zu den Ressorts der Bundesregierung bestehen jeweils Fachausschüsse, beziehungsweise auf Fraktionsebene Arbeitsgruppen. Der Bundestag ist ein Arbeitsparlament, das durch die Fraktionen geprägt ist.

Die Abgeordneten werden für eine Legislaturperiode von vier Jahren in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Für die Aufstellung der Kandidaten für die Wahl zum Deutschen Bundestag bestehen zwei Möglichkeiten: Erstere betrifft diejenige von Parteibewerbern. Parteien haben in Deutschland faktisch das Monopol zur Entsendung von Parlamentariern inne. Parteilose Bewerber bilden in Deutschland die Ausnahme.⁹⁴ Die Nominierung der Kandidaten erfolgt hier durch Wahl in einer Mitgliederversammlung der jeweiligen Partei; das Nähere regeln die einzelnen Parteisatzungen.⁹⁵ Neben den Parteikandidaten können auch parteiunabhängige Wahlbewerber für die Wahl zum Bundestag aufgestellt werden, die eines Wahlvorschlags und mindestens 200 Unterschriften von Wahlberechtigten aus dem Wahlkreis, in welchem der Kandidat antritt, bedürfen (§ 20 III BWahlG).

Für ihre parlamentarische Tätigkeit erhalten die Abgeordneten gemäß § 11 Abs. 1 AbgG ein monatliches Grundgehalt in Höhe von € 7.009 aus dem Staatshaushalt. Hinzu kommt eine steuerfreie Kostenpauschale in Höhe von € 3.647 (§ 12 Abs. 2 AbgG). Neben ihrem Gehalt werden den Abgeordneten zusätzliche zweckgebundene Vergünstigungen gewährt. So erhalten sie nach § 12 AbgG Bezüge für ihre Amtsausstattung, eine Freifahrtsberechtigung für die Fahrt mit öffentlichen Verkehrsmitteln, die Erstattung von Fahrtkosten (§ 16 AbgG) und Tage- und Übernachtungsgelder für Dienstreisen (§ 17 AbgG).

Die Abgeordneten sind im Vergleich zu Beschäftigten in der Privatwirtschaft in besonderer Weise sozial abgesichert. So beziehen sie im Falle des Ausscheidens aus dem Bundestag ein Übergangsgeld (§ 18 AbgG), haben Anspruch auf Altersentschädigung (§ 19 AbgG) und erhalten eine Versorgungsabfindung (§ 23 AbgG). Zusätzlich werden ihnen Zuschüsse zu den Kosten in Krankheits-, Pflege- und Geburtsfällen (§ 27 AbgG) gewährt.

Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages genießen gemäß Art. 46 II und III GG Immunität. Ein Abgeordneter, der eine strafbedrohte Handlung begangen hat, darf nur mit Genehmigung des Parlaments strafrechtlich verfolgt oder verhaftet werden. Ohne eine solche darf der Abgeordnete keinerlei Freiheitsbeschränkungen (Straf-, Polizei- und Beugehaft) unterworfen werden. In der

94 So sind beispielsweise selbst die parteilosen Abgeordneten Monika Knoche über die Landesliste der „Linkspartei“ und Harald Terpe über die der Partei „Die Grünen“ 2005 in den Bundestag eingezogen.

95 § 21 Abs. 5 Bundeswahlgesetz, § 17 Parteiengesetz.

Praxis des Deutschen Bundestages ist es jedoch üblich, die Immunität in Verdachtsfällen aufzuheben. Das Verfolgungshindernis endet mit der Amtszeit des Abgeordneten.

b) Nebeneinkünfte von Abgeordneten des nationalen Parlaments

Abgeordnete üben in der Regel ihre Tätigkeit hauptberuflich aus, dennoch dürfen sie ohne Regierungsamt neben ihrem Mandat zusätzliche Positionen bekleiden. Die Tätigkeiten eines Abgeordneten (z.B. als Mitglied eines Vorstandes, Aufsichtsrates oder sonstiger Gremien) sind dem Bundestagspräsidenten gegenüber anzeigepflichtig.⁹⁶ Nebentätigkeiten von Abgeordneten sind in Deutschland keineswegs unüblich. So ist es durchaus gängig, dass Abgeordnete neben ihrem parlamentarischen Mandat Positionen in Aufsichtsräten bekleiden oder ihren ursprünglichen Beruf ausüben.

Folglich besteht für Abgeordnete die Möglichkeit, mehrere Einkommen aus unterschiedlichen Quellen zu beziehen. Hierbei gilt, dass Abgeordnete ihr zusätzliches Einkommen ab einem Schwellenwert von € 1.000 monatlich bzw. € 10.000 jährlich veröffentlichen müssen.⁹⁷ Angehörige von Abgeordneten (z.B. Ehegatten, Familienmitglieder etc.) sind jedoch nicht von der Offenlegungspflicht erfasst. Das Vermögen muss generell nicht offengelegt werden. Die veröffentlichungspflichtigen Angaben werden im amtlichen Handbuch und auf den Internetseiten des Deutschen Bundestages veröffentlicht.⁹⁸ Bei Verstoß gegen die Offenlegungspflichten kann ein Ordnungsgeld verhängt werden (§ 44a IV AbgG).

Nach dem Ausscheiden aus dem Amt steht es den Abgeordneten frei, sich für eine neue Tätigkeit zu entscheiden. Eine Regelung, welche die Aufnahme neuer Tätigkeiten durch Abgeordnete nach Beendigung des Mandats zeitlich hinauszögert, eine sogenannte Karenzzeit, existiert bislang nicht; sie wird jedoch öffentlich diskutiert.⁹⁹ Für Beamte gibt es gemäß § 69a BBG eine Regelung, die Karenzzeiten vorsieht. Diese verpflichtet die aus dem Beamtenverhältnis ausgeschiedenen Beamten für einen Zeitraum von drei Jahren¹⁰⁰ jedwede Tätigkeit, welche im Zusammenhang mit der dienstlichen Tätigkeit vor der Beendigung des Dienstverhältnisses stand, der letzten obersten Dienstbehörde anzuzeigen. Dadurch soll vermieden werden, dass ein Dienstwissen privat verwertet werden kann.

96 § 1 der Anlage 1 zur GOBT.

97 Dies ist in den Verhaltensregeln für Abgeordnete gemäß AbgG, Anlage 1 zur GOBT geregelt.

98 § 3 der Anlage 1 zur GOBT.

99 Hintergrund der Forderung einer Einführung von Karenzzeiten ist, dass gerade der Übergang vom Ausscheiden aus dem politischen Amt hin zu einer hochdotierten Position in der Wirtschaft ein korruptionsanfälliges Moment darstellt. Es ist beispielsweise durchaus üblich, dass ehemalige Abgeordnete zu Unternehmen wechseln, welche zuvor unmittelbar von ihren Entscheidungen als Abgeordnete profitiert haben. So können politische Entscheidungen der Abgeordneten während ihrer Amtszeit zugunsten neuer Arbeitgeber ex post durch die Übernahme neuer Tätigkeiten finanziell honoriert werden.

100 Bei einem vorzeitigen Ausscheiden aus dem regulären Beamtenverhältnis beträgt der Zeitraum fünf Jahre.

Ende 2004 gab es einen Skandal im Zusammenhang mit Nebeneinkünften um CDU-Generalsekretär Laurenz Meyer. Dieser bezog von dem Energieunternehmen RWE Strom zum verbilligten Arbeitertarif, obwohl er 1999 aus dem Unternehmen ausgeschieden war. Darüber hinaus soll er zusätzlich, ohne eine Gegenleistung hierfür zu erbringen, Gelder von RWE erhalten haben. Unter dem Druck der Öffentlichkeit und innerparteilicher Kritiker erklärte Meyer im Dezember 2004 seinen Rücktritt vom Amt des CDU-Generalsekretärs. Daraufhin teilte der Stromkonzern RWE das Ergebnis einer internen Untersuchung zu den Zahlungen an Meyer mit. Danach seien 160.000 (ca. € 80.000) von insgesamt gezahlten 250.000 D-Mark (ca. € 125.000) versehentlich auf Grund eines "Kommunikationsfehlers" an Meyer überwiesen worden. Mit dieser Affäre kamen die Lobbyismus-Praktiken des RWE-Konzerns generell in die Kritik. So wurde bekannt, dass RWE Ende 2004 etwa 200 haupt- und vor allem nebenamtliche Mandatsträger in der eigenen Mitarbeiterschaft hatte und über Jahrzehnte hinweg auf diese Weise auf die Politik Einfluss zu nehmen versuchte.

Doch nicht nur RWE entlohnte aktive Mandatsträger: Mit Volkswagen bezahlt ein weiteres Großunternehmen großzügig Repräsentanten. Der Automobilkonzern führte nach eigenen Angaben bis zu 100 Politiker auf seiner Gehaltsliste. Einer der Nutznießer, der ostfriesische SPD-Bundestagsabgeordnete Jan-Peter Janssen, zog die Konsequenzen und legte sein Mandat nieder.

c) **Unzulässige Einflussnahme**¹⁰¹

In Deutschland werden Abgeordnete auf Bundes- und Landesebene juristisch nicht als politische Amtsträger angesehen, demzufolge unterliegen sie auch nicht den verschiedenen Amtsdelikten des StGB. Einzig § 108e StGB, der Stimmenkauf bzw. -verkauf unter Strafe stellt, kann auf Abgeordnete angewandt werden. Der Anwendungsbereich bezieht sich lediglich auf das Wahl- oder Stimmverhalten während Plenarsitzungen; er greift, wenn ein Dritter einen Abgeordneten mit der Vorgabe besticht, während einer Abstimmung im Plenum zugunsten der Interessen des Dritten zu stimmen. Der Tatbestand erfasst auch Abstimmungen in Ausschüssen und Gremien des Parlaments, nicht jedoch innerhalb von Fraktionen. Im Falle eines erfolgten Stimmenkaufs sind Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahre, Geldstrafe, Verlust des politischen Mandats, Verlust des passiven und/oder aktiven Wahlrechts mögliche Sanktionsmaßnahmen. Unter der Geltung dieser Strafnorm ist es bislang in Deutschland nicht zu einer Verurteilung gekommen.

Um unzulässige Einflussnahme auf Abgeordnete zu vermeiden, muss ein Mitglied des Bundestages über Geldspenden und geldwerte Zuwendungen aller Art, die ihm für seine politische Tätigkeit zur Verfügung gestellt werden, gesondert Rechnung führen. Eine Spende an einen Abgeordneten, deren Wert in einem Kalenderjahr kumulativ € 5.000 übersteigt, ist unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders sowie der Gesamthöhe dem Bundestagspräsidenten an-

101 Wenn nicht anders angegeben, beziehen sich die Ausführungen im Folgenden auf § 4 der Anlage 1 zur GOBT.

zuzeigen. Spenden sind in ihrer Höhe und Herkunft vom Bundestagspräsidenten zu veröffentlichen¹⁰²:

Nach der politischen Wende in der DDR wurde bekannt, dass das ostdeutsche Ministerium für Staatssicherheit (der Geheimdienst) 1972 im Zusammenhang mit dem gescheiterten Misstrauensvotum gegen den damaligen Bundeskanzler Willy Brandt (SPD) den CDU-Abgeordneten Julius Steiner bestochen hat, für Brandt zu stimmen. Steiner gelang es, andere CDU-Abgeordnete dazu zu bringen, ebenfalls gegen den CDU-Kandidaten für das Amt des Bundeskanzlers, Rainer Barzel, zu stimmen. Zu dieser Zeit gab es noch keinen dem § 108e StGB vergleichbaren Straftatbestand.

3. Politische Amtsträger¹⁰³

In Deutschland besteht die Regierung aus dem Bundeskanzler und den einzelnen Bundesministern (Art. 62 GG). Daneben zählen zur Bundesregierung die 1967 eingeführten Parlamentarischen Staatssekretäre. Sie haben die Aufgabe, den Regierungschef und die Minister durch die Übernahme einzelner Aufgabenbereiche zu entlasten. Im Gegensatz zu den Ministern müssen die Parlamentarischen Staatssekretäre nicht Mitglied des Bundestages sein.¹⁰⁴

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Mit der Rechtsstellung politischer Amtsträger befasst sich neben dem GG (Art. 62 - 69) das Bundesministergesetz (BMinG), sowie das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der parlamentarischen Staatssekretäre (ParlStG).

Die Höhe des Gehalts politischer Amtsträger richtet sich jeweils nach dem bekleideten Amt.¹⁰⁵ Der Bundeskanzler bezieht ein monatliches Grundgehalt von ca. € 17.255 zuzüglich Zulagen.¹⁰⁶ Ein Bundesminister erhält ein Gehalt in Höhe von ca. € 13.804,75 monatlich zuzüglich Zula-

102 Generell entscheidet der Bundestagspräsident im Vernehmen mit dem Präsidium über die Verwendung angezeigter Gastgeschenke und rechtswidrig angenommener Spenden. Geldwerte Zuwendungen aus Anlass der Wahrnehmung interparlamentarischer oder internationaler Beziehungen oder zur Teilnahme an Veranstaltungen zur Darstellung der Standpunkte des Bundestages oder der Fraktionen gelten nicht als Spenden; sie sind jedoch anzuzeigen. Geldwerte Zuwendungen, die ein Mitglied des Bundestages als Gastgeschenk in bezug auf sein Mandat erhält, müssen dem Präsidenten angezeigt und ausgehändigt werden; das Mitglied kann beantragen, das Gastgeschenk gegen Bezahlung des Gegenwertes an die Bundeskasse zu behalten. Einer Anzeige bedarf es nicht, wenn der materielle Wert des Gastgeschenks einen Betrag nicht übersteigt, der in den Ausführungsbestimmungen des Präsidenten festgelegt wird (§ 4 Abs. 5b GOBT, in den Ausführungsbestimmungen Nr. 12, Satz 2 ist ein Geldbetrag von € 200 festgesetzt).

103 Als politische Amtsträger gelten im Folgenden jene, denen in Abhängigkeit von der jeweiligen Regierungskonstellation und folglich nur für die Dauer der Wahlperiode ein öffentliches Amt verliehen wird.

104 Wobei seit Ende 1998 für Parlamentarische Staatssekretäre im Bundeskanzleramt eine Ausnahmeregelung gilt.

105 Die Bezüge der politischen Amtsträger – mit Ausnahme der parlamentarischen Staatssekretäre – sind in § 11 BMinG gesetzlich geregelt.

106 Seine Gehaltsklasse entspricht 1 2/3 der Besoldungsgruppe B 11, der höchsten Besoldungsgruppe für Spitzenbeamte in der Bundesrepublik Deutschland.

gen.¹⁰⁷ Parlamentarische Staatssekretäre werden schließlich mit einem monatlichen Grundgehalt von 75% des Gehaltes eines Bundesministers und mit ihren Bezügen als Bundestagsabgeordnete vergütet (§ 5 ParlStG); auch ihnen werden Zulagen gewährt. Weder politische Amtsträger noch andere Personen aus dem Umfeld (z.B. Ehepartner, Kinder) müssen ihr Einkommen, ihr Vermögen und ihre wirtschaftlichen Beteiligungen veröffentlichen.

Im Vergleich zu Angestellten der Privatwirtschaft sind politische Amtsträger in besonderer Weise sozial abgesichert. Mitglieder der Bundesregierung und parlamentarische Staatssekretäre erhalten bei Ausscheiden aus der Bundesregierung ein Übergangsgeld (§ 14 BMinG, § 6 ParlStG), sie haben Anspruch auf Ruhegehalt (§ 15 BMinG, § 6 ParlStG) und sind durch die Unfallfürsorge zusätzlich abgesichert (§ 17 BMinG, § 6 ParlStG).

b) Nebeneinkünfte von politischen Amtsträgern

Politische Amtsträger dürfen in Deutschland zusätzlich zu ihrem Amt weder eine Nebentätigkeit noch einen Beruf ausüben und nicht der Leitung noch – ohne Zustimmung des Bundestages – dem Aufsichtsrat eines auf Erwerb gerichteten Unternehmens angehören (Art 66 GG). Neben den in Art. 66 GG normierten Inkompatibilitäten regelt § 5 BMinG noch weitere; beispielsweise dürfen politische Amtsträger keine außergerichtlichen Gutachten abgeben. Für parlamentarische Staatssekretäre gelten die gleichen Unvereinbarkeiten (§ 7 ParlStG). Ausgenommen von dem Verbot einer Nebentätigkeit für politische Amtsträger ist das Bundestagsmandat.

Regelungen, welche eine Tätigkeit von politischen Amtsträgern nach Beendigung des Mandats begrenzen, gibt es weder für Mitglieder der Bundesregierung noch für Parlamentarische Staatssekretäre. Allerdings wird diskutiert, eine dem § 69a BBG entsprechende Regelung, die Karenzzeiten für Beamte vorsieht, einzuführen.

Der ehemalige Bundeskanzler Gerhard Schröder unterzeichnete unmittelbar vor der Bundestagswahl 2005 mit dem russischen Staatspräsidenten Vladimir Putin einen Vertrag über den Bau einer Gaspipeline durch die Ostsee. Am Bau beteiligt sind der russische Konzern Gazprom und deutsche Unternehmen. Nach dem Regierungswechsel wurde bekannt, dass Schröder das Amt des Aufsichtsratsvorsitzenden beim Betreiber der Ostsee-Pipeline übernehmen wird. Kritiker werfen dem ehemaligen Kanzler vor, er profitiere beruflich von einer Entscheidung, die er selbst in seiner Amtszeit wesentlich vorangetrieben habe. Infolgedessen wird in Deutschland ein Ehrenkodex für Politiker oder die Einführung von Karenzzeiten gefordert.

107 Seine Gehaltsklasse entspricht 1 1/3 Besoldungsgruppe B 11, der höchsten Besoldungsgruppe für Spitzenbeamte in der Bundesrepublik Deutschland.

c) **Unzulässige Einflussnahme**

Die Bestechung von politischen Amtsträgern ist ebenfalls von den Tatbeständen der §§ 331 ff. StGB erfasst.

Die Strafbarkeit des Vorteilsnehmers erfassen die §§ 331 und 332 StGB und – spiegelbildlich dazu – die §§ 333 und 334 StGB die des Vorteilsgebers. Dabei ist auch die Bevorteilung dritter Personen erfasst.

Im Falle einer Vorteilsnahme bzw. -gewährung sind Geld- oder Freiheitsstrafen bis zu drei Jahren als Sanktionsmöglichkeiten vorgesehen, in § 335 StGB sind besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung mit Regelbeispielen und Delikten aufgeführt, deren Tatbestandsverwirklichung straf erhöhend wirkt.

1991 soll der ehemalige CSU-Politiker und Staatssekretär im Verteidigungsministerium der Regierung Kohl (CDU), Ludwig-Holger Pfahls, von dem Lobbyisten Karl-Heinz Schreiber 3,8 Millionen DM (ca. € 2.000.000) Schmiergeld erhalten und nicht versteuert haben, um ein Panzergeschäft mit Saudi-Arabien zu befördern. Nach Erkenntnissen der Ermittler hatte Schreiber im September 1991 für Pfahls ein Tarnkonto angelegt und darauf den Betrag überwiesen. Ende Februar 1992 war Pfahls aus dem Amt des Staatssekretärs ausgeschieden. Nachdem er jahrelang auf der Flucht war, wurde er 2004 in Paris festgenommen und in der Folge wegen Korruption und Steuerhinterziehung zu einer Haftstrafe von zwei Jahren und drei Monaten verurteilt.

4. **Politische Parteien**

a) **Rechtsstellung im nationalen Normengefüge**

Politische Parteien sind in Deutschland verfassungsrechtlich anerkannt. Gemäß Art. 21 GG wirken sie „bei der politischen Willensbildung des Volkes mit“ und nehmen dadurch explizit eine „öffentliche Aufgabe“ wahr (§ 1 PartG). Das PartG von 1967 in der heute geltenden, mehrfach reformierten Fassung, regelt die Rechtsstellung und die gesellschaftliche Relevanz der Parteien ausführlich. Die wesentlichen Aufgaben der Parteien sind die Erarbeitung und Formulierung von Programmen, die Aggregation von Meinungen und Interessen sowie die Rekrutierung politischen Personals. Die Bildung von Parteien erfolgt frei, Parteien sind nicht Teil der organisierten Staatlichkeit, dieser aber soweit zuzuordnen, als dass eine ihrer wesentlichsten Aufgaben (und Ziele) in der Regierungsbildung besteht. Parteien sind intermediäre Instanzen, die zwischen Bürgern und Staatsorganen vermitteln. Ihre Programmatik muss den freiheitlich-rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechen, ist dies nicht der Fall, können Parteien vom Bundesverfassungsgericht verboten werden. Politische Parteien sind in Deutschland als rechtsfähige oder als nichtrechtsfähige Vereine organisiert. In der Organisationsform überwiegen die nichtrechtsfähigen Vereine.

b) Parteienfinanzierung

Parteien spielen eine zentrale Rolle im Rahmen der politischen Willensbildung. Für die Aufgabenerfüllung benötigen sie Geld. Die Parteienfinanzierung ist in Deutschland mehrfach gesetzlich verändert worden. Parteien finanzieren sich durch Mitgliedsbeiträge und Spenden. Darüber hinaus können sie direkte staatliche Finanzaufwendungen erhalten. Maßstab für die Verteilung der staatlichen Mittel bilden der Erfolg, den eine Partei bei den Wählern bei Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen erzielt, die Summe ihrer Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträge, sowie der Umfang der von ihr eingeworbenen Spenden (§ 18 Abs. 1 PartG). Die Summe der Finanzierung aller Parteien darf dabei eine absolute Obergrenze in Höhe von € 133 Mio. nicht überschreiten. Die Teilfinanzierung einer Partei selbst darf wiederum die Summe der selbsterwirtschafteten Einnahmen nicht überschreiten (relative Obergrenze). Generell variiert das quantitative Verhältnis von selbsterwirtschafteten Einnahmen (Parteispenden und Mitgliedsbeiträgen) und staatlichen Zuwendungen zwischen den einzelnen Parteien.

Unabhängig von der staatlichen Parteienfinanzierung bilden Parteispender eine wichtige Einnahmequelle für politische Parteien. Parteispender sind in Deutschland grundsätzlich erlaubt.¹⁰⁸

In Deutschland ist die Höhe der Spenden völlig unbegrenzt. Parteien dürfen sowohl von natürlichen als auch von juristischen Personen Spenden entgegennehmen. Beide Punkte sind in der Öffentlichkeit umstritten.

c) Rechenschaftslegung¹⁰⁹

Parteien sind verpflichtet, über ihre Einkünfte¹¹⁰, deren Herkunft und die Verwendung dieser Mittel¹¹¹ sowie über ihr Vermögen¹¹² zum Ende des Kalenderjahres (Rechnungsjahr) öffentlich

108 Parteispender können aus verschiedenen Gründen illegal sein: einerseits aufgrund ihrer Höhe (z.B. Barspenden), andererseits aufgrund ihrer Herkunft (z.B. Spenden von Unternehmen, die ganz oder teilweise im Eigentum der öffentlichen Hand stehen) oder weil sie als Gegenleistung für die Gewährung eines bestimmten wirtschaftlichen oder politischen Vorteils gewährt wurden.

109 Die Rechenschaftslegung der Parteien ist in § 23 PartG geregelt.

110 Die Einnahmerekchnung umfasst nach § 24 Abs. 4 PartG Mitgliedsbeiträge, Mandatsträgerbeiträge und ähnliche regelmäßige Beiträge, Spenden von natürlichen Personen, Spenden von juristischen Personen, Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit und Beteiligungen, Einnahmen aus sonstigem Vermögen, Einnahmen aus Veranstaltungen, Vertrieb von Druckschriften und Veröffentlichungen und sonstiger mit Einnahmen verbundener Tätigkeit, staatliche Mittel, sonstige Einnahmen und Zuschüsse von Gliederungen.

111 Die Ausgabenrechnung umfasst nach § 24 Abs. 5 PartG Personalausgaben, Sachausgaben des laufenden Geschäftsbetriebes sowie Abgaben für allgemeine politische Arbeit, für Wahlkämpfe, für die Vermögensverwaltung einschließlich sich hieraus ergebender Zinsen und sonstiger Zinsen und Ausgaben, außerdem Zuschüsse an Gliederungen.

112 Die Vermögensbilanz umfasst gemäß § 24 Abs. 6 PartG Anlagevermögen (Sachanlagen, Haus- und Grundvermögen, Geschäftsstellenausstattung), Finanzanlagen (Beteiligung an Unternehmen und sonstige Finanzanlagen), Umlaufvermögen (Forderungen an Gliederungen, Forderungen aus der staatlichen Teilfinanzierung, Geldbestände und sonstige Vermögensgegenstände), Schuldposten, Rückstellungen (Pensionsverpflichtungen), Verbindlichkeiten (gegenüber Gliederungen, Rückzahlungsverpflichtungen aus der staatlichen Teilfinanzierung, Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten und gegenüber sonstigen Darlehensgebern).

nach bestem Wissen und Gewissen in einem Bericht Rechenschaft abzulegen. Ab einem Schwellenwert von € 10.000 Spendengelder müssen die Parteien die Spender namentlich bekannt geben.¹¹³ Spenden bis zu einem Betrag von € 1.000 können mittels Bargeld erfolgen, sie sind unverzüglich an ein für Finanzangelegenheiten zuständiges Vorstandsmitglied weiterzuleiten.¹¹⁴ Der Rechenschaftsbericht muss von einem Wirtschaftsprüfer oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft kontrolliert werden. Im Anschluss daran prüft der Bundestagspräsident den Rechenschaftsbericht auf dessen formale und inhaltliche Richtigkeit. Die Rechenschaftsberichte werden abschließend im Bundesgesetzblatt veröffentlicht. Erhalten die einzelnen Parteien während des laufenden Kalenderjahres Spenden ab € 50.000, werden diese in ad-hoc-Nachrichten auch zwischen den regelmäßigen Veröffentlichungen publiziert. Verstöße gegen Ver- oder Gebote im Zusammenhang mit dem Parteienfinanzierungsverfahren können die Rückforderungen der staatlichen Finanzierung zur Folge haben, deren Höhe unterschiedlich gestaffelt ist.¹¹⁵ Daneben besteht in explizit geregelten Fällen die Möglichkeit, Freiheits- oder Geldstrafen zu verhängen.

Die „Christlich Demokratische Union“ (CDU) hatte in den 1980er und 1990er Jahren mit Hilfe von zahlreichen Schattenkonten in der Schweiz oder Liechtenstein versucht, illegale Spenden in Millionenhöhe zu verdecken. In den Rechenschaftsberichten tauchten diese Beträge nie auf. Zwar konnten die Wege einiger Millionenbeträge auf dem Weg in die CDU-Kassen rekonstruiert werden. Jedoch blieb vieles weiterhin im Dunkeln. 1999 setzte der Bundestag den Untersuchungsausschuss zur Parteispendenaffäre der CDU ein. Im Zuge des CDU-Spendenskandals verschärfte der Bundestag das Parteiengesetz.

V. Schlussbetrachtung

Korruption hat vielfältige Ursachen und ist nicht monokausal erklärbar. Die Hauptursachen liegen in der menschlichen Natur, in der Gier nach Geld und Macht. Alle Institutionen, in denen ein wenig kontrollierter Zugang zu Geld und Macht besteht, sind deshalb besonders korruptionsanfällig. Überall da, wo der Staat für die Vergabe von Aufträgen, Lizenzen und Positionen zuständig ist, existieren korruptionsanfällige Bereiche. Wenn die Gesetzeslage vage ist, Ermessensspielräume groß, Kontrollen gering, Sanktionen niedrig sind und die Aufdeckungswahrscheinlichkeit minimal ist, erhöht sich die Korruptionsanfälligkeit.

Korruption kommt in fast allen Gebieten vor. Früher dachte man, es seien nur wenige Bereiche – wie Rüstungsaufträge oder Bauanträge in der Kommunalverwaltung – von Korruption betroffen,

113 § 27 Abs. 2 PartG.

114 § 25 Abs. 1 PartG.

115 Bei Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht ist die Rückforderung in Höhe des Zweifachen des den unrichtigen Angaben entsprechenden Betrages möglich. Sind die Spenden hingegen rechtswidrig erlangt, so können Rückforderungen in Höhe des Dreifachen des rechtswidrig erlangten Betrages geltend gemacht werden. Werden Spenden nicht veröffentlicht, so können Rückforderungen in Höhe des Zweifachen des nicht veröffentlichten Betrages entstehen. Diese Sanktionen sind in § 31a PartG näher geregelt.

aber mittlerweile sind sich Korruptionsforscher einig, dass in der Kommunalverwaltung über Landes- bis zur Bundesverwaltung überall korruptionsanfällige Bereiche existieren. Als wenig korruptionsauffällige Bereiche sind die Justiz und das Bildungswesen sowie der Wissenschaftsbereich, in dem vergleichsweise niedrige Korruption besteht, zu nennen. Zusammengenommen sind die Kommunalverwaltung einerseits und die Grauzone des politischen Lobbyismus andererseits als die anfälligsten Bereiche anzusehen.

Die missbräuchliche Praxis des Parteispendenwesens hat wiederholt zu einer Verschärfung des Parteiengesetzes geführt. Verschiedene kommunale Korruptionsskandale haben z.B. in Nordrhein-Westfalen zu einem Anti-Korruptionsgesetz geführt (siehe B.). Die Verschärfung der bundesweiten Anti-Korruptionsregeln in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre ist nur indirekt durch Korruptionsskandale bewirkt worden, sondern vielmehr direkt durch Vorgaben internationaler Konventionen.

Um beurteilen zu können, welche Mechanismen der Korruptionsbekämpfung sich als besonders effektiv erwiesen haben, ist zunächst zwischen den einzelnen Ebenen – der kommunalen Beamtenbestechung auf der einen Seite und der großflächigen bundesweiten Korruption durch illegale Parteispenden auf der anderen Seite – zu unterscheiden. Bei der kommunalen Korruption sind eine Reihe von Verwaltungsreformen wichtig – zu nennen sind das Vier-Augen-Prinzip, die Ämterrotation, die Stärkung der Innenrevision und die Transparenzgebote. Auf den höheren politischen Ebenen ist es wichtig, immer wieder die Transparenz zu verstärken. Überall gilt es die Aufklärungsquote dadurch zu erhöhen, dass man generell in den korruptionsrelevanten Bereichen das Auftreten von Korruption vermutet. Außerdem hilft die öffentliche und veröffentlichte Meinung und Skandalisierung von korruptem Verhalten.

Länderbericht Estland¹¹⁶

116 Wir danken Ülle Madise, Direktorin des Rechnungshofes (Abteilung II – Regierungsangelegenheiten des Justiz-, Verteidigungs- und Innenministerium sowie der Landesregierungen) und Mitglied des Nationalen Wahlkomitees Estlands, für die Beantwortung des Fragenkataloges und die Unterstützung bei der Erstellung des Länderberichtes Estland. Der Länderbericht Estland wurde vom CECL verfasst.

Gliederung

Länderbericht Estland	79
I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor	81
1. Statistische Erhebungen öffentlicher Stellen zu Fragen der Korruption.....	81
2. Statistische Erhebungen privater Stellen zu Fragen der Korruption.....	81
II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben.....	81
III. Kontrolle und Ahndung	83
IV. Akteure.....	84
1. Öffentliche Verwaltung.....	84
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	84
b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung.....	86
c) Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung.....	86
d) Privatisierung	89
2. Abgeordnete des nationalen Parlaments	89
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	89
b) Nebeneinkünfte von Abgeordneten des nationalen Parlaments.....	91
c) Unzulässige Einflussnahme	91
3. Politische Amtsträger auf nationaler Ebene.....	91
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	91
b) Nebeneinkünfte von politischen Amtsträgern.....	92
c) Unzulässige Einflussnahme	93
4. Politische Parteien.....	93
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	93
b) Parteienfinanzierung	93
c) Rechenschaftslegung.....	93
V. Schlussbetrachtung.....	94

I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor

1. Statistische Erhebungen öffentlicher Stellen zu Fragen der Korruption

Es gibt keine spezielle Datenbank über Korruption in Estland. Es gibt allerdings eine Datenbank (Register) von Gerichtsentscheidungen, welche durch das Justizministerium geführt wird und der Öffentlichkeit zugänglich ist. Das Büro des Staatsanwalts und die Untersuchungsorgane des Innenministeriums haben ebenso ihre eigenen elektronischen Datenbanken, sowie ein Strafregister, das vom Justizministerium geführt wird, allerdings sind diese Daten nicht der Öffentlichkeit zugänglich.

Daneben gibt es das *Register of Criminal Procedures*, das relevante Daten über Strafverfahren einschließlich Korruptionsvergehen enthält, laufende Strafverfahren verfolgt und statistische Daten sammelt. Bis 2008 wird eine neue, umfassende Datenbank geschaffen worden sein (E-File), die umfassendere Daten über Korruptionsvergehen enthalten wird.

Es gibt eine Sammlung von Daten über Korruptionsfälle und Umfrageergebnisse auf der Website des Justizministeriums, die der Korruption gewidmet ist. Diese Seite ist nur in Estnisch verfügbar.¹¹⁷

Schließlich hat das *Centre of Ethics* der Tartu Universität gelegentlich Ergebnisse von Umfragen zur Wahrnehmung von Korruption auf ihrer Homepage veröffentlicht.¹¹⁸

2. Statistische Erhebungen privater Stellen zu Fragen der Korruption

Eine der aktivsten NGOs in diesem Bereich und zugleich diejenige, in der Daten über Korruption gesammelt werden auf die zugegriffen werden kann, ist das *Jaan Tõnissoni Instituut*¹¹⁹ mit seinem Korruptionsanalysezentrum, allerdings sind auf der öffentlichen Webseite die Statistiken und andere Informationen zum Teil veraltet.

Öffentliche Daten können von jedem eingesehen werden.

II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben

Es gibt das Antikorruptionsgesetz vom 27. Januar 1999. Gegenstand des Gesetzes ist die Korruption von Amtsträgern. Es gibt keine generelle Definition von Korruption in diesem oder anderen

117 <http://www.korruptsioon.ee>.

118 <http://www.ut.ee/eetikakeskus>, 09.08.2007.

119 <http://www.jti.ee>.

Gesetzen. Es enthält aber drei Definitionen korrupter Praktiken: Korruptionshandlung, Beziehungen, die ein Korruptionsrisiko einschließen und aus korrupten Praktiken stammendes Einkommen.

Diese Definitionen lauten:

- (1) Eine Korruptionshandlung ist der Gebrauch einer Amtsposition für eigennützige Zwecke durch einen Amtsträger, der unzulässige oder ungesetzliche Entscheidungen trifft oder solche Handlungen ausführt, oder es unterlässt gesetzliche Entscheidungen zu unterlassen oder solche Handlungen auszuführen.
- (2) Eine Beziehung, die ein Korruptionsrisiko einschließt, ist eine Beziehung eines Amtsträgers zu einer anderen Person, die entsteht oder entstehen kann, wenn der Amtsträger die Beschränkungen zu Anstellung und Tätigkeiten oder die in Kapiteln 3 oder 4 dieses Gesetzes vorgesehenen prozeduralen Beschränkungen verletzt.
- (3) Als aus korrupten Praktiken stammendes Einkommen gelten wirtschaftliche oder andere Vorteile, die ein Amtsträger direkt oder indirekt im Gegenzug für das Begehen einer Korruptionshandlung oder unter der Bedingung, dass in der Zukunft eine Korruptionshandlung begangen werden wird, von einer anderen Person erhält:
 - 1) als Geldzahlung,
 - 2) als Geschenk,
 - 3) als Vergütung in Sachleistungen, einem nützlichen Gefallen oder Vorteil,
 - 4) durch gebührenfreie Überweisung oder Verkauf von Aktien, Aktienzertifikaten und anderer Sicherheiten und Aktien von GmbHs unter Marktpreis an sie oder ihn (05.06.2002 in Kraft getreten 01.07.2002 - RT I 2002, 53, 336),
 - 5) durch Annahme eines Angebots darüber, Miteigentümer einer Immobilie, ein Partner oder Anteilseigner einer GmbH oder anderen Firma zu werden,
 - 6) als wirtschaftliche oder andere Vorteile, die nicht in den Klauseln 1)-5) dieser Untersektion beschrieben wurden.¹²⁰

Es gibt keine Erklärung in dem Gesetz, ob diese drei Phänomene alles, was als Korruption angesehen wird, abdecken oder nicht, aber wir sollten daraus schlussfolgern, dass sogar in diesem Gesetz Korruption in einem weiteren Sinne betrachtet wird, als es diese drei hier definierten Konzepte beschreiben.

Es gibt kein Ermessensrecht. Untersuchungsorgane haben die Verpflichtung, zu untersuchen und das Büro des Staatsanwalts hat die Verpflichtung, zu verfolgen, wann immer sie genügend Informationen über mögliche Straftaten oder Vergehen erhalten.

120 Die Übersetzung des Rechtstextes wird zitiert nach der Veröffentlichung auf der Webseite des *Estonian Legal Language Centre*, www.legaltext.ee/en/andmebaas/ava.asp?m=022, 09.08.2007.

Jeder hat das Recht, nach öffentlichen Informationen zu fragen, und es steht ihm zu, sie auch zu erhalten.¹²¹

III. Kontrolle und Ahndung

Es gibt zwei unabhängige hohe Beamte – den obersten Rechnungsprüfer (Leiter des Staatsrechnungshofs) und den Justizkanzler (dessen Verpflichtungen grundsätzlich die eines Ombudsmannes sind, vgl. Art. 139 ff. der Verfassung) – deren Tätigkeiten und Rolle beträchtliche Auswirkungen für die Korruptionsvorbeugung haben. Es gibt außerdem einen ständigen Sonderausschuss des Parlaments über die Anwendung des Antikorruptionsgesetzes. Das Ziel der Tätigkeiten des Sonderausschusses über die Anwendung des Antikorruptionsgesetzes ist es, Pflichten, die sich aus dem Antikorruptionsgesetz ergeben, zu erfüllen sowie universelle Maßnahmen zur Korruptionsvorbeugung zu implementieren. Die Autorität der Ausschussmitglieder endet mit Beendigung der Autorität der bestehenden Mitglieder des *Riigikogu*.

Es gibt Polizeifunktionäre und Staatsanwälte, die sich auf die Untersuchung von Korruption spezialisiert haben. Das Justizministerium ist für die Koordination der Antikorruptionsgrundsätze verantwortlich.

Es gibt außerdem parlamentarische Untersuchungsausschüsse, die ad hoc gebildet werden können. Ein solcher Ausschuss hat die Befugnis, Zeugen vorzuladen, Dokumente einzusehen und Berichte zu veröffentlichen. Es hat in der Vergangenheit eine Reihe von Untersuchungsausschüssen gegeben (z.B. zur Untersuchung einiger Privatisierungsfälle).

In der Praxis sind die Verpflichtungen und Rechte des Sonderausschusses über die Anwendung des Antikorruptionsgesetzes eher eng gefasst. Der Sonderausschuss dient als Verwahrer von Erklärungen wirtschaftlicher Interessen von Parlamentsmitgliedern und aller höheren Beamten gleichermaßen, einschließlich des Präsidenten der Republik. Diese Erklärungen werden zweimal pro Jahr erneuert. Der Sonderausschuss besitzt einige Kontrollrechte über den Inhalt dieser Erklärungen und organisiert die Veröffentlichung dieser Erklärungen.

Die Opposition kann ebenso Vorschläge zur Einleitung einer Untersuchung oder Bildung eines Komitees vorbringen. Um jedoch solche Vorschläge durchsetzen zu können, müssen sie genügend Unterstützung erhalten. Wird ein Ausschuss gebildet, hat die Opposition das Recht, eine Reihe von Abgeordneten, entsprechend ihrer Beteiligung am Parlament, in das Komitee zu entsenden.

121 *Public Information Act*, 15. November 2000.

Sowohl die Opposition, als auch jegliches Parlamentsmitglied haben das Recht, schriftliche Fragen mit Forderungen nach Informationen einzureichen. Diese Informationsforderungen sollten innerhalb von zehn Tagen beantwortet werden.

Es gibt ein Interpellationsrecht und Regierungsmitglieder können vor das Parlament berufen und befragt werden.

Die oben beschriebenen Verfahren gelten nicht nur in Bezug auf Regierungsmitglieder sondern auch für andere hochrangige Beamte: den Vorstandsvorsitzenden der *Bank of Estonia*, den Präsidenten der *Bank of Estonia*, den obersten Rechnungsprüfer, den Justizkanzler, den Befehlshaber oder den Oberbefehlshaber der Verteidigungskräfte.

Die Staatskanzlei spielt eine wichtige Rolle bei der Förderung ethischer Grundsätze im öffentlichen Sektor.

Die Rolle der Medien ist sehr wichtig. Ihre Rolle ist nicht darauf beschränkt, Informationen zu liefern, sondern auch, das Bewusstsein gegenüber Korruption zu erhöhen und die Toleranz ihr gegenüber zu eliminieren.

Der akademische Bereich und NGOs spielen auch eine positive Rolle. Das *Centre of Ethics* der *Tartu University* ist in dieser Beziehung sehr aktiv. Das *Estonian Institute of Economic Research*¹²² hat ebenso mehrere entsprechende Umfragen durchgeführt.

IV. Akteure

1. Öffentliche Verwaltung

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Es gibt kein generelles Streikverbot für Angestellte im öffentlichen Dienst. Für einige Kategorien dieser Amtsträger gibt es jedoch ein solches Verbot, zum Beispiel Polizeibeamte und Gefängnisbeamte.

Es gibt einige wenige Berufe in denen spezielle Staatspensionen gezahlt werden: Richter, Justizkanzler, oberster Rechnungsprüfer, Polizeibeamte, Staatsanwälte etc. Andere Angestellte des öffentlichen Dienstes können eine erhöhte Alterspension erhalten, die sich an der Anzahl der Jahre orientiert, die sie im öffentlichen Dienst tätig waren.¹²³

122 <http://www.ki.ee/en/index.html>, 09.08.2007.

123 *Public Service Act* vom 25 Januar 1995, Artikel 57.

Angestellte im öffentlichen Dienst erhalten ihre Pensionen aus verschiedenen Quellen: ein (kleinerer) Teil ihrer Pension stammt aus einem Rentenfonds und ein (größerer) Teil aus dem Staatshaushalt. Es gibt aber auch einige Berufe, in denen spezielle Staatspensionen ausgezahlt werden: Polizeibeamte, Staatsanwälte, Gefängnisbeamte etc.

Eine zusätzliche Vergünstigung, die Angestellten im öffentlichen Dienst geboten wird, ist, dass der Staat die Studentendarlehen von Amtsträgern zurückzahlt.

Ein weiterer (indirekter) Vorteil der Angestellten im öffentlichen Dienst ist, dass sie, im Vergleich mit Angestellten im privaten Sektor, längeren (bezahlten) Urlaub erhalten.

Das Einkommen niedriger eingestufte Angestellter im öffentlichen Dienst ist erheblich höher, als das ihrer „Gegenstücke“ im privaten Sektor. Andererseits ist das Einkommen hochrangiger Angestellter im öffentlichen Dienst niedriger, als das Einkommen der Top Angestellten im privaten Sektor.

Es wird im Allgemeinen als die öffentliche Meinung angesehen, dass der Mehrheit der Angestellten im öffentlichen Dienst genug bezahlt wird, damit sie ihren Lebensunterhalt ohne Bezug von Nebeneinkünften finanzieren können. Es gibt jedoch auch eine in den Medien weit verbreitete Meinung, dass es einige Kategorien von Angestellten im öffentlichen Dienst gibt, deren Einkommen zu niedrig ist und die daher darauf angewiesen sind, nach zusätzlichen Ressourcen zu suchen. Polizeibeamte, behördliches Wachpersonal und Gefängnisbeamte werden gewöhnlich als Beispiele hierfür bezeichnet.

Der estnische öffentliche Sektor hat zwei Ebenen: die nationale Ebene und die Lokalregierung. Die Zentralregierung besteht aus Ministerien, Gremien, Inspektionsbehörden und Landkreisregierungen.

Die Lokalregierung ist eine autonome Ebene der Selbstverwaltung. Es gibt 227 Lokalregierungseinheiten, einschließlich 194 ländlicher Gemeinden und 33 Städten. Ihre Größe schwankt von der Hauptstadt Tallinn mit über 400.000 Einwohnern bis zu einer kleinen Insel, Ruhnu, mit nur 103 Einwohnern. Die Funktionen aller Gemeinden sind per Gesetz die gleichen und sie sind primär für Bildung, öffentliche Arbeiten, Wohnungsbau, lokale Straßeninstandhaltung und grundlegende Gesundheitsfürsorge verantwortlich.

Lokalregierungseinheiten sind finanziell äußerst abhängig von der Zentralregierung, da nur 22 von ihnen ohne Unterstützung durch die Zentralregierung auskommen. Die Höhe der Zuschüsse von der Zentralregierung an Lokalregierungen entspricht einem Drittel der durch die Gemeinden selbst erwirtschafteten Einkünfte.

Es gibt auch Zusammenarbeit zwischen Gemeinden auf regionaler Ebene, die in Form von Lokalregierungsverbänden unternommen wird.

Neben der zentralen und der lokalen Regierung werden eine Reihe von Funktionen in Estland auf regionaler Ebene ausgeführt. Die Aufteilung der Verwaltung auf regionaler Ebene beinhaltet 15 Landkreise mit Verwaltungen, die die Kreisgouverneure unterstützen. Sie vertreten die Zentralregierung in den Regionen, werden durch die Regierung ernannt und sind dem *Minister of Regional Affairs*¹²⁴ unterstellt.

b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung

Der Staatsrechnungshof¹²⁵ ist verantwortlich für die Kontrolle der Verteilung finanzieller Ressourcen. Die Bekämpfung von Korruption zählt nicht ausdrücklich zu seinen Kompetenzen, trotzdem haben seine Aktivitäten einen beträchtlichen Einfluss auf die Korruptionsvorbeugung.

Der oberste Rechnungsprüfer übermittelt einen jährlichen Bericht seines Büros an das Parlament. Resultate und Schlussfolgerungen des *Estonian National Audit Office* werden dem geprüften Amt und dem Parlament präsentiert. Es gibt einen parlamentarischen Sonderausschuss zur Kontrolle des Staatshaushalts. Das Ziel des Ausschusses ist es, den wirtschaftlichen, effizienten, effektiven und gesetzmäßigen Gebrauch der staatlichen Vermögenswerte und Haushaltsmittel durch die Regierung sicherzustellen. Die Prüfberichte des *National Audit Office* werden in dem Sonderausschuss zur Kontrolle des Staatshaushalts diskutiert. Alle Prüfberichte sind öffentlich zugänglich, auch im Internet.

Alle Ministerien haben ein internes Kontrollsystem aufgebaut, das auch eine gewisse Rolle bei der Korruptionsprävention spielt.

c) Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung

Der *Public Service Code of Ethics* (Anlage 1 zum *Public Service Act*) enthält einige Vorschriften, die darauf abzielen, Korruption vorzubeugen. Tatsächlich ist dies bezogen auf die übliche Auswahl von Disziplinarstrafen, wie im *Public Service Act* aufgelistet. Einige spezielle Zweige des öffentlichen Dienstes verfügen über ihre eigenen Disziplinarrichtlinien.

Das estnische Recht sieht keine Sanktionen bezüglich Korruption als solcher vor. Die Sanktionen beziehen sich auf konkrete Vergehen, die im *Anti Corruption Act* aufgelistet oder Straftaten, die im Strafgesetzbuch beschrieben sind.¹²⁶

Die folgenden Artikel des Strafgesetzbuchs (vom 6. Juni 2001) umfassen korruptionsbezogene Vorschriften: § 289 Missbrauch politischer Positionen, § 289 Handel mit Einfluss, § 300 Verlet-

124 Die Daten werden auf der Webseite der *State Chancellery Of The Republic Of Estonia* angeboten, www.riigikantselei.ee/index.php, 09.08.2007.

125 *State Audit Office Act* vom 29. Januar 2002.

126 Verfügbar in Englisch: <http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/ava.asp?m=022>, 09.08.2007.

zung der Vorschrift über öffentliche Ausschreibungen, § 293 Annahme von Gratifikationen, § 294 Annahme von Bestechungen, § 295 Arrangieren von Gratifikationen, § 296 Arrangieren von Bestechungen¹²⁷, § 297 Ausgabe von Gratifikationen, § 298 Ausgabe von Bestechungen (wenn sich der Angestellte im öffentlichen Dienst ungesetzlich verhalten hat, ist das entsprechende Vergehen Ausgabe von Bestechungen; hat sich der Angestellte gesetzmäßig verhalten, so ist das Vergehen Ausgabe von Gratifikationen). Sowohl Freiheits- als auch Geldstrafen sind möglich.

Das Antikorruptionsgesetz enthält die folgenden Gesetzesvorschriften zu Sanktionen:

§ 26¹. Unterlassung der Einreichung der Erklärung wirtschaftlicher Interessen in Übereinstimmung mit den Anforderungen und Präsentation von Fehlinformationen

- (1) Unterlassung der rechtzeitigen Einreichung der Erklärung wirtschaftlicher Interessen, die nicht der Offenlegungspflicht unterliegen, ohne guten Grund, oder die bewusste Einreichung unvollständiger oder falscher Informationen in solch einer Erklärung ist strafbar mit einer Geldstrafe von bis zu 200 Bußgeldeinheiten.
- (2) Unterlassung der rechtzeitigen Einreichung der Erklärung wirtschaftlicher Interessen, die der Offenlegungspflicht unterliegen, ohne guten Grund, oder die bewusste Einreichung unvollständiger oder falscher Informationen in solch einer Erklärung ist strafbar mit einer Geldstrafe von bis zu 300 Bußgeldeinheiten.

§ 26². Einreichung falscher Informationen an die Person, das Amt oder das Komitee, die die Erklärung wirtschaftlicher Interessen verifiziert

Die Einreichung unvollständiger oder falscher Informationen an eine Person oder das Amt, die die gesetzliche Verifikation von Erklärungen wirtschaftlicher Interessen durchführt, oder an einen in diesem Gesetz spezifizierten Ausschuss, ist strafbar mit einer Geldstrafe von bis zu 300 Bußgeldeinheiten.

§ 26³. Verletzung von Beschränkungen über Anstellungen oder Tätigkeiten oder prozeduraler Beschränkungen, die im Gesetz festgelegt sind

Verletzung der Beschränkungen über Anstellungen oder Tätigkeiten oder prozeduraler Beschränkungen, die im Gesetz festgelegt sind, sind strafbar mit einer Geldstrafe von bis zu 300 Bußgeldeinheiten.

§ 26⁴. Unterlassung der Meldung von Beziehungen, die ein Korruptionsrisiko beinhalten

Unterlassung der Meldung von Beziehungen, die ein Korruptionsrisiko beinhalten ist strafbar mit einer Geldstrafe von bis zu 300 Bußgeldeinheiten.

127 Die Übersetzung des estnischen Begriffs "*alkäemaksu vahendus*" ins Deutsche als "Arrangieren von Bestechung" ist etwas verwirrend. Exakter und besser verständlich wäre "Vermittlung".

§ 26⁵. Korruptionshandlung

- (1) Eine Korruptionshandlung, die den Erhalt von Einkommen beinhaltet oder Gewinne, die aus korrupten oder illegalen Praktiken stammen, ist strafbar mit einer Geldstrafe von bis zu 300 Bußgeldeinheiten.
- (2) Ein Gericht kann das ungesetzmäßig Erhaltene mit der Begründung einer Korruptionshandlung gemäß § 83 des Strafgesetzbuchs (RT I 2001, 61, 364; 2002, 86, 504; 82, 480; 105, 612; 2003, 4, 22) konfiszieren.

§ 26⁶. Unterlassung der Ausübung von Pflichten bezüglich Sammlung, Verwahrung oder Verifikation von Erklärungen über wirtschaftliche Interessen

Unterlassung der Erfüllung, oder die nicht zufriedenstellende Erfüllung seiner oder ihrer Pflichten durch eine/n Amtsleiter/-in oder eine andere für die Sammlung, Verwahrung oder Verifikation von Erklärungen über wirtschaftliche Interessen verantwortliche Person, hinsichtlich der Sammlung, Verwahrung oder Verifikation solcher Erklärungen ist strafbar mit einer Geldstrafe von bis zu 300 Bußgeldeinheiten.

§ 26⁷. Ungesetzliche Offenlegung von Inhalten von Erklärungen über wirtschaftliche Interessen

Die ungesetzliche Offenlegung von Inhalten von Erklärungen über wirtschaftliche Interessen ist strafbar mit einer Geldstrafe von bis zu 200 Bußgeldeinheiten.

Artikel 27 trifft folgende Regelungen für Fälle der Verletzung des Antikorruptionsgesetzes:

- (1) Ein Amtsträger, der eine Korruptionshandlung begeht oder unrechtmäßig eine Vergütung annimmt oder der Beziehungen, die ein Korruptionsrisiko einschließen, hat oder der die Beschränkungen zu Anstellungen und Tätigkeiten oder prozedurale Beschränkungen verletzt oder der es unterlässt, eine Erklärung über wirtschaftliche Interessen zum Stichtag einzureichen oder der unvollständige oder falsche Informationen mit der Erklärung einreicht, soll gemäß der gesetzlich vorgeschriebenen Vorschrift vor die Justiz gebracht werden.
- (2) Der Leiter eines Amtes und ein Amtsträger, der mit den Pflichten eines Verwahrers von Erklärungen beauftragt ist, soll die in diesem Gesetz vorgesehene Haftbarkeit für Amtsvergehen tragen, für die Unterlassung oder die nicht zufriedenstellende Ausführung seiner Pflichten sowie für die unrechtmäßige Offenlegung von Inhalten von Erklärungen.
- (3) Handlungen, die in Untersektion (1) dieses Abschnitts aufgelistet sind, sollen die Basis für die Entlassung eines Amtsträgers aus dem Dienst bilden, außer in Fällen, die in spezifischen Gesetzen vorgesehen sind.

Die politischen Parteien haben keinen nennenswerten Einfluss bezüglich der Stellenbesetzung des öffentlichen Sektors auf nationaler Ebene. Auf lokaler Ebene ist der Einfluss höher, speziell in solchen Bereichen, in denen Arbeitslosigkeit hoch ist und es heftigen Wettbewerb um Posten im öffentlichen Sektor gibt. Übereinstimmend hiermit hat ein Regierungswechsel generell keinen Einfluss auf die Stellenbesetzung im öffentlichen Sektor.

Darüber hinaus gibt es keine speziellen internen Organe, die exklusiv mit der Vorbeugung oder Bekämpfung von Korruption beauftragt sind; alle Amtsträger haben jedoch überwachende Kontrollorgane. In Regierungsministerien und -abteilungen wurden interne Prüfungs- und Kontrollorgane geschaffen. Die Verpflichtungen dieser Organe schließen die Bewertung von Korruptionsrisiken und die Vorbeugung von Korruption ein.

Mit einigen wenigen Ausnahmen dürfen Angestellte im öffentlichen Dienst eine Nebenbeschäftigung aufnehmen. Eine Nebenbeschäftigung unterliegt der Genehmigungspflicht durch einen Vorgesetzten.¹²⁸

In jüngerer Zeit sind die folgenden Fälle aufgetreten:

Eine Gruppe von 21 Beamten der Verkehrspolizei in Tallinn wurde 2005 der Annahme von Bestechungen überführt. Es gab Fälle, in denen Zoll- und Grenzbeamte Bestechungen annahmen und im Gegenzug Schmugglern oder Steuerflüchtlingen erlaubten, die Grenze zu übertreten.

d) Privatisierung

In jüngster Zeit hat es keine bemerkenswerten Fälle bezüglich Privatisierung in Estland gegeben. Es gibt einige kleinere Fälle, wie das unten aufgeführte Beispiel zeigt.

Im Jahr 2004, wurde ein Sommerresidenzenkomplex (der sich zuvor in öffentlichem Eigentum befand) in Keila-Joa privatisiert. Später in jenem Jahr wurde eine dieser Sommerresidenzen durch eine Firma, die einem bekannten lokalen Geschäftsmann gehörte, gekauft und an eine andere Firma, die in Verbindung mit einem Parteiführer, der auch eine Position als Regierungsmitglied innehatte, verkauft. Der Verkauf wurde zu einem niedrigeren Preis als dem ursprünglichen Kaufpreis durchgeführt; ca. 5mal so günstig wie der Marktpreis. Es besteht die Vermutung, dass der Grund für eine derartige Preisreduktion auf Steuerhinterziehung zurückzuführen ist. Keiner der Beteiligten wurde eines Verbrechens für schuldig befunden.

2. Abgeordnete des nationalen Parlaments

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Die Rechtsstellung der Mitglieder des nationalen Parlaments wird durch die Verfassung der Republik Estland (Artikel 61-64, 67) und den *Riigikogu Internal Rules Act* (vom 9. November 1992) definiert.

Das Wahlsystem in Estland zeichnet sich durch Verhältniswahlrecht aus. Die Kandidaten werden in Listen präsentiert, obwohl individuelle Kandidaturen auch möglich sind. Nur politische Par-

¹²⁸ *Public Service Act*, Artikel 72–73.

teien sind dazu autorisiert, Kandidatenlisten aufzustellen (Verfassung der Republik Estland, Artikel 60; *Riigikogu Election Act* (vom 12 Juni 2002, Artikel 26 – 30).

Der *Election Act* sieht keine Sanktionen für den Fall einer Verletzung der Vorschriften vor. Der Kandidat wird jedoch nicht registriert und kann somit nicht teilnehmen (*Riigikogu Election Act*).

Das Einkommen von Parlamentsmitgliedern ist viermal höher als der nationale Durchschnittsverdienst. Darüber hinaus erhalten die Vorsitzenden und stellvertretenden Vorsitzenden von Ausschüssen sowie der Präsident und die Vizepräsidenten des Parlaments eine Summe, die sechsmal höher ist als der nationale Durchschnittsverdienst.¹²⁹ Zusätzlich zu diesem Einkommen erhalten Parlamentsmitglieder Erstattungen für bestimmte Ausgaben (z.B. Reisekosten, Telekommunikationskosten etc.). Ausgaben können bis zu 30% der Höhe ihres Tagesgeldes zurückerstattet werden. Die Bedingungen bezüglich dieser Rückerstattungen werden durch eine Resolution des *Board of the Riigikogu* (seit 2005) geregelt. In der Praxis sind die Hauptpositionen innerhalb dieser Ausgaben Transportkosten und Ausgaben für ein Fahrzeug sowie Leasinggebühren für ein Fahrzeug.

Darüber hinaus steht Personen, die bis März 2003 Parlamentsmitglieder waren, eine spezielle Pension zu, die dreimal höher als der nationale Durchschnittsverdienst ist (75% des Gehalts eines MP); diese Pension hängt von der Dauer ihres Parlamentsmandats ab.

Parlamentsmitglieder genießen Immunität, wie in der Verfassung der Republik Estland festgelegt (Artikel 76). Aufhebung der Immunität (die Möglichkeit, Anklage gegen ein Mitglied des *Riigikogu* erheben zu können) ist nur auf Vorschlag des Justizkanzlers und einer Parlamentsentscheidung möglich.

Bezüglich Unvereinbarkeiten zwischen parlamentarischen Mandaten und anderen öffentlichen Ämtern oder privaten Positionen legt die Verfassung (Artikel 63) fest, dass ein Mitglied des *Riigikogu* kein anderes Staatsamt innehaben soll. Posten in Lokalregierungen, einschließlich der Mitgliedschaft in lokalen Vertretungsorganen sind ebenso verboten. Positionen im privaten Sektor sind verboten. Nichtsdestotrotz ist es auch eher eine seltene Praxis, dass Parlamentsmitglieder andere Positionen innehaben. In der Praxis behalten einige Wissenschaftler und Personen in künstlerischen Berufen ihre Berufe bei. Parlamentsmitglieder dürfen weiterhin Aktivitäten in ihren eigenen Firmen nachgehen.

Es gibt keine Regelungen, die (ehemalige) Parlamentsmitglieder in der Wahl bestimmter Berufe oder Arbeitsbereiche nach ihrer parlamentarischen Karriere beschränken (Karenzzeiten).

129 *Members of the Riigikogu Official Wages, Pension and Other Social Guarantees Act*, 18. Juni 1992.

b) Nebeneinkünfte von Abgeordneten des nationalen Parlaments

Parlamentsmitglieder haben das Recht, Nebeneinkünfte zu beziehen, allerdings müssen alle regelmäßigen Einkünfte, Schulden und Verbindlichkeiten in der Erklärung über wirtschaftliche Interessen veröffentlicht werden (wenn diese mehr als 50.000 EEK, ca. € 3.000 betragen). Weiterhin unterliegen ihre Vermögenswerte der Berichtspflicht. Die Erklärungen werden in der *Riigi Teataja Lisa* (Anhang der *State Gazette*) veröffentlicht und können auch im Internet eingesehen werden.

Keine anderen Personen neben den Parlamentsmitgliedern (z.B. Ehemann oder -frau, andere Familienmitglieder) sind zur Veröffentlichung ihrer Einkommen verpflichtet.

Kürzlich, in 2004, wies der *Riigikogu* Sonderausschuss über die Anwendung des Antikorruptionsgesetzes nach, dass das Parlamentsmitglied Tiit Mae falsche und unvollständige Daten in seiner Erklärung über wirtschaftliche Interessen angegeben hatte. Mae legte wegen anderer Gründe sein Parlamentsmandat nieder und die polizeiliche Untersuchung seiner wirtschaftlichen Aktivitäten ist noch nicht abgeschlossen.

c) Unzulässige Einflussnahme

Es gibt keine speziellen Regelungen bezüglich Korruption oder Bestechung für Parlamentsmitglieder. Das allgemeine Strafrecht findet Anwendung. Die möglichen Sanktionen schließen sowohl Freiheits- als auch Geldstrafen ein; ebenso ist ein Verlust des politischen Mandats möglich.

Bisher ist noch kein Parlamentsmitglied wegen eines Falles von unzulässiger Einflussnahme von parlamentarischen Gruppen oder politischen Parteien ausgeschlossen worden.

3. Politische Amtsträger auf nationaler Ebene

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Der Status politischer Amtsträger wird durch die Verfassung der Republik Estland (Artikel 99) und den *Government of the Republic Act* (vom 13. Dezember 1995) geregelt.

Die Gehälter der Regierungsminister sind im *Salaries of State Public Servants Act* (13. November 1996) festgelegt. Gehälter anderer politischer Amtsträger werden dem Gesetz nach gemäß ihrer Positionen innerhalb der Regierung festgelegt. Alle diese Gehälter sind öffentlich und können – wenigstens theoretisch – im Internet gefunden werden. Darüber hinaus erhalten politische Amtsträger im Vergleich zu Angestellten im privaten Sektor keine zusätzlichen Vergünstigungen.

Regierungsminister können, mit einigen Ausnahmen, keine anderen Positionen innehaben (Artikel 99 des Grundgesetzes; „Regierungsmitglieder der Republik sollen keine anderen Staatsämter

halten, noch dem Vorstand oder Aufsichtsrat eines kommerziellen Unternehmens angehören“) und Artikel 4 (3) des *Government of the Republic Act* („Regierungsmitglieder der Republik sollen kein anderes Staatsamt oder Amt in einer Lokalregierung halten, als Unternehmer arbeiten oder in jeglicher anderer Position arbeiten, ausgenommen Forschung und Lehre“). Andere politische Amtsträger können, wie oben beschrieben, andere Anstellungen oder Positionen halten. Generell, ist es unüblich, dass politische Amtsträger andere Positionen innehaben.

Gemäß Artikel 74 des *Public Service Act* unterliegen Angestellte im öffentlichen Dienst einer gewissen Karenzzeit: sie dürfen nicht in Bereichen arbeiten, in denen sie während der letzten drei Jahre regelmäßig Kontrollen durchgeführt haben.

Dies findet keine Anwendung auf Regierungsminister, deren Dienst durch den *Government of the Republic Act* und das Antikorruptionsgesetz und nur teilweise durch den *Public Service Act* geregelt ist. Der einzige Artikel, der in diesem Zusammenhang wichtig ist, der sich auf Minister anwenden lässt, ist Artikel 76 „Beschränkung über den Abschluss einer Transaktion“.¹³⁰

b) Nebeneinkünfte von politischen Amtsträgern

Politische Amtsträger haben das Recht, Nebeneinkünfte zu beziehen. Sie haben aber ebenso wie Parlamentsmitglieder auch die Verpflichtung, ihr Einkommen zu veröffentlichen. Diese Erklärungen von Regierungsministern werden auch im *Riigi Teataja Lisa* (Anhang zur *State Gazette*) veröffentlicht und können ebenfalls im Internet eingesehen werden. Diese Erklärungen werden in den Erklärungsarchiven der entsprechenden Ministerien aufbewahrt und auf sie kann zugegriffen werden. Keine anderen Personen der Familie des politischen Amtsträgers haben die Verpflichtung, ihr Einkommen offen zu legen.

130 § 76 Beschränkungen über den Abschluss einer Transaktion:

(1) Es ist einem Angestellten im öffentlichen Dienst verboten:

- 1) sich Vermögenswerte anzueignen, die ihm oder ihr zum Abschluss einer Transaktion anvertraut wurden und einer Person gehören, mit der er oder sie in einem Anstellungs- oder Dienstverhältnis steht;
- 2) als eine zur Vertretung eines Staatsamtes bei Transaktionen befugte Person, Transaktionen mit dem Staat, durch das betroffene Verwaltungsamt abzuschließen, oder, als eine zur Vertretung eines lokalen Regierungsamtes bei Transaktionen befugte Person, Transaktionen mit einer Lokalregierung durch das betroffene Verwaltungsamt abzuschließen;
- 3) als Vertreter des Staates oder einer Lokalregierung, Eigentumstransaktionen mit unter Artikel 19 (2) des Antikorruptionsgesetzes definierten juristischen Personen abzuschließen;
- 4) als Vertreter des Staates oder einer Lokalregierung, Eigentumstransaktionen mit einer „non-profit“ Vereinigung oder politischen Partei, bei der er oder sie Mitglied ist, abzuschließen;
- 5) als Vertreter des Staates oder einer Lokalregierung, Eigentumstransaktionen mit einem Arbeitgeber, einer Firma, „non-profit“ Vereinigung oder politischen Partei abzuschließen, über deren Aktivitäten er oder sie die Aufsicht hat;
- 6) als Vertreter des Staates oder einer Lokalregierung, Eigentumstransaktionen mit ihm oder ihr engen Verwandten, engen Verwandten durch Heirat oder mit sich selbst abzuschließen.

(2) Transaktionen, die unter Verletzung der in Unterabschnitt (1) dieses Abschnitts abgeschlossen wurden sind ungültig. (27.01.99 in Kraft getreten am 28.02.99 - RT I 1999, 16, 276), *Estonian Legal Language Centre*, www.legaltext.ee/en/andmebaas/ava.asp?m=022, 09.08.2007.

Es hat keine erwähnenswerten Fälle von Korruption bezüglich Nebeneinkünften gegeben.

c) **Unzulässige Einflussnahme**

Es gibt keine speziellen Regelungen für politische Amtsträger bezüglich Bestechung und Korruption. Auch hier findet das allgemeine Strafrecht Anwendung.

Ein jüngerer Korruptionsfall bezüglich unzulässiger Einflussnahme ist der Fall des Mr. Tõnis Palts, ein erfolgreicher Geschäftsmann, der zugleich großzügiger Spender einer politischen Partei war. Das Steuer- und Zollgremium hatte von ihm gefordert, höhere Steuern zu zahlen, als er für angemessen befand. In 2003 wurde Mr. Palts Finanzminister und auch in dieser Position setzte er seine Unstimmigkeiten mit den Forderungen des Steuer- und Zollgremiums fort. Er entließ außerdem den Vorsitzenden des Steuer- und Zollgremiums, da ihm dieser innerhalb des Ministeriums untergeordnet war. Deswegen musste Palts im Jahr 2004 von seinem Mandat zurücktreten. Er verlor den Fall vor Gericht und musste eine beträchtliche zusätzliche Summe an Steuern zurückzahlen.

4. **Politische Parteien**

a) **Rechtsstellung im nationalen Normengefüge**

Politische Parteien sind „non-profit“ Vereinigungen (*Non-profit Associations Act* vom 6. Juni 1996 und *Political Parties Act* vom 11. Mai 1994).

b) **Parteienfinanzierung**

Politische Parteien erhalten staatliche Finanzierung in Abhängigkeit von den Ergebnissen der Partei bei den Parlamentswahlen. Parteien werden proportional zu der Anzahl ihrer Sitze im Parlament finanziert. Parteien, die die 5%-Stimmenhürde nicht erreicht haben und daher keine Sitze im Parlament halten, aber mindestens 1% der abgegebenen Stimmen auf sich vereinigen konnten, erhalten auch einen Teil staatlicher Finanzierung (*Political Parties Act* Artikel 12).

c) **Rechenschaftslegung**

Spenden von juristischen Personen, sowohl „profit“ als auch „non-profit“, sind untersagt, sowie anonyme Spenden oder jede Form versteckter Spenden (*Political Parties Act* Artikel 12). Daher sind nur Spenden natürlicher Personen erlaubt.

Jede politische Partei muss einmal im Jahr eine Rechnungsprüfung durch einen unabhängigen Rechnungsprüfer vornehmen lassen. Diese Rechnungsprüfungsberichte werden in der *Riigi Teataja Lisa*, einem Anhang der *State Gazette* (*Political Parties Act* Artikel 12²) veröffentlicht.

Politische Parteien (wie auch unabhängige Kandidaten) müssen einen detaillierten Bericht über die Ausgaben für ihre Wahlkämpfe und bezüglich der Quellen der verwendeten Mittel an den *Riigikogu* Sonderausschuss über die Anwendung des Antikorruptionsgesetzes einreichen. Der Ausschuss veröffentlicht diese Berichte (*Riigikogu* Wahlgesetz vom 12. Juni 2002 Artikel 65–67).

Jede politische Partei muss eine vollständige Liste ihrer Spender und Spenden auf ihrer Homepage zu Protokoll geben (*Political Parties Act* Artikel 12³).

Es gibt einige spezielle Vorschriften im estnischen Recht bezüglich der Finanzierung politischer Parteien; der *Political Parties Act* enthält zwei relevante Artikel, die Geldstrafen sowohl für natürliche als auch juristische Personen enthalten: Artikel 12¹⁴, der die Regelungen für den Fall der Verletzung der Registrierungs- und Offenlegungsprozedur für politische Parteien enthält und Artikel 12¹⁵, der die Regelungen für Fälle von Verletzung der Prozedur bezüglich der Offenlegung jährlicher Wirtschaftsaktivitätsberichte, quartalsmäßiger Rechenschaftsberichte und Finanzierung von Wahlkampagnen politischer Parteien enthält.

Jüngst sind in den Medien einige Zweifel über die Parteienfinanzierung aufgekommen. Nichtsdestotrotz hat es bisher keine diesbezüglichen Justizprozesse oder andere Konsequenzen gegeben.

V. Schlussbetrachtung

Da es keine verlässlichen Ergebnisse entsprechender Forschung gibt, können die Gründe für Korruption nur auf subjektiver Einschätzung basieren.

Ein möglicher Grund für Korruption auf persönlicher und kultureller Ebene in Estland könnte das Erbe der Ära der Sowjetunion sein. Viel von dem, was heute als Korruption angesehen wird, wurde von der regierenden Elite der Sowjetunion als mehr oder weniger normales Verhalten angesehen. Ein weiterer möglicher Grund für Korruption ist die Tatsache, dass die estnische Bevölkerung klein ist: Angestellte im öffentlichen Dienst kennen einander, haben zusammen studiert, haben Verbindungen durch Familie etc.

Die Hauptbereiche, in denen Korruption in Estland auftritt sind:

Korruption von Zollbeamten und Grenzwachen, um Schmuggler gewähren zu lassen oder Steuerflucht zu ermöglichen.

Annahme von Bestechungen durch Polizeibeamte, speziell der Verkehrspolizei. Der Druck auf sie, Bestechungen anzunehmen, ist sehr stark, da Bußgelder für Verkehrsvergehen extrem hoch sind. In diesem Zusammenhang ist auch wichtig, dass die Gehälter der Polizeibeamten relativ gering sind, was sie umso anfälliger für eine angebotene Bestechung macht.

Druck durch Geschäftsinteressen, Angestellte des öffentlichen Dienstes zu bestechen, die Lizenzen vergeben, Erlaubnisse erteilen und andere ähnliche Entscheidungen fällen. Spenden, die aus dem privaten Sektor – speziell auf Lokalregierungsebene – an politische Parteien gemacht werden.

Das Auftreten von Skandalen hat die Gesetzgebung über Korruption in der Tat beeinflusst und/oder Ergänzungen bestehender, relevanter Gesetze motiviert. Darüber hinaus hat es einen permanenten Trend hin zur Erweiterung des Konzepts der Korruption gegeben, um Handlungen, die als legal oder wenigstens akzeptabel angesehen wurden, mit einzuschließen.

Es hat auch eine Konfrontation zwischen den Medien und einigen Gruppen der Rechtsgemeinschaft gegeben, die es vorziehen, Korruption auf eine eher enge und legalistische Art und Weise zu betrachten. Viele Versuche der Verfolgung von Korruption sind gescheitert oder es war fast unmöglich vor Gericht zu beweisen, dass der Beschuldigte den Wunsch hatte, unzulässigen Profit zu erlangen. Einige solcher Versuche verwandelten sich in Skandale und haben so geholfen, eine Veränderung in der Gesetzgebung herbeizuführen. So wurde zum Beispiel der Premierminister im Jahr 1997 dazu gezwungen, zurückzutreten, weil er ein vormals in Staatseigentum befindliches Apartment erstanden hatte. 1997 wurde eine solche Handlung als moralisch inakzeptabel angesehen und fiel in das weiter gefasste Konzept von Korruption.

Einige Jahre, nachdem Estland 1991 seine Unabhängigkeit wiedererlangt hatte, wurde eine bewusste politische Entscheidung getroffen, dass der Staat versuchen sollte, die Bildung spezieller Antikorruptionsabteilungen oder Organe in der Regierung und ebenso spezieller, mit der Korruptionsbekämpfung beauftragter Posten zu verhindern. Die Vorbeugung und Bekämpfung von Korruption wurde als jedermanns und ganz bestimmt als die Pflicht eines jeden öffentlichen Amtsträgers angesehen. Zu dieser Zeit machte dies auch wegen des Armutsniveaus in der Republik Estland Sinn. Eine solche Lösung war erfolgreich; etwas, das noch durch die Tatsache unterstrichen wird, dass Estland durch einige der internationalen Entwicklungsberater als mögliches Beispiel für einige andere post-kommunistische Länder außerhalb der Europäischen Union, z.B. Georgien, angeführt wurde.

Meiner Meinung nach ist das Konzept von Korruption sehr stark kulturell geprägt und verändert sich ständig. Das Konzept von Korruption in Estland hat sich rapide geändert und wurde durch das Konzept der Nachbarländer Finnland und Schweden beeinflusst.

Länderbericht Finnland¹³¹

131 Wir danken Lauri Tarasti, Richter am Obersten Verwaltungsgericht Finnlands, für die Beantwortung des Fragenkataloges und die Unterstützung bei der Erstellung des Länderberichts Finnland. Der Länderbericht wurde vom LS Ridola erstellt.

Gliederung

Länderbericht Finnland.....	97
I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor.....	99
1. Statistische Erhebungen öffentlicher Stellen zu Fragen der Korruption.....	99
2. Statistische Erhebungen privater Stellen zu Fragen der Korruption.....	99
II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben.....	99
III. Kontrolle und Ahndung	99
IV. Akteure.....	100
1. Öffentliche Verwaltung.....	100
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	100
b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung.....	101
c) Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung.....	101
2. Abgeordnete der nationalen Parlamente	102
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	102
b) Nebeneinkünfte von Abgeordneten der nationalen Parlamente.....	103
c) Unzulässige Einflussnahme	103
3. Politische Amtsträger auf nationaler Ebene.....	104
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	104
b) Nebeneinkünfte von politischen Amtsträgern.....	104
c) Unzulässige Einflussnahme	105
4. Politische Parteien.....	105
V. Schlussbetrachtung.....	106

I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor

1. Statistische Erhebungen öffentlicher Stellen zu Fragen der Korruption

Eine öffentliche Einrichtung, die sich mit der statistischen Datenerfassung befasst, ist *Statistics Finland* (www.stat.fi). Der *Act on the Openness of Government Activities* bestätigt das allgemeine Recht auf Zugriff auf offizielle Dokumente. Sowie die Daten veröffentlicht werden, hat jeder Zugriff darauf.

2. Statistische Erhebungen privater Stellen zu Fragen der Korruption

Eine private, mit der Korruptionsbekämpfung befasste Organisation ist *Transparency Finland* e.V. (www.transparency.fi), ein Mitglied der Organisation "*Transparency International*".

II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben

Da Korruption in Finnland keine Verbreitung gefunden hat, gibt es auch keine spezielle Gesetzgebung zu Korruption. Verbrechen, die in Verbindung mit Korruption stehen, werden durch das Strafgesetzbuch (563/1998) festgelegt, speziell Kapitel 16, 30 und 40.

Bestechung in der öffentlichen Verwaltung wird in Kapitel 16 Artikel 13 des Strafgesetzbuches und Bestechung in Geschäftstätigkeiten in Kapitel 30 Artikel 7 und 8 des Strafgesetzbuches definiert. Es gibt keine exakte Definition von Korruption durch das Gesetz.

Was die Verpflichtung zur Verfolgung von Verbrechen angeht, so soll die Ausübung der Staatsgewalt gemäß der finnischen Verfassung auf dem Gesetz basieren. Bei allen öffentlichen Tätigkeiten soll dem Gesetz streng Folge geleistet werden. Dies bedeutet, dass die Verfolgung einer Straftat die Verpflichtung des Staatsanwalts ist. Bei minder schweren Vergehen kann er jedoch von einer Verfolgung Abstand nehmen, sofern das öffentliche Interesse nicht entgegensteht.

In Übereinstimmung mit dem *Act on Openness of Government Activities* bietet das finnische Rechtssystem das Recht auf Zugriff auf Verwaltungsakten auch für Personen, die nicht durch den Fall, über den sie Informationen erlangen wollen, persönlich betroffen sind.

III. Kontrolle und Ahndung

Es gibt kein Verwaltungsorgan, das nur für Korruption zuständig ist, aber viele Organe, deren Pflichten sich mit der Korruptionsprävention befassen, wie der staatliche Rechnungshof, die staatlichen Rechnungsprüfer, der parlamentarische Ombudsmann und der Justizkanzler. Die meisten Verwaltungsämter besitzen auch eine spezielle interne Inspektion. Es gibt außerdem ein

inoffizielles Netzwerk und eine Arbeitsgruppe gegen Doping; sie besteht aus Vertretern von Ministerien und anderen öffentlichen Behörden sowie Personen aus der Geschäftswelt.

Es gibt parlamentarische Kontrollmechanismen zur Kontrolle politischer Korruption: fünf vom Parlament gewählte staatliche Rechnungsprüfer überwachen das Finanzmanagement und die Übereinstimmung mit dem Staatshaushalt. Sie haben das Recht, alle nötigen Informationen von öffentlichen Behörden zu erhalten. Sie reichen einen jährlichen Bericht an das Parlament ein und können außerdem Sonderberichte einreichen. Sie haben kein Recht, eine Verfolgung einzuleiten oder Sanktionen zu verhängen; sie können den Sachverhalt aber dem Staatsanwalt vortragen. Der parlamentarische Ombudsmann hat die gleichen Rechte, aber er kann zusätzlich die Einleitung einer Strafverfolgung anordnen.

Die parlamentarische Opposition ist normalerweise unter den staatlichen Rechnungsprüfern vertreten.

Die Medien spielen eine wichtige Rolle bei der Korruptionsvorbeugung. Sie lieben das Aufspüren und Veröffentlichung von Skandalen innerhalb der öffentlichen Verwaltung und der Politik. Der akademische Bereich und NGOs zeigen kein großes Interesse an Korruption, da Korruption kein Problem in Finnland ist.

IV. Akteure

1. Öffentliche Verwaltung

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Normalerweise haben Angestellte im öffentlichen Dienst weder spezielle Verpflichtungen gegenüber dem Staat noch spezielle Rechte. Der öffentliche Sektor besitzt sowohl Angestellte des öffentlichen Dienstes als auch private Angestellte. Es gibt einige kleinere Unterschiede zwischen ihnen, z.B. bei den Pensionen, bei der Entlassung aus dem Amt etc. Angestellte des öffentlichen Dienstes stehen gemäß Kapitel 40 des Strafgesetzes unter offizieller Verantwortung, wenn sie Staatsgewalt ausüben.

Der Vergleich zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor zeigt, dass die Gehälter und Arbeitsbedingungen praktisch in beiden Sektoren die gleichen sind. Wie bereits oben erwähnt, gibt es kleinere Unterschiede.

Zum speziellen Thema des Vergleichs der Gehälter kann gesagt werden, dass die Gehälter in leitenden Positionen im privaten Sektor sehr viel höher sind, als im öffentlichen Sektor, während die Unterschiede in mittleren Positionen eher gering sind; stattdessen zahlt der öffentliche Sektor in niedrigeren Positionen bessere Gehälter, als der private Sektor. Angestellte des öffentlichen Dienstes sind nicht notwendigerweise auf Nebeneinkünfte angewiesen.

Der öffentliche Sektor ist in die staatlichen Behörden und die lokalen Gemeinden aufgeteilt, die über eine weitgefaste Selbstverwaltung verfügen. Die Staatsebene wird eingeteilt in die zentrale und die regionale Verwaltung, sowie zusätzlich vorhandene lokale Staatsbehörden, die mit speziellen Aufgaben betraut sind.

Öffentliche Aufgaben wurden während der letzten Jahre auf private Firmen übertragen. Beispiele sind Bezirkskraftwerke und die Inspektionen von Kraftfahrzeugen. Der Staat hat private Firmen damit beauftragt, einige hauptsächlich wirtschaftliche Dienste in Bereichen wie dem Straßenbau oder bei den Eisbrechern durchzuführen.

b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung

Nach der Verfassung (Abschnitt 90) kontrollieren der staatliche Rechnungshof und die staatlichen Rechnungsprüfer die Verteilung der Finanzressourcen. Das Parlament überwacht die Verteilung der staatlichen Finanzressourcen mittels dieser Behörden. Die staatlichen Rechnungsprüfer werden durch das Parlament gewählt, während der staatliche Rechnungshof ein unabhängiges, dem Parlament angeschlossenes Organ ist, das durch den *Act on the State Audit Office* (676/2000) reguliert wird. Eine Reform des staatlichen Rechnungsprüfungssystems wird derzeit im Parlament debattiert.

Diese beiden Behörden präsentieren jährlich ihre Berichte dem Parlament. Nach einer Untersuchung sendet der staatliche Rechnungshof einen Bericht an das untersuchte Organ und an das Ministerium, unter dessen Autorität das Organ arbeitet. Die Berichte sind in der Regel öffentlich, können aber als vertraulich eingestufte Teile enthalten, wie zum Beispiel Geschäftsgeheimnisse. Bezüglich Korruption bei Ausschreibungsverfahren gibt es nichts Erwähnenswertes.

c) Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung

Politische Parteien in der Regierung und in den Gemeindegremien haben Einfluss auf die Besetzung freier Stellen im öffentlichen Sektor, speziell in leitenden Positionen. In Finnland haben die Regierung und die Gemeindeverwaltungen Vertreter vieler Parteien, was die Abschätzung des Einflusses einer bestimmten politischen Partei erschwert. Der Einfluss schwankt auch innerhalb verschiedener Verwaltungszweige und Sektoren. Jedoch spielen persönliche Qualifikationen immer eine wichtige Rolle.

In Finnland ist eine Koalitionsregierung mit Beteiligung vieler politischer Parteien Tradition. Dies ist auch der Grund dafür, dass ein Regierungswechsel normalerweise nur geringe Auswirkungen auf die Stellenbesetzung im öffentlichen Sektor hat. In der Regel dürfen Angestellte im öffentlichen Dienst keiner Nebenbeschäftigung nachgehen, sie können aber eine spezielle Erlaubnis beantragen, um dieses Prinzip zu umgehen.

Jedes größere öffentliche Organ besitzt seine eigene interne Revision, normalerweise einer oder mehrere spezialisierte Beamte bzw. in den Hauptorganen auch eine ganze Einheit.

Die unzulässige Einflussnahme in der öffentlichen Verwaltung ist im Strafgesetzbuch geregelt, Kapitel 16 Artikel 13, 14 und 14a bezüglich Bestechung, schwerer Bestechung und Bestechen eines Parlamentsmitglieds. Sanktionen sind Geld- oder Freiheitsstrafen von maximal vier Jahren. Die gleichen Normen befassen sich auch mit relevanten Fragen zu Korruption. In einigen Behörden gibt es interne Regelungen, jedoch nicht generell. Eine Sanktion für Amtsvergehen zu verhängen ist gemäß Kapitel 40 des Strafgesetzbuchs möglich, während es keine speziellen internen Organe nur für die Korruptionsvorbeugung gibt.

Ein relevanter Fall politischer Korruption ist im Jahr 2005 durch das Berufungsgericht Helsinki entschieden worden. In dem Prozess gegen den Abteilungsleiter des Generalstabs wurde die Gastfreundschaft in Verbindung mit einem Golfturnier mit Bankett auf Kosten einer Firma als erlaubt angesehen. Die Grenzen des Erlaubten wurden jedoch überschritten, als er kostenfrei an einer Opernreise mit Flugtickets zu einer ländlichen Stadt mit Unterbringung und Abendessen teilnahm, organisiert von derselben Firma. Dies wurde als Bestechung gewertet.

2. Abgeordnete der nationalen Parlamente

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Die Verfassung Finnlands und die Verfahrensordnung des Parlaments befassen sich mit der Rechtsstellung der Abgeordneten.

Gemäß Artikel 29 der Verfassung ist ein Parlamentsmitglied dazu verpflichtet, dem Recht und der Wahrheit in seinem Amt zu folgen. Er soll sich an die Verfassung halten und keine anderen Anordnungen sind für ihn bindend. Bei Parlamentswahlen müssen die Kandidaten nominiert werden 1) durch Parteien, die in das beim Justizminister geführte Parteienregister eingetragen sind und 2) durch Wahlkreisverbände, von denen sich jeder aus 100 im Wahlbezirk wahlberechtigten Personen zusammensetzt. Parteien können miteinander Wahlallianzen eingehen; Wahlkreisverbände können miteinander gemeinsame Listen aufstellen. Das Wahlgesetz von 1998 befasst sich mit allen allgemeinen Wahlen. Es gibt keine Sanktionen für den Fall, dass diese Vorschriften verletzt werden, aber Verfahrensfehler der Behörden können dazu führen, dass die Wahl in einem Wahlbezirk wiederholt werden muss.

Parlamentsmitglieder erhalten nach dem *Act on the Reward of the Members of Parliament* ein monatliches Gehalt in Höhe von € 5.400 bis € 5.800 zuzüglich eines Ausgleichs für spezielle Kosten in Höhe von € 1.000 bis € 2.000. Nach dem oben genannten Gesetz sind Parlamentsmitglieder häufig von Reisekosten befreit oder erhalten Reisekostenrückerstattungen; sie können auch mit Tagesgeldzahlungen und Rückerstattungen von Hotelausgaben für offizielle Reisen

rechnen sowie mit der Kostenbefreiung von Telekommunikationskosten. In der Regel erhalten sie keine anderen zusätzlichen Vergünstigungen, außer einer geringfügig besseren Gesundheitsversorgung und einer kürzeren Anzahl an Jahren bis zur Pension.

Parlamentsmitglieder genießen gemäß Artikel 30 der Verfassung Finnlands parlamentarische Immunität. Eine Person, die ein militärisches Amt inne hat, der Justizkanzler, der parlamentarische Ombudsmann, ein Richter des Obersten Gerichtshofs oder des Obersten Verwaltungsgerichtshofs sowie der Generalstaatsanwalt dürfen nicht als Parlamentsmitglied tätig sein. Es gibt auch ein System freiwilliger Mitteilungen, um das Parlament über die Beteiligung an privaten Firmen zu informieren. Ein Parlamentsmitglied darf keine andere Vollzeitanstellung innehaben, für andere Positionen gibt es keine Inkompatibilitäten. Ein Parlamentsmitglied kann zum Beispiel sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor den Pflichten eines Vorstandsmitglieds nachgehen oder als Berater fungieren. Es gibt keine Beschränkungen für (ehemalige) Parlamentsmitglieder für bestimmte Anstellungen oder Arbeitsbereiche, nachdem sie ihr Amt niedergelegt haben.

b) Nebeneinkünfte von Abgeordneten der nationalen Parlamente

Parlamentsmitglieder haben das Recht, Nebeneinkünfte zu beziehen, und sie machen Gebrauch davon. In der Regel ist das Endergebnis der Besteuerung von Privatpersonen in Finnland öffentlich: dies erlaubt es, die Nebeneinkünfte von Parlamentsmitgliedern zu berechnen, da ihr monatliches Gehalt ebenso öffentlich ist. Familienmitglieder des Parlamentsmitglieds sind weder zur gesonderten Veröffentlichung ihrer Einkommen verpflichtet, noch müssen sie Informationen über ihre Vermögenswerte abgeben. Es gibt keine Sonderberichte über diese Daten: die Endergebnisse der Besteuerung sind öffentlich zugängliche Dokumente bei den Steuerbehörden.

c) Unzulässige Einflussnahme

Die Abgeordnetenbestechung ist in Kapitel 16, Artikel 14 a und Kapitel 40, Artikel 4 des Strafgesetzbuchs geregelt.

Der erste Artikel betrifft die Bestechung eines Parlamentsmitglieds und der Letztere die Annahme einer Bestechung als Parlamentsmitglied. Diese Straftatbestände setzen voraus, dass es sich um eine konkrete parlamentarische Angelegenheit und eine darauf bezogene Entscheidung in bestimmter – wie gewünschter – Weise handelt.

Die möglichen Sanktionen sind Geld- und/oder Freiheitsstrafen von maximal vier Jahren. Unter einigen strengen Bedingungen kann das Parlament das Amt des Mitglieds durch eine Entscheidung, die von mindestens zwei Dritteln der an der Abstimmung Teilnehmenden unterstützt wird, als beendet erklären.

Es gibt keine speziellen Gesetzesvorschriften, die sich mit relevanten Fragen bezüglich Korruption befassen; es ist eine Frage der Interpretation der oben genannten Artikel des Strafgesetzbuchs.

Bis jetzt wurde noch kein Parlamentsmitglied wegen eines Falles von unzulässiger Einflussnahme durch parlamentarische Gruppen oder politische Parteien ausgeschlossen. Bezüglich Korruption in diesem Bereich muss der Fall eines Ministers, der gleichzeitig auch Parlamentsmitglied war, aus dem Jahr 1993 erwähnt werden. Dieser Minister wurde zu einer Bewährungsstrafe von einem Jahr verurteilt, weil er einer Bestechung zugestimmt hatte (die nicht gewährt wurde), und er wurde außerdem später vom Parlament ausgeschlossen.

3. Politische Amtsträger auf nationaler Ebene

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Die Rechtsstellung politischer Amtsträger wird in Artikel 60-69 der finnischen Verfassung beschrieben, außerdem durch den *Act on the Government* von 2003 sowie durch das *Law on the Government* von 2003.

Das monatliche Gehalt eines Ministers beträgt ca. € 8.100.

Politische Amtsträger können keiner zusätzlichen Vollzeitbeschäftigung nachgehen, können aber Teilzeitanstellungen haben. Sie können Vorstandsmitglieder sein, beratende Aufgaben annehmen etc. Normalerweise bedürfen sie einer Erlaubnis, um zusätzliche Positionen im öffentlichen oder privaten Sektor zu halten. Allerdings soll gemäß Artikel 63 der Verfassung ein Regierungsmitglied während seiner Amtszeit als Minister kein anderes öffentliches Amt innehaben oder irgendeiner anderen Tätigkeit nachgehen, die die Ausführung seiner Handlungen als Minister behindern könnte. Minister sind normalerweise auch Parlamentsmitglieder.

Minister üben üblicherweise keine Nebentätigkeiten aus. Bei anderen politischen Amtsträgern kommt dies vor, speziell als Vorstandsmitglieder oder Mitglieder eines Aufsichtsrats.

b) Nebeneinkünfte von politischen Amtsträgern

Politische Amtsträger haben das Recht, Nebeneinkünfte zu beziehen. Alle Gehälter im öffentlichen Sektor sind öffentlich zugänglich. Gemäß Artikel 63 der Verfassung soll ein Minister dem Parlament eine Aufstellung seiner wirtschaftlichen Aktivitäten, Shareholdings und anderer signifikanter Vermögenswerte sowie jeglicher Pflichten, denen er außerhalb seiner offiziellen Pflichten als Minister nachgeht, und aller anderen Interessen, die relevant sind, wenn seine Leistung als Regierungsmitglied bewertet werden soll, vorlegen. Familienmitglieder sind nicht zur Veröffentlichung ihrer Vermögenswerte verpflichtet.

Da diese ministerielle Aufstellung an das Parlament ein öffentliches Dokument ist, hat jeder darauf Zugriff.

c) **Unzulässige Einflussnahme**

Die Bestechung eines politischen Amtsträgers ist nach den auch für die öffentliche Verwaltung geltenden Gesetzesvorschriften strafbar, das heißt laut Kapitel 16 Artikel 13-14 des Strafgesetzbuchs kann die Bestechung und schwere Bestechung mit Geld- und/oder Freiheitsstrafen bis zu vier Jahren geahndet werden.

Fälle von Korruption im Zusammenhang mit politischen Amtsträgern sind die gleichen, die bereits in den Teilen IV.1. und 2. erwähnt wurden.

4. Politische Parteien

Politische Parteien sind private eingetragene Vereine. Dies betrifft die Zentral-, Bezirks- und Lokalorganisationen, sowie die Jugend-, Frauen-, Studenten- und andere Parteiorganisationen. Die Zentralorganisationen sind normalerweise in Übereinstimmung mit dem Parteiengesetz eingetragene Parteien. Das Parteienregister wird beim Justizministerium geführt.

Politische Parteien erhalten öffentliche Mittel. Im Jahr 2005 belief sich die Gesamtsumme dieser direkten Zuschüsse auf ca. € 12 Millionen. Gemäß dem Parteiengesetz sollen die staatlichen Unterstützungen in Relation zu der Anzahl der bei den letzten Parlamentswahlen gewonnenen Sitze verteilt werden. Die Proportion von Spenden im Vergleich zu Mitgliedsbeiträgen und staatlicher Hilfe hängt von der Ebene der Parteiorganisation ab. Normalerweise machen Spenden während der Wahlkampfzeiten einen großen Anteil aus, aber sonst nicht. Alle Arten von Spenden sind ohne Ausnahme erlaubt.

Alle eingetragenen Parteien sind gemäß dem Parteiengesetz dazu verpflichtet, Kopien ihrer Rechnungsdokumente (einschließlich Zentral-, Bezirks- und Frauenorganisationen) mitsamt Anhängen an das Justizministerium zu übermitteln sowie eine Spezifikation des Einkommens aus Wahlaktivitäten, aber auch deren Kosten. Alle diese Dokumente sind im Ministerium öffentlich. Die Buchführung muss gemäß dem *Book-keeping Act* und die Rechnungsprüfung gemäß dem *Audit Act* organisiert sein.

Mögliche Sanktion für Verletzungen dieser Vorschriften zur Finanzierung politischer Parteien ist die Sperrung staatlicher Zuschüsse.

Während des letzten Jahrzehnts sind keine relevanten Fälle von Korruption bezüglich politischer Parteien bekannt geworden.

V. Schlussbetrachtung

Im Falle Finnlands ist die Frage nach Hauptursachen für Korruption nicht relevant. In internationalen Korruptionsbewertungen hat Finnland nun schon seit einer Reihe von Jahren hohes Ansehen genossen. Im Korruptionsindex von *Transparency International* hat Finnland über mehrere Jahre die Plätze 1 oder 2 belegt. Finnen kommen in ihrem Alltag nicht mit Korruption in Berührung. Gemäß der finnischen Kriminalstatistik gab es drei Bestechungsurteile in 2004, eins in 2003, keins in 2002 und eins in 2001.

Die Hauptgründe für das Nichtvorhandensein von Korruption in Finnland sind: gleicher Zugang zu Bildung für alle, ein System des öffentlichen Dienstes, das auf Leistungsgesellschaft basiert, Offenheit in der öffentlichen Verwaltung, geringe hierarchische Strukturen, aber vor allem das Streben nach der Verteidigung einer offenen Gesellschaft. Historische Gründe und Traditionen sind ebenso wichtig. Die politische Kultur in Finnland begünstigt Korruption nicht. Die politische Situation hatte großen Einfluss darauf. Vor einhundert Jahren, als Finnland noch Teil von Russland war, griffen die nationalen politischen Führer und Staatsbeamten strikt auf die nationale Gesetzgebung zurück, von der der Zar ihnen versprochen hatte, dass sie sie behalten konnten, und weigerten sich, jeglichen imperialen Befehl anzuwenden, der ihrer Meinung nach gegen das nationale Recht verstieß.

Wenn es auch, wie bereits oben erwähnt, keine Hauptgebiete der Korruption gibt, haben sich die meisten Verdachtslagen aber auf das Bauwesen konzentriert.

Als Ergebnis des Nichtvorhandenseins von Korruption in Finnland hat es eigentlich nie ein spezielles Korruptionsgesetz oder spezifische Organe nur für die Korruptionskontrolle gegeben. Korruption wird einerseits als Kriminalität und als Teil schlechten Führungsverhaltens und/oder schlechter Politik angesehen. Die Korruptionsvorbeugung beinhaltet auch die Schaffung und Beachtung ethischer Verhaltensnormen, Steigerung der Transparenz und vorbeugende Maßnahmen.

Länderbericht Frankreich¹³²

¹³² Wir danken Herrn Dr. Yves-Marie Doublet, Abteilungsleiter der französischen Nationalversammlung, für die Beantwortung des Fragenkataloges und für die Unterstützung bei der Erstellung des Länderberichts Frankreich. Der Länderbericht wurde von Christian Schmidt verfasst.

Gliederung

Länderbericht Frankreich.....	107
I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor.....	109
II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben.....	109
III. Kontrolle und Ahndung	109
IV. Akteure.....	110
1. Öffentliche Verwaltung.....	110
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	110
b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung.....	111
c) Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung.....	112
2. Abgeordnete der nationalen Parlamente	113
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	113
b) Nebeneinkünfte von Abgeordneten der nationalen Parlamente.....	114
c) Unzulässige Einflussnahme	114
3. Politische Amtsträger auf nationaler Ebene.....	115
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	115
b) Nebeneinkünfte von politischen Amtsträgern.....	115
c) Unzulässige Einflussnahme	115
4. Politische Parteien.....	115
V. Schlussbetrachtung.....	116

I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor

Öffentliche Kriminalstatistiken werden bei der „Direction des affaires criminelles et des grâces“ und bei dem „Service central de prévention de la corruption“ im Justizministerium geführt. Sie sind mit Schwierigkeiten auffindbar und abrufbar auf der Website: <http://www.justice.gouv.fr>. Als private bzw. nichtstaatliche Organisation sammelt Transparency International, in Frankreich erreichbar unter <http://www.transparency-france.org>, Daten zu Korruption. Des Weiteren sind Informationen des Europarates auf der Website: <http://www.coe.int> erhältlich.

II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben

Artikel 433-1 des Strafgesetzbuches (Code pénal) stellt Korruption unter Strafe und enthält eine Legaldefinition des Korruptionsbegriffs. Darüber hinaus befassen sich die Artikel 435-1, 435-2, 435-3 und 435-4 Strafgesetzbuch mit Vergehen im Bereich der öffentlichen Verwaltung der EU, deren Mitgliedsstaaten, Vergehen im Ausland und in internationalen Organisationen.

Nach der Legaldefinition in Art. 433-1 Strafgesetzbuch umfasst der Korruptionstatbestand unmittelbare und mittelbare Angebote jeder Art, Versprechen, Geschenke, oder das Gewähren jedweder Vorteile, um mittels einer Person, die ein öffentliches Amt ausübt oder ein Mandat innehat, eine Entscheidung, eine Enthaltung oder einen Einfluss bei öffentlichen Behörden zu erhalten. Die französische Rechtsordnung geht bei der Verfolgung grundsätzlich vom Opportunitätsprinzip aus.¹³³

Ein Informationsfreiheitsrecht kennt die Rechtsordnung seit einem Gesetz aus dem Jahre 1978, das den Zugriff auf Akten der Verwaltung gewährleistet. Ausgeschlossen von diesem Zugang sind allerdings Informationen, die die Außenpolitik oder die Verteidigung betreffen, des Weiteren Gutachten des Staatsrates und interne Dokumente des Rechnungshofs. Dieses Gesetz wurde mehrfach novelliert. Eine Kommission (Commission d'accès aux documents administratifs) kontrolliert die Umsetzung der Regelungen.

III. Kontrolle und Ahndung

Eine spezielle Verwaltungseinrichtung der Korruptionsvorbeugung und –bekämpfung im öffentlichen Sektor ist die zentrale Stelle beim Justizministerium, die Informationen zu Bestechungen sammelt (*Service central de prévention de la corruption*). Beim Innenministerium angesiedelt führt die *Brigade centrale de lutte contre la corruption – division nationale des investigations financières de la direction centrale de la police judiciaire* im Rahmen der Korruptionsbekämpfung

¹³³ Strafgesetzbuch, Artikel 40, Abschnitt 1.

fung Untersuchungen durch. Weitere Stellen dieser Art sind obere und regionale Rechnungshöfe, Staatsanwaltschaft und Gerichte. Zudem ist der Ombudsmann (*Médiateur de la République*) zu nennen; seit Gründung dieser Institution im Jahre 1973 gab es noch keine Beschwerde im Bezug auf Bestechung von Beamten.

Parlamentarische Kontrollgremien haben sich bisher nicht mit Korruption beschäftigt. Die parlamentarische Opposition kann ihre Kontrollfunktion durch einen Misstrauensantrag ausüben. Dieser kann jedoch die Regierung nicht destabilisieren, da ihm i. d. R. die Mehrheit fehlt.

Des Weiteren hat die Opposition das Recht, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen, um bestimmte Sachverhalte aufzuklären und um die Verwaltung oder die Geschäftsführung staatlicher Unternehmen zu prüfen.¹³⁴ Nach Annahme des Antrags auf Einsetzung setzt die Nationalversammlung den Ausschuss ein. Die Einsetzung hängt letztlich von der Regierungsmehrheit ab.

Jede Fraktion hat das Recht, jeweils in den Sitzungen am Dienstag und Mittwoch mündliche Anfragen zu stellen. Die Anfragen und Antworten, die nicht mehr als fünf Minuten dauern, werden im Fernsehen übertragen. Für ihn interessante Fragen kann der Premierminister selbst beantworten. Zusätzlich ist ein Vormittag in der Woche für mündliche Anfragen zum Haushalt vorgesehen. Während der Periode 2005-2006 wurden allein 674 mündliche Fragen in den Sitzungen des Dienstag- und Mittwochnachmittags gestellt.

Die Rolle der Medien bei der Korruptionsbekämpfung ist als relativ gering einzuschätzen. Dies erscheint verständlich, wenn z. B. in Betracht gezogen wird, dass die Bauindustrie über 43 % der Aktienanteile des ersten Fernsehprogramms verfügt. Zudem ist die Auflage der nationalen Tageszeitungen relativ niedrig. Es besteht eine hohe Abhängigkeit bzw. Verflechtung vieler Journalisten mit der Sphäre der Politik.

IV. Akteure

1. Öffentliche Verwaltung

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Angehörige des öffentlichen Dienstes haben besondere Rechte und Pflichten. So ist es ihnen verboten zu streiken. Dies gilt allerdings nur für Richter, Polizisten, Fluglotsen und Gefängniswärter. Beamte müssen nicht in die Arbeitslosenversicherung einzahlen; die Beiträge für die Rentenversicherung sind niedriger als diejenigen im privaten Bereich. Die Zeit, in der Rentenabgaben eingezahlt werden müssen, ist für Beamte kürzer. Zusätzlich gibt es Familienzuschläge. Andererseits bietet die Privatwirtschaft für leitende Angestellte deutlich bessere Verdienste. Niederrangige Beschäftigte wiederum sind im öffentlichen Dienst besser

¹³⁴ Verordnung über die Funktionsweise der parlamentarischen Kammer vom 17.11.1958, Art. 6, § 1 Abs. 2.

derrangige Beschäftigte wiederum sind im öffentlichen Dienst besser gestellt als im Privatbereich. Somit erscheinen niederrangige Beschäftigte der öffentlichen Verwaltung nicht auf Nebentätigkeiten essenziell angewiesen. Dennoch sind Nebentätigkeiten in bestimmten Bereichen erlaubt. Gestattet sind wissenschaftliche, künstlerische, schriftstellerische und lehrende Tätigkeiten. Allerdings muss jeder Beamte, der aus dem Staatsdienst ausscheidet, um in der Privatwirtschaft zu arbeiten, eine Genehmigung seiner Verwaltung einholen.

Die öffentliche Verwaltung ist durch die Bereiche Gemeinden, Départements, Regionen und Staat strukturiert. Die Gemeinden verwalten sich selbst. Einige Bereiche der Verwaltung werden bereits ausgegliedert, so z.B. die Wasserversorgung und Müllentsorgung.

b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung

Der Oberrechnungshof kontrolliert die öffentliche Mittelbewirtschaftung. Dies ist gesetzlich geregelt. Er kontrolliert den Staat, die staatlichen bzw. öffentlichen Einrichtungen, die staatlichen Unternehmen und die Krankenkassen. Des Weiteren kann sich der Oberrechnungshof mit privatrechtlichen Anstalten befassen, an denen der Staat die Mehrheit des Kapitals bzw. der Stimmen hält und mit privaten Einrichtungen, die öffentliche finanzielle Hilfen oder Hilfen der Europäischen Union erhalten. Dem Oberrechnungshof wird von Gesetzes wegen nicht die Aufgabe der Korruptionsbekämpfung zugewiesen, allerdings trägt der Oberrechnungshof im Rahmen seiner allgemeinen Kontrollfunktion durch Aufdeckung zweifelhafter Mittelbewirtschaftung auch zur Korruptionsbekämpfung bei. Insofern kann der Oberrechnungshof als Instrument der Korruptionsbekämpfung wirken.

Der Oberrechnungshof erstattet dem Parlament jährlich Bericht. Die Berichte werden dem Staatspräsidenten überreicht und veröffentlicht. Zudem kann der erste Präsident des Oberrechnungshofes jederzeit den Finanzausschüssen der beiden Kammern Informationen zu seinen Ergebnissen zukommen lassen. Die parlamentarischen Ausschüsse, Finanz- und Untersuchungsausschüsse können den Oberrechnungshof auffordern, besondere Untersuchungen über die Geschäftsführung der von ihm überwachten Abteilungen oder Stelle vorzunehmen.

Ein Skandal zum öffentlichen Vergabewesen war der um die Erneuerung von Aufzügen in Pariser Sozialwohnungen. Die 1994 begonnenen Untersuchungen bewiesen jedoch nie eine unmittelbare Verantwortung von Jacques Chirac, der seinerzeit Bürgermeister von Paris war. Ein jüngeres Beispiel ist die Affäre um die Vergabe der Stadtreinigung in einem Pariser Vorort. Der Bürgermeister wurde 2006 zu einer 18-Monatigen Strafe auf Bewährung verurteilt und verlor für sechs Jahre sein passives Wahlrecht.

c) **Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung**

Politische Parteien können Einfluss auf die Stellenbesetzung im öffentlichen Dienst nehmen. Denn jede Regierung stützt sich auf zuverlässige Höhere Beamte. Sie darf 700 von ihnen gemäß Verordnung vom 24.7.1985 (Artikel 13 der Verfassung) benennen. Dies sind z.B. Direktoren der Zentralverwaltungen, Staatsräte, Haupträte im Oberrechnungshof, die Rektoren der Akademien, Direktoren der Zentralverwaltungen (Art. 13 der Verfassung) usw.

Ein Regierungswechsel hat in erster Linie unmittelbare Auswirkungen auf der Ebene der Minister, Staatssekretäre, Leiter der Ministerialbüros, Staatssekretäre und Direktoren der Zentralverwaltungen. Die unteren Ebenen sind eher nicht betroffen, hier entscheidet zumeist die Qualifikation. Beschäftigte der öffentlichen Verwaltung dürfen i.d.R. keine Nebentätigkeiten haben. Ausnahmen sind schriftstellerische, künstlerische, wissenschaftliche und lehrende Tätigkeiten.

In Frankreich gibt es keine ausdrückliche interne Revision. Die Einrichtung wurde Frankreich 2003 durch GRECO empfohlen. Jede Verwaltungsbehörde ist einer Aufsicht der Verwaltung oder dem Oberrechnungshof unterstellt. Die Revisionen werden von interministeriellen Inspektionen durchgeführt.

Folgende Regelungen unzulässiger Einflussnahme auf Beschäftigte der öffentlichen Verwaltung gibt es bzw. sind anwendbar: Art. 432-11 Strafgesetzbuch passive Bestechung, Art. 435-1 Strafgesetzbuch passive Bestechung der Beamten der Europäischen Gemeinschaften, sowie der Beamten der Mitgliedstaaten der Europäischen Union; Art. 435-2 aktive Bestechung der Beamten der Europäischen Gemeinschaften, deren Mitgliedstaaten sowie der Einrichtungen der EU. Art. 435-3 und Art 435-4 Strafgesetzbuch beziehen sich auf aktive Bestechung von Beamten außerhalb der EU und bei anderen internationalen Organisationen außer der EU. Als Sanktionen sind bis zu zehn Jahre Freiheitsstrafe und Geldstrafen bis 150.000 € vorgesehen, zudem sind Disziplinarmaßnahmen möglich. Weiterhin unter Strafe gestellt ist die Vorteilsnahme (Artikel 435-12 Strafgesetzbuch) und die Tätigkeit in einem Privatunternehmen, mit dem der ehemalige Beamte Aufträge abgeschlossen hat (Artikel 435-13 Strafgesetzbuch). Jeder Beamte, der das Beamten-tum verlassen will, um in der Privatwirtschaft zu arbeiten, muss eine Genehmigung seiner Verwaltung erhalten.

Verstöße können straf- und disziplinarrechtlich sanktioniert werden. Zwischen 1995 und 2004 gab es z.B. 48 disziplinarische Sanktionen innerhalb der Polizei in Bezug auf Bestechungsvorfälle. Zwischen 2001 und 2004 gab es 16 Fälle von Bestechung unter den Zollbeamten.

Daneben gibt es keine allgemeingültigen Verwaltungsvorschriften zur Abwehr von Korruption. Nur vereinzelt gibt es interne Richtlinien, so bei der Polizei oder in der Steuerverwaltung. Es besteht bisher keine Pflicht zur Einrichtung von internen Einrichtungen zur Bekämpfung von Korruption, jedoch sind inzwischen in einigen Behörden Ethikkommissionen vorhanden.

Insgesamt gibt es wenige Skandale innerhalb der Verwaltung. Ein ehemaliger Leiter der Délégation générale de l'armement“ (DGA), die Waffenproduktionsabteilung des Verteidigungsministers, der nachher bei Thales tätig war, wird im Dezember 2006 wegen Vorteilsannahme angeklagt. Bei der Privatisierung öffentlicher Aufgaben gab es keine nennenswerten Skandale.

2. Abgeordnete der nationalen Parlamente

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Nach Artikel 3 der Verfassung liegt die Souveränität beim Volk, die sie durch Volksentscheid und Abgeordnete ausübt. Artikel 27 besagt, dass das imperative Mandat nichtig und das Stimmrecht der Abgeordneten persönlich auszuüben ist. Es gibt keine gesetzlichen Bestimmungen der Kandidatenaufstellung. Diese regeln die einzelnen Parteisatzungen.

Die Diäten der Abgeordneten werden durch die Verordnung 58-1210 vom 13.12.1958 bestimmt. Die Abgeordneten erhalten eine Diät in Höhe der Bezüge eines Staatsrates, der sein Amt ein Jahr innehat, also 5.392,97 € monatlich zuzüglich einer Ortszulage von 3 % dieses Betrages. Ergänzt wird eine sog. Funktionszulage in Höhe von 1.378,59 €. Abgezogen werden ein Beitrag zur Pensionskasse, ein außerordentlicher Solidaritätsbeitrag, ein Beitrag zur Tilgung der Schulden der Sozialversicherung und ein Beitrag zum Einkommenssicherungsfonds. Grunddiät und Ortszulage, nicht aber die Funktionszulage, sind zu versteuern. Der Abgeordnete hat freie Fahrt in der ersten Klasse des Bahnverkehrs. Zudem wird eine bestimmte Anzahl Flüge erstattet. Personalmittel bis 6.233 € für z. B. mehrere Sekretärinnen können abgegolten werden, wenn mit dem Mandat verbundene Aufgaben geleistet werden müssen, die nicht durch die Nationalversammlung getragen werden. Zudem verfügt jeder Abgeordnete über Haushaltsmittel von 8.859 € für einen Mitarbeiterstab von 1–5 Personen. Die Abgeordneten sind besonders abgesichert durch den Sozialversicherungsfonds¹³⁵ der Nationalversammlung, einem Sondersystem sozialer Absicherung. Dieser Fonds erbringt Sachleistungen bei Krankheit und Mutterschaft und zahlt Sterbegeld und Beihilfen im Todesfall. Des Weiteren gibt es Leistungen aus einer Pensionskasse¹³⁶; die Leistungen steigen mit Anzahl der Beitragsjahre. Die Mittel der Pensionskasse bestehen aus den oben erwähnten Beiträgen der Abgeordneten.

Die Abgeordneten genießen Immunität. Sie dürfen nicht wegen Meinungsäußerungen oder Abstimmungen verfolgt werden. Ohne Genehmigung des Präsidiums darf kein Abgeordneter wegen eines Vergehens in seiner Freiheit eingeschränkt werden, außer, er wird auf frischer Tat gefasst oder ist bereits rechtskräftig verurteilt. Die jeweilige Kammer kann die Aussetzung der freiheitsbeschränkenden Maßnahmen für die Dauer der Sitzungsperiode verlangen (vgl. Art. 26 der Verfassung). Die Immunität erstreckt sich nur auf Handlungen im Zusammenhang mit dem Mandat.

¹³⁵ Eingerichtet 1948 durch die Nationalversammlung.

¹³⁶ Eingerichtet 1904.

Das parlamentarische Mandat ist mit einem Regierungsamt sowie dem Amt eines Mitglieds des Verfassungsrates und eines Mitglieds des Wirtschafts- und Sozialrates unvereinbar. Nebentätigkeiten von Abgeordneten im Privatsektor sind dagegen grundsätzlich erlaubt. Untersagt sind Kumulierung leitender Stellen in Gesellschaften und Unternehmen, die zu öffentlich-rechtlichen Körperschaften finanzielle Beziehungen unterhalten oder in der Immobilienbranche tätig sind. Nebentätigkeiten sind durchaus üblich, z. B. als Aufsichtsrat, Anwalt, Berater. Ein Anwalt darf jedoch z. B. nicht die o.g. Gesellschaften beraten oder gegen den Staat z.B. in einem Strafprozess vertreten. Karenzzeiten nach dem Mandat gibt es allerdings keine.

b) Nebeneinkünfte von Abgeordneten der nationalen Parlamente

Hinsichtlich des von den Abgeordneten aus ihren Tätigkeiten erzielten Einkommens besteht keine Veröffentlichungspflicht. Lediglich zu Beginn und bei Beendigung des Mandats sind Vermögen und wirtschaftliche Beteiligungen gegenüber der Kommission zur finanziellen Transparenz des politischen Lebens (Gesetz n° 88-227 vom 11. März 1988) offen zu legen. Diese Erklärungen werden nicht veröffentlicht. Weitere Familienmitglieder sind von der Erklärung ausgenommen. Die Kommission ist zusammengesetzt aus dem Vizepräsidenten des Staatsrates, dem Ersten Präsidenten des Kassationsgerichtshofes und dem Ersten Präsidenten des Oberrechnungshofes. Stellt die Kommission eine unnormale Entwicklung des Vermögens des Abgeordneten fest, kann sie den Strafrichter anrufen. Da ein „unerklärlicher Vermögenszuwachs“ für sich betrachtet jedoch kein Straftatbestand ist, kann es zu keiner strafrechtlichen Verurteilung kommen.

Ein gegen Jacques Chirac angestregtes Verfahren wegen hoher Barzahlungen seitens der Stadt Paris an ihn zu Zeiten seiner dortigen Bürgermeisterstätigkeit wurde nach einem endgültigen Urteil des Kassationsgerichtshofes am 22. September 2005 eingestellt.

c) Unzulässige Einflussnahme

Abgeordnetenbestechung ist nicht gesondert durch Normen geregelt, da sie durch allgemeine Bestimmungen zu Bestechung usw. (s.o.) umfasst wird. Die Sanktionsmaßnahmen finden sich ebenfalls dort. Neben der Möglichkeit zur Verhängung von Freiheits- oder Geldstrafen kann eine Verurteilung zusätzlich noch den Verlust des politischen Mandats zur Folge haben. Wenn ein Abgeordneter zum Verlust der Bürgerechte auf 5 Jahre verurteilt ist, bedeutet es automatisch, dass er 10 Jahre lang kein öffentliches Amt mehr bekleiden darf (Art. L 7 und L.O. 130 des Wahlgesetzbuches). Bisher ist kein Fall der unzulässigen Einflussnahme auf Abgeordnete bekannt. Es gibt keine nennenswerten Skandale, da Abgeordnete viel weniger dem Korruptionsrisiko ausgesetzt sind als Bürgermeister oder die Präsidenten der Departements.

3. Politische Amtsträger auf nationaler Ebene

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

In Art. 23 der Verfassung ist festgelegt: Das Amt eines Regierungsmitglieds ist unvereinbar mit der Ausübung eines parlamentarischen Mandats, einer Tätigkeit in Berufsverbänden auf nationaler Ebene, eines öffentlichen Amtes sowie jeder weiteren beruflichen Tätigkeit.

Die Regierungsmitglieder erhalten das Doppelte des Durchschnitts, der sich aus dem niedrigsten (3.962,99 €) und dem höchsten Gehalt (6.751,94 €) der Besoldungsgruppe errechnet, ergänzt um Orts- und Funktionszulage (3% bzw. 25% des Gehalts). Gehalt und Zulagen des Premierministers sind nochmals um 50% erhöht. Die soziale Absicherung erfolgt in gleicher Weise wie die der Bediensteten des öffentlichen Sektors (siehe dort).

b) Nebeneinkünfte von politischen Amtsträgern

Da Nebenbeschäftigungen grundsätzlich nicht erlaubt sind, gibt es keine konkreten Regelungen zu Nebeneinkünften. Karenzzeiten für die Aufnahme von anderen Beschäftigungen nach Beendigung der Amtszeit existieren nicht. Wie die Abgeordneten müssen politische Amtsträger zu Beginn und Ende ihrer Amtszeit eine Vermögenserklärung einschließlich wirtschaftlicher Beteiligungen bei der Kommission für finanzielle Transparenz abgeben. In zwei Fällen hat die Kommission den Strafrichter wegen zweifelhafter Vermögensklärungen angerufen, aber der Strafrichter hat sich für unzuständig erklärt.

c) Unzulässige Einflussnahme

Regelungen und Sanktionen zu unzulässiger Einflussnahme entsprechen denen für Angehörige des öffentlichen Dienstes aus dem allgemeinen Strafrecht (s.o.). Ebenso gibt es keine für diesen Bereich speziellen korruptionsrelevanten Regelungen betreffend z.B. Reisen auf Firmenkosten, Begrenzungen von Geschenken usw.

Als Skandal in diesem Bereich ist folgender zu nennen: Alain Juppé, Bürgermeister von Bordeaux und Vorsitzender der bürgerlichen Partei (UMP) wurde schuldig gesprochen, sieben fiktive Angestellte der neo-gaullistischen Partei über die Lohnliste der Stadt Paris finanziert zu haben. Er wurde zu 18 Monaten Gefängnis auf Bewährung und einem zehn Jahre währenden Verlust des passiven Wahlrechts verurteilt; dieser Verlust wurde jedoch 2004 in zweiter Instanz auf ein Jahr reduziert.

4. Politische Parteien

Parteien können sich als rechtsfähige und als nichtrechtsfähige Vereine organisieren. Es gibt kein Parteiengesetz sondern nur ein Gesetz zu deren Finanzierung. Die Parteien in Frankreich erhalten

jährlich staatliche direkte Zuwendungen. Diese bestehen aus zwei Komponenten; sie sind einerseits abhängig vom Wahlergebnis (gesamt 33 Mio. €), andererseits abhängig von der Anzahl der Parlamentssitze (gesamt 40 Mio. €). Verboten sind Spenden juristischer Personen, Spenden öffentlich-rechtlicher Körperschaften, Bargeldspenden über 150 € und Spenden vom Ausland. Spenden natürlicher Personen sind nur bis zu einer Höhe von 7.500 € erlaubt. Zum Zwecke der Mitteleinwerbung gründen die Parteien Finanzierungsvereine oder beauftragen einen Finanzierungsbevollmächtigten.

Die Rechenschaftsberichte der Parteien über all ihre Konten werden von zwei Wirtschaftsprüfern aus zwei unterschiedlichen Kanzleien geprüft. Sie prüfen nicht die Zweckmäßigkeit der Ausgaben. Regelwidrigkeiten müssen sie der Geschäftsführung der Partei, der nationalen Kommission der Wahlkampfkonten und der politischen Finanzierung sowie der Staatsanwaltschaft melden. Die Rechenschaftsberichte müssen vor dem 30. Juni des Jahrgangs eingebracht werden. Der Rechenschaftsbericht wird von der Kommission, der er vorgelegt wurde, im französischen Gesetzesblatt zusammengefasst veröffentlicht. Die Konten bestehen aus Konten der Partei selbst, der Finanzierungsvereine oder der Finanzierungsbevollmächtigten sowie übrige Konten aus ihrer Tätigkeit in Wirtschaft, Presse, Bildung und Verlag.

Bei Verstößen sind folgende Sanktionen vorgesehen: Wenn die Partei nicht den Rechenschaftspflichten nachgekommen ist oder Spenden erhält, die nicht über die Finanzierungsvereine oder –bevollmächtigten gegangen sind, verliert die Partei die staatliche Finanzierung für das jeweils folgende Jahr. Das Gewicht der Sanktion relativiert sich, wenn in Betracht gezogen wird, dass 70 % der Parteien keine öffentlichen Zuschüsse erhalten.

Daneben ist die Annahme von gesetzwidrigen Spenden, Barspenden über 150 € und Spenden aus dem Ausland strafbar. Juristische Personen, die gesetzwidrig gespendet haben, sind von der Vergabe öffentlicher Aufträge ausgeschlossen. Einem Finanzierungsverein, der die gesetzlichen Regelungen missachtet, kann seine Genehmigung durch die Kommission widerrufen werden. Zum Bereich der Parteien gibt es keine nennenswerten Skandale.

V. Schlussbetrachtung

Die Hauptursachen für Korruption in Frankreich liegen in den guten Möglichkeiten durch öffentliche Aufgaben zu profitieren, zudem liegt sie in der fehlenden Gegenmacht auf lokaler Ebene, der Schwierigkeit, Bestechungen zu beweisen sowie in der Internationalisierung der Korruption - dank der Offshore-Finanzplätze. Die Hauptgebiete liegen bei Waffenausfuhren und im Bausektor. Die letzten gesetzlichen Änderungen sind auf die OECD-Konvention 2000 zurückzuführen.

Die Verjährung bei Korruptionsdelikten ist zu kurz. Zudem ist Korruption schwer zu beweisen, wofür der Elf-Skandal ein gutes Beispiel ist. Statt des Nachweises politischer Korruption war es

leichter, dort den Missbrauch öffentlichen Eigentums, Kreditbetrug und Dokumentenfälschung zu beweisen.

Ein vielversprechender Schritt ist, dass in acht Regionen wirtschafts- und finanzielle Einrichtungen bei den Berufungsgerichten, die sich mit verschiedenen Formen der finanziellen Kriminalität befassen, eingerichtet wurden. Sie bestehen aus Fachrichtern, die von Zollbeamten und Steuerbeamten unterstützt werden.

Länderbericht Griechenland¹³⁷

¹³⁷ Der Länderbericht Griechenland wurde vom CECL verfasst.

Gliederung

Länderbericht Griechenland.....	119
I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor.....	121
1. Statistische Erhebungen öffentlicher Stellen zu Fragen der Korruption.....	121
2. Statistische Erhebungen privater Stellen zu Fragen der Korruption.....	121
II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben.....	122
III. Kontrolle und Ahndung	125
IV. Akteure.....	128
1. Öffentliche Verwaltung.....	128
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	128
b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung.....	130
c) Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung.....	132
d) Privatisierung	134
2. Abgeordnete des nationalen Parlaments	134
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	134
b) Nebeneinkünfte von Abgeordneten des nationalen Parlaments.....	136
c) Unzulässige Einflussnahme	137
3. Politische Amtsträger auf nationaler Ebene.....	137
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	137
b) Nebeneinkünfte von politischen Amtsträgern.....	137
c) Unzulässige Einflussnahme	137
4. Politische Parteien.....	138
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	138
b) Parteienfinanzierung	138
c) Rechenschaftslegung.....	139
V. Schlussbetrachtung.....	140

I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor

Daten über Korruption im öffentlichen Sektor werden mehr oder weniger regelmäßig durch eine Reihe öffentlicher und privater Institute gesammelt.

1. Statistische Erhebungen öffentlicher Stellen zu Fragen der Korruption

Bezüglich der öffentlichen Institutionen wäre die erste, die genannt werden sollte, der Ombudsmann.¹³⁸ Der griechische Ombudsmann sammelt Daten, die auf den an ihn gerichteten Berichten und bearbeiteten Fällen basieren. Die Zuständigkeit des Ombudsmanns ist auf die Einreichung eines jährlichen Berichts an das Parlament und eines Berichts über spezifische Fälle an den zuständigen Minister und Amtsträger beschränkt. Beinhalten diese Daten strafrechtlich oder disziplinarrechtlich relevante Fakten, übermitteln die Dienste des Ombudsmanns den Bericht an die zuständige Behörde, da sie rechtlich dazu verpflichtet sind, die entsprechenden Behörden zu informieren. Ebenso müssen sie bei Kenntnis über einen Korruptionsvorfall die Justizbehörden (Büro des Staatsanwalts) informieren. Obwohl es weder eine allgemeine Datensammlung über Fälle von Korruption noch jegliche Art von Einschätzung des generellen Korruptionsstandes im Land gibt, können die durch den Ombudsmann ausgearbeiteten Berichte als wichtige Informationsquelle angesehen werden.

Eine andere Quelle für Daten zu Korruption ist das Büro des *General Inspector of Public Administration (G.I.P.A.)*.¹³⁹ Der Auftrag des Generalinspektors umfasst einerseits Kontrollen der ordnungsgemäßen Ausführung der Pflichten von Amtsträgern und Organen – auch mit Blick auf Korruptionsfälle – und andererseits die Koordinierung der und oberste Dienstaufsicht über die *Inspectors–Controllers’ Body for Public Administration (I.C.B.P.A.)*¹⁴⁰ sowie andere Kontrollinstitutionen (speziell für andere Ministerien oder Bereiche der öffentlichen Verwaltung). Diese Kontrollorgane sind in der Hierarchie der G.I.P.A. unterstellt und ebenfalls mit dem Auftrag betraut, die rechtmäßige und ordentliche Funktion des öffentlichen Sektors zu kontrollieren.

2. Statistische Erhebungen privater Stellen zu Fragen der Korruption

Die private Hauptorganisation, die sich mit der Sammlung von Daten zu Korruption beschäftigt, ist die griechische Abteilung von *Transparency International*.¹⁴¹ Das Ziel von *Transparency International Greece*, wie auf der Website der Organisation angegeben, ist „die Bekämpfung der Korruption und der Teilnahmslosigkeit, die sie ermöglicht“.

138 www.synigoros.gr.

139 www.gedd.gr.

140 www.seedd.gr.

141 www.transparency.gr.

II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben

In der griechischen Gesetzgebung gibt es kein Instrument, welches speziell auf eine „allumfassende“ Auseinandersetzung mit dem Thema Korruption ausgerichtet wäre. Nichtsdestotrotz gibt es eine Reihe von (während der letzten zehn Jahre verabschiedeten und/oder ergänzten) Gesetzen, die versuchen, sich mit dieser Problemstellung auf indirekte Art und Weise zu befassen. Anzumerken ist, dass das Gesetz Nr. 2957/2001 als der erste offizielle griechische Rechtstext angesehen wird, der eine Definition von Korruption enthält. Tatsächlich ist dieses Gesetz die Ratifikation der *Civil Convention on Corruption of the Council of Europe*¹⁴² OJ/C of 15.8.1997 N 251/1. Sie zielt auf Integration und damit auf Harmonisierung der griechischen Rechtsordnung mit der genannten Konvention. Dieser Rechtstext definiert „Korruption“ als *„das Fordern, Anbieten, Ausgeben oder Akzeptieren, direkt oder indirekt, einer Bestechung oder jeglichen anderen unzulässigen Vorteils oder der Aussicht darauf, die die ordentliche Ausführung einer jeglichen Pflicht oder eines Verhaltens verfälscht, welche/s vom Empfänger dieser Bestechung, des Vorteils oder der Aussicht darauf, erwartet wird.“* Darüber hinaus, setzt das Gesetz Nr. 2957/2001 das Recht auf Wiedergutmachung für jene, die durch eine Korruptionshandlung Schaden genommen haben, fest. Zusätzlich unterscheidet das Strafgesetzbuch zwischen aktiver und passiver Bestechung von Beamten, Richtern und Mitgliedern von Regionalräten (Artikel 159, 235, 236, und 237) und stellt beides unter Strafe. Außerdem sind verwandte Vorschriften in den Artikeln 2 des Gesetzes 2802/2000, 12 des Gesetzes 5227/1931, 2 und 3 des Gesetzes 2803/2000, 2 und 3 des Gesetzes 2656/200 und abschließend in den Artikeln 11 und 12 des Gesetzes 2429/1996 enthalten.

Auch können die Gesetze, die den Ombudsmann, den Generalinspektor der öffentlichen Verwaltung (G.I.P.A), die *Inspectors–Controllers’ Body for Public Administration* (I.C.B.P.A.) und die anderen Kontrollinstitutionen einführen, in diesem Zusammenhang als Antikorruptionsgesetze (neben anderen Problemstellungen, mit denen sie sich ebenso beschäftigen, wie zum Beispiel der Optimierung des Betriebs der öffentlichen Verwaltung) eingestuft werden.

Im Einzelnen:

Seit 2005 gibt es eine intensive Debatte über das Gesetz 3310/2005, welches die Maßnahmen zur Sicherstellung der Transparenz und Vorhinderung von Verletzungen des Verfahrens zum Abschluss öffentlicher Verträge regelt, ebenso wie seine Ergänzung durch das Gesetz 3414/2005.

Im Anschluss an die Revision der Verfassung im Jahr 2001 wurde ein neues Gesetz eingeführt, das auf die Bekämpfung von Korruption abzielte. Das Gesetz 3310/2005 implementierte Artikel 14(9) der griechischen Verfassung und schloss Unternehmen, die mit Massenmedienunternehmen in Griechenland verbunden sind, von der Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungsverfahren

142 Strasbourg 4/11/1999; European Treaty Series n°174.

ren aus. Die Begründung für die Verabschiedung dieses Gesetzes war die Korruptionsbekämpfung. Dieses Gesetz rief nicht nur starke Reaktionen in der griechischen Öffentlichkeit und in den Medien hervor, sondern auch die europäische Kommission reagierte auf diese Gesetzgebung, die bestimmte Firmen von öffentlichen Verträgen ausschließt. Die Kommission befand, dass dieses Gesetz dem gemeinschaftlichen Sekundärrecht widersprach, speziell den Richtlinien für das öffentliche Vergabewesen, da es Ausschlusskriterien festlegte, die in den Richtlinien nicht vorgegeben waren und die die Vorschriften zur Gleichbehandlung nicht ausreichend berücksichtigten. Die Kommission beanstandete insbesondere die Artikel 3 und 4 des Gesetzes Nr. 3310/2005, die die Ausschlusskriterien enthielten.

Infolgedessen ergänzte Griechenland das Gesetz Nr. 3310/2005 durch das Gesetz Nr. 3414/2005. Das Gesetz sieht vor, dass die beiden miteinander in Beziehung stehenden Teilnehmer und andere so genannte beteiligte Personen, die auf dem Medienmarkt agieren, systematisch eine Reihe von Auszügen aus dem Strafregister sowie andere Zertifikate und Erklärungen bei dem *Greek National Council for Radio and Television* einreichen müssen. Kommen sie dieser Pflicht nicht nach, werden sie disqualifiziert. Durch die Erfüllung dieser verfahrensrechtlichen Erfordernisse erhält der Teilnehmer automatisch das *transparency certificate*. Die Kommission sieht allerdings auch hier einen Widerspruch zum Europäischen Recht, weil das *transparency certificate* denjenigen erteilt werden sollte, die nicht höchstrichterlich, also durch ein endgültiges rechtskräftiges Urteil, wegen Bestechung verurteilt wurden; demnach sollte einzige Bedingung für Erteilung des Zertifikats der entsprechende Auszug aus dem Strafregister sein.

Die Kommission befand deshalb, dass die festgelegten Gründe für den Ausschluss vom öffentlichen Vergabewesen in Griechenland unvereinbar mit den Richtlinien der Gemeinschaft waren (Artikel 51 der Richtlinie 2004/17 und Artikel 44 der Richtlinie 2004/18). Zusätzlich erklärte die Gemeinschaft, dass hierdurch die Ausübung von Grundfreiheiten behindert werde; daher stünden die Regelungen im Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht – sowohl zu den Richtlinien als auch zum EU-Vertrag –, welches das öffentliche Vergabewesen konkretisiert, wie in einer Pressemitteilung der Kommission ausgeführt.¹⁴³

Nach einem Mahnschreiben der Kommission vom 18. Oktober 2006 und der daraus resultierenden mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 15.12.2006, verkündete das griechische Parlament am 31.01.2007 die Revision der umstrittenen Abschnitte des Artikels 14(9) der Verfassung für die nächste Legislaturperiode. Dies genügte der Europäischen Kommission immer noch nicht. Daher entschied sie, vor dem Europäischen Gerichtshof rechtlich gegen Griechenland vorzugehen und die Vereinbarkeit der *Joint Ministerial Decision* Nr. 24014/2005 über die Anwendung des Gesetzes Nr. 3310/2005, wie durch Gesetz Nr. 3414/2005 ergänzt, prüfen zu lassen.

143 Quelle verfügbar unter: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/353&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, 24.08.2007.

Ein weiteres korruptionsrelevantes Gesetz ist das Gesetz Nr. 2477/1997 über den Ombudsmann. Die Funktion und interne Organisation dieser Institution wird durch den Präsidialerlass 273/1999 geregelt. Durch das gleiche Gesetz (2477/1997) wurde der *Inspectors–Controllers Body for Public Administration* (I.C.B.P.A.) eingeführt.

Durch die Gesetze 3074/2002 und 3094/2003 werden die Position des Generalinspektors der öffentlichen Verwaltung in der Hierarchie des öffentlichen Sektors und seine Funktion definiert; außerdem enthalten sie andere Regelungen bezüglich anderer bereits genannter Kontrollorgane und des Ombudsmanns.

Das Gesetz 3320/2005 enthält Regelungen zu Angestellten im öffentlichen Dienst und anderen Organen des weiter gefassten öffentlichen Sektors.

In diesem Zusammenhang ist weiterhin das Gesetz 3213/2003 zu nennen. Es setzt die Verpflichtung der politischen Parteien, der Politiker, der Angestellten des öffentlichen Dienstes, der Massenmedieneigner und anderer Personengruppen fest, Informationen über ihr Einkommen zu veröffentlichen.

Die Gesetze 2331/1995, 2479/1997 und 2655/1998 sehen Sanktionen für Geldwäsche und, allgemein, für jegliche Art der Legalisierung unzulässiger Profite vor. Diese Gesetze betreffen nicht speziell den öffentlichen Sektor, sondern können auch auf Angestellte im öffentlichen Dienst und das politische System angewendet werden.

Der Präsidialerlass 218/1996, der durch den Präsidialerlass 152/1997 ergänzt und vervollständigt wurde, führt ein spezielles Untersuchungsorgan des griechischen Wirtschaftsministeriums ein (SDOE in Griechisch), welches mit der Untersuchung und Verfolgung jeglicher Verbrechen wirtschaftlicher Natur beauftragt ist. Dieses Organ ist jedoch nicht für den öffentlichen Sektor zuständig; im Zusammenhang mit dem vorliegenden Thema untersucht die SDOE jede Art von Verletzung der finanziellen Interessen des griechischen Staats oder der Europäischen Union.

Das Gesetz 2343/1995 regelt die Möglichkeit der Einrichtung wirtschaftlicher Kommissionen innerhalb des Finanzministeriums, die aufgrund von sachdienlichen Informationen und Anzeigen tätig werden und befugt sind, vorläufige Untersuchungen zu allen illegalen Handlungen durch Beamte anzuordnen.

Das Beamtengesetz, Gesetz 2683/1999, beinhaltet in seinem Kapitel über Disziplinarverstöße und ihre Bestrafung die Vorschriften zu Bestechung und anderem ungebührlichen Verhalten durch Beamte. Darüber hinaus beinhaltet dieser Rechtstext die regelmäßige Kontrolle (fast alle zwei Jahre) der Finanzsituation von Beamten (Artikel 28). Zusätzlich kennzeichnet Artikel 107 jede Korruptionshandlung als Disziplinarverstoß. Daneben bestätigt das neue unlängst entstandene Beamtengesetz von 2007 (Gesetz 3528/2007) die oben genannten Vorschriften.

Bezüglich des Problems der Verfolgung von Korruptionfällen ist die öffentliche Behörde – wie bei allen anderen Strafverstößen auch – zur Verfolgung verpflichtet, wenn die Beweislage als erheblich angesehen wird. Angestellte im öffentlichen Dienst sind außerdem rechtlich dazu verpflichtet, ihre Aufsichtsbehörden sowie die juristischen Behörden (Büro des Staatsanwalts) zu informieren, sollten sie Kenntnis über einen Fall von Korruption haben.

Im privaten Bereich stellen die Artikel 11 und 12 des Gesetzes 5227/1931 Bestechung unter Strafe. Im gleichen Zusammenhang sehen die Gesetze 2190/1920 (Artikel 59) und 3190/1955 (Artikel 60 Paragraphen 9 und 10) die Bestrafung sowohl der aktiven als auch der passiven Bestechung im Zusammenhang mit den Wahlverfahren in der Generalversammlung einer AG und einer LTD vor.

Zusätzlich dazu müssen, nach dem gemeinsamen Standpunkt der Europäischen Union vom 22/12/1998 gegen Bestechung im privaten Bereich, alle Mitgliedsstaaten angemessene Maßnahmen gegen beide Arten der Bestechung (aktiv und passiv) treffen. Leider hat Griechenland diese Verpflichtungen noch nicht erfüllt; auch wurden bisher weder die *Penal Convention of the Council of Europe* über Korruption¹⁴⁴, oder die *United Nations Convention on Corruption* vom 31. Oktober 2003 ratifiziert.

III. Kontrolle und Ahndung

Die Verwaltungsorgane, denen die Verhinderung bzw. Bekämpfung von Korruption im öffentlichen Sektor obliegt, sind die bereits oben erwähnten, namentlich:

- der Generalinspektor der öffentlichen Verwaltung;
- die *Inspectors–Controllers’ Body for Public Administration* (I.C.B.P.A.);
- andere Kontrollinstitutionen (speziell für andere Ministerien oder Bereiche der öffentlichen Verwaltung);
- der Ombudsmann.

Neben den vorgenannten Kontrollorganen gibt es auch parlamentarische Mechanismen zur Kontrolle vermuteter Korruptionshandlungen.

In erster Linie ist hier das *Special Permanent Committee on Institutions and Transparency*¹⁴⁵ zu nennen, welches durch eine Parlamentsentscheidung auf einen Vorschlag der Regierung bzw. der Präsidenten der parlamentarischen Gruppen hin gegründet wurde. Dieses Komitee hat die Pflicht, die Rechtmäßigkeit der Handlungen von Parlaments- und Regierungsmitgliedern zu kontrollieren. Jedes Parlamentsmitglied kann, in Übereinstimmung mit den Verfahren, die in den nächsten Abschnitten beschrieben werden, eine Problemstellung vor dieses Komitee bringen.

144 Die *Penal Convention* ist seit dem 1. Juli 2002 in Kraft.

145 Die Bezeichnung des Komitees ist wie auf der Webseite des Griechischen Parlaments übersetzt angegeben.

Eine andere spezielle Form der parlamentarischen Überwachung, die diesem Komitee obliegt, ist die Kontrolle über unabhängige Behörden.¹⁴⁶ Jährlich im Oktober reicht jede unabhängige Behörde (hier von Interesse: der Ombudsmann) einen Bericht über die Tätigkeit beim Präsidenten des Parlaments ein. Ein spezielles *Permanent Committee on Institutions and Transparency* untersucht den Bericht, veröffentlicht seine Ergebnisse und genehmigt ihn dadurch.¹⁴⁷

Darüber hinaus gibt es weitere Mittel der parlamentarischen Korruptionskontrolle:

- **Fragen und aktuelle Fragen:**
Parlamentarier haben das Recht, zu jeder öffentlichen Angelegenheit, auch der informellen, schriftliche Fragen an die Minister zu richten. Von den Ministern wird dann verlangt, dass sie innerhalb von fünfundzwanzig Tagen antworten.¹⁴⁸ Zu aktuellen Problemstellungen kann jeder Parlamentarier eine Anfrage an den Premierminister oder die Minister stellen, die dann mündlich beantwortet wird. Aktuelle Fragen werden sowohl in drei Sitzungen in der Woche durch die Plenarversammlung debattiert als auch während der Verhandlungspause.¹⁴⁹
- **Interpellationen und aktuelle Interpellationen:**
Interpellationen zielen auf die Kontrolle der Handlungen und Unterlassungen der Regierung. Parlamentarier, die Fragen eingereicht haben, können sie in Interpellationen ändern, wenn sie die Antwort des Ministers als nicht ausreichend erachten. Die Interpellationen werden in der Plenarversammlung diskutiert. Gibt es mehrere Interpellationen zur gleichen Problemstellung, so kann das Parlament entscheiden, dass diese gemeinsam oder sogar generalisiert diskutiert werden. Für Angelegenheiten, die aktuelle Problemstellungen betreffen, hat jeder Parlamentarier das Recht, eine aktuelle Interpellation einzureichen. Die aktuellen Interpellationen werden sowohl jeden Montag in der Plenarversammlung als auch in einigen Sitzungen während der Verhandlungspause debattiert. Als allgemeine Regel sind die durch die Geschäftsordnung vorgegebenen Verfahren auch auf aktuelle Interpellationen anzuwenden.¹⁵⁰
- **Anträge auf Einreichung von Dokumenten:**
Parlamentarier haben in öffentlichen Angelegenheiten das Recht, Minister schriftlich um die Übersendung von Dokumenten zu ersuchen. Der Minister muss die angeforderten Dokumente innerhalb eines Monats übersenden. Dokumente betreffend die diplomatische, militärische oder nationale Sicherheit dürfen nicht übersendet werden.¹⁵¹
- **Einrichtung von Untersuchungsausschüssen:**
Für die Bewertung einer Problemstellung werden Untersuchungsausschüsse eingerichtet. Die Einrichtung erfolgt auf Antrag eines Fünftels der Gesamtanzahl der Parlamentarier (60 Parlamentarier) durch Abstimmung in der Plenarversammlung. Es bedarf der absoluten

146 Art. 101A Verfassung.

147 Obwohl das neue Komitee das Recht hat, die Berichte abzulehnen, gab es bisher noch keinen solchen Fall.

148 Art. 126 bis 128 der Geschäftsordnung des Parlaments.

149 Art. 129 bis 132 der Geschäftsordnung des Parlaments.

150 Art. 134 bis 137 der Geschäftsordnung des Parlaments.

151 Art. 133 der Geschäftsordnung des Parlaments

Mehrheit der anwesenden Parlamentarier, wobei mindestens zwei Fünftel der Gesamtzahl der Parlamentarier anwesend sein müssen (120). Untersuchungsausschüsse verfügen über alle Kompetenzen jeglicher anderer Untersuchungsbehörden sowie des Staatsanwalts.

- **Parlamentarische Ad hoc-Komitees für die Durchführung von Vorprüfungen:**
Für den Ausschluss eines Mitgliedes der Regierung oder eines Staatssekretärs ist ein Misstrauensantrag und ein Urteil des Parlaments nötig. Der Antrag wird von mindestens dreißig Parlamentariern eingereicht und gibt, laut Gesetz über die Verantwortlichkeiten eines Ministers, einen Überblick über die strafbaren Handlungen oder Unterlassungen. Der Antrag wird auf die Tagesordnung der Plenarversammlung gesetzt, wobei die Debatte nur über die Entscheidung zur Einrichtung eines parlamentarischen *ad-hoc*-Komitees zur Durchführung einer Voruntersuchung geführt wird. Dies kann nur mit absoluter Mehrheit der Gesamtanzahl der Parlamentarier (151 Parlamentarier) beschlossen werden. Einmal eingerichtet, hat dieses Komitee bei der Durchführung der Voruntersuchung alle Kompetenzen eines Staatsanwalts.

Die Medien spielen tatsächlich eine sehr aktive Rolle bei der Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten (Skandalen) und dem darauf folgenden Anstieg der öffentlichen Wahrnehmung. Speziell in einem Land wie Griechenland, in dem Problemstellungen wie Klientelismus, Korruption etc., im öffentlichen Interesse und der öffentlichen Diskussion fast immer im Vordergrund stehen, sind die Medien besonders aufmerksam, wenn es um jegliche Information geht, die sich als Skandal darstellen könnte (oder aber einer ist). Gleichermaßen reagiert die öffentliche Meinung immer sehr sensibel auf solche Fälle und ist immer bereit, auch noch bis zu Wochen nach der Aufdeckung, eine öffentliche Debatte aufrecht zu erhalten.¹⁵² Nichtsdestotrotz gibt es nur in den seltensten Fällen „nachhaltige“ Ergebnisse, da das ganze Problem in den meisten Fällen im Zuge politischer Schlachten und öffentlicher Diskurse untergeht.¹⁵³

Der akademische Bereich nimmt an der öffentlichen Debatte über Korruptionsprobleme teil, insbesondere wenn sie um rechtliche Maßnahmen geführt wird. Er hat jedoch keinerlei politische Macht (oder den Willen), eine aktivere Rolle zu spielen. Die gesellschaftliche Präsenz der NGOs ist, trotz ihrer Anstrengungen, aktive Teilnehmende an der Debatte und den Aktionen gegen Korruption zu sein, niedriger.

152 Für einen detaillierteren Kommentar über die allgemeine Öffentlichkeit, ihre Meinung und Position zu Korruption siehe auch Teil E Schlussbetrachtung.

153 Es gibt viele Fälle, die sogar vor die Justiz gebracht werden oder soweit kommen, von offiziellen Komitees untersucht werden; die Ergebnisse – Bestrafung, rechtliche Ergänzungen etc. – bleiben jedoch hinter den durch den vorangegangenen Diskurs geschaffenen Erwartungen zurück.

IV. Akteure

1. Öffentliche Verwaltung

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Der Status und die Organisation der öffentlichen Verwaltung werden durch verschiedene Rechtstexte geregelt. Der generelle Rahmen ist in der griechischen Verfassung enthalten.¹⁵⁴ Ein weiterer wichtiger Rechtstext ist der *Public Servants' Code*¹⁵⁵, in dem die detaillierte Struktur und Funktion der öffentlichen Verwaltung beschrieben wird.

Nach den Vorschriften der griechischen Verfassung gelten Angestellte im öffentlichen Dienst als „...*die Ausführenden des Staatswillens und sie sollen dem Volk dienen, der Verfassung Treue schulden und dem Vaterland Hingabe*“.¹⁵⁶ Angestellte im öffentlichen Dienst haben die gleichen Rechte, wie jeder andere Bürger¹⁵⁷, einschließlich des Streikrechts, welches, wie auch in jeder anderen liberalen Europäischen Verfassung, in der Verfassung und dem *Public Servants' Code* gewährleistet ist. Nichtsdestotrotz erlaubt die Verfassung auch, dass das Streikrecht der Angestellten im öffentlichen Dienst und der Angestellten lokaler Regierungsbehörden und anderer juristischer Personen des öffentlichen Rechts, deren Betrieb für die Erfüllung der Grundbedürfnisse der Gesellschaft als solcher unerlässlich ist, durch das Gesetz beschränkt wird. Diese Beschränkungen dürfen allerdings nicht bis hin zum Verbot des Streikrechts oder zur Behinderung dessen rechtmäßiger Ausübung reichen.¹⁵⁸

Zusätzlich sind Angestellte im öffentlichen Dienst dazu verpflichtet, den Anweisungen ihrer Vorgesetzten Folge zu leisten, im Verlauf der Erfüllung ihrer Pflichten Stillschweigen über alle vertraulichen Themen zu bewahren und die Zivil- und Menschenrechte der Menschen, denen sie dienen, als Teil ihrer Arbeit zu respektieren.¹⁵⁹

154 Abschnitt VI: Verwaltung (Art. 101–104).

155 Gesetz 2683/1999.

156 Kapitel Zwei: Status von Verwaltungsbeamten, Art. 103 Abs. 1 Verfassung. Im Gegenteil sind Streiks jeglicher Art im Falle von juristischen Funktionären und jenen, die im Sicherheitsbereich dienen, verboten. Hier könnte ebenso noch angemerkt werden, dass die Vorschriften dieses Artikels auch auf Angestellte des Parlaments Anwendung finden (Einzelheiten siehe unten, IV.2. Mitglieder des nationalen Parlaments).

157 Art. 45–46 des *Public Servants' Code*, mit spezieller Erwähnung zum Recht auf Kritik der Handlungen der Verwaltung und des Verbots jeglicher Maßnahmen gegen ihn/sie wegen solcher Kritik.

158 Art. 23 Abs. 2 Verfassung.

159 Art. 25–27 des *Public Servants' Code*. Es könnte auch von Interesse sein, auf zwei Details des Art. 25 des oben genannten Codes hinzuweisen. Erstens, dass, sollte ein Angestellter im öffentlichen Dienst einen Auftrag erhalten, der offensichtlich illegal und/oder verfassungswidrig ist, hat er das Recht, den Gehorsam zu verweigern und die Verpflichtung, diese Tatsache der Person zu melden, die höher gestellt ist, als derjenige, der diesen Auftrag vergeben hat. Zweitens, sollte der Angestellte im öffentlichen Dienst mit einem Auftrag nicht einverstanden sein, hat er immer noch die Verpflichtung, einzuwilligen, aber ebenso das Recht, schriftlich einen Bericht über die Gründe für sein fehlendes Einverständnis zu melden.

Die Angestellten im öffentlichen Sektor genießen folgende spezielle Privilegien: Faktisch finden die verschiedenen Vergünstigungen (wie Beurlaubungen, Arbeitszeiten, Überstundenvergütungen etc.), die prinzipiell allen Angestellten zustehen, im Falle der Angestellten im öffentlichen Dienst größere Beachtung, als im privaten Sektor. Sie erhalten außerdem Produktivitätsboni und einige andere Entschädigungen, wie Vergütungszulagen für Dienstorte, die weit von ihrem Wohnsitz entfernt sind.

Abgesehen davon haben Angestellte im öffentlichen Dienst einige weitere Privilegien bezüglich spezieller Arten von Beurlaubungen, wie zum Beispiel das Recht einer Mutter oder eines Vaters eines minderjährigen Kindes, 1 oder 2 Stunden weniger zu arbeiten oder andere Beurlaubungen aus Bildungs- und Berufsgründen. Angestellte im öffentlichen Dienst haben ebenso das Recht, niedrig verzinsten Kredite aus einem speziellen Fonds zu erhalten.

Im Bereich der Gesundheits- und Rentenvorsorge erhalten die Angestellten des öffentlichen Sektors keine wichtigen zusätzlichen Vergünstigungen, allerdings mit zwei Ausnahmen. Erstens sind die Renten, die sie erhalten, etwas höher, als die durchschnittliche Rente in Griechenland¹⁶⁰ und zweitens schafft die Regierung auf Grundlage eines in den letzten Jahren entwickelten Plans zusätzliche Anreize für ältere Angestellte von Unternehmen, die sich in der Privatisierung befinden, damit sie in Rente gehen.¹⁶¹

Abschließend können Angestellte im öffentlichen Dienst nicht aus ihren Ämtern entfernt werden, solange die Position, die sie inne haben, existiert.¹⁶²

In Griechenland wird generell angenommen, dass eine Position im öffentlichen Sektor der beste Weg für die Sicherung der eigenen Zukunft ist. Die Kombination der Dauerhaftigkeit mit der unbedingten Einhaltung der Arbeitszeiten und den verschiedenen Möglichkeiten der Beurlaubung sowie anderer Privilegien und den Arbeitsentgelten, die über dem Landesdurchschnitt liegen, trägt zur Attraktivität des öffentlichen Sektors bei. Dies trifft besonders auf die niedrigeren und mittleren Dienstgrade im öffentlichen Sektor zu.¹⁶³ Mit Blick auf die höheren Dienstgrade

160 Im griechischen Rentensystem gibt es viele Anbieter für Renten, für fast jede Kategorie von Arbeitern. So betrachtet, hängt das Rentenniveau für jeden Angestellten vom Wohlstand seines jeweiligen Trägers ab; mehr als die Tatsache, ob sie öffentliche oder private Angestellte sind.

161 Das gesamte Problem ist ein wenig kompliziert. Es gibt einen laufenden Prozess von Ergänzungen des griechischen Rentensystems, der eher die Senkung der Renten, Erhöhung der Altersgrenze sowie weitere, eher nicht vorteilhafte Regelungen einschließen wird. Dies wird als eine Anstrengung zur Reform des Systems angesehen, was einen Krisenherd darstellt (einige sprechen von einem möglichen Kollaps in ein paar Jahren). So betrachtet, basieren die oben genannten Motive auf dem Recht der Angestellten, unter den derzeitigen, vorteilhafteren Vorschriften in Rente zu gehen.

162 Art. 103 Abs. 4 Verfassung., Art. 39 Abs. 1 des *Public Servants' Code*.

163 Generell liegt das Einstiegsgehalt für Personen, die nur über den Basic Education Degree verfügen auf gleichem Niveau, wie das im öffentlichen und privaten Sektor (ca. € 600 bis € 700). Nichtsdestotrotz erhöhen die Boni und andere für Angestellte im öffentlichen Dienst vorgesehene Zusatzbezüge (die Angestellte im privaten Sektor nicht immer erhalten) diese Summe.

kann das Einkommen der Angestellten im privaten Sektor signifikant höher sein, allerdings definitiv verbunden mit mehr Arbeitsstunden, mehr Konkurrenz und daher mehr Unsicherheit etc.

Die Angestellten im öffentlichen Dienst werden in sieben Stufen eingruppiert (D bis A sowie Direktoren und Generaldirektoren). Jeder Angestellte tritt, abhängig vom Bildungsniveau und von anderen Voraussetzungen, in einer der Kategorien D oder F in den Dienst ein. Lediglich die Absolventen der *National School of Public Administration* beginnen die Laufbahn mit dem Dienstgrad B. Die beiden untersten Dienstgrade haben keine Entscheidungsgewalt.

Privatisierung gibt es seit fast 10 Jahren in Griechenland. Sie betreffen hauptsächlich den öffentlichen Verkehr, Telekommunikation und Elektrizitätsdienste sowie einige Banken.

b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung

Der Generalinspektor der öffentlichen Verwaltung ist das Hauptkontrollorgan für die öffentliche Verwaltung, mit dem Auftrag, die Ordnung und den effektiven Betrieb der öffentlichen Verwaltung zu überwachen, die Nachbearbeitung und Bewertung der Arbeit des *Inspectors-Controllers Body for Public Administration* und aller besonderen Inspektions- und Kontrollorgane zu garantieren sowie Fälle von Korruption und ungebührlichem Verhalten aufzudecken.

Gemäß Artikel 1 des Gesetzes 3074/2002 hat der Generalinspektor der öffentlichen Verwaltung im Einzelnen die folgenden Aufgaben:

- er beauftragt die Realisierung von Inspektionen, Kontrollen und Forschungen durch:
 - die *Inspectors-Controllers' Body of Public Administration*;
 - die besonderen Organe, Inspektions- und Kontrolldienste der Ministerien, der Regionen, der Institutionen der lokalen Selbstverwaltung (erster und zweiter Ebene), ihrer Unternehmen, der juristischen Personen des öffentlichen Rechts, der öffentlichen Unternehmen;
- er überwacht die Handlungen der SEEDD und der besonderen Inspektions- und Kontrollorgane;
- er überwacht den Verlauf der Kontrollen, die durch die oben genannten Organe durchgeführt werden und wird über die Schlussfolgerungen informiert, wann immer er es wünscht;
- er bewertet die Arbeit der oben genannten Inspektions- und Kontrollorgane;
- er führt Kontrollen, Wiederholungstests, Inspektionen und Forschungen durch;
- ihm obliegt die Kontrolle der jährlichen Berichte über die Wirtschaftssituation aller Mitglieder der Inspektions- und Kontrollorgane;
- er überprüft die ihm unter Hinweis auf vermutetes ungebührliches Verhalten übermittelten Rechnungen der Institutionen des 2. Artikels von 1 [N].3074/2002 und ihrer Kontrollorgane;

- er hat den Vorsitz des *Coordinative Body of Inspection and Control*, der das Ziel der Nachbearbeitung und der Koordination von Inspektionen und Kontrollen besonderer Inspektions- und Kontrollorgane und -dienste hat.¹⁶⁴

Schließlich hat der Generalinspektor der öffentlichen Verwaltung durch Artikel 12 des Gesetzes 3320/2005 das Recht erworben, über den Verlauf von Strafverfolgungen, die gegen Angestellte oder Organe öffentlicher Institutionen durchgeführt werden, informiert zu werden.

Die *Inspectors-Controllers Body for Public Administration* (I.C.B.P.A.) wurde durch das Gesetz 2477/1997 als Organ für die interne Kontrolle der öffentlichen Verwaltung eingeführt.

Die I.C.B.P.A. untersteht dem Minister für Inneres, öffentliche Verwaltung und Dezentralisation, ohne dessen Kontrollaufgabe zu beeinträchtigen (Gesetz 2477/1997). Das I.C.B.P.A. nahm seinen Betrieb 1998 auf, im gleichen Jahr, in dem seine Organisations- und Betriebsform festgelegt wurde (Präsidialerlass 247/1998).

Der ungehinderte Betrieb der Institution wird durch die persönliche und funktionelle Unabhängigkeit seines Personals sichergestellt. Genauer, werden Bedienstete des I.C.B.P.A. weder kontrolliert, verfolgt noch angeklagt für eine Meinung, die sie während der Ausübung ihrer Pflichten äußern. Eine Ausnahme hiervon ist die Verletzung der Geheimhaltungs- und Schweigepflicht.¹⁶⁵

Der Leiter des I.C.B.P.A. ist der Generalsekretär, der politisch durch eine gemeinsame Entscheidung des Premierministers und des Ministers für Inneres, öffentliche Verwaltung und Dezentralisation ernannt wird. Der Generalsekretär wird durch 8 Spezialinspektoren, 80 *Inspectors-Controllers* und 30 *Assistant Inspectors-Controllers* unterstützt. Permanente Beamte mit Universitätsabschluss und langer Erfahrung werden als *Inspectors-Controllers* und *Assistant Inspectors-Controllers* für die Dauer einer Amtszeit von drei Jahren, die verlängert werden kann, ernannt.

Der Auftrag der I.C.B.P.A. ist es, den harmonischen und effektiven Betrieb der öffentlichen Verwaltung sicherzustellen, indem sie sich auf folgende Phänomene konzentriert:

- Korruption,
- Missmanagement,
- Nicht-transparente Abläufe,
- Ineffektivität,
- niedrigere Produktivität.

164 Die Rolle des Generalinspektors der öffentlichen Verwaltung wurde maßgeblich durch Artikel 26 des Gesetzes 3200/2003 über seinen disziplinarischen Wirkungsbereich gestärkt. Im Einzelnen kann der Generalinspektor der öffentlichen Verwaltung eine disziplinarische Verfolgung oder die Aufnahme anderer verwaltungstechnischer Maßnahmen durchführen oder anordnen.

165 Gesetz 3074/2002 und Gesetz 3260/2004.

Das I.C.B.P.A ist berechtigt:

- Inspektionen, spezielle Kontrollen und Nachforschungen durchzuführen;
- die für die Einleitung von Straf- und Disziplinarmaßnahmen nötigen Beweismaterialien zu sammeln;
- Disziplinarmaßnahmen anzuordnen und Straftäter an das Büro des Staatsanwalts zur ordnungsgemäßen Bewertung ihrer illegalen Handlungen zu überstellen;
- die finanzielle Situation der Amtsträger der Dienste zu untersuchen;
- nach Beauftragung durch den zuständigen Staatsanwalt Befragungen/Voruntersuchungen vorzunehmen.

Das I.C.B.P.A. hat praktisch, im weitesten Sinne, die Kontrollkompetenz über die Gesamtheit der öffentlichen Verwaltung (z.B. einschließlich aller regierungseigenen juristischen Personen des Privatrechts).

Abschließend bleiben noch andere Kontrollinstitutionen (speziell für Ministerien oder Bereiche der öffentlichen Verwaltung) zu nennen, wie zum Beispiel:

- Die Abteilung für innere Angelegenheiten der griechischen Polizei.
- Der Dienst für innere Angelegenheiten des Ministeriums für Handelsmarine.
- Das Generaldirektorat für Finanzinspektion.
- Die *Coordinators - Fiscal Controllers* des Ministeriums für Wirtschaft und Finanzen.

c) **Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung**

Obwohl die Festanstellung der Angestellten im öffentlichen Dienst sie vor Kündigung durch Regierungswechsel schützt, haben sowohl die politischen Parteien als auch die gewählten Regierungen weiterhin noch etwas Einfluss auf die Neuernennung von Angestellten im öffentlichen Dienst.

Natürlich sind Maßnahmen ergriffen worden, um gegen derartigen Klientelismus anzugehen. Die wichtigste davon ist die Einrichtung des *High Council of Choice of Personnel* (ASEP in Griechisch). ASEP ist eine unabhängige Behörde, die weder der Regierungskontrolle noch sonstigen Kontrollen untersteht und in der Verfassung vorgesehen ist. Sie wurde mit dem Gesetz 2190/1994¹⁶⁶ gegründet

Die Kompetenzen des ASEP schließen, neben der Auswahl des Personals für den öffentlichen Sektor, auch die Kontrolle über die Stellenbesetzung des öffentlichen Sektors ein, sofern diese

166 Es setzt sich zusammen aus 24 Mitgliedern (ein Vorsitzender, 2 Vizepräsidenten und 21 Berater). Seine Mitglieder sind Personen von wissenschaftlichem Prestige und professionellem Ruf, hauptsächlich Personen, die Oberste Richter, hochrangige Angestellte im öffentlichen Dienst, Universitätsprofessoren oder hochrangige Manager öffentlicher Organe oder anderer juristischer Personen des öffentlichen Sektors waren.

nicht direkt durch die Behörde selbst oder vermittelt schriftlicher Prüfungen für die Lehrer des griechischen Bildungssystems oder die Generalüberwachung der Ausschreibungsverfahren im öffentlichen Sektor und die geforderten Voraussetzungen etc.¹⁶⁷ erfolgt.

Nichtsdestotrotz haben die politischen Parteien und die Regierung, wie bereits erwähnt, über verschiedene Wege zur Umgehung oder Vermeidung der strengen rechtlichen Abläufe, die durch den ASEP kontrolliert werden, noch einen Einfluss auf die Stellenbesetzung des öffentlichen Sektors. So müssen zum Beispiel nicht alle Arten von Ausschreibungen durch den ASEP bearbeitet werden. Ein weiterer und wichtiger, maßgeblicher Fall ist die Ausfertigung eines Gesetzes durch die amtierende Regierung, welches die Ernennung von Angestellten im öffentlichen Dienst durch mündliche Bewerbungsgespräche mit den Kandidaten erlaubt. Die Treffen werden durch den ASEP durchgeführt. Das Fehlen einer Möglichkeit zur Kontrolle dieses Verfahrens mangels entsprechender Dokumente, hat zu einer öffentlichen Diskussion über die Legalität solcher Vorschriften und, natürlich, zu dem Verdacht geführt, dass dies lediglich ein Versuch der Regierung zur Bevorzugung ihrer politischen „Klientel“ sei.¹⁶⁸

Unzulässige Einflussnahme im öffentlichen Sektor wird sowohl durch das Strafgesetzbuch¹⁶⁹ als auch intern, durch den *Public Servants' Code* (Gesetz 2683/1999), dessen Teil E sich mit den Disziplinarvorschriften für Angestellte im öffentlichen Dienst befasst, kontrolliert sowie unter Strafe gestellt.

Das Strafgesetzbuch enthält Vorschriften zu verschiedenen Formen des ungebührlichen Verhaltens durch Angestellte im öffentlichen Dienst aller Bereiche der öffentlichen Verwaltung, der Sicherheitsdienste und der Justiz. Zu den unter Strafe gestellten Vergehen zählen: Bestechung, Erpressung, unrechtmäßige Verweigerung des Dienstes, Untreue etc. Die Bestrafung für diese Verbrechen hängt von der Schwere des Vergehens ab und kann von drei Monaten (zum Beispiel für unzulässige Eintreibung von Steuern oder anderen öffentlichen Geldern¹⁷⁰) bis zu zehn Jahren Freiheitsstrafe (zum Beispiel in schwerwiegenden Fällen von Veruntreuung¹⁷¹) reichen. Bestechung eines Angestellten im öffentlichen Dienst wird mit einer Freiheitsstrafe von einem Jahr bestraft.¹⁷²

167 Die Auswahl des Personals erfolgt gemäß des oben erwähnten Gesetzes 2190/1994 (wie ergänzt), durch schriftliche Prüfungen oder durch die Anwendung objektiver Kriterien oder durch die Bewertung formeller Qualifikationen (gestützt durch offizielle Dokumente, Abschlüsse etc.). Tatsache ist jedoch, dass es immer Wege gibt, die rechtlichen Verfahren zu umgehen, um die Stellenbesetzung im öffentlichen Sektor zu beeinflussen.

168 Sogar Mitglieder des ASEP haben ihre Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit solcher Vorschriften geäußert.

169 Kapitel 12 über "Straftaten bezüglich des Dienstes", Art. 235-263A des Griechischen Strafgesetzbuchs (StGB).

170 Art. 244 StGB.

171 Art. 256 StGB.

172 Art. 235–236 StGB. Der erste dieser Artikel bezieht sich auf Fälle, in denen das Ergebnis einer Bestechung eine Handlung durch einen Angestellten im öffentlichen Dienst ist, die zwar legal ist, aber zu einem unzulässigen Zeitpunkt ausgeführt wird, oder trotz des Fehlens der typischen Voraussetzungen des Zivilisten, der die

Andererseits beinhaltet der *Public Servants' Code*¹⁷³ auch Vorschriften über unrechtmäßige Handlungen wie die Annahme von Geschenken oder Bestechungen, Missbrauch der Stellung des Angestellten im öffentlichen Dienst, der den eigenen Interessen dienen soll etc. Die dafür vorgesehenen Disziplinarstrafen sind:

- schriftlicher Verweis,
- Geldstrafe von bis zu 3 Monatsgehältern des Angestellten,
- Ausschluss der Möglichkeit zur Beförderung von einem bis zu fünf Jahren,
- Degradierung um einen Rang,
- zeitweise Suspendierung von drei bis sechs Monaten ohne Bezahlung und
- Entlassung¹⁷⁴.

Es muss außerdem angemerkt werden, dass ein Disziplinarverfahren nicht ausschließt, dass der Staatsanwalt weitere rechtliche Maßnahmen gegen den Straftäter ergreift.¹⁷⁵

d) Privatisierung

Es gibt keine bekannten, erwähnenswerten Fälle von Korruption im Zusammenhang mit Privatisierungsprozessen. Tatsache ist jedoch, dass jeder Privatisierungsprozess des letzten Jahrzehnts von Beschuldigungen (der politischen Parteien der Opposition sowie der entsprechenden Medien) über den „Ausverkauf“ öffentlichen Eigentums begleitet wird.

2. Abgeordnete des nationalen Parlaments

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Es gibt viele rechtliche Vorschriften, die die Aufgaben der Abgeordneten in Griechenland regeln. Die grundlegendsten, die hier erwähnenswert sind, sind die Verfassung¹⁷⁶, das Gesetz 3023/2002 (siehe auch unten, IV.4. über politische Parteien) und die Geschäftsordnung des griechischen Parlaments.

Bestechung angeboten hat, während der zweite Artikel sich auf Bestechung für illegale Handlungen eines Angestellten im öffentlichen Dienst bezieht.

173 Art. 106–152, in dem ebenfalls alle Verfahrensvorschriften beinhaltet sind.

174 Auf Grund der Festanstellung von Angestellten im öffentlichen Dienst, ist das Gesetz sehr genau wenn es um Handlungen, die mit Entlassung bestraft werden können, geht. Es verfügt, dass eine Entlassung unter anderem verhängt werden kann, im Falle der folgenden Verletzungen a) Missachtung der Verfassung, Mangel an Pflichttreue gegenüber der Demokratie, b) *Breach of Covenant by the Penal Code* oder anderer spezieller Gesetze, c) Annahme jeglicher materieller Gefälligkeiten oder Gegenleistung, die von einer Person stammt, deren Angelegenheiten der Angestellte des öffentlichen Diensts im Zuge der Ausführung seiner offiziellen Pflichten behandelt oder behandeln wird, d) Verletzung der Schweigepflicht. Es ist ebenso erlaubt, einen Angestellten im öffentlichen Dienst wegen jeglicher Straftat zu entlassen, wenn a) während der letzten zwei Jahre vor der aktuellen Straftat, mindestens drei Disziplinarstrafen verhängt wurden, die die Höhe eines Monatsgehaltes überschritten oder b) während des letzten Jahres vor der aktuellen Straftat eine Disziplinarstrafe höher als ein Monatsgehalt bereits für das gleiche Vergehen verhängt wurde.

175 Art 114 *Public Servants' Code*.

176 Abschnitt III, speziell Art. 51-63.

Das Verfahren der Kandidatenaufstellung wird prinzipiell durch das Wahlgesetz¹⁷⁷ geregelt, obwohl es auch in anderen Rechtstexten entsprechende Vorschriften gibt. In erster Linie regelt die Verfassung, dass, damit eine Person nominiert werden kann, sie oder er griechischer Staatsbürger sein muss, wahlberechtigt ist und zum Zeitpunkt der Wahl das Alter von fünfundzwanzig Jahren erreicht hat.¹⁷⁸

Darüber hinaus muss jeder Abgeordneten kandidat durch mindestens zwölf wahlberechtigte Bürger vorgeschlagen werden. Nach dem Vorschlag und elf Tage nach der öffentlichen Verkündung der Wahlen durch den Präsidenten der Republik, werden die Nominierungen auf die Entscheidung des zuständigen Gerichts hin veröffentlicht. Das gleiche Gericht kann ebenso, sofern eine Inkompatibilität oder Mangel an Voraussetzungen besteht, die Kandidatur verweigern.¹⁷⁹

Für die Ausübung ihrer Pflichten steht Abgeordneten ein Anspruch auf Ausgleichszahlung und Spesen zu, deren Höhe durch das Parlamentsplenum festgelegt wird. Sie genießen außerdem Freistellung von Transportkosten, Post- und Telefongebühren. Die Höhe dieser Befreiungen wird ebenfalls durch das Parlament in einer Plenarversammlung festgelegt.¹⁸⁰

Ein Abgeordneter kann für eine Meinung oder eine im Zuge der Ausübung seiner parlamentarischen Pflichten abgegebene Stimme nicht strafrechtlich verfolgt oder in irgendeiner Weise verhöhrt werden. Er darf nach dem Gesetz nur für Verleumdung strafrechtlich verfolgt werden, sofern eine spezielle Erlaubnis durch das Parlament erteilt wird. Ein Abgeordneter ist nicht verpflichtet, Aussagen über Informationen, die ihm im Zuge der Ausübung seiner Pflichten gegeben wurden bzw. die er gegeben hat, oder über Personen, die ihm solche Informationen gegeben bzw. denen er sie gegeben hat, zu machen. Zusätzlich können Abgeordnete nicht ohne vorherige, durch das Parlament genehmigte Freistellung von ihrer Arbeit strafrechtlich verfolgt, festgenommen, inhaftiert oder auf andere Art und Weise beschränkt werden.¹⁸¹

Die Verfassung legt Unvereinbarkeiten mit anderen öffentlichen und privaten Positionen fest. Hiernach ist es einem Abgeordneten verboten, eine Stellung in einem Vorstand, die Position eines Gouverneurs, eines General Managers oder dessen Stellvertreters inne zu haben oder die eines Angestellten eines Handelsunternehmens oder Unternehmens, welches spezielle Privilegien oder Unterstützung durch den Staat erhält oder dem die Konzession eines öffentlichen Unternehmens erteilt wurde.¹⁸²

177 Präsidialerlass 92/1994.

178 Art. 55 Abs. 1.

179 Art. 32–33 des Präsidialerlass 92/1994.

180 Art. 63 Verfassung.

181 Artikel 61–62 Verfassung.

182 Diejenigen, die unter diese Vorschriften fallen, müssen, innerhalb von acht Tagen nach der Wahl, ihre Entscheidung zwischen ihrem parlamentarischen Amt und den oben aufgeführten Pflichten bekannt geben. Im Falle des Ausbleibens der Entscheidung innerhalb des festgelegten Zeitrahmens verlieren sie ihr parlamentari-

Abgeordnete dürfen weder Aufträge, Studien oder die Ausführung von Arbeiten für den Staat, Lokalregierungsstellen oder andere juristische Personen des öffentlichen Rechts oder kommunale Eigenbetriebe durchführen. Bei Verletzung vorgenannter Verbote verlieren sie ihr parlamentarisches Amt und die diesbezüglichen Handlungen werden als nichtig angesehen. Nichtsdestotrotz gibt es keine, durch das griechische Rechtssystem vorgeschriebenen Karenzzeiten, die die Geltung der Verbote auf die Zeit nach Beendigung der Abgeordnetenstellung ausdehnen.

b) Nebeneinkünfte von Abgeordneten des nationalen Parlaments

Mit Ausnahme der oben genannten Unvereinbarkeiten haben Abgeordnete durchaus das Recht, Nebeneinkünfte aus der Verwaltung ihrer privaten Vermögenswerte zu beziehen. Sie sind außerdem verpflichtet, solches Einkommen zu veröffentlichen. Wie durch Gesetz 2429/1996 festgelegt, muss ein Bericht über den Finanzstatus vorgelegt werden, von:

- Regierungsmitgliedern,
- Abgeordneten,
- gewählten oder ernannten Funktionären der öffentlichen Verwaltung und der Lokalregierungen,
- Richtern,
- anderen gesetzlich genannten Angestellten im öffentlichen Dienst,
- Eignern von Medienunternehmen und Journalisten.

Der Bericht wird erstmalig 30 Tage nach der Wahl oder der Ernennung eingereicht und danach jedes Jahr im April. Diese Berichtspflicht gilt auch für einen Zeitraum von drei Jahren nach Ausscheiden der Person aus der Position. Die Berichte erstrecken sich auf die Vermögenswerte aller Familienmitglieder der Person, die zur Angabe solcher Vermögenswerte verpflichtet ist. Die Berichte der politischen Personen werden an das oben genannte *Special Permanent Committee on Institutions and Transparency* gesandt, während die der Funktionäre der öffentlichen Verwaltung, der Lokalregierungen etc. durch den stellvertretenden Generalbundesanwalt des Obersten Gerichtshofs geprüft werden. Die zur Durchführung der Rechnungsprüfung Berechtigten veröffentlichen einen Bericht mit den Ergebnissen der Rechnungsprüfung. Für den Fall, dass eine der oben genannten Personen dabei erlappt wird, wie sie sich durch Missbrauch ihrer Position persönlichen Profit verschafft, wird dies mit einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Jahren, einer Geldstrafe in Höhe des Profits und dem Entzug des Wahlrechts für eine Dauer von ein bis fünf Jahren geahndet.¹⁸³

sches Amt ipso jure. Das Gleiche gilt für diejenigen, die solche Pflichten nach ihrer Wahl annehmen, Art. 57 Verfassung.

183 Art. 24-29 Gesetz 2429/1996.

c) **Unzulässige Einflussnahme**

Es gibt keine speziellen Vorschriften über Bestechung für Abgeordnete. Die Artikel 235–263A des griechischen Strafgesetzbuches (Kapitel 12 über "Verbrechen bezüglich des Dienstes") finden auf Abgeordnete ebenso Anwendung wie auf jeden anderen öffentlichen Amtsträger oder Beamten etc. Da Abgeordnete Immunität genießen, setzt eine Verurteilung für ein Verbrechen natürlich voraus, dass sie ihren Status als Abgeordneter durch das oben beschriebene Verfahren verloren haben. Weiterhin sieht das Strafgesetzbuch den Verlust politischer Rechte für bestimmte Kategorien strafrechtlicher Vergehen (wie zum Beispiel bei schwerem Betrug) vor.

3. **Politische Amtsträger auf nationaler Ebene**

a) **Rechtsstellung im nationalen Normengefüge**

Die Rechtsstellung der Träger öffentlicher Ämter wird hauptsächlich durch die folgenden Rechtstexte geregelt:

- die Verfassung (Art. 83–86, die die nachstehenden Gesetze vorsehen),
- Gesetz 3126/2003 (Ergänzung des älteren 2509/1997 über die straf- und zivilrechtliche Verantwortlichkeit des Premierministers und der Regierungsmitglieder),
- das oben genannte Gesetz 2429/1996, das ebenso auf Regierungsmitglieder, außer Abgeordnete, Anwendung findet.

Auf Grund der Tatsache, dass die Abgeordneten in Griechenland durch den Premierminister in ministerielle und andere Regierungspositionen berufen werden, sind ihr genereller Status, ihre Privilegien und Verpflichtungen die gleichen, wie die eines jeden anderen Abgeordneten.

b) **Nebeneinkünfte von politischen Amtsträgern**

Wie oben erwähnt, haben Regierungsmitglieder die gleichen Privilegien, Rechte und Pflichten wie Abgeordnete und andere Amtsträger. Daher gelten für sie auch die gleichen Unvereinbarkeiten wie für Abgeordnete.

Allerdings ist es absolut unüblich, dass ein politischer Amtsträger einer anderen Tätigkeit nachgeht, da sie weder die Zeit, noch den Bedarf dafür haben. Auch ist in keiner Rechtsvorschrift eine Karenzzeit vorgeschrieben.

c) **Unzulässige Einflussnahme**

Die strafrechtliche Verantwortlichkeit von Regierungsmitgliedern ist in oben genanntem Gesetz 3126/2003 (Ergänzung des älteren 2509/1997) geregelt. Dies ist kein spezifisches Antikorruptionsgesetz, sondern es bezieht sich auf jegliche straf- und/oder zivilrechtliche Haftbarkeit von Ministern und anderen Regierungsmitgliedern. Das Gesetz regelt hauptsächlich das Anklagever-

fahren und andere verfahrensrechtliche Problemstellungen. Hauptsächlich findet immer noch das Strafgesetzbuch und das Strafverfahrensgesetz Anwendung.

Die Verfassung sieht weiterhin vor, dass nur das Parlament das Recht hat, aktive und ehemalige Kabinettsmitglieder und Staatssekretäre vor einem ad-hoc Gericht, entsprechend der Vorschriften über die Haftbarkeit von Ministern, anzuklagen.

Strafverfolgung, Ermittlungsverfahren oder vorläufige Ermittlungsverfahren gegen oben genannte Personen für Handlungen oder Unterlassungen, die sie während der Ausübung ihrer Pflichten begangen haben, sollen nicht ohne vorangegangenen Beschluss des Parlaments erlaubt werden.

Sollten im Verlauf einer administrativen Untersuchung Beweise erhoben werden, die die Verantwortlichkeit eines Kabinettsmitglieds oder eines Staatssekretärs feststellen, so sollen diejenigen, die für die Untersuchung zuständig sind, diese Beweise nach Beendigung der Untersuchung durch den zuständigen Staatsanwalt an das Parlament weiterleiten. Nur dem Parlament steht es zu, eine Strafverfolgung auszusetzen.¹⁸⁴

4. Politische Parteien

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Die politischen Parteien in Griechenland sind Vereinigungen von Personen, für die in der Verfassung (Art. 29 Abs. 1) und in Art. 29 Abs. 6 des Gesetzes 3023/2002 (Ergänzung des älteren 2429/1996) eine spezielle Rechtsstellung vorgesehen ist.

b) Parteienfinanzierung

Die politischen Parteien erhalten staatliche Finanzierung, wie es in der Verfassung festgelegt ist (Art. 29 Abs. 2). Diese sieht Folgendes vor: „*Die finanzielle Unterstützung der Parteien durch den Staat und die Offenlegung von Wahlkampfausgaben der Parteien und der Einzelkandidaten können gesetzlich näher bestimmt werden.*“ Darüber hinaus sind die spezifischen Vorschriften über die staatliche Finanzierung der politischen Parteien und die Kontrolle ihrer Einkünfte und die der Abgeordneten sowie der Kandidaten im oben genannten Gesetz 3023/2002 enthalten.

Durch dieses Gesetz erhalten die politischen Parteien staatliche Finanzierung: a) jährlich, als reguläre Finanzierung und b) spezielle Wahlfinanzierung, jedes Mal, wenn Wahlen durchgeführt werden. Die reguläre Finanzierung beläuft sich auf 1,02‰ des regulären Staatseinkommens, wie

¹⁸⁴ Art. 86 Verfassung. Den Vorsitz über dieses Gericht haben der Präsident des obersten Zivil- und Strafgerichts und es setzt sich zusammen aus 12 Richtern, die durch Losverfahren vom Parlamentssprecher in einer öffentlichen Sitzung aus den Mitgliedern des obersten Zivil- und Strafgerichts und den Präsidenten der Zivil- und Strafberufungsgerichte, die vor den Anschuldigungen das Amt inne hatten, wie in der Gesetzesvorschrift festgelegt, gewählt werden.

im staatlichen Haushalt vorgesehen, während die Wahlfinanzierung einer Summe von 0,22% entspricht.

Die anspruchsberechtigten Parteien sind: a) Diejenigen Parteien oder Koalitionen, die im Parlament vertreten sind, b) diejenigen, die im europäischen Parlament vertreten sind und c) diejenigen, die während der letzten Wahlen Kandidaten in mindestens 70% der Wahlkreise aufgestellt hatten und mindestens 1,5% der gültigen Stimmen erhalten haben. Die Finanzierung wird zwischen den oben genannten Parteien (oder Koalitionen) wie folgt verteilt:

- 80% der regulären Finanzierung geht an die oben unter a) genannten Parteien (oder Koalitionen), während 10% an die unter b) und c) genannten Parteien (oder Koalitionen) geht.
- 60% der Wahlfinanzierung geht an die oben unter a) und b) genannten Parteien (oder Koalitionen), während 40% an die unter c) genannten Parteien (oder Koalitionen) geht.

Das Gesetz statuiert auch die mathematische Gleichheit, nach der die Finanzierung unter den Parteien (oder Koalitionen) der gleichen Kategorie in Abhängigkeit von den bei der letzten Wahl erzielten Stimmen verteilt wird.¹⁸⁵

Die politischen Parteien können auch private Finanzierung erhalten. Ausnahmen sind im gleichen Gesetz aufgeführt. Im Einzelnen dürfen sie keine Spenden entgegennehmen von:

- Personen ohne griechische Staatsbürgerschaft;
- juristischen Personen des öffentlichen oder privaten Rechts (Firmen);
- Institutionen der Lokalverwaltung;
- Eigentümern von Medienunternehmen.

Die Höhe der privaten Finanzierung einer Partei (oder Koalition) ist auf € 15.000 pro Person/Jahr beschränkt. Die Finanzierung von Einzelkandidaten ist nur in Höhe von € 3000 pro Person/Jahr (während des Wahlkampfes) erlaubt.¹⁸⁶

c) **Rechenschaftslegung**

Das oben genannte Gesetz enthält auch alle Vorschriften zur Transparenz der Finanzierung politischer Parteien. Der vierte Abschnitt des Gesetzes mit dem Titel "*Publicity of the financial state of political parties and candidate MPs*"¹⁸⁷ schreibt vor, dass die politischen Parteien, die staatliche Finanzierung erhalten, verpflichtet sind:

- ein spezielles Register über Einnahmen und Ausgaben zu führen; diese Pflicht trifft (nach der Wahl) auch die Kandidaten, die gewählt wurden.

185 Art. 1–3 Gesetz 3023/2002.

186 Art. 8 Gesetz 3023/2002.

187 Art. 15–20 Gesetz 3023/2002.

- Quittungen auszustellen über jede eingenommene Summe (außer der staatlichen Finanzierung), die € 600 überschreitet;
- ihren jährlichen Rechenschaftsbericht in zwei der größten nationalen Zeitungen zu veröffentlichen und eine Kopie davon an das Sonderkontrollkomitee des Parlaments zu senden.¹⁸⁸

Der fünfte Abschnitt desselben Gesetzes¹⁸⁹ beschreibt die durch das *Special Permanent Committee on Institutions and Transparency* auszuführenden Kontrollen hinsichtlich finanzieller Transaktionen und des finanziellen Status der politischen Parteien, der Koalitionen, der Abgeordneten und der Kandidaten. Das Komitee erstellt einen Bericht über diese Kontrollen und legt diesen zur Genehmigung dem Präsidenten der Republik und dem Minister für Inneres, Öffentliche Verwaltung und Dezentralisierung vor. Ebenso wird eine Kopie an alle geprüften Parteien und Personen gesendet. Das Komitee ist berechtigt, jedwede logistische oder andere Kontrolle durchzuführen, nach maßgeblichen Beweismitteln zu fragen, Personen zu befragen etc.

Ein Verstoß gegen die Gesetzesvorschriften kann zu einem Gerichtsverfahren vor dem *Supreme Special Court*¹⁹⁰ gegen die Partei oder den Kandidaten führen. Eine Entscheidung durch dieses Gericht kann zur Verhängung eines Bußgeldes gegen die Partei oder den Kandidaten, die Aussetzung der staatlichen Finanzierung für ein Jahr oder sogar zum Mandatsverlust des Abgeordneten führen.

V. Schlussbetrachtung

Wie bereits erwähnt, ist die Korruptionsfrage tagtäglich eine der wichtigsten in Griechenland (sowohl im politischen, als auch im sozialen Geschehen). Außerdem ist sie ein Schlüsselfaktor bei der Analyse und für das Verständnis der sozialen und wirtschaftlichen Prozesse im Land. Die Hauptbereiche, in denen Korruption eher beobachtet werden kann, sind die der öffentlichen Ausschreibungen im Bereich Infrastruktur, der Bestechung von medizinischem Personal und Ausschreibungen für Krankenhausausstattungen, Steuerunterschlagung und im Bereich des Katasteramtes für Städteplanung (Problemstellung der Baugenehmigungen, Bewertung von Immobilien etc.).

Es gibt eine Reihe von Faktoren, die das Problem der Korruption in Griechenland in ein sowohl sehr wichtiges als auch sehr komplexes Problem wandeln:

188 Sofern nicht staatlich finanzierte politischen Parteien betroffen sind, müssen auch diese ihren Jahresabschlussbericht in zwei großen, nationalen Zeitungen veröffentlichen und dem Rechnungsprüfungskomitee eine Kopie übermitteln.

189 Art. 21 - 22 Gesetz 3023/2002.

190 Das Supreme Special Court ist in Artikel 100 der Griechischen Verfassung vorgesehen. Es ist kein permanentes Gericht und kommt nur zusammen, wenn ein in seinem speziellen Wirkungsbereich liegender Fall auftritt. Es wird als das oberste "Verfassungs- und Wahlprüfungsgericht" Griechenlands angesehen. Seine Entscheidungen sind unwiderruflich und bindend für alle Gerichte, einschließlich des Obersten Gerichtshofs.

Erstens gibt es traditionell etablierte Praktiken von Klientelismus zwischen griechischen Staatsbürgern (sowohl als Kunden der Verwaltung als auch als Angestellte im öffentlichen Dienst). Für diesen Klientelismus gibt es verschiedene historische Erklärungen, allerdings hat er immer gut als Ersatz für das fehlende Sozialsystem in Griechenland funktioniert.

Zweitens, aber stark mit dem Vorangegangenen verbunden, gibt es einen tief verwurzelten Glauben der griechischen Bevölkerung (und zu einem gewissen Grad auch berechtigten Glauben) daran, dass der Staat sie für das Geld, das er von den Bürgern (durch Steuern etc.) erhält, nicht genügend versorgt – weder mit Diensten noch mit Bezahlung. Hierzu ist zu sagen, dass der durchschnittliche griechische Bürger und/oder Geschäftsmann versucht, dies durch Steuerhinterziehung, Bestechung und mit anderen Mitteln, einen Auftrag erledigt zu bekommen, auszugleichen.

Drittens haben das große Ausmaß der Bürokratie und die Komplexität des Rechtssystems zwei hauptsächliche Nebeneffekte. Einerseits lassen sie ein Schlupfloch für ungebührliches Verhalten und Illegalität offen, andererseits liefern sie ein Motiv für derartiges Verhalten (dadurch, dass sie ein irrationales System repräsentieren, das niemand verstehen oder akzeptieren kann).

Und schließlich gibt es einen Mangel an Übereinstimmung zwischen den politischen Kräften in Griechenland sowohl über die Ursachen von Korruption als auch darüber, was die angemessenen Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung sind. Es scheint, dass die griechischen politischen Parteien einem endlosen Austausch von Anschuldigungen erlegen sind, sobald es jedoch um konkrete Maßnahmen geht, sie immer viel zu wünschen übrig lassen.

Alles in allem, trotz des breiten öffentlichen Interesses an dem Thema und all der diesbezüglichen Auseinandersetzungen, hängt das Problem der Korruption immer noch sowohl mit der politischen Motivation zusammen, sie zu bekämpfen, als auch damit, in der öffentlichen Meinung eine Haltungsänderung gegenüber der öffentlichen Verwaltung und den Funktionen, die sie ausüben muss und kann, zu bewirken.

Es wäre natürlich unfair, zu argumentieren, dass keine Fortschritte gemacht werden und dass nichts getan werden kann. Während des letzten Jahrzehnts hat Griechenland eine starke Ausbreitung von Institutionen, Komitees und anderen Organen, die mit der Bekämpfung jeglicher Art von Korruption beauftragt sind, erlebt. Es gibt einige Ergebnisse und einige Veränderungen in der Einstellung. Drastischere Änderungen eines kulturell definierten Phänomens wie Korruption brauchen aber wohl mehr Zeit um Ergebnisse zu erzielen.

Länderbericht Großbritannien¹⁹¹

191 Wir danken Prof. Paul M. Heywood, Dekan der Hochschule, Sir Francis Hill Professor für Europapolitik an der Fakultät für Politik und internationale Beziehungen der Universität Nottingham, für die Beantwortung des Fragenkataloges. Der Länderbericht wurde von Alessandra Di Martino verfasst. Als weitere Quellen dienen: C. Nicholls QC/ T. Daniel/ M. Polaine/ J. Hatchard, *Corruption and Misuse of Public Office*, Oxford 2006; GRECO Eval I Rep (2001) 8E, Directorate General I- Legal Affairs, Department of Crime Problems, Adopted by GRECO at its 6th Plenary Meeting 10th-14th September 2001; GRECO Eval II Rep (2004) 2E, Directorate General I- Legal Affairs, Department of Crime Problems, Adopted by GRECO at its 20th Plenary Meeting 27th-30th September 2004.

Gliederung

Länderbericht Großbritannien.....	143
I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor.....	145
II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben.....	145
III. Kontrolle und Ahndung	146
IV. Akteure.....	148
1. Öffentliche Verwaltung.....	148
2. Abgeordnete des nationalen Parlaments	153
3. Politische Amtsträger auf nationaler Ebene.....	156
4. Politische Parteien.....	156
V. Schlussbetrachtung.....	157

I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor

Daten über Korruption im öffentlichen Dienst werden von folgenden Einrichtungen erfasst:

- *The Committee on Standards in Public Life*
(<http://www.publicstandards.gov.uk/publications/index.asp>).
- *The Committee on Standards and Privileges*
(http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/standards_and_privileges/standards_reports_and_publications.cfm).
- *The Law Commission*
(<http://search.lawcom.gov.uk/kbroker/dca/lawcom/search.lsim?qt=corruption&sr=0&nh=10&cs=iso-8859-1&sc=lawcom&sm=0&mt=1&to=0&ha=486>).
- *The National Audit Office* (<http://www.nao.org.uk/dtSearch/dtisapi6.dll>).

II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben

Im britischen Kontext befasst sich eine spezialisierte Gesetzgebung mit dem Kampf gegen Korruption, da Korruptionsdelikte sowohl durch *statutory laws* (satzungsgemäß festgelegte Gesetze), *common laws* (allgemeine Gesetze), als auch durch interne Bestimmungen verfolgt werden. Die Hauptgesetzgebung, die heute zur Bekämpfung von Korruption in Kraft ist, findet man in dem Maßnahmenpaket, welches zwischen 1889 und 1916 beschlossen wurde, und das folgende Gesetze beinhaltet: den *Public Bodies Corrupt Practices Act* (1889), den *Prevention of Corruption Act* (1909) und den *Prevention of Corruption Act* (1916), welche unter der zusammenfassenden Bezeichnung der *Prevention of Corruption Acts 1889 bis 1916* bekannt sind.

Zusätzlich gibt es viele, sich überschneidende *common law offences* (Vergehen gegen allgemeine Gesetze). Sie beinhalten unter anderem Fehlverhalten im öffentlichen Amt, bestimmte Bestechungsvergehen, versuchte Bestechung eines Ratsmitgliedes und versuchte Bestechung eines Polizeibeamten.

Darüber hinaus und zusammen mit diesen rechtlichen Maßnahmen zur Kontrolle politischer Korruption sind andere Arten von Maßnahmen wie Verhaltenskodizes, interne Verfahren für die Feststellung und Erfassung besonderer Interessen in öffentlichen Organen sowie Systeme, die durch unabhängige Untersuchungen und Überwachungen unterstützt werden, im britischen Kontext zu finden.

Mit dem kürzlich erstellten Gesetzesentwurf *Corruption Bill* (veröffentlicht 2003) wird versucht, das *common law* Vergehen der Bestechung und die meisten *statutory offences*, welche in den oben genannten *Prevention of Corruption Acts 1889 bis 1916* enthalten sind, zu ersetzen. Der Gesetzesentwurf erhielt jedoch Kritik während der legislativen Untersuchung durch einen ge-

meinsamen Ausschuss beider Häuser, der am 24. März 2003 ernannt wurde. In seinem Bericht wurden viele negative Kommentare bezüglich des im Entwurf übernommenen Ansatzes und seiner Deutlichkeit und Verständlichkeit laut. Obwohl die Regierung eine Reihe dieser Kommentare angenommen hat, bestehen weiterhin Unstimmigkeiten zwischen beiden Institutionen, besonders das zentrale Thema, die Definition von Korruption, betreffend.

Bezüglich der gesetzlichen Definition von Korruption, sind maßgebliche Bestimmungen in den *Prevention of Corruption Acts 1889 bis 1916* enthalten. Aus Tradition legt die rechtliche Seite den Schwerpunkt eher auf Bestechung als auf Korruption im weiteren Sinne.

Es liegt im Ermessen der Behörde, Delikte die im Zusammenhang mit Korruption stehen, zu verfolgen oder nicht. Dies steht im Einklang mit der britischen Tradition.

Was individuellen Zugang zu Verwaltungsdateien betrifft, bietet der *Freedom of Information Act* (2000), welcher 2005 in Kraft trat, nach entsprechender Anfrage, ein generelles Recht auf Zugang zu Daten öffentlicher Behörden. Jede Person, einschließlich juristischer Personen, hat das Recht, Informationen zu erfragen ohne einen bestimmten Grund dafür zu nennen. Dennoch gibt es einige Ausnahmen zu diesem Recht, welche entweder uneingeschränkt gelten oder genau definiert sind, z.B. dass die Behörde entscheidet, ob die Offenlegung der Information der Öffentlichkeit eher dient, als die Offenlegung zu verweigern. Abgelehnte Bewerber, die sich nicht gerecht behandelt fühlen, können sich an den Informationsbeauftragten wenden. Er hat die Befugnis, die Offenlegung einzufordern. Allerdings kann solch eine Forderung angefochten und einem Expertengericht vorgelegt werden. In einigen Fällen kann auch die Regierung ein Urteil des Informationsbeauftragten zurückweisen. Solche Anordnungen können jedoch angefochten und vor ein Expertengericht (*The Information Tribunal*) gebracht werden und unter Umständen hat die Regierung die Befugnis, Entscheidungen des Informationsbeauftragten aufzuheben.

III. Kontrolle und Ahndung

Einige bestimmte Verwaltungsbehörden haben besondere Befugnis, Korruption im öffentlichen Sektor zu verhindern und bekämpfen. Diesbezügliche Aufgaben sind nachfolgend kurz erläutert:

- *The Serious Fraud Office*, Eine Regierungseinrichtung, die schwerwiegende und komplexe Betrugsdelikte untersucht und strafrechtlich verfolgt. (<http://www.sfo.gov.uk>)
- *The National Audit Office*, untersucht im Auftrag des Parlaments die Ausgabe öffentlicher Gelder und erstattet dem Parlament Bericht über die Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Wirksamkeit, mit der öffentliche Behörden öffentliche Gelder eingesetzt haben. Dies betrifft alle zentralen Regierungsbehörden und Abteilungen und eine umfassende Reihe anderer öffentlicher Organe. (<http://www.nao.org.uk/dtSearch/dtisapi6.dll>)
- *The Audit Commission for Local Authorities and the National Health Service* in England und Wales. Sie überprüft jährlich die Finanzberichte der Kommunalverwaltungen und über-

wacht auch, unter Berücksichtigung örtlicher und allgemeiner Risiken einschließlich Korruption, finanzielle Aspekte der grundsätzlichen Unternehmensführung und Ausführung der Geschäftsführung (<http://www.audit-commission.gov.uk/>).

- *Local Government Ombudsmen*. Sie können Beschwerden untersuchen, die durch die Misswirtschaft kommunaler Behörden und anderer Organe auftreten (http://www.lgo.org.uk/work_lgo.htm).

Darüber hinaus sind traditionelle parlamentarische Untersuchungen auf einer *ad-hoc*-Basis eingeführt worden. Es wurden Maßnahmen betreffend Verhaltenskodizes, interne Anordnungen für die Deklaration und Registrierung besonderer Interessen an öffentlichen Organen und Anordnungen, die durch unabhängige Untersuchungen in Verbindung mit offiziellen Untersuchungen bei Anschuldigungen des Betrug oder politischen Fehlverhaltens unterstützt werden, eingeleitet. Die wichtigsten dieser Untersuchungen waren die Redcliffe-Maud Untersuchung 1974 bezüglich Verhaltensrichtlinien für Lokalregierungen, die Commons Untersuchung 1974 über die finanziellen Interessen von MPs, sowie die Salmon Untersuchung 1976 bezüglich Verhaltensstandards im öffentlichen Leben - in Folge von Skandalen um Lokalregierungen im Zusammenhang mit Wohnungsbau und Baugrunderschließung. Diese Empfehlungen wurden jedoch vor 1990 überwiegend ignoriert. Seit jedoch das *Committee on Standards in Public Life*, das kein parlamentarischer Ausschuss ist, 1994 eingerichtet wurde, hat dieses aktiv Ethik im öffentlichen Bereich diskutiert und Bericht über Maßnahmen zur Verbesserung der Ethik, Verantwortlichkeit und Transparenz im öffentlichen Leben erstattet. Heute scheint ebenso eine größere Wahrscheinlichkeit zu bestehen, dass Anträge tatsächlich ausgeführt werden. Die parlamentarischen Ausschüsse in 1960ern bis 1990ern haben häufig klare Vorschläge vorgetragen, jedoch wurden diese seltener umgesetzt.

In GB spielen die Medien eine sehr aktive Rolle in der Diskussion über Korruption. Die nationalen, führenden Zeitungen haben beides, sowohl Korruptionsfälle als auch Fälle von Interessenkonflikten, aufgedeckt. Sie waren auch Hauptakteure in der Berichterstattung und Diskussion jüngst vorgekommener, Kabinettsminister betreffende Skandale und ebenso in dem Skandal *cash for peerage* (Bargeld für den Adelstitel) in dem sie die Frage aufbrachten, ob im Oberhaus des Parlamentes, dem *House of Lords*, Adelstitel für einflussreiche Spender der politischen Parteien zu kaufen waren. Im Allgemeinen ist die Toleranzgrenze für Korruption in Großbritannien sehr gering, auch Vorkommnissen über Fehlverhalten, die in anderen Ländern als eher geringfügig gelten, wird große Aufmerksamkeit geschenkt. Der akademische Bereich verstärkt sein Interesse an Korruptionsfällen, obwohl es traditionell eher um Standards im öffentlichen Leben als um Korruption geht. *NGOs* (nicht Staatliche Organisationen) haben keine signifikante Rolle gespielt, jedoch hat die Großbritannienische Abteilung des Verbands *Transparency International* jüngst den Bekanntheitsgrad ihres Profils angehoben.

IV. Akteure

1. Öffentliche Verwaltung

Das Vereinigte Königreich war über die vergangenen Jahrhunderte ein einheitliches und zentralisiertes Gemeinwesen (Polis), mit einer verwurzelten Tradition der Kommunalverwaltung. Politische Bemühungen hinsichtlich Dezentralisierung entstanden in Schottland und Wales seit den 70er Jahren und fanden schließlich offizielle Anerkennung mit dem *New-Labour devolutionist commitment*. Nachdem man 1998 Referenden in den relevanten Bezirken abgehalten hatte, wurden der *Scotland Act* und der *Government of Wales Act* erlassen. Der Dezentralisierungsprozess beinhaltete auch Nord Irland (*Northern Ireland Act 1998*) und Groß London (*Greater London Authority Act 1999*). In jeder Region wurde ein *one-chamber representative assembly* (Einkammerabgeordnetenverband) mit einem direkt rechenschaftspflichtigen Geschäftsführer gewählt. Während in Schottland und Nordirland ebenfalls legislative Befugnisse übertragen wurden, war die Dezentralisierung in Wales und Groß London (bezüglich England, s. *Regional Assemblies Preparation Act 2003*) lediglich exekutiv.

Der öffentliche Dienst setzt sich aus administrativen, professionellen, technischen und anderen Beamten zusammen, welche die Abteilungen der Zentralregierung besetzen. Sie können für aufeinander folgende Regierungen im Dienst stehen und die Anforderung an politische Objektivität ist ein wesentlicher Teil ihres Verhaltenskodexes. Traditionell werden sie durch das königliche Vorrecht ernannt, obwohl ihr Arbeitsverhältnis als rechtlich einklagbar gilt. In Bezug auf die Kommunalverwaltung, deckt der *Local Government Act 2000* nur die Kommunalverwaltung Englands ab, da die Verantwortung für die Kommunalverwaltung in Schottland und in Wales 1998 übertragen worden war. Er bevollmächtigt die Walisische Regierung jedoch, ihre Behörden ähnlich denen Englands zu verwalten. Das schottische Parlament hat im Jahr 2000 den *Ethical Standards in Public Life (Scotland) Act* verabschiedet.

Die britische öffentliche Verwaltung umfasst auch die so genannten Quangos (Quasi autonomous non governmental organisations), einschließlich Executive Non-Departmental Public Bodies und National Health Service Bodies.

Im Vereinten Königreich müssen alle Regierungsausgaben durch das Parlament in Westminster genehmigt werden. Die Lokalbehörden werden hauptsächlich durch Zuschüsse der Zentralregierung finanziert, obwohl eine gewisse lokale Besteuerung gestattet ist. Dem schottischen Parlament wurden auch limitierte Steuererhebungen gestattet, diese wurden jedoch bis jetzt noch nicht genutzt.

Alle Ausgaben der Zentralregierung und die einer großen Reihe von öffentlichen Organen in England und Wales unterliegen der Überprüfungspflicht durch einen Beamten des Westminster Parlamentes, den staatlichen Rechnungsprüfer und obersten Rechnungsprüfer. Diese Funktion

wird durch den britischen Rechnungshof ausgeübt. Die Kommunalbehörden in England und Wales (sowie die nationalen Gesundheitsorgane) unterliegen der Revisionskommission. Die Nationalversammlung für Wales stellt ihren eigenen Beamten, den staatlichen Rechnungsprüfer für Wales, welcher durch den britischen Rechnungshof unterstützt wird. Schottland hat seinen eigenen obersten Rechnungsprüfer, der die schottische Staatsführung prüft sowie die Buchhaltungskommission, welche die Bilanzprüfungen der Kommunalbehörden in Auftrag gibt und entgegen nimmt. Beide werden durch *Audit Scotland* unterstützt. Die Prüfungsbehörden für Nordirland sind der staatliche Rechnungsprüfer und der oberste Rechnungsprüfer für Nordirland, welcher den nordirischen Rechnungshof leitet. Lokalbehörden werden durch das nordirische Umweltministerium geprüft. Die Arbeit, Leitung und Verwaltung der Organisationen des öffentlichen Sektors werden zusätzlich durch verschiedene, unabhängige und anerkannte Ausschüsse und Gutachterkommissionen auf nationaler und kommunaler Ebene überprüft, einschließlich des *Select Committee of the House of Commons* und des *Committee on Standards in Public Life*.

Das Ausmaß der durch diese Behörden vorgenommenen Rechnungsprüfung umfasst Richtigkeit (ob öffentliche Gelder, in Übereinstimmung mit einschlägigen Gesetzen und Vorschriften für den vorgesehenen Zweck eingesetzt wurden) und Angemessenheit (ob öffentliche Geschäfte in angemessener, unparteiischer und gerechter Form ausgeführt wurden). Seit kurzem wird diskutiert, dieses Ausmaß der Prüfung zu erweitern um die Angemessenheit der installierten Mechanismen, welche die Überprüften eingerichtet haben, um die ordentliche Überprüfung ihrer finanziellen Angelegenheiten sicherzustellen bzw. zu gewährleisten. Im Fall der Kommunalbehörden schreibt das Gesetz die Ausführung dieser Prüfungen vor. Überall sonst wird die Erweiterung des Ausmaßes einer Prüfung durch die schrittweise Einführung anwendbarer Aspekte des *Combined Code* im öffentlichen Sektor durch das Finanzministerium erreicht.

Die Einführung der *Independent Police Complaints Commission* (IPCC) durch den *Police Reform Act 2002* sollte im Zusammenhang mit dem Kampf gegen Korruption innerhalb der Polizeiverwaltung erwähnt werden. Dies ist ein abteilungsübergreifendes öffentliches Organ¹⁹², dessen primäre Funktion es ist, sicherzustellen, dass effektive und effiziente Maßnahmen für den Umgang mit Polizeibeswerden, die Aufzeichnung von Delikten sowie die Untersuchung/Handhabung der beiden bestehen. Seine weiteren Funktionen sind es, die Rolle des IPCC's als Hüter des Polizeibeswerdesystems zu gewährleisten und es sich zur Aufgabe zu machen, öffentliches Vertrauen in das System zu gewinnen.

192 Die IPCC wird durch einen Vorsitzenden und einen stellvertretenden Vorsitzenden, unter Mitarbeit von (derzeit) sechzehn weiteren Commissioners (ernannt auf fünf Jahre) geleitet. Der Vorsitzende wird auf Empfehlung des Innenministers hin durch die Krone ernannt. Der stellvertretende Vorsitzende und andere Commissioners sind durch den Innenminister ernannte, öffentlich Berufene.

Wie zuvor erwähnt, liegen strafrechtliche Untersuchungen bei den Polizeikräften¹⁹³ und dem Serious Fraud Office¹⁹⁴, einer unabhängigen Regierungsabteilung, geleitet durch ihren eigenen Direktor, jedoch dem Oberstaatsanwalt unterlegen.

Schon Mitte des neunzehnten Jahrhunderts bestanden im britischen Staatsdienst Verhaltenskodizes und ausführliche Verhaltensvorschriften. Von 1854 bis in die späten 1960er Jahre entwickelte er größere Einheitlichkeit und engere Kontrolle. In den 1980ern wurde, mit der Einrichtung verwaltender Behörden und der Delegierung größerer Verantwortungen, diese Stellung umgekehrt, während das Thema der Standards nicht mehr übermäßig beachtet wurde und der Bedarf für mehr Effizienz und Effektivität in den Vordergrund trat.

Jüngsten Entwicklungen im Bereich der Korruptionsbekämpfung in der öffentlichen Verwaltung folgten verschiedene Berichte die vom *Committee on Standards in Public Life* (CSPL) übernommen wurden. Wie oben angemerkt, wurde das CSPL 1995 gegründet, um aktuelle Bedenken über die Verhaltensstandards aller Amtsträger öffentlicher Behörden zu überprüfen und eventuelle Verbesserungen vorzuschlagen, um die höchsten Standards des Anstands im öffentlichen Leben zu gewährleisten. Bis Januar 2005 veröffentlichte der CSPL 10 Berichte, die alle Aspekte des öffentlichen Lebens abdeckten. Die Empfehlungen des CSPL waren drastisch und weitreichend. Die erste generelle Empfehlung war, diejenigen Grundsätze, die Standards im öffentlichen Leben untermauern, neu zu formulieren. Diese Grundsätze wurden bekannt als *the Seven Principles of Public Life*: Selbstlosigkeit, Rechtschaffenheit, Objektivität, Zuverlässigkeit, Offenheit, Ehrlichkeit und Führerschaft. Die zweite Empfehlung des CSPL's war, dass alle öffentlichen Organe Verhaltenskodizes entwerfen sollten, die alle sieben Grundsätze des öffentlichen Lebens enthalten. Die dritte lautete, dass alle internen Systeme für den Erhalt der Standards durch unabhängige Untersuchungen unterstützt werden sollten und die vierte, dass mehr getan werden sollte, um die Standards der Verhaltenskodizes des öffentlichen Lebens zu fördern und bekräftigen, besonders durch Anleitung und Schulung, inklusive einer Einführungsschulung.

In seinem ersten Bericht 1995, kam das CSPL zu dem Schluss, dass Verhaltensstandards im Dienst nach wie vor hoch sind und dass Korruption und Betrug selten vorkommen. (Sir Richard Scott's Bericht über den Waffenverkauf nach Irak wurde 1996 veröffentlicht). Es begrüßte die Einführung eines neuen Kodex des Verwaltungsdienstes und empfahl sein sofortiges Inkrafttre-

193 Da Großbritannien keine allumfassende Polizeibehörde hat, hat jede der 43 lokalen Polizeieinheiten in England und Wales, gemeinsam mit ihren schottischen Kollegen, eine Rolle bei der Untersuchung von Korruptionsvorwürfen.

194 Die SFO wurde durch den Criminal Justice Act 1987 eingerichtet, gefolgt von dem Fraud Trials Committee Report 1986 (the Roskill Report). Unter dem Act 1987 ist es die Aufgabe des SFO, Fälle zu untersuchen und zur Anklage zu bringen, die mit ernstem oder umfangreichem Betrug in England, Wales und Nordirland im Zusammenhang stehen. Das SFO ist ebenso angehalten, dazu beizutragen diese Art von Betrug zu verhindern. Ziel und Absicht des SFO sind es, Betrug und die damit verbundenen Kosten zu reduzieren, das Gesetz und dessen Vorschriften auszuführen und das Vertrauen in die Geschäfts- und Finanzinstitutionen Großbritanniens aufrechtzuerhalten.

ten. Er empfahl ebenfalls die Änderung, dass Einsprüche, die bezüglich des Kodexes an die Verwaltungsdienstbeauftragten gestellt werden, effektiver und offener sein können, einschließlich der Bedingung, dass die Beauftragten alle erfolgreichen Einsprüche dem Parlament vortragen. Es empfahl, dass das Regierungsbüro weiterhin sorgfältig prüft und optimales Verfahren zur Beibehaltung des Verhaltenskodexes weiter gibt, um sicherzustellen, dass die Grundsätze des Kodexes genau überprüft werden.

Der neue *Civil Service Code* wurde 1995 veröffentlicht und offiziell in den *Civil Servant Management Code* (Chapter 4, Annex A) inkorporiert. 1996 trat er in Kraft, wurde jedoch 1999 in Folge der Gründung der Scottish and Welsh Assemblies revidiert. In seinem sechsten und neunten Bericht, sowie im Jahresbericht von 2004 forderte der CSPL eine Rechtsverordnung, einen Civil Service Act. In der Folge wurden dem Parlament einige Gesetzesentwürfe vorgelegt.

Der Kodex ist eine bedeutende Darlegung der Funktionen und Verantwortlichkeiten der Beamten und bietet eine direkte Möglichkeit des Einspruchs an die Verwaltungsdienstbeauftragten, die von der Regierung unabhängig und verantwortlich für das Verhalten und die Disziplin der Beamten sind. Die Einhaltung des Kodexes wird durch das Regierungsbüro kontrolliert. Der Premierminister ist der Minister für den öffentlichen Dienst und wird durch den *Head of the Home Civil Service* unterstützt.

Gemäß Chapter 4.1.1. Annex A Code, wird von Beamten gefordert, Minister ehrlich und objektiv zu beraten, sich nach dem Gesetz und den Grundsätzen des Kodexes zu richten und ethische Standards, die bestimmte Sparten anleiten, anzuerkennen. Sie dürfen weder ihr Amt, noch die Informationen, die sie durch ihre Dienstpflicht erhalten, missbrauchen, um private Interessen zu fördern und sie dürfen keine Vergünstigungen jeglicher Art von einer dritten Partei annehmen, die begründetermaßen die Integrität oder Urteilsfähigkeit des Beamten beeinflussen könnte. Bezüglich der Meldung von Korruption, sieht der Kodex vor, dass ein/e Beamte/r jegliche Beweise krimineller, unrechtmäßiger, unzulässiger oder unethischer Handlungen Anderer, nach den im Kodex festgelegten Richtlinien und Verfahren, seiner/ihrer Dienststelle melden sollte. Falls es trotz Meldung zu keiner Handlung kommt, kann sie oder er den Fall den Verwaltungsdienstbeauftragten vorlegen.

Standards zu Anstandsformen wurden ebenso festgeschrieben: Kapitel 4.3, Anhang A sieht vor, dass Ämter und Behörden von ihren Angestellten verlangen müssen, relevante Geschäftsinteressen zu melden, und dass sie, es sei denn der Beamte hat das Ausmaß seines Interesses ausführlich dargelegt und die Genehmigung eines Vorgesetzter erhalten, keine Verträge eingehen dürfen (1) mit Beamten des Amtes oder der Behörde, (2) mit Partnern der Beamten des Amtes oder der Behörde, (3) mit Firmen, in denen ein Beamter des Amtes oder der Behörde einen Direktorenposten innehat, ausgenommen, er ist Vertreter des Amtes oder der Behörde.

Des Weiteren sieht Chapter 4.3.3, Annex A vor, dass Ämter oder Behörden kein überschüssiges Regierungseigentum an Beamte verkaufen dürfen, die durch ihre Position besondere Kenntnisse über das Projekt einholen konnten oder welche offiziell in Zusammenhang mit den Entsorgungsvereinbarungen standen, oder zu einem Rabatt, der unter anderen Umständen nicht möglich wäre. Ministerien müssen von ihren Mitarbeitern ebenfalls verlangen, vor Annahme einer anderweitigen Beschäftigung, die ihre Arbeit entweder direkt oder indirekt beeinflusst, Erlaubnis einzuholen. Sie müssen angemessene Maßnahmen ergreifen, welche die *Business Appointments Rules*, und jegliche örtliche Anforderungen für die Abwicklung einer derartige Anfrage wiedergeben. Ministerien und Behörden müssen ihre Angestellten aufklären, unter welchen Umständen sie Geschenke, Bewirtung, Prämien, Auszeichnungen oder andere Zuwendungen melden und über die Umstände, unter welchen sie Genehmigung einholen müssen, bevor etwas davon angenommen werden darf. Durch das Aufzeigen dieser Regeln müssen die Ministerien und Behörden ihre Angestellten auf die Vorschriften des *Prevention of Corruption Acts 1906 and 1916* aufmerksam machen. Verstöße gegen die Verfahren bei Vergabe von Aufträgen und die Veräußerung von überschüssigem Eigentum unterliegen der Untersuchung durch den staatlichen Rechnungsprüfer und den obersten Rechnungsprüfer, welche die Verstöße dem *Public Accounts Committee of the House of Commons* melden können.

Eine allgemeine *Business Appointment Rule* verlangt nun von Beamten, eine Beratung mit dem Beratungsausschuss (Committee of Business Appointments) zu beantragen, bevor sie eine geschäftliche Anstellung nach ihrem Amt annehmen können. Dieser Ausschuss wird durch den Premierminister ernannt und besteht aus Personen, die Erfahrung mit den Beziehungen zwischen der öffentlichen Verwaltung und dem privaten Sektor haben. Für die erste Anstellung und alle weiteren Anstellungen innerhalb von zwei Jahren nach Verlassen eines Amtes der britischen Krone ist eine Genehmigung erforderlich.

1998 wurden Richtlinien betreffend Beamte, die Kontakte zu Lobbyisten haben, verfasst. Da Lobbying als ein Merkmal des britischen demokratischen Systems angesehen wird, sollte der Kontakt zu Beamten im Allgemeinen erlaubt, jedoch kontrolliert sein.

Regeln für die Kommunalregierung wurden im dritten Bericht des CSPL (1997) berücksichtigt. Zu der Zeit waren die Verhaltensregeln für Beigeordnete Thema des *National Code of Local Government Conduct*, welcher zuerst in den 1970ern entworfen und in den 1990ern überarbeitet wurde und Gesetzesstatus hat.

Der Kodex legte Verhaltensstandards für Beigeordnete fest und bezog folgende Inhalte ein: wann Interessen mit Vermögensvorteilen und solche ohne erklärt werden müssen; wann es gilt, einen Verantwortlichen zu konsultieren und ähnliche Belange. Den Anforderungen des Kodexes nicht nachzukommen, kann zur strafrechtlichen Verfolgung führen und in den meisten Fällen wird ein Bußgeld, mit oder ohne Ausschluss aus dem Amt, durch den Staatsanwalt verhängt. Der

Code of Conduct for Officers wurde durch das *Local Government Management Board* gemeinsam mit den Gemeindeverbänden erlassen.

Das CSPL fand die Kommunalverwaltung weit mehr eingengt von Bestimmungen als jeder andere Bereich im öffentlichen Sektor und warnte davor, dass das Anliegen, angemessenes Verhalten durch detaillierte Bestimmungen geltend zu machen, eher zu Fehlverhalten beitragen könnte, da ein Mangel an Klarheit über Verhaltensstandards in der Kommunalregierung anhielt. Außerdem fand der CSPL es besonders unbefriedigend, dass der Bezirksrechnungsprüfer den Fall gegen individuelle Ratsmitglieder nicht nur formuliert und strafrechtlich verfolgen, sondern auch über Schuld oder Unschuld bestimmen und im ersten Fall nach eigenem Ermessen oder finanziellem Verlust über die Strafe befinden sollte. Aus Sicht des CSPL's sollten die Gerichte bei der Erteilung der Strafmaßnahmen für Fehlverhalten beteiligt sein. Trotz einiger Fälle von Korruption und unangemessenem Verhalten ist der CSPL jedoch zu dem Schluss gekommen, dass die große Mehrheit der Ratsmitglieder einen hohen Verhaltensstandard befolgte. Der Empfehlung des CSPL's folgend, eine umfassende Umstrukturierung im Rahmen der Standards für Disziplin für Beiräte und Beamte durchzuführen, wurde 2000 der *Local Government Act*, welcher jede Kommunalregierung Englands einbezieht, erlassen.

Beamte, Beigeordnete und Amtsträger unterliegen sowohl dem Straftatbestand der Bestechung unter dem *Common Law* als auch dem *Public Bodies Corrupt Practices Act 1889*, beide auf Korruption im öffentlichen Sektor beschränkt und der zweite besonders auf Beamte und Angestellte öffentlicher Organe. Der *Prevention of Corruption Act 1916* ist ebenfalls anwendbar; er erweiterte die Bedeutung der öffentlichen Organe und führte die Vermutung der Korruption ein, wenn Angestellte des öffentlichen Dienstes in Zusammenhang mit öffentlichen Aufträgen Geld angenommen haben. Die meisten Korruptionsfälle die vor die Gerichte kommen sind jedoch Vergehen, die unter den *Prevention of Corruption Act 1906* fallen. Sie beziehen sich auf Korruption durch Vertreter und decken sowohl den privaten als auch den öffentlichen Sektor eher ab, als der *Act 1889* oder das *Common Law* Vergehen.

Der Straftatbestand des ungebührlichen Verhaltens in einem öffentlichen Amt unter dem *Common Law* beschränkt sich auf Personen, die ein öffentliches Amt inne haben. Er liegt vor, wenn die Person, welche das öffentliche Amt innehat, sich entgegen ihrer Pflichten verhält oder es unterlässt diese auszuführen (R. v. Bembridge, 1783).

2. Abgeordnete des nationalen Parlaments

Jedem britischen Bürger, der älter als 21 Jahre und nicht geistig behindert ist, ist es gestattet, ein Kandidat im Wettstreit um ein Amt im Parlament zu werden. Es ist Kandidaten untersagt, Mitglieder des *House of Lords*, der Kirche, Richter, Soldat, Polizist oder Beamter zu sein. Um ihre Ernsthaftigkeit, ein Amt belegen zu wollen zu untermauern, muss jeder Kandidat 500 britische Pfund hinterlegen. Erhalten sie mehr als 5% der Stimmen, bekommen sie ihr Geld zurück.

Parlamentsmitglieder erhalten ein Jahresgehalt von 48.371 britischen Pfund (ca. € 71.544,09). In Ergänzung zu diesem Gehalt bekommen Parlamentsmitglieder Vergütungen wie z.B. für Reisekosten oder Wohnungszuschüsse für eine Wohnung in London.

Ein Altersversorgungsplan wurde erstmals 1965 eingerichtet. Der heutige Plan, der *Parliamentary Contributory Pension Fund*, ist unter dem *Parliamentary and Other Pensions Act 1987* rechtlich geregelt. Pensionen der Mitglieder werden derzeit anhand des Gehalts des Jahres vor ihrem Austritt aus dem Parlament bemessen.

Das *House of Commons* kennt Rechte und den Grundsatz der Immunität, um sich vor einer Behinderung bei der Ausführung seiner Pflichten zu schützen. Diese Rechte beinhalten die Redefreiheit, den Vorrang der Anwesenheitspflicht von parlamentarischen Abgeordneten, die daher von Festnahmen in einem Zivilklagefall und von Geschworenepflichten oder vom Zwang, als Zeuge vor Gericht zu treten, freigestellt sind und den Zugang zur Krone, was ein kollektives Privileg des *House of Commons* ist. Jedoch kann ein Parlamentsmitglied, das die Regeln verletzt, gemäßregelt, suspendiert oder in extremen Fällen des Parlamentes verwiesen werden.

Mitglieder des Parlamentes haben das Recht, ein zusätzliches Einkommen zu beziehen. Es ist ihnen gestattet, eine vergütete Position außerhalb des Amtes inne zu haben, z.B. als Direktor, Berater oder jeder anderen Tätigkeit, ungeachtet dessen, ob solche Interessen in Zusammenhang mit der Mitgliedschaft des *House of Parliament* stehen oder nicht. Es ist ihnen ebenfalls erlaubt, durch Gewerkschaften oder andere Organisationen gefördert zu werden oder einen anderen eintragungsfähigen Vorteil zu haben oder Bewirtung im Zusammenhang mit ihren parlamentarischen Pflichten zu erhalten, ob in Großbritannien oder im Ausland.

In den 1990ern, nach der *“Cash for Questions”* Affäre, schlug das *Committee on Standards in Public Life (1995)* eine Verschärfung der Richtlinien im Bezug darauf vor, welche Informationen ein Parlamentsmitglied verpflichtet ist dem *Register of Members’ Interests* vorzulegen. Seitdem enthält das *Register* größere Details über die Art der betriebsfremden Beschäftigungen der Parlamentsmitglieder und die Höhe der Beträge, die sie für diese Arbeit erhalten. Parlamentsmitglieder sind besonders aufgefordert, die Herkunft der erhaltenen Zusatzeinkommen und Geschenke im Register anzugeben, und sie müssen jegliche relevanten Interessen, die eventuell im Zusammenhang mit dem diskutierten Thema stehen könnten, vor Teilnahme an einer Debatte angeben. Die Absicht der Registrierung ist Offenlegung, damit ist gemeint, anderen Mitgliedern und der Öffentlichkeit die Möglichkeit zu geben, von Interessen, welche eventuell die Handlungen eines Mitgliedes in seinen parlamentarischen Pflichten beeinflussen, Kenntnis zu nehmen. Die Parlamentsmitglieder sind ebenfalls einem *Code of Conduct* unterworfen, der nach den Empfehlungen des *Committee on Standards in Public Life* verfasst wurde. Seine Aufgabe ist es, die Mitglieder bei der Ausübung ihrer Verpflichtungen im Parlament, gegenüber ihren Wählern und der Öffentlichkeit im Allgemeinen zu unterstützen. Der *Code of Conduct* verpflichtet Parla-

mentsmitglieder im Interesse der Öffentlichkeit zu handeln, Vertrauen in das Parlament zu stärken, das Parlament oder seine Mitglieder nicht in Verruf zu bringen, die Einhaltung der *seven principles of public life* (wie im ersten Bericht des *Committee on Standards in Public Life* dargelegt) zu gewährleisten, Bestechungsgelder abzulehnen und nicht als bezahlte Anwälte zu fungieren.

Es gibt zwei Organe im Parlament, die 1995 gegründet und mit der Kontrolle dieser Einrichtungen beauftragt wurden. Sie sind ein wichtiger Dienstweg für Beschwerden und können von Parlamentsmitgliedern sowie der Öffentlichkeit gleichermaßen genutzt werden. Der *Parliamentary Commissioner for Standards* wurde vom *House of Commons* auf Empfehlung des *Committee on Standards in Public Life* etabliert. Er führt zwei Arten von Aufgaben aus. Einerseits hat der *Commissioner* die wichtige Rolle inne, die Leistung des Systems zu kontrollieren und jede ausdrückliche Beschwerde über die Angemessenheit des Verhaltens eines Parlamentsmitgliedes zu untersuchen. In diesem Sinne sind die Hauptaufgaben des *Commissioners*: die Erfüllung der Interessen des *Register of Members' Interests* und anderer Interessenregister, so für Angestellte der Mitglieder, Journalisten und parteienübergreifende parlamentarische Gruppierungen (*All Party Groups*) zu beaufsichtigen; die Wirksamkeit des *Code of Conduct* zu kontrollieren und spezifische Beschwerden von Parlamentsmitgliedern und Mitgliedern der Öffentlichkeit hinsichtlich der Eintragung und Erklärung von Interessen oder anderen Aspekten bezüglich des Fehlverhaltens von Parlamentsmitgliedern zu untersuchen. Außerdem bietet er Anleitung dazu, wie eine Beschwerde gegen ein MP vorgebracht werden sollte und wie ein MP gegen solche Beschwerden aus der Öffentlichkeit vorgehen kann.

Das *Committee on Standards and Privileges*, ein parlamentarischer Sonderausschuss, ersetzt den *Committee on Member's Interests* und den *Committee on Privileges* auf Empfehlung des *Committee on Standards in Public Life*. Da er die Verkörperung der Selbstregulierung ist, das heißt, dass Mitglieder die Angemessenheit des Verhaltens anderer Mitglieder beurteilen, spielt er eine zentrale Rolle dabei, ethisches Verhalten im Parlament zu kultivieren und einzuführen. Der Ausschuss beaufsichtigt die Arbeit des *Parliamentary Commissioner for Standards* hinsichtlich der Beibehaltung des *Registers of Interests* und des Verhaltens der Mitglieder, einschließlich besonderer Beschwerden im Zusammenhang mit vermeintlichen Übertretungen des *Code of Conduct* der Mitglieder, auf welche der Beauftragte den Ausschuss aufmerksam gemacht hat. Außerdem empfiehlt er notwendige Änderungen des *Code of Conduct* und prüft Angelegenheiten bezüglich parlamentarischer Privilegien, die ihm durch das Parlament zugeleitet wurden.

Ein Mitglied, welches eine Bestechung annimmt um sein/ihr Verhalten als ein Parlamentsmitglied beeinflussen zu lassen, einschließlich einer Vergütung, Abfindung oder Belohnung in Zusammenhang mit der Förderung oder des Widerspruchs eines Entwurfs, Antrags oder einer anderen vorgelegten oder zukünftig vorzulegenden Sache oder etwas, das beabsichtigt wird, dem Parlament vorgelegt oder einem anderen Ausschusses vorgelegt zu werden, ist wider das Parla-

mentengesetz (*The Code of Conduct for Members of Parliament*, erstellt in Folge der Resolution des Hauses vom 19. Juli 1995).

3. Politische Amtsträger auf nationaler Ebene

Inhaber eines öffentlichen Amtes sind Politiker, welche durch die neue amtierende Regierung ernannt werden und daher nur für die Dauer der Legislaturperiode Inhaber eines öffentlichen Amtes sind.

Politische Amtsinhaber haben das Recht, zusätzliches Einkommen zu erhalten, sollten dies aber dem *Register of Members' Interest* melden. Die Einträge in das Register sind der Öffentlichkeit zugänglich. In Großbritannien gab es kürzlich Fälle von Korruption in Verbindung mit Zusatzeinkommen.

4. Politische Parteien

Hinsichtlich der Rechtslage der politischen Parteien in Großbritannien, gab es traditionell verschiedene Sachlagen, abhängig von jedem spezifischen Fall. Aus Sicht der *Labour Party* wurden die *National Party* und die *Constituency Parties* traditionell als nicht rechtsfähige Vereinigungen betrachtet. Im Falle der *Conservative Party* wurden jedoch nicht alle ihre Bestandteile traditionell als nicht rechtsfähig betrachtet. Diese Situation hat sich, mit Einführung des *Registration of Political Parties Act 1998*, welcher allen Parteien gleichermaßen den Rechtsstatus als Rechtsorgan zuspricht, geändert.

Bezüglich staatlicher Finanzierung und im Vergleich zu anderen Systemen ist zu sagen, dass britische politische Parteien nur einen sehr kleinen Teil sowohl direkter als auch indirekter staatlicher Zuschüsse erhalten. Diese variieren von der kostenlosen Benutzung staatlicher Räumlichkeiten, der Versendung von Informationsmaterial und Parteitagsübertragungen während der Wahlen um führende Fraktionsmitglieder der Opposition in Form von *Short money* (im *House of Commons*) und *Cranborne money* (im *House of Lords*) finanziell zu unterstützen. Ähnliche Parteifinanzierungsabkommen sind in der dezentralisierten Gesetzgebung verankert. Erst jüngst (seit dem *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000*) hat das Parlament ein Programm eingeleitet, das Fördergelder zur Entwicklung politischer Linien für Parteien in Westminster anbietet. Die Summe von zwei Millionen britischen Pfund wird jährlich durch die Kommission, auf der Basis eines anerkannten Programms, vom *House of Commons*, ausgeteilt.

Laut dem *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000* ist der Höhe der Spenden, die von politischen Parteien erhalten werden, keine Grenzen gesetzt. Anonyme Spenden, die den Betrag von 200 britischen Pfund überschreiten, sowie Spenden von fremden Quellen, die keine Verbindung zu GB haben, sind jedoch verboten.

Politische Parteien sind aufgefordert, über ihre Einnahmen und Ausgaben Rechenschaft abzulegen. Laut dem *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000* (PPERA) muss jede eingetragene Partei jährlich einen Rechenschaftsbericht an die *Electoral Commission* übermitteln, wobei das Geschäftsjahr am oder nach dem 31. Dezember des jeweiligen Jahres endet.

Parteien, deren Gesamteinnahme oder Bruttoaufwand 250.000 Britische Pfund oder weniger beträgt, sind aufgefordert innerhalb von 3 Monaten nach Ende ihres Geschäftsjahres einen Rechenschaftsbericht abzugeben. Parteien, die diesen Betrag übersteigen, sind aufgefordert ihren Rechenschaftsbericht innerhalb 6 Monaten nach Ende ihres Geschäftsjahres zu übermitteln. Kopien dieser Berichte sind auf der Internetseite der *Electoral Commission* veröffentlicht.

Außerdem verlangt der *PPERA* von eingetragenen Parteien das Einreichen vierteljährlicher Spendenberichte an die Kommission. Diese Berichte müssen alle Spenden an politische Parteizentralen, die 5000 britische Pfund überschreiten und alle Spenden an den Wahlkreis oder das Kommunalbüro, die 1000 Pfund überschreiten, beinhalten. Eine Person begeht eine Straftat wenn sie wissentlich oder fahrlässig eine falsche Erklärung an den Empfänger, im Hinblick auf die Annahme von Spenden während eines bestimmten Quartals, abgibt.

Wahlkampfausgaben betreffend, werden die Kontrollen für 365 Tage angewandt und enden mit dem Tag der Wahl. Parteien, die 250.000 Pfund oder weniger ausgegeben haben, müssen ihre Bilanznachweise innerhalb von 3 Monaten ab dem Wahltag übermitteln. Parteien die mehr als 250.000 ausgegeben haben, müssen ihre geprüften Einnahmenachweise innerhalb 6 Monaten übermitteln.

Der *Representation of the People Act* (1983) reguliert Ausgaben und Spenden für Kandidaten während der Wahlphase. Kandidaten sind aufgefordert, ihre Bilanznachweise an ihren *local returning officer* innerhalb 35 Tage der Wahl zu übermitteln. *Returning Officers* geben Kopien der Bilanznachweise an die *Electoral Commission* weiter.

Verhältnismäßig strenge Auflagen sind ebenfalls vorgesehen, seit der *PPERA* Strafmaßnahmen für das Versäumen der Eingabe eines Rechenschafts- und Spendenberichtes vorsieht.

In Bezug auf Korruptionsfälle, die im Zusammenhang mit den zuvor erwähnten Aspekten stehen, besteht Besorgnis über Günstlingswirtschaft (*honour selling*) durch politische Parteien (besonders der *Labour Party*) als Gegenleistung für Spenden.

V. Schlussbetrachtung

In Großbritannien kommt Korruption hauptsächlich auf der Ebene der Kommunalverwaltung vor. Skandale hatten eine große Wirkung auf die Gesetzgebung und Institutionen, besonders die *Standards in Public Life* (s.o.) betreffend.

Best Practices findet man in Großbritannien in der Tradition eines hohen Standards in der öffentlichen Verwaltung und bei ehrenamtlichen Politikern.

Länderbericht Irland¹⁹⁵

195 Wir danken Prof. Neil Collins, Leiter des Instituts für Staatswissenschaft, University College of Cork, Cork, Irland, für die Beantwortung des Fragenkataloges und für die Unterstützung bei der Erstellung des Länderberichtes Irland. Der Länderbericht wurde von Alessandra Di Martino verfasst. Als weitere Quellen dienten offizielle Webseiten (zum Beispiel <http://www.citizensinformation.ie/>) und folgende Bücher: Elaine Byrne, Corruption in Irish National Politics, ein vor der Jahreskonferenz 2006 des PSAI gehaltener Vortrag, UCC, Cork; Elaine Byrne, Nineteenth and Twentieth Century Political Corruption in Ireland (forthcoming); Neil Collins/ Terry Cradden/ Patrick Butler, The Politics of Administrative Reform, Dublin, 2007; Neil Collins/ Mary O'Shea, Political Corruption in Ireland, in: M.J. Bull and J.L. Newell (ed), Corruption in Contemporary Politics, London, 2003; Berichte von TI Ireland.

Gliederung

Länderbericht Irland.....	159
I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor.....	161
II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben.....	161
III. Kontrolle und Ahndung	161
IV. Akteure.....	162
1. Öffentliche Verwaltung.....	162
a) Rechtsstellung im nationalen Normgefüge.....	162
b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung.....	162
c) Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung.....	163
2. Abgeordnete des nationalen Parlaments	164
a) Rechtsstellung im nationalen Normgefüge.....	164
b) Nebeneinkünfte von Abgeordneten des nationalen Parlaments.....	165
c) Unzulässige Einflussnahme	166
3. Politische Amtsträger auf nationaler Ebene.....	166
4. Politische Parteien.....	167
a) Rechtsstellung im nationalen Normgefüge.....	167
b) Parteienfinanzierung	167
c) Rechenschaftslegung.....	167
V. Schlussbetrachtung.....	168

I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor

Öffentliche Quellen für Datensammlungen über Korruption sind in Irland das *Office of the Standards in Public Office Commission* (www.irlgov.ie) und die *Standards in Public Office Commission* (der Normenausschuss). Dies ist ein unabhängiges Organ, das im Dezember 2001 durch den *Standards in Public Office Act 2001* eingerichtet wurde. Es ersetzte die *Public Offices Commission*, die im November 1995 durch den *Ethics in Public Office Act 1995* eingerichtet worden war (auf die Daten kann auch zugegriffen werden, indem man an sipo@ombudsman.gov.ie schreibt); Das *Office of the Comptroller and Auditor General* und das *Committee on Public Accounts* (parlamentarisches Komitee unter Vorsitz eines Oppositionsmitglieds).

Die hauptsächliche private Quelle für Datensammlungen über Korruption ist immer noch *Transparency International Ireland*.

II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben

Obwohl sowohl die *Ethics in Public Office Acts* (1995 und 2001) und die Wahlgesetze als spezialisierte Gesetzgebung für den Umgang mit Korruption gebilligt wurden, gibt es immer noch keine strenge rechtliche Definition für Korruption. Die Strafverfolgung wird als im Ermessen des Generalstaatsanwalts liegend angesehen. Der *Prosecution of Offences Act, 1974*, führte das Amt des Generalstaatsanwalts ein. Der Generalstaatsanwalt ist in der Ausführung seiner Funktionen unabhängig. Das Recht auf Zugriff auf Verwaltungsakten ist durch den *Freedom of Information Act 1997* gewährleistet. Gemäß diesem Gesetz ist der größte Teil des Materials verfügbar, wobei es aber auch einige Ausnahmen und Ausschlüsse gibt.

III. Kontrolle und Ahndung

Die folgenden Verwaltungsorgane haben die Kompetenz, Korruption im öffentlichen Sektor vorzubeugen und zu bekämpfen: Das *Office of the Standards in Public Office Commission*; das *Office of the Comptroller and Auditor General*; der Ombudsmann.

Die parlamentarische Opposition setzt bei der Korruptionskontrolle die üblichen parlamentarischen Methoden, wie zum Beispiel das Richten von Fragen an Minister und die Untersuchung in Ausschüssen (vor allem das *Committee on Public Accounts*), ein. Überdies hat sich das gesamte Parlament in bestimmten Fällen auf gerichtliche *ad-hoc*-Untersuchungstribunale verlassen. Es wird geschätzt, dass in den letzten 10 Jahren eine Gesamtsumme von € 250 Mio. für mehr als 40 separate Tribunale, unabhängige Ermittlungen und Untersuchungen ausgegeben wurde (*Irish Times*, 13. Oktober 2006).

Bezüglich der Rolle, die soziale und andere institutionelle Akteure spielen, ist zu sagen, dass die Rolle der Medien wichtig ist und war, obwohl sie durch Mangel an Mitteln wegen geringer Auflagenhöhe, Verleumdungsgesetzen und der hohen Kosten für investigativen Journalismus beschränkt wurde. Einige Fälle von Korruption wurden durch auswärtige Medien, speziell aus Großbritannien, aufgedeckt. Akademiker scheinen bislang nur eine sehr geringe Rolle gespielt zu haben, während der Input sowohl durch NGOs, wie *Transparency International Ireland*, als auch durch Hilfsorganisationen, die Irlands Verantwortlichkeiten im Ausland diskutieren, groß war.

IV. Akteure

1. Öffentliche Verwaltung

a) Rechtsstellung im nationalen Normgefüge

Irland ist ein Einheitsstaat und Lokalregierungen agieren innerhalb enger rechtlicher und regulatorischer Beschränkungen. Auf der Zentralregierungsebene konzentriert die Doktrin ministerieller Verantwortung alle Entscheidungen auf den Politiker; in der Praxis üben viele Beamte jedoch eher Ermessenspolitik aus.

Angestellte im öffentlichen Dienst genießen die üblichen amtszeitabhängigen Privilegien und diese haben keinen primären Bezug zu Korruption. Ihnen werden im Vergleich zu Angestellten im privaten Sektor keine zusätzlichen Vergünstigungen gewährt, obwohl Anstellungen im öffentlichen Sektor generell sicherer sind. Einige leitende Angestellte im öffentlichen Dienst haben die rechtliche Pflicht, Rechtschaffenheit in Finanz- und Planungsangelegenheiten sicherzustellen. Was das Einkommen betrifft, sind Positionen im öffentlichen und privaten Sektor vergleichbar, obwohl Angestellte im öffentlichen Dienst höhere Durchschnittsgehälter verdienen – größtenteils wegen höherer Qualifikationen und, in jüngerer Zeit, Abfindungen.

Einige öffentliche Aufgaben wurden auf Privatfirmen übertragen. Zum Beispiel wurde für obligatorische Fahrzeugsicherheitschecks eine Privatfirma unter Vertrag genommen und einige gebührenpflichtige Straßen befinden sich nun in Händen sog. public-private-partnerships.

b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung

Wie bereits erwähnt, wird die Verteilung von Finanzmitteln durch ein spezielles Organ kontrolliert: das *Office of the Comptroller and Auditor General* prüft und erstellt Berichte über die Konten öffentlicher Organe, um zu verifizieren, dass die Mittel für die für sie bestimmten Zwecke verwendet werden. Hierbei scheint es jedoch mehr um finanzielle Kontrolle und die Effektivität von Geschäften zu gehen als um Korruption. Diese Kontrollorgane geben Berichte an das nationale Parlament weiter, die öffentlich zugänglich sind.

Es gab keine bedeutenden Problemfälle in Bezug auf Ausschreibungsverfahren; es sind allerdings einige Vorfälle auf Lokalregierungsebene sowie Bedenken, dass ehemalige Angestellte aus dem öffentlichen Sektor Anstellungen bei privaten Zulieferern angenommen haben, aufgetreten.

c) Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung

Politische Parteien scheinen keinen großen Einfluss auf die Stellenbesetzung im öffentlichen Sektor zu haben. Die Regeln sind seit den zwanziger Jahren sehr streng, als Korruption bei Ernennungen grassierte. Ironischerweise ist die Justiz das einzige staatliche Organ, in dem zu vermuten ist, dass politische Loyalität bei Ernennungen eine wichtige Rolle spielt. Da seit 1932 die gleiche Partei in der Regierung dominiert, vermuten einige Beobachter, dass Sympathien hier eine entscheidende Rolle gespielt haben könnten. Das politische Spektrum ist in Irland allerdings sehr begrenzt und parteiliche Unterschiede sind schwer zu erkennen. Das Beamtengesetz behandelt die Definition von Interessenskonflikten und gibt Beamten Anweisungen für den Umgang mit Geschenken. Beamte, die „festgelegte Positionen“ (Hauptebene und höher) innehaben, müssen ihre Vermögenswerte sowie die ihrer Ehepartner und Kinder angeben. Beamte (Assistenzsekretärebene und höher, einschließlich zurückgetretener und pensionierter Beamter) sind verpflichtet dem *Outside Appointments Board* Meldung zu erstatten, wenn sie vorhaben, eine Beschäftigung bei oder Verbindung zu einem externen Unternehmen aufzunehmen. Dieses Board wird durch den Finanzminister eingerichtet und setzt sich aus dem Generalsekretär des Finanzministeriums, dem Generalsekretär der Regierung und drei anderen Mitgliedern, die keine Beamten sind, zusammen. Das Board berichtet jährlich an die Regierung. Sollten Verletzungen des Codes auftreten, ist der Normenausschuss (*Standards in Public Office Commission*) berechtigt, eine Untersuchung durchzuführen.

Ein Regierungswechsel scheint nur einen vernachlässigbaren Einfluss auf die Stellenbesetzung im öffentlichen Sektor zu haben.

Zumindest auf der leitenden Ebene dürfen Angestellte im öffentlichen Dienst zusätzlich zu ihrer Anstellung keiner Nebenbeschäftigung nachgehen. Obwohl es eine Erlaubnis für untere Angestellte im öffentlichen Dienst gibt, sind Nebenbeschäftigungen eigentlich kein Thema, da die Gehälter und Arbeitsbedingungen gut sind (für Details des Code siehe unten 2.a)).

Laufende und abgeschlossene Vorgänge unterliegen der internen Revision, da der *Comptroller and Auditor General* das System der internen Finanzkontrolle überwacht.

Unzulässige Einflussnahme in der öffentlichen Verwaltung behandeln, so stellt der *Prevention of Corruption (Amendment) Act, 2001*, aktive und passive Korruption, die Angestellte, in- und ausländische Amtsträger sowie Mitglieder der inländischen und ausländischen Parlamente betrifft, unter Strafe. Diese Gesetzesvorschrift wurde erlassen, um Irland in die Lage zu versetzen, verschiedene internationale Konventionen ausführen zu können; sie stärkt außerdem die Antikorruptionsgesetzgebung im Allgemeinen, indem sie die früheren *Prevention of Corruption*

ruptionsgesetzgebung im Allgemeinen, indem sie die früheren *Prevention of Corruption Acts, 1889 -1995* ergänzt. Das Gesetz deckt die Annahme korruptiver Zuwendungen unter bestimmten Umständen, einschließlich der Unterlassung der Offenlegung politischer Spenden oder bezüglich der Ausübung bestimmter Funktionen, ab. Es stellt Korruption im Amt unter Strafe und verfügt bei Korruptionsverbrechen die Haftbarkeit leitender Angestellter oder der Geschäftsführer von Unternehmen sowie der Unternehmen selbst. Darüberhinaus verleiht es irischen Gerichten die Zuständigkeit in Fällen, in denen das Verbrechen Bezüge zum Staat aufweist oder in die ein irischer Amtsträger oder Beamter verwickelt ist. Es regelt außerdem die Voraussetzungen für die Ausstellung von Durchsuchungsbefehlen. Das Gesetz erhöht die Maximalstrafen für jene, die des Verbrechens der Korruption für schuldig befunden wurden, auf eine unbegrenzte Geldstrafe und/oder eine Freiheitsstrafe von 10 Jahren.

Was andere Gesetzesvorschriften betrifft, so wurde das Beamtengesetz bereits erwähnt. Es behandelt die Definition von Interessenkonflikten und gibt Beamten Anweisungen für den Umgang mit Geschenken. Beamte, die „festgelegte Positionen“ (Hauptebene und höher) innehaben müssen ihre Vermögenswerte sowie die ihrer Ehepartner und Kinder angeben. Beamte (Assistenzsekretärebene und höher, einschließlich zurückgetretener und pensionierter Beamter) sind verpflichtet dem *Outside Appointments Board* Meldung zu erstatten, wenn sie vorhaben, eine Beschäftigung bei oder Verbindung zu einem externen Unternehmen aufzunehmen. Dieses Board wird durch den Finanzminister eingerichtet und setzt sich aus dem Generalsekretär des Finanzministeriums, dem Generalsekretär der Regierung und drei anderen Mitgliedern, die keine Beamten sind, zusammen. Das Board berichtet jährlich an die Regierung. Sollten Verletzungen des Codes auftreten, ist der Normenausschuss (*Standards in Public Office Commission*) berechtigt, eine Untersuchung durchzuführen.

Was verwaltungstechnische interne Regelungen betrifft, so sieht Abschnitt 10 des *Standards in Public Office Act 2001* die Einführung von Verhaltenskodizes vor, die Verhaltens- und Integritätsstandards festlegen, von denen erwartet wird, dass sie von den Personen, auf deren Erfüllung ihrer offiziellen Pflichten sie sich beziehen, eingehalten werden. Der *Civil Service Code of Standards and Behaviour* wurde im Jahr 2004 herausgegeben und ein ähnliches Dokument für Inhaber festgelegter Positionen im öffentlichen Dienst im Allgemeinen ist derzeit in Vorbereitung. Sowohl interne Prüfverfahren als auch das *Outside Appointments Board* dienen dem Zweck der Vorbeugung und Bekämpfung von Korruption. Im Zusammenhang mit Privatisierung hat es in jüngerer Zeit keinen bedeutenden Skandal gegeben.

2. Abgeordnete des nationalen Parlaments

a) Rechtsstellung im nationalen Normgefüge

Die irische Verfassung befasst sich in Art. 15ff. mit dem Status von Parlamentsmitgliedern (MPs). Was das Wahlverfahren betrifft, so kann jeder, der wählbar ist, Kandidat werden, indem

er sich beim entsprechenden Wahlleiter – normalerweise einem örtlichen Regierungsbeamten – registriert. In der Praxis dominieren die politischen Parteien den Prozess der Kandidatenauswahl. Die Wahlgesetze sichern die Offenheit und Rechenschaftspflicht politischer Parteien, einzelner Politiker und Befürworter. Sie beschränken Wahlausgaben und bieten ein System, durch das Kandidaten bei Wahlen unter Umständen Wahlausgaben erstattet bekommen können. Die Wahlgesetze sehen außerdem staatliche Finanzierung qualifizierter politischer Parteien, die mindestens 2% an Erststimmen bei den letzten Parlamentswahlen erhalten haben, vor. Im Falle der Verletzung dieser Vorschriften sieht das gleiche Wahlgesetz von 1997, wie ergänzt, diesbezüglich Sanktionen vor.

MPs erhalten ein Einkommen von € 96.000 zuzüglich Zuschüssen (Reise, Post, Forschung und andere Entschädigungen). MPs erhalten keine zusätzlichen Vergünstigungen im Vergleich zu Angestellten im privaten Sektor. In jedem Fall sind die Gehälter von Politikern mittlerweile gut, nachdem sie früher eher bescheiden waren.

MPs genießen Immunität, die jedoch sehr begrenzt ist und auf die sich selten berufen wird; außer im Zusammenhang mit Schutz vor gerichtlichen Schritten hinsichtlich in parlamentarischen Debatten gemachter Aussagen (das große korruptionsrelevante Privileg betrifft ihren Schutz vor rechtlichen Konsequenzen für Aussagen, die im Parlament gemacht wurden).

Unvereinbarkeiten sind für MPs vorgesehen, so sind zum Beispiel keine Doppelmandate erlaubt – derzeitige Mitglieder des Europäischen Parlaments (MEPs) müssen sich im Laufe des Jahres 2007 entscheiden, ob sie die Mitgliedschaft im nationalen oder im Europäischen Parlament behalten wollen. Lokalmandate sind bereits mit nationalen Ämtern unvereinbar.

Es ist jetzt keine allgemeine Praxis bei MPs mehr, andere Positionen innezuhaben. Obwohl es früher besonders in juristischen Berufen üblich war, zwei Anstellungen zu haben, ist dies nicht länger der Fall. Die meisten Politiker sind Abgeordnete in Vollzeit, obwohl einige, wie zum Beispiel Lehrer, offiziell von früheren Posten beurlaubt sein können.

b) Nebeneinkünfte von Abgeordneten des nationalen Parlaments

MPs dürfen Nebeneinkünfte erhalten, die unter den *Ethics Acts* veröffentlicht werden müssen. MPs müssen außerdem ihre Vermögenswerte offen legen und beweisen, dass sie ihre Steuerpflicht erfüllen. Neben den MPs sind auch ihre Familienmitglieder dazu verpflichtet, ihr Einkommen zu veröffentlichen. Vermögensgegenstände unterliegen Berichten, auf die im Internet zugegriffen werden kann.

Was indirekt mit Nebeneinkünften verbundene Fälle von Korruption jüngeren Datums betrifft, so sollte der erste Bericht des *Moriarty Tribunal* über die Zahlungen, die der ehemalige Premierminister Charles Haughey gemacht hatte, erwähnt werden. Es heißt, dass der verstorbene

Haughey ein Leben weit jenseits von dem, was er als Abgeordneter verdient hat, geführt haben soll. Er erhielt Zahlungen von Geschäftsleuten, für die, laut Tribunal, dann im Austausch Gefälligkeiten erbracht wurden.

c) **Unzulässige Einflussnahme**

Was Strafvorschriften zu Bestechung von Parlamentsmitgliedern betrifft, so schreiben die *Ethics Acts* die Offenlegung von Vermögenswerten, einschließlich jeglicher materieller Faktoren, die einen Regierungsminister oder ein Parlamentsmitglied beeinflussen könnten, vor. Ein gesetzlicher Rahmen ist, wie oben erwähnt, geschaffen worden, um die Offenlegung von Vermögenswerten zu regeln und die Ergreifung anderer Maßnahmen zur Erfüllung des breiten Spektrums an aus der Gesetzgebung hervorgehenden Verpflichtungen sicherzustellen. Freiheitsstrafe und Geldstrafen sind mögliche Sanktionen, aber sie sind bis jetzt – mit Ausnahme des indirekten Einkommensverlusts wegen Suspendierung – noch nicht verhängt worden. So trat zum Beispiel Denis Foley, ein Parlamentsmitglied, im Jahr 2000 nach Enthüllungen darüber, dass er, um der Steuer zu entgehen, ein unveröffentlichtes (Auslands-)Konto besaß, aus der Regierungspartei aus. Er war der erste Politiker, der eine Strafe für das Verletzen des *Ethics in Public Office Act 1995* auferlegt bekam und wurde für 14 Tage vom Parlament suspendiert. Dies bestätigt, dass in Fällen unzulässiger Einflussnahme ein einzelnes Parlamentsmitglied bereits durch parlamentarische Gruppen oder politische Parteien ausgeschlossen wurde.

3. Politische Amtsträger auf nationaler Ebene

Die Antworten sind dieselben, wie im vorangehenden Abschnitt, da alle Minister auch Parlamentsmitglieder sind. Es gibt allerdings ein zusätzliches Handbuch, welches Ministern besondere Orientierung bietet. Es ist im Internet¹⁹⁶ zu finden. Irische Minister sind der kollektiven und ministeriellen Verantwortung und der Geheimhaltungspflicht des Kabinetts verpflichtet. Ministerielle Verantwortung bedeutet, dass in Fällen von Korruption, ungebührlichem Verhalten, politischen Fehlentscheidungen oder Verwaltungsfehlern innerhalb eines Ministeriums der Minister dafür verantwortlich ist, auch wenn er/sie nicht direkt beteiligt war oder vielleicht nur auf einen kleinen Teil der politischen Linie, für die er/sie scheinbar „verantwortlich“ ist, Einfluss hat. Diese Konvention soll garantieren, dass ein *gewählter* Beamter für jede einzelne Regierungsentscheidung haftbar ist und dass der Minister, für den Fall, dass tatsächlich etwas falsch läuft, zurücktreten muss. In Irland treten Minister jedoch eher selten wegen Fehlern oder Versäumnissen von ihrem Amt zurück und sogar noch seltener als Konsequenz parlamentarischen Drucks oder wegen Unstimmigkeiten in politischen Grundsatzdebatten mit ihren Kollegen. Nach einem Rechtsstreit, der (zumindest teilweise) den Neuanstrich seines Hauses ohne Berechnung durch einen Bauträger in den frühen 90er Jahren betraf, trat ein Staatsminister im Jahr 2005 zurück.

196 <http://www.sipo.gov.ie/en/CodesofConduct/OfficeHolders/>, 27.07.2007.

Dies ist ein ungewöhnliches Beispiel und der Minister hätte sich vermutlich auch halten können, wäre er nicht mit anderen Fehlurteilen bezüglich des Einsatzes von Beamten zur eindeutigen Ausführung von Parteiarbeit in Verbindung gebracht worden.

Im Jahr 2001 trat ein Staatsminister in Folge von Ergebnissen einer „Public Offices Commission“ zurück, die belegten, dass er für einen Antrag gestimmt hatte, ohne vorher bekanntgegeben zu haben, dass er ein einträgliches Interesse am Gegenstand des Antrags hatte. Es stellte sich ebenso heraus, dass er versäumt hatte, seine vollständigen zusätzlichen Vermögenswerte anzugeben, wie von der Gesetzgebung vorgeschrieben. Er war der erste Minister, der für eine Verletzung des *Ethics in Public Office Act 1995* bestraft wurde. Er wurde außerdem für 10 Tage vom Parlament suspendiert.

4. Politische Parteien

a) Rechtsstellung im nationalen Normgefüge

Politische Parteien werden in das Register der politischen Parteien eingetragen und auf Wahlzetteln dürfen Mitglieder registrierter Parteien ihrem eigenen Namen den Namen ihrer Partei hinzufügen. Andere Personen, die eine Wahl anstreben, werden auf dem Wahlzettel als parteilose Kandidaten bezeichnet. Der Registrator und das eigentliche Register der politischen Parteien haben ihren Sitz im Parlament.

b) Parteienfinanzierung

Politische Parteien erhalten staatliche Finanzierung für ihre Tätigkeit. Es gibt Vorschriften, die die Finanzierung von Wahlen, die Offenlegung von Spenden, die Registrierung von Vermögenswerten und die erweiterte Wahlprüfung fiskalischer Unterstützung für politische Parteien regeln. Der rechtliche Rahmen, der die Basis hierfür schafft, beinhaltet: den *Ethics in Public Office Act 1995*, die *Electoral Acts 1997, 1998, 2001, 2002 und 2004*, den *Local Elections (Disclosure of Donations and Expenditure) Act 1999*, den *Standards in Public Offices Act 2001* und den *Prevention of Corruption (Amendment) Act 2001*. Speziell durch den *Oireachtas (Ministerielle und parlamentarische Ämter) (Amendment) Act 2001* wurde die staatliche Finanzierung für politische Parteien beträchtlich erhöht.

c) Rechenschaftslegung

Spenden an politische Parteien (über € 5.079) sowie an einzelne Kandidaten für gesetzgebende Körperschaften, Präsidentschafts- und Europawahlen (über € 635) müssen offengelegt werden und dürfen € 6.349 pro Jahr und Spender nicht überschreiten. Sie sind auf der Webseite des Normenausschusses (*Standards in Public Office Commission*) für die Öffentlichkeit zugänglich. Die Unterlassung der Offenlegung kann gerichtliche Strafverfolgung nach sich ziehen. Dieser Fall ist bisher erst einmal aufgetreten, als 1997 ein ehemaliger Vizesprecher des Oberhauses eine

Spende in Höhe von IR£ 2.500 (€ 3714) nicht angab. Er wurde 2006 zu gemeinnütziger Arbeit verurteilt. Die Annahme von Spenden aus dem Ausland (ausgenommen Spenden von im Ausland lebenden irischen Staatsbürgern) ist verboten. Es gibt hier eine Reihe von Gesetzeslücken. Zum Beispiel werden die Wahlausgaben nur in einem Zeitraum von drei Wochen vor dem Wahltermin berechnet. Ebenso sind die Regeln für Lokalwahlen sehr lax.

V. Schlussbetrachtung

Betrachtet man Korruption in Irland in einer Langzeitperspektive, so findet Korruption ihren Ursprung in dem Geschichtsabschnitt nach der Unabhängigkeit. Dies deutet darauf hin, dass die Wahrscheinlichkeit für Korruption in den frühen Jahrzehnten des Staates höher war, was sich jedoch nur schlecht direkt nachweisen lässt.

Bestimmte öffentliche Grundsätze und institutionelle Arrangements, die anderenorts unter ähnlichen Umständen im Zusammenhang mit Korruption stehen, sind Teil der irischen Geschichte, wie zum Beispiel Protektionismus (bis in die sechziger Jahre) und rapides Wachstum in jüngeren Jahrzehnten. Korruption ist in Irland in einigen Bereichen, in denen sie durchgehend auftritt, Routine. Dies hängt mit schwachen bzw. laxen Kontrollen zusammen. Das öffentliche Vertrauen in diesen Bereichen ist gering. Korruption findet sich besonders dort, wo Politiker direkten Einfluss auf spezifische, individuelle Grundsatzentscheidungen mit hohem Wert für weitreichende geschäftliche Interessen haben, wie zum Beispiel der Planung auf Lokalregierungsebene. Das Gleiche gilt, wo Beamte routinemäßig bei kommerziell bedeutsamen Entscheidungen, im Zusammenhang mit laxen Rechenschaftslegungssystemen und unklaren Grundsatzzielen ihr Ermessen ausüben und wo sowohl ministerielle Entscheidungen kommerziell belastet, als auch die Grundsatzkriterien nur unzureichend definiert sind. Die Hauptbereiche, in denen Korruption in Irland auftritt, betrifft Planungsgenehmigungen und -überwachung sowie Erschließungen.

Skandale hatten dergestalt Auswirkungen auf die Gesetzgebung, dass Irland grundlegende Reformen vollzogen hat, um die Gesetze über Korruption in vielen Bereichen – speziell in Bezug auf Wahlen und Minister – auf den neuesten Stand zu bringen.

Es ist nicht sicher, ob Irland ein gutes Beispiel für „best practices“ im Umgang mit Korruption darstellt, aber es setzt anderenorts gemachte Erfahrungen auf beste Weise ein, indem es damit seinen rechtlichen Rahmen gegen Korruption vergrößert.

Länderbericht Italien¹⁹⁷

197 Der Länderbericht wurde von Alessandra Di Martino (Teil I.), Gianluca Bascherini (Teil III.) und in den übrigen Teilen von Andrea De Petris verfasst.

Gliederung

Länderbericht Italien	169
I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor	171
1. Statistische Erhebungen öffentlicher Stellen zu Fragen der Korruption.....	171
2. Statistische Erhebungen privater Stellen zu Fragen der Korruption.....	171
II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben.....	172
III. Kontrolle und Ahndung	173
IV. Akteure.....	174
1. Öffentliche Verwaltung.....	174
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	174
b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung.....	177
c) Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung.....	178
2. Abgeordnete des nationalen Parlaments	181
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	181
b) Nebeneinkünfte von Abgeordneten des nationalen Parlaments.....	182
c) Unzulässige Einflussnahme	183
3. Politische Amtsträger.....	183
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	183
b) Nebeneinkünfte von politischen Amtsträgern.....	184
c) Unzulässige Einflussnahme	186
4. Politische Parteien.....	187
a) Wahlkampfkostenerstattungen (öffentlich).....	191
b) Spenden an Parteien und Kandidaten (privat).....	191
aa) Sonderregelungen für die Wahlkampfkosten von politischen Parteien.....	191
bb) Sonderregelungen für die Wahlkampfkosten von Einzelkandidaten.....	192
c) Rechenschaftspflichten	192
aa) Rechenschaftspflichten von Parteien, Bewegungen oder politischen Gruppen..	192
bb) Rechenschaftspflichten von Kandidaten.....	193
V. Schlussbetrachtung.....	193

I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor

1. Statistische Erhebungen öffentlicher Stellen zu Fragen der Korruption

Die allgemein zuständige öffentliche Behörde für die Sammlung von Daten, Statistiken und Informationen auch im Bereich der Korruption ist in Italien das *Istituto Italiano di Statistica* - ISTAT (Statistisches Nationalinstitut). Das Amt verfügt über eine eigene Internet Seite¹⁹⁸, über die die meisten gesammelten Daten der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Zu nennen ist auch der durch Gesetz Nr. 3 vom 16.1.2003 vom Italienischen Parlament gegründete *Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione* (Hochkommissar für Prävention und die Verhinderung von Korruption und anderer Vergehensformen in der öffentlichen Verwaltung). Ziel des neuen Gremiums – das beim Ministerrat angesiedelt ist und dessen Funktionen in der Regierungsverordnung vom 6.10.2004¹⁹⁹ normiert sind – ist die Verhütung und die Bekämpfung der Korruption und anderer möglicher Straftaten innerhalb der öffentlichen Verwaltung. Zu diesem Zweck darf es Ermittlungen führen, Ausgaben bei der Durchführung von Vertragsverfahren prüfen sowie Daten erheben und Analysen erstellen betreffend die Einhaltung des normativen und organisatorischen Rahmens, auch in Bezug auf die Gefahr des Eindringens der organisierten Kriminalität in die öffentliche Verwaltung.

2. Statistische Erhebungen privater Stellen zu Fragen der Korruption

Transparency International ist die wichtigste private Stelle für die Erforschung und Bewertung der Phänomene von Korruption. Es existiert ein italienisches „national chapter“ (Transparency International Italia – Ti-it) mit einer eigenen Internetpräsenz.²⁰⁰

Eine andere wichtige Nicht-Regierungsorganisation, die Daten über die Lage der Korruption in Italien gesammelt und veröffentlicht hat, ist „Global Integrity“. Es handelt sich um eine in Washington D.C. gegründete Organisation, die ihrem Schwerpunkt nach die Korruptionslage in 25 Ländern – darunter Italien – analysiert.²⁰¹ Der für Italien im Jahr 2004 erstellte Bericht (*Global*

198 <http://www.istat.it/>, 23.8.2006.

199 Veröffentlicht in der *Gazzetta Ufficiale - Serie Generale* N. 249 vom 22.10.2004.

200 <http://www.transparency.it/> (23.8.2006).

201 Die Organisation beschreibt sich selbst als *“nonprofit, nonpartisan organization that conducts investigative research and reporting on public policy issues in the United States and around the world. Based in Washington, D.C., its mission is to provide citizens with vital information about public officials and institutions”*. Wichtigstes Projekt ist der sog. „Global Access“: *“an international research project of the Center for Public Integrity tracking corruption and integrity in 25 countries around the world”*. S. <http://www.globalintegrity.org/> (23.8.2006).

Integrity report)²⁰² bietet eine ausführliche Analyse der italienischen korruptionsbezogenen Phänomene.

II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben

Eine Legaldefinition des Begriffs Korruption existiert nicht. In strafrechtlicher Hinsicht erfasst er die Bestechungsdelikte, die hauptsächlich in Art. 318-322 des italienischen Strafgesetzbuchs (Codice Penale – C.P.) geregelt sind. Danach unterscheidet sich die *corruzione impropria* (uneigentliche bzw. einfache Bestechung) bei rechtmäßiger Amtshandlung von der *corruzione propria*²⁰³ (eigentliche bzw. schwere Bestechung) bei pflichtwidriger Amtshandlung, die mit einer höheren Strafe bedroht ist. Während Art. 318-320 Strafgesetzbuch die *corruzione passiva* normieren und sich somit auf den bestochenen *Intraneurs* (Amtsträger²⁰⁴) beziehen, ergibt sich die Strafbarkeit des bestechenden *Extraneurs* (Außenstehenden²⁰⁵) und damit der *corruzione attiva* aus Art. 321 Strafgesetzbuch.²⁰⁶

Die Anerkennung des Legalitätsprinzips in der italienischen Rechtsordnung²⁰⁷ stellt neben anderen Prinzipien – wie der allgemeinen Rechtsweggarantie (Art. 24 und Art. 113 der Verfassung), der Gewährleistung des gesetzlichen Richters (Art. 25 der Verfassung), die Grundsätze der Amtshaftung (Art. 28 der Verfassung) und des Verwaltungsaufbaus (Art. 97 der Verfassung) – ein wichtiges Mittel im Kampf gegen die politische Korruption dar.

Ende 2006 wurde ein sog. „Gesetz gegen die Korruption in der öffentlichen Verwaltung“ erlassen. Dieses Gesetz, das das Haushaltsgesetz um zwei Paragraphen ergänzte, sieht vor, dass durch Korruption erzielte Einnahmen und erwirtschaftetes Vermögen im voraus beschlagnahmt und für gemeinnützige Zwecke verwendet werden darf.²⁰⁸

Seit 1990 existiert ein „Gesetz über den Zugang zu Verwaltungsakten“²⁰⁹, demzufolge die Bürger grundsätzlich kostenfrei Zugang zu den Akten der öffentlichen Verwaltung erhalten.

202 <http://www.globalintegrity.org/docs/2004/2004Italy.pdf> (23.8.2006).

203 Diese ist weiter zu unterscheiden nach der *corruzione antecedente* (vorangehende Bestechung) und der *corruzione susseguente* (nachfolgende Bestechung).

204 Täter der passiven Bestechung können nur Amtspersonen (*pubblico ufficiale*) oder mit einem öffentlichen Dienst beauftragte Personen (*persona incaricata di un pubblico servizio*, Art. 358 Strafgesetzbuch) sein. Amtspersonen sind diejenigen, „die eine öffentliche Funktion in der Gesetzgebung, Justiz oder Verwaltung ausüben“ (Art. 357 Abs. 1 Strafgesetzbuch).

205 Täter der aktiven Bestechung kann jedermann sein.

206 Strafbar sind in allen Fällen sowohl die Vollendung als auch der Versuch (Art. 322). Ausführlich dazu *Susanne Hein*, Länderbericht Italien, in: A. Eser/M. Überhofen/B. Huber, Korruptionsbekämpfung durch Strafrecht, Edition iuscrim, Freiburg im Breisgau 1997, S. 217-279.

207 Art. 112 der Verfassung: „Der Staatsanwalt hat die Pflicht der Aufnahme der Strafverfolgung“.

208 Vgl. §§ 220-221 des Haushaltsgesetzes 2007, 27.12.2006, N. 296 (*Legge finanziaria 2007*), veröff. in *Gazzetta Ufficiale* N. 299/2006.

209 Legge 7 agosto 1990, N. 241 („*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*“), veröff. in *Gazzetta Ufficiale* N. 192/1990.

III. Kontrolle und Ahndung

Zunächst ist hier der oben bereits erwähnte Hochkommissar für Prävention und die Verhinderung von Korruption und anderer Vergehensformen in der öffentlichen Verwaltung zu nennen.

Der italienische Rechnungshof (*Corte dei Conti*) ist ein der Regierung gegenüber unabhängiges verwaltungsrechtliches Beratungsgremium, das die Rechtmäßigkeit der von der nationalen Regierung erlassenen Akte sowie alle Maßnahmen, die den Staatshaushalt betreffen, nachträglich prüfen kann.²¹⁰ In den durch Gesetz bestimmten Fällen ist er an der Überprüfung des Finanzgebarens der Körperschaften beteiligt, die laufend Mittel aus dem ordentlichen Staatshaushalt erhalten.

Der Rechnungshof übt die rechtsprechende Gewalt auf dem Gebiet des öffentlichen Rechnungswesens und in sonstigen gesetzlich festgelegten Sachbereichen aus (Art. 103 der Verfassung).

Der *Corte dei Conti* ist völlig unabhängig von politischen Einflüssen und seine Richter werden nach einem sehr komplizierten öffentlichen Verfahren ernannt. Die Berichte über seine Tätigkeiten, darunter auch jährliche Berichte für das Parlament, werden regelmäßig veröffentlicht und können von der Öffentlichkeit über die Internet Seite²¹¹ kostenlos abgerufen werden.

Seit einigen Jahren entsteht in Italien ein Netz von regionalen und lokalen Ombudsmännern (*Difensore civico*), deren Hauptaufgabe darin besteht, die Rechtmäßigkeit von Akten und Handlungen der öffentlichen Verwaltung in der jeweiligen Region zu beaufsichtigen und insoweit die Rechte und Interessen der Bürger schützen.²¹² Aufgrund der Unabhängigkeit der Regionalverwaltungen bestehen für fast jede Region unterschiedliche Regelungen, weshalb Kompetenzen und Zusammensetzung der verschiedenen Ombudsmänner nicht einheitlich festgelegt sind.²¹³ Die regionalen Ombudsmänner legen dem Parlament und dem eigenen Regionalrat einen jährlichen Bericht über ihre Tätigkeiten vor. Diese Berichte sind für die Öffentlichkeit – oft auch über das Internet – kostenlos zugänglich.

Die CONSOB (*Commissione nazionale per le società e la borsa*), die staatliche Börsenaufsichtsbehörde, ist zuständig für die Kontrolle über den italienischen Aktienmarkt und den Schutz der Aktieninvestoren.²¹⁴ Sie übt auch Kontrolle über die öffentlichen Aktiengesellschaften aus und

210 S. Art. 100 und 103 der Verfassung.

211 <http://www.corteconti.it/index.asp> (24.8.2006).

212 Vgl. Art. 11 der Gesetzesverordnung N. 267 vom 18.8.2000.

213 Im Jahre 2004 existierten 14 Regional- und 2 Provinzombudsmänner sowie mehrere auf lokaler Ebene.

214 Vgl. Gesetz N. 216 vom 7.6.1974 und www.consob.it.

überwacht so die Verbindungen zwischen Politik und Wirtschaft. Die CONSOB selbst beklagt jedoch die geringe Wirkungskraft ihrer Sanktionen.²¹⁵

Spezifische Untersuchungsausschüsse über die politische Korruption sind nicht vorgesehen. Dagegen spielen in der Regel die Massenmedien eine bedeutsame Rolle in Bezug auf die Verbindungen zwischen Politik und Korruption: Die Tatsache, dass der Führer einer der wichtigsten Parteien und mehrmalige Ministerpräsident Italiens – sowie Besitzer des größten privaten Medienkonzerns - oft mit Korruptionsvorwürfen belastet wurde, hat die Aufmerksamkeit der Medien auf diese Themen zwangsläufig beeinflusst.

IV. Akteure

1. Öffentliche Verwaltung

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Nach dem positivem Recht handelt sich bei der öffentlichen Verwaltung Italiens um eine Pluralität öffentlicher Verwaltungen. Bei den territorial differenzierten Verwaltungen ist hauptsächlich zwischen der staatlichen, regionalen, provinziellen und schließlich der kommunalen Verwaltung zu unterscheiden. Mit der jüngsten Verfassungsreform²¹⁶ wird eine prinzipielle Gleichheit aller Gebietskörperschaften anerkannt.²¹⁷ Die allgemeine Verwaltungskompetenz liegt hiernach grundsätzlich bei den Kommunen. Um eine einheitliche Ausführung zu sichern, können aber durch Gesetz Verwaltungsfunktionen den Provinzen, den Metropolitanstädten, den Regionen und dem Staat übertragen werden.

Neben den Gebietskörperschaften zählen noch andere öffentliche Anstalten (*enti pubblici*) zum komplexen Gefüge der öffentlichen Verwaltung. Bis Anfang der 90er Jahre stellten die sog. öffentlich-wirtschaftlichen Anstalten (*enti pubblici economici*) zusammen mit den staatlich partizipierten Aktiengesellschaften als direkte Form öffentlicher wirtschaftlicher Tätigkeit (*attività economica pubblica*) die wichtigste Besonderheit im italienischen Verwaltungsrecht dar.²¹⁸ Das Fehlen von soliden industriellen und wettbewerbsfähigen privaten Unternehmen führte schon Anfang des zwanzigsten Jahrhunderts dazu, dass die Produktion wirtschaftlicher Güter sowie die Bereitstellung von Dienstleistungen durch öffentliche Stellen erfolgte. In den 90er Jahre wurden dann - vor allem, um öffentlichen finanziellen Defiziten abzuweichen – öffentliche *Holdings* (IRI, ENI) in Aktiengesellschaften umgewandelt und weitere öffentliche Anstalten - u.a. im Bereich

215 Jahresbericht 2002: http://www.consob.it/produzione/Pubblicazioni/Relazione_annuale/lin2002.pdf, 27.7.2007.

216 Verfassungsgesetze N. 1/1999 sowie 3/2001.

217 Diese Gleichsetzung ergibt sich aus Art. 114, 118 der Verfassung.

218 S. Art. 41 Abs. 3 alte Verfassung; A. Massera, La crisi del sistema ministeriale e lo sviluppo degli enti pubblici e delle autorità amministrative indipendenti, in S. Cassese/C. Franchini (Hrsg.), L'Amministrazione pubblica italiana. Un profilo, Bologna 1993, 23 ff.

der Energie, des Versicherungs- und Kreditwesens - privatisiert. In diesem Zusammenhang entstanden mehrere sog. unabhängige Verwaltungsbehörden (*autorità amministrative indipendenti*), deren Hauptaufgabe es war, den transparenten Ablauf ökonomischer Transaktionen in sensiblen Wirtschaftsbereichen zu sichern.²¹⁹ Solche Einrichtungen können teilweise auch als Reaktion institutioneller Politik auf die speziell italienischen Korruptionsskandale betrachtet werden, welche die nationale Öffentlichkeit Anfang der 90er Jahre beschäftigten.²²⁰ Nichtsdestotrotz sind solche Behörden nicht immer in der Lage gewesen, undurchsichtige und rechtswidrige Marktverhältnisse ausfindig zu machen und zu sanktionieren, wie die jüngsten Fälle Cirio (2000-2002) und Parmalat (2003-2004)²²¹ beweisen.

Statistischen Erhebungen nach gibt es in Italien insgesamt 9.556 Einheiten öffentlicher Verwaltungen. Davon werden 195 der Zentralverwaltung, 9.333 der Regional- bzw. Lokalverwaltung und 28 der für die soziale Sicherheit zuständigen Anstalten zugeschrieben. Die Anzahl der Beschäftigten beläuft sich auf insgesamt 3.539.674, wobei 2.010.118 in den Zentralverwaltungseinheiten, 1.471.214 in den Einheiten der kleineren Gebietskörperschaften und 58.342 in den anderen Anstalten tätig sind.²²²

Das Arbeitsverhältnis im öffentlichen Dienst ist bis in die 90er Jahre ein öffentlich-rechtliches gewesen. Dann wurde es weitgehend dem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis angenähert. Eine umfassende Regelung findet sich jetzt in dem Gesetz N. 165/2001.²²³ Die Bezahlung der Arbeit-

219 S. schon in den 70er und 80er Jahren die Börsenaufsicht (Consob: l. 216/1974) und die Aufsichtsbehörde im Versicherungswesen (Isvap: l. N. 576/1982). In den 90er Jahren entstanden *Autorities* für jeweils den Wettbewerb und den Markt (*Autorità garante della concorrenza e del mercato*, l. N. 287/1990), öffentliche Arbeiten und Vergaben (*Autorità di vigilanza per i lavori pubblici*, l. N. 109/1994), Elektrische Energie und Gas (l. N. 481/1995) und Telekommunikation (l. N. 287/1990).

220 Die weit verbreitete Korruption an der Schnittstelle zwischen öffentlichem Sektor und Wirtschaft sollte dadurch reduziert werden, dass bestimmte, für die Marktfähigkeit zentrale Aufgaben der kurzfristigen politischen Führung entzogen und stattdessen hochqualifizierten unabhängigen Instanzen zur Steuerung und Überwachung übergeben wurden. Strikte Inkompatibilitätsregeln werden bzgl. der Mitglieder dieser Behörde vorgesehen, indem ihnen grundsätzlich keine andere berufliche Tätigkeit gestattet wird.

221 Beide Fälle gehören zu den wichtigsten finanzwirtschaftlichen Skandalen der letzten Jahre, wobei der Fall Parmalat die größte Dimension und internationale Resonanz erreicht hat. Grundsätzlich geht es um die hohe Verschuldung dieser Gesellschaften durch eine unrechtmäßige Ausgabe von Anleihen, sowie um die Verletzung der Buchhaltungsnormen des Bilanzrechts, die sie zu verantworten haben. Trotz ihrer Kontrollbefugnisse sind weder die für die Aufsicht über die Banken zuständige italienische Zentralbank noch die für den italienischen Aktienmarkt zuständige Consob in der Lage gewesen, diese für den Verbraucher gravierenden Zusammenbrüche des Finanzsystems zu vermeiden. Nach dem jüngsten Bankskandal (Sommer 2005), in welchem dem Gouverneur der Zentralbank vorgeworfen wird, bei der Übernahme der Banca Antonveneta italienische Banken gegenüber den ausländischen bevorzugt zu haben, ist der Gouverneur zurückgetreten und ein neues Gesetz „über den Sparschutz und Regelung der Finanzmärkte“ ist verabschiedet worden (Legge N. 262/2005 „*Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari*“), wonach Kompetenzen in diesem Bereich neu verteilt werden und der bisher auf Lebenszeit bestimmte Gouverneur höchstens zwölf Jahre im Amt bleiben soll.

222 ISTAT, *Statistiche delle Amministrazioni Pubbliche*, v.2, 2003.

223 T.U. *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*. Ein besonderes Pflicht- und Treueverhältnis wird bei Richtern, Staatsanwälten, Beschäftigten bei Militär und Polizei sowie im diplomatischen Dienst weitgehend vorausgesetzt, so dass ihr Arbeitsverhältnis immer noch durch das öffentliche Recht geregelt wird (Art. 3 Abs. 1 D.lgs N. 165/2001). Vorläufig soll auch das Arbeitsverhältnis

nehmer richtet sich somit nach einem Tarifvertrag der jeweiligen Kategorie. Als Maßstäbe gelten individuelle und kollektive Produktivität sowie die Durchführung besonders beschwerlicher, gefährlicher bzw. gesundheitsschädlicher Tätigkeiten. Sonderzahlungen wie Zuschläge und Urlaubsgelder werden einmal jährlich nach Bewertung des Leiters (*dirigente*) der jeweiligen Administration gewährt. Nach Einführung des privatrechtlichen Regimes, sind befristete Arbeitsverhältnisse nun auch bei der Verwaltung allgemein üblich.

Es gibt ein System der sozialen Absicherung, das für alle Beschäftigten im öffentlichen Dienst obligatorisch mit der Einstellung gilt. Durch Art. 2 l. N. 335/95 wurde eine autonome Geschäftsführung bei dem INPDAP²²⁴ eingerichtet. Es handelt sich um eine spezifische Abteilung, welche allein für die soziale Sicherung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst zuständig ist. Durch diese institutionelle Trennung soll mehr Transparenz und Effizienz erreicht werden. Zusätzlich zu Pensionen aus dem öffentlichen Dienst darf lediglich Einkommen aus selbstständiger Arbeit erwirtschaftet werden. Bis zum Jahr 2001 galt grundsätzlich für Pensionäre ein Berufsverbot im öffentlichen Dienst, wobei aber auch Ausnahmen vorgesehen waren. Eine davon bildeten die Zuschüsse für Bürgermeister und andere Mitglieder der Gebietskörperschaftsorgane, welche ebenfalls gleichzeitig bezogen werden konnten. Seit 2001 sind auch Einkommen aus dem öffentlichen Dienst zusätzlich möglich, soweit man das 58. Lebensjahr erreicht und Beiträge der sozialen Sicherung über 37 Jahre bezahlt hat. Die in den 90er Jahren begonnene Reform der sozialen Sicherung²²⁵ soll auch darauf abzielen, staatliche Finanzmittel einzusparen und Schwarzarbeit sowie andere Umgehungen des Gesetzes zu verhindern.²²⁶ Die eine personelle Bewirtschaftung betreffenden Ausgaben, einschließlich der Lohnkosten, unterliegen seit der Reform aus dem Jahre 1993 einer besonderen Kontrolle durch das *Ministero del Tesoro*, welchem eine gezielte Inspektionsbefugnis eingeräumt wird.

Nicht alle Aspekte des Arbeitsverhältnisses im öffentlichen Dienst wurden durch die Reform erfasst. Bezüglich der Einstellung gilt das verfassungsrechtlich vorgesehene Prinzip des Zugangs durch offenen Wettbewerb (Art. 97 Abs. 3 Verfassung).²²⁷

der Professoren und Forscher an den Universitäten öffentlich-rechtlich bleiben: Art. 3 Abs. 2. Grundsätzlich ist somit auch das Arbeitsverhältnis im öffentlichen Dienst weitgehend vertraglich geregelt, wobei der Tarifvertrag die Basis bildet und dem individuellen Vertrag lediglich eine ergänzende Funktion beizumessen ist.

224 *Istituto Nazionale di Previdenza per i Dipendenti delle Amministrazioni Pubbliche*.

225 Insb. betreffend Pensionen und Ruhestandsbezüge: s. l. N. 335/1995, l. N. 243/2004.

226 In Italien ist das Phänomen des Früheruhestandes sehr üblich gewesen. Darüber hinaus werden Betrugsfälle bei der Zahlung von Arbeitsunfähigkeitsrenten nicht selten festgestellt. Durch die Reform werden grundsätzlich die Altersgrenzen erhöht, die Förderung des Früheruhestandes aufgehoben und ein freiwilliges, ergänzendes privates Pensionssystem eingefordert, welches durch auf dem Aktienmarkt operierende Pensionsfonds betrieben wird.

227 Die subjektive Anforderung einer hinreichenden bzw. hohen Qualifikation der Arbeitnehmer und Beamten soll objektiv auf „Unparteilichkeit und gute Abwicklung“ (*imparzialità e buon andamento*) der öffentlichen Verwaltung i. S. d. Art. 97 Abs. 2 abzielen. Vgl. Zuletzt Corte Cost. N. 81/2006, 159/2005, 205/2004, 34/2004.

Die öffentliche Verwaltung bietet in Italien durchschnittliche Aufstiegsmöglichkeiten und -chancen, soweit man die geforderten Qualifikationen besitzt. Da aber Tätigkeiten im öffentlichen Dienst von der Verfügbarkeit öffentlicher Ressourcen abhängig sind, beschränken diese praktisch die Aufstiegsmöglichkeiten. So hat z.B. das Haushaltsgesetz 2005 einen allgemeinen Einstellungsstopp sowie eine Absenkung der die Personalbewirtschaftung betreffenden Ausgaben (nicht weniger als 5%) angeordnet. Diese Regelungen sollen bis zum Jahr 2007 gelten, wobei aber auch entsprechende, teilweise erhebliche Ausnahmen, vorgesehen sind.

Was die Verdienstmöglichkeiten im öffentlichen Dienst verglichen mit der Privatwirtschaft betrifft, bietet bei weniger qualifizierten Arbeiten eine öffentliche Stelle eine gut bezahlte und langfristige Absicherung. Für hochqualifizierte Arbeiten werden hingegen in der Privatwirtschaft in der Regel deutlich höhere Löhne gezahlt.

b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung

Die Kontrolle der öffentlichen Mittelbewirtschaftung liegt hauptsächlich beim Rechnungshof²²⁸, wobei in den letzten Jahren zusätzlich interne Kontrollen der gesamten Mittelbewirtschaftung eingerichtet wurden.²²⁹ Der Rechnungshof hat dem Parlament jährlich einen Bericht vorzulegen, der als eine der wichtigsten Informationsquellen über die Lage der öffentlichen Verwaltungen, einschließlich der Korruptionsstatistik, gilt. Weitere, jedoch beschränkte Formen der externen Kontrolle der öffentlichen Mittelbewirtschaftung sind durch einzelne Parlamentsausschüsse (Haushalt, Finanzen) möglich. Insbesondere haben Untersuchungsausschüsse²³⁰ dazu beigetragen, wichtige Informationen über Korruptionsfälle zu sammeln und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Skandale bei der Privatisierung²³¹ haben die öffentliche Mittelbewirtschaftung indirekt betroffen.

228 Art. 100 Abs. 2 Cost.it. S. die ausführenden Gesetze N. 19 und 20/ 1994. Eine Autonomieabteilung ist bereits seit Längerem für Gebietskörperschaften zuständig (l. N.51/1982), nun sind zusätzlich einzelne Stellen des Rechnungshofes in jeder Region eingerichtet worden.

229 Den ersten punktuellen Vorschriften der l. 142/1990 und d.lgs. 29/93 ist eine allgemeine Regelung durch das d.lgs. N. 286/1999 gefolgt. Anders als die alten, punktuellen Kontrollen sollen interne Kontrollen nach dem d.lgs. 286/1999 die gesamte verwaltungsrechtliche Tätigkeit und Bewirtschaftung überprüfen. Man unterscheidet vier Kategorien der internen Kontrolle: administrative Rechtmäßigkeit und Rechnungsführung, Effizienz der Mittelbewirtschaftung, Bewertung der Leitungsbeamten und schließlich strategische Zielsetzungen und deren Erreichen.

230 S. vor allem den sog. *Antimafia*-Untersuchungsausschuss.

231 Vgl. z. B. den bekannten Fall SME, das als Lebensmittelbranche von IRI schon 1985 privatisiert werden sollte. Ein Präliminarabkommen wurde zwischen dem damaligen Vorsitzenden des IRI, Romano Prodi, und dem damaligen Vorsitzenden der Buitoni Spa, Carlo De Benedetti, abgeschlossen, wobei Buitoni SME für einen Aktienwert unter dem Börsenpreis kaufen sollte (1,107 L. statt 1,275 L.). Der Vertrag wurde aber nicht umgesetzt, weil die dafür erforderliche Ermächtigung der damaligen Regierung (Bettino Craxi war Presidente del Consiglio) nicht erteilt wurde. Inzwischen wurden weitere Angebote bezüglich des Kaufs von SME gemacht (u.a. durch Silvio Berlusconi Fininvest Spa). Die von Buitoni wegen Nichterfüllung des abgeschlossenen Vorvertrages erhobene Klage wurde in der ersten, zweiten und dritten Instanz abgewiesen. Bezüglich des Verfahrens erster Instanz ist später überprüft worden, ob der Tatbestand der Bestechung sowie der Bestechung bei Handlungen der Justiz (*corruzione in atti giudiziari* i.S.v. art. 319 c.p.) vorlagen. Die Anklage stützte sich auf eine

Das Vergaberecht ist im letzten Jahrzehnt und seit dem Gesetz N. 109/1994 mehrmals neu geregelt worden, wobei die strikteren Vorgaben des europäischen Rechts umgesetzt wurden. In diesem Zusammenhang ist eine unabhängige Kontrollinstanz (*Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici*, s. auch oben) eingerichtet worden.

c) Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung

Wie erwähnt, sieht die Verfassung einen Zugang zum öffentlichen Dienst durch offenen Wettbewerb vor.²³² Nichtsdestotrotz werden die Stellen im öffentlichen Dienst nach wie vor eher nach persönlichen Verwandtschafts- und Loyalitätsverhältnissen als infolge einer Überprüfung der persönlichen und fachlichen Eignung vergeben.²³³ Darüber hinaus gilt die Regel des Zugangs durch offenen Wettbewerb nicht für die Leitungsstellen der öffentlichen Anstalten, welche von den politischen Trägern sehr oft nach Loyalitätskriterien besetzt werden. An der Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung bildet die Führungsfrage einen besonders heiklen Bereich, wobei es den regierenden Parteien der vorigen Jahrzehnte gelungen ist, die Besetzung der Spitzenstellen der Verwaltung durch eine gezielte Ernennungspraxis zu steuern.²³⁴

Arbeitnehmern im öffentlichen Dienst ist es unter Inkompatibilitäts Gesichtspunkten grundsätzlich verwehrt, eine Tätigkeit in der Privatwirtschaft auszuüben oder ein weiteres Amt anzuneh-

Überweisung von 500 Millionen Lire durch Fininvest Spa auf das Konto von Richter Renato Squillante. Ein Großteil der Angeklagten ist dabei verurteilt worden (u. a. der Parlamentarier Cesare Previti (Forza Italia), welcher für einfache Bestechung zu fünf Jahren Freiheitsstrafe verurteilt wurde, s. zuletzt Corte d'Appello Milano, Dezember 2005). Der Angeklagte Silvio Berlusconi ist z.T. wegen Verjährung freigesprochen worden. Zum Teil ist das gegen ihn laufende Verfahren infolge des Immunitätsgesetzes N. 140/2003 erst eingestellt und später aufgrund der Entscheidung der Corte Costituzionale N.24/2004, welche die Verfassungswidrigkeit des Art. 1 festgestellt hat, wieder aufgenommen worden.

Ein weiteres Beispiel dubioser Privatisierung, gerichtlich aber nicht geklärt, ist der Telekom-Fall. 1994 ist durch den Verwaltungsrat von IRI die Auflösung der damaligen SIP, IRITEL, Italcable, Telespazio und SIRM in die Aktiengesellschaft Telekom Spa beschlossen worden. Telekom Spa wurde mittels Golden Shares vom Finanzministerium kontrolliert, bis 1997 ihre Privatisierung beschlossen wurde. Ein durch Olivetti und Tecnost abgegebenes öffentliches Erwerbsangebot (*offerta pubblica di acquisto*) sowie *hostile takeover* wurde von der damaligen Regierung (Massimo D'Alema-DS- war *Presidente del Consiglio*) grundsätzlich unterstützt. Als Telekom Italia Spa 1997 noch vom Staat kontrolliert wurde, hielt sie einen beträchtlichen Aktienanteil des staatlichen Unternehmens Telekom Serbia (damals war Slobodan Milosevic der Präsident von Serbien). Dass die Regierung trotz der Privatisierung noch immer beansprucht, auf die wirtschaftlichen Akteure Einfluss zu nehmen, bestätigt die Entscheidung durch Telekom, den Mobilsektor Tim zu verkaufen, was von Regierungsseite bekämpft worden ist. S. *Il sole 24 ore e Il Corriere della Sera*, 14 settembre 2006.

232 Die subjektive Anforderung einer hinreichenden bzw. hohen Qualifikation der Arbeitnehmer und Beamten soll objektiv auf „Unparteilichkeit und gute Abwicklung“ (*imparzialità e buon andamento*) der öffentlichen Verwaltung i. S. d. Art. 97 Abs. 2 abzielen. Vgl. Zuletzt Corte Cost. N. 81/2006, 159/2005, 205/2004, 34/2004.

233 Dieses Phänomen zählt eindeutig zum Problemkreis der Korruption in der öffentlichen Verwaltung. Es wurde z.B. festgestellt, dass zwischen Ende der 70er und Anfang der 90er Jahre ca. 60% der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst nicht durch offenen Wettbewerb eingestellt wurden, sondern ihre Einstellung erst nachträglich legitimiert wurde, was die sog. Parzellierung (*lottizzazione*) der öffentlichen Verwaltung zwischen politischen Parteien und Tauschverhältnisse zwischen Bürokratie, Parteien und Regierung widerspiegelt. Die Einstellung der Arbeitnehmer ohne ein öffentliches Wettbewerbsverfahren ist als Amtsmissbrauch (*Abuso d'ufficio*) i.S.v. Art. 323 des Strafgesetzbuches strafbar.

234 E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 5-6.

men.²³⁵ Ausnahmen sind jedoch vorgesehen und werden oft in Anspruch genommen. Grundsätzlich bedarf es der Zustimmung der Verwaltung, bei der der Betroffene beschäftigt ist.

Nach Art. 28 der Verfassung haften Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst gemäß den Straf-, Zivil- und Verwaltungsgesetzen. Was die strafrechtlichen Sanktionen betrifft, gelten für Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst die Vorschriften des Strafgesetzbuches über Delikte gegen die öffentliche Verwaltung (Art. 314ff. Strafgesetzbuch, s.o.). Der Rechnungshof ist für die Überwachung der Administrativ- sowie Rechnungshaftung zuständig.

Vor den 90er Jahren griff eine strafrechtliche Sanktionierung der Angestellten bzw. Beamten der öffentlichen Verwaltung hauptsächlich bei Bagatelldelikten. Mit den *Mani Pulite* Verfahren hat die strafrechtliche Verfolgung wegen Amtsmissbrauch sowie anderer Korruptionsdelikte erheblich zugenommen. Allerdings wurde die sehr weite Fassung des Amtsmissbrauchstatbestands (eingeführt durch Gesetz N. 86/90) und daher dessen generalisierte Anwendung insofern kritisiert, dass lediglich 5% der Strafverfahren mit einer Verurteilung abgeschlossen wurden. Infolgedessen ist eine weitere und restriktivere Reform dieses Tatbestandes in Kraft getreten (Gesetz N. 234/97). Die letzten statistischen Angaben im Jahre 2005 zeigen, dass 977 Fälle des Amtsmissbrauchs (*abuso d'ufficio* ex art. 323 c.p.), 18 Fälle der Bestechung zur Vornahme einer Amtshandlung (*corruzione per un atto d'ufficio* ex art. 318 c.p.), 85 Fälle der Bestechung zur Vornahme einer gegen die Amtspflicht verstoßenden Handlung (*corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio* ex art. 319 c.p.), 106 Fälle der Erpressung im Amt (*concussione* ex art. 317 c.p.), 253 Fälle der Unterschlagung öffentlicher Gelder (*peculato* ex art. 314 c.p.) und Amtsunterschlagung zum Schaden des Staates (*malversazione a danno dello stato* ex art. 316 bis c.p.) festgestellt worden sind.²³⁶ Eine Asymmetrie bei der Begehung der Straftaten besteht zwischen Süd- und Nord-Italien (Regionen wie Kampanila und Sizilien im Süden haben einen relativ höheren Deliktanteil. Nicht sehr weit davon entfernt steht aber die Lombardei im Norden).

Das etwas ineffektivere Disziplinarverfahren (einschließlich der Sanktion der Amtsenthebung) kann unabhängig vom Strafverfahren eingeleitet werden. Dies hat seine Ursache darin, dass trotz rechtskräftigen Urteils Verurteilte immer noch im Dienst sein können, was in der Öffentlichkeit auf große Empörung stößt.²³⁷ Der Versuch, die Amtsenthebung als automatische Rechtsfolge eines wegen Korruptionsstraftaten ergangenen rechtskräftigen Urteils zu betrachten, wurden vom *Corte Costituzionale* zunächst für verfassungswidrig gehalten (Corte cost. N. 197/1993). Zwar waren in dem jüngsten Gesetz N. 97/2001 eine präjudizierende Wirkung des strafrechtlichen Urteils für das Disziplinarverfahren und die Nebenstrafe der Beendigung des Arbeitsverhältnis

235 Art. 53 d.lgs. N. 165/2001; Art. 60 d. P. R. N. 3/1957.

236 Angaben des Hochkommissars für Prävention und Verhinderung von Korruption und anderer Vergehensformen in der öffentlichen Verwaltung (Alto Commissariato per la prevenzione ed il controllo della Corruzione e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione), www.anticorruzione.it.

237 Vgl. Corte di Cassazione, Jahresbericht zum Justizwesen 2006 (Relazione sull'attività Giudiziaria nell'anno 2006), 9., www.cortedicassazione.it/Documenti/relazione2006.pdf (30.07.2007).

im Falle einer Verurteilung wegen eines Korruptionsdelikts zu nicht weniger als 3 Jahren Freiheitsstrafe vorgesehen. Die Normen des Gesetzes N. 97/2001 über die vorläufige Amtsenthebung und die rückwirkende Anwendbarkeit sind aber vom *Corte Costituzionale* mit den Urteilen NN. 145/2002 und 394/2002 aufgehoben worden.

Etwas effektiver erscheinen dagegen die vom Rechnungshof im Verwaltungs- bzw. Rechnungshaftungsverfahren verhängten Sanktionen, wobei dem zugunsten der Verwaltung ausgesprochenen Schadensersatz teilweise auch eine Straffunktion beigemessen wird. Als subjektives Element ist mindestens grobe Fahrlässigkeit der Angestellten gefordert. Ist ein Schutzgeld (*tangente*) bezahlt worden, wird dann dieses bei der Berechnung des Vermögens- sowie des immateriellen Schadens (etwa für die Verletzung des Rechts der öffentlichen Verwaltung am eigenen Bild) mit eingerechnet. Im letzten Jahr hat der Rechnungshof insgesamt 1.549 Fälle beurteilt, davon endeten 727 mit Verurteilungen (638 Urteile: 41%, 89 Beschlüsse nach Eilverfahren: 6%) und 352 mit Freispruch (23%). Die 470 übrigen Fälle (30%) wurden auf anderem Weg abgeschlossen.²³⁸

Ein besonderer Verhaltenscodex ist für Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst durch Rechtsverordnung erlassen worden.²³⁹ Sie beinhaltet u.a. die Verankerung des Unabhängigkeitsprinzips und das Gebot der Vermeidung von Interessenkonflikten; das Verbot, Geschenke anzunehmen bzw. anzubieten; das Gebot, über jegliche vorherigen bezahlten Verhältnisse bzw. über jegliche mit dem öffentlichen Dienst potentiell kollidierenden finanziellen Interessen den Verwaltungsleiter zu benachrichtigen; ein Unterlassungsgebot im Falle einer Interessenkollision; das Verbot, für die Aufgaben, die Teil der Arbeit sind, zusätzliche Geldsummen einzunehmen; das Verbot, im Rahmen der vertraglichen Tätigkeit der Verwaltung, Mediationsdienste in Anspruch zu nehmen.

Darüber hinaus ist durch das Gesetz N. 145/2002 ein sog. *spoil system*-Mechanismus eingeführt worden²⁴⁰, der jüngst aber vom *Corte Costituzionale* teilweise für verfassungswidrig gehalten wurde (*Corte Cost.*, sentt. NN. 103-104/2007). Eine gewisse Fluktuation von Führungskräften zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor ist vorgesehen und wird teilweise gefördert. Inkompatibilitätsregeln erfassen aber diejenigen Leitungsbeamten, welche in den letzten zwei Jahren Aufsichts- oder Kontrollfunktionen bezüglich des jeweiligen potentiellen neuen Arbeitgebers des privaten Sektors erfüllt bzw. diesen betreffende Gutachten formuliert oder mit ihm Rechtsgeschäfte geschlossen haben. Umgekehrt dürfen neu eingestellte Leitungsbeamte des öffentlichen Dienstes in den ersten zwei Jahren ihrer Beschäftigung bezogen auf ihr vorheriges

238 Angaben aus dem Jahresbericht 2006 des Rechnungshofes (*Relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2007*), Tabella 2, www.corteconti.it.

239 D.P.C.M.: *Codice di comportamento dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni* vom 28 novembre 2000, im Gesetzblatt N. 84 vom 10 april 2001 veröffentlicht.

240 Generalsekretäre und Generalleiter sollen 90 Tage nach dem Vertrauensvotum der neuen Regierung aus dem Amt ausscheiden (Art. 19 Abs. 8 d.lgs. N. 165/2001 n.F.). Die in den letzten sechs Monaten der Legislaturperiode von der Regierung/ den Ministerien getätigten Ernennungen für Spitzenstellen sowie Verwaltungsräte der öffentlichen Anstalten, staatlich kontrollierten Gesellschaften und Agenturen können nach dem Vertrauensvotum binnen sechs Monaten von der neuen Regierung bestätigt bzw. widerrufen werden (Art. 6 l. N. 145/2002).

Beschäftigungsverhältnis im privaten Sektor solche Funktionen nicht ausüben (Art. 23 bis Abs. 5 u. 6, wie durch l. N. 145/2002 abgeändert).

Als typische Eigenschaft des italienischen Systems der Verwaltungskontrolle galt bis Anfang der 90er Jahre, dass es fast ausschließlich extern, präventiv und an der Überprüfung der Rechtmäßigkeit einzelner Verwaltungsakte orientiert war. Einer solchen Kontrolle bleiben aber entscheidende Akte der Bewirtschaftungstätigkeit entzogen. Die Hauptkontrolle der öffentlichen Mittelbewirtschaftung liegt wie oben ausgeführt beim Rechnungshof, einschließlich dessen Regionalstellen. Dieses ursprüngliche Modell hat sich in den letzten Jahren bemerkenswert entwickelt, da inzwischen interne Kontrollen der gesamten Mittelbewirtschaftung vorgesehen sind. Den ersten punktuellen Vorschriften der l. 142/1990 und d.lgs. 29/93 ist eine allgemeine Regelung durch das d.lgs. N. 286/1999 gefolgt. Anders als die alten, punktuellen Kontrollen sollen interne Kontrollen nach dem d.lgs. 286/1999 die gesamte verwaltungsrechtliche Tätigkeit und Bewirtschaftung überprüfen. Man unterscheidet vier Kategorien der internen Kontrolle: administrative Rechtmäßigkeit und Rechnungsführung, Effizienz der Mittelbewirtschaftung, Bewertung der Leitungsbeamten und schließlich strategische Zielsetzungen und deren Erreichen.

2. Abgeordnete des nationalen Parlaments

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Nach der Verfassung sind die Mitglieder des Parlaments „Vertreter des ganzen Volkes und an keine Aufträge und Weisungen gebunden“ (Art. 67). Dazu sieht die Verfassung einige Gewährleistungen zugunsten der Parlamentarier vor: Art. 68 II gewährleistet grundsätzlich Immunität, außer in den Fällen, in denen der Betroffene auf frischer Tat betroffen ist. Im Übrigen bedürfen gegen die Freiheit oder die Privatsphäre gerichtete Maßnahmen der Strafverfolgungsbehörden einer Genehmigung durch die Kammer, der der Betroffene angehört. Vor 1993 bedurfte sogar die bloße Einleitung eines Ermittlungsverfahrens gegen einen Parlamentarier unabdingbar einer Ermächtigung durch die Kammer.

Art. 68 I der Verfassung gewährleistet Indemnität.²⁴¹

Das Recht der Abgeordneten und Senatsmitglieder auf eine Entschädigung für ihre politische Tätigkeit ist in Art. 69 der italienischen Verfassung anerkannt. Diese Besoldung besteht aus nachfolgend beschriebenen unterschiedlichen Einkommenspositionen:

- Die *Indennità* ist die jährliche Besoldung, die die Parlamentarier unabhängig von ihrer effektiven Anwesenheit im Parlament bekommen. Sie beträgt nach Abzug von Renten- (€ 749,79),

241 Die Verfassungsrechtsprechung hat den Geltungsbereich der Indemnität begrenzt auf Abstimmungen und Äußerungen der Parlamentarier, die eine dienstliche Verbindung mit ihrem Amt besitzen, vgl. Entscheidungen Nr. 289/1998, 10 und 11/2000 und 176/2005.

Fürsorge- (€ 503,59), Leibrentenbeiträgen (*Assegno vitalizio*) (€ 962,42) und Steuern (€ 3.555,63) monatlich netto € 5.419.²⁴²

- Die *Diaria* ist die Entschädigung für die Aufenthaltskosten, die die Parlamentarier für ihre Anwesenheit in Rom aufwenden müssen. Die monatliche Summe beträgt € 4.003,11: davon werden den Senatsmitgliedern und Abgeordneten für jeden Tag der Abwesenheit bei einer Abstimmungssitzung € 258,23 bzw. € 206,58 abgezogen. Anwesend ist jeder Parlamentarier, der an mindestens 30% der Abstimmungen einer Tagessitzung teilnimmt.
- Für die Wahlkreisarbeit sowie die Bezahlung seiner Mitarbeiter erhält jeder Parlamentarier einen monatlichen Pauschalbeitrag von € 4.190²⁴³, der von seiner Fraktion entgegengenommen und an ihn weitergeleitet wird.
- Die Parlamentarier erhalten eine Kostenerstattung für ihre Reisen zwischen Wohnort und Parlamentssitz (Rom). Bei einer Entfernung von bis zu 100 km beträgt die vierteljährliche Entschädigung € 3.3270,70; für Entfernungen über 100 km bekommt der Parlamentarier € 3.995,10. Für Studien- oder Arbeitsreisen ins Ausland können die Parlamentarier außerdem eine Kostenerstattung von bis zu € 3.100 im Jahr beanspruchen.
- Für Telefonkosten erhalten die Abgeordneten und die Senatsmitglieder einen jährlichen Beitrag in Höhe von € 3.098,74 bzw. € 4.150.
- Am Ende seiner Amtszeit erhält jeder Parlamentarier eine monatliche Zuwendung (*Assegno di fine mandato*) in Höhe von 80% seiner Bruttobesoldung für jedes effektive Amtsjahr (entspricht mindestens 6 Monaten effektiver Amtszeit).
- Ab seinem 65. Lebensjahr erhält jeder Parlamentarier auch eine Leibrente (*Assegno vitalizio*), die mindestens 25% und höchstens 80% seiner Bruttobesoldung je nach Dauer seiner Amtszeit beträgt.

Im Vergleich zum durchschnittlichen Lohnniveau der privaten Arbeitnehmern bekommen die italienischen Parlamentarier ein sehr großzügiges Gehalt.

Nach dem aktuellen Wahlgesetz werden die Parlamentarier nach einem Proporzsystem gewählt: die Wähler können nur für eine Liste von Kandidaten stimmen, die von einer politischen Partei oder einem Bündnis von Parteien aufgestellt wird.

b) Nebeneinkünfte von Abgeordneten des nationalen Parlaments

Das Gesetz legt zahlreiche Fälle von Inkompatibilitäten mit dem Parlamentsmandat fest. Die wichtigsten Beispiele sind die Inkompatibilität mit der Funktion als Republikpräsident, als Mitglied des *Consiglio Superiore della Magistratura* (Aufsichtsbehörde der italienischen Gerichte),

242 Vgl. Gesetz N. 266 vom 23.12.2005, Art. 1 Par. 52 in Verbindung mit der Verordnung vom Vorstandsamt der *Camera dei Deputati* vom 17.1.2006.

243 € 4.678,36 für die Senatsmitglieder.

als Mitglied eines Regionalparlaments oder einer Regionalregierung, als Verfassungsrichter, als Mitglied des Generalrates der *Banca d'Italia*, als Ehrenamtlicher Richter, als Chefredakteur einer Zeitung oder einer Zeitschrift, als Beamter der italienischen Zivil- oder Militärsicherheitsdienste, als Europaparlamentarier und als Universitätsprofessor.

Das Gesetz N. 441 vom 5.7.1982 sieht für die Parlamentarier die Pflicht vor, ihre finanziellen Verhältnisse offen zu legen. Demzufolge muss jedes Parlamentsmitglied einen jährlichen Rechenschaftsbericht bei seiner Kammer abgeben, der Angaben zu seinem persönlichen Vermögen, seinen Einkünften und zu den von ihm bzw. seiner Partei getragenen Wahlkampfkosten enthalten muss. Dem Rechenschaftsbericht ist eine Kopie der Einkommensteuererklärung beizufügen. Diese Unterlagen werden in einem allgemein zugänglichen Sonderblatt veröffentlicht. Das Gesetz Nr. 515 vom 10.12.1993 hat auch eine Transparenzpflicht für die Ausgaben von Parteien und einzelnen Kandidaten in der Wahlkampagne eingeführt.²⁴⁴

Eine Norm über Transparenzpflichten der Parlamentarier in Bezug auf Nebeneinkünfte fehlt in der italienischen Gesetzgebung.

c) **Unzulässige Einflussnahme**

Das Gesetz N. 1261/1965 regelt die Unvereinbarkeit der parlamentarischen Entschädigung mit zusätzlichen Zulagen, Prämien oder Vergütungen vom Staat, öffentlichen Körperschaften oder Konzessionsgesellschaften öffentlicher Dienste auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene.

3. **Politische Amtsträger**

a) **Rechtsstellung im nationalen Normengefüge**

Als „politische Amtsträger“ kennt die italienische Rechtsordnung den Ministerpräsidenten (*Primo Ministro*), die Minister – die zusammen mit dem Ministerpräsidenten den Ministerrat (*Consiglio dei Ministri*) bilden – und die Staatssekretäre.

Die Verfassung beschreibt die Rechtsstellung der Regierungsmitglieder wie folgt: Der Staatspräsident ernennt zuerst den Ministerpräsidenten und auf dessen Vorschlag die Minister (Art. 92); der Ministerpräsident bestimmt die Richtlinien der Regierungspolitik und trägt dafür die Verantwortung, er sorgt durch Förderung und Abstimmung der Tätigkeit der Minister für eine einheitliche Ausrichtung des politischen und administrativen Handelns der Regierung, während die Minister gemeinsam für das Handeln der Regierung und als einzelne für ihren eigenen Geschäftsbereich verantwortlich sind (Art. 95).

244 S. ausführlich IV.4.a).

Die Rechtsordnung unterscheidet zwischen dem „traditionellen“ Fall einer Ämterhäufung (wenn Minister oder Staatssekretäre auch Parlamentsmitglieder sind) und der Trennung dieser Aufgaben.

Minister und Staatssekretäre, die keine Parlamentsmitglieder sind, werden ebenso wie die Abgeordneten und Senatsmitglieder – nach Abzug von Renten- und Fürsorgebeiträgen – besoldet.²⁴⁵ Mit anderen Worten, sie können eine Besoldung in gleicher Höhe wie die Parlamentarier bekommen. Weiterhin können sie ein Gehalt erhalten, das sie als Minister und Staatssekretäre beziehen.²⁴⁶ Allerdings müssen Minister oder Staatssekretäre nach Art. 2 des Gesetzes 418/1999 zwischen dem erwähnten Lohn und der Besoldung wählen, auf die sie als Angestellte des Staats oder anderer Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung Anspruch haben, auch wenn sie in den sog. „Wartestand“ versetzt sind. Sie bleiben in dem Wartestand so lange sie ihr Amt in der Regierung ausüben. Das erwähnte Gehalt darf jedenfalls die Besoldung der Parlamentarier nicht überschreiten.²⁴⁷

Die für die Besoldung der Parlamentarier geltenden Regelung, enthalten in Art. 3 des Gesetzes N. 1261/1965, finden auch bei öffentlichen Amtsträgern Anwendung. Wie für die Mitglieder des Parlaments gilt auch für politische Amtsträger die erwähnte Unvereinbarkeit der parlamentarischen Entschädigung mit zusätzlichen Zulagen, Prämien oder Vergütungen seitens des Staates, öffentlicher Körperschaften oder Konzessionsgesellschaften öffentlicher Dienste auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene. Ausgenommen von diesem Verbot zusätzlicher Einnahmen sind Honorare für die Teilnahme an Ausschreibungskommissionen, Studiums- und Untersuchungsausschüssen.

Wie bei den Parlamentariern ist auch das Gehalt der öffentlichen Amtsträger im Vergleich zum durchschnittlichen Lohnniveau der privaten Arbeitnehmer als sehr großzügig zu bewerten.

b) Nebeneinkünfte von politischen Amtsträgern

Die Transparenzpflichten für politische Amtsträger sind – wie für Parlamentarier – in Art. 10 des Gesetzes N. 441/1982 enthalten²⁴⁸: Demzufolge müssen Ministerpräsident, Minister und Staatssekretäre ihre jährliche Steuererklärung in derselben Form wie die Parlamentsmitglieder bekannt geben, so lange sie im Amt bleiben.

245 Vgl. IV.2.a).

246 Vgl. Art. 1 des Gesetzes N. 418 vom 9.11.1999.

247 S. auch Art. 47 II des Gesetzes N. 146 vom 24.4.1980.

248 Vgl. auch IV.2.b).

Die allgemeinen Grundsätze betreffend Inkompatibilitäten von Ministern und Staatssekretären sind im Gesetz N. 215 vom 20.7.2004 enthalten. Hiernach müssen Regierungsamtsträger²⁴⁹ ausschließlich die öffentlichen Interessen pflegen und verfolgen sowie jede Befassung mit Angelegenheiten vermeiden, die einen Interessenkonflikten hervorrufen können.²⁵⁰

Den Regierungsamtsträgern sind deshalb folgende Beschäftigungen verboten:

- Öffentliche Ämter – mit Ausnahme des Abgeordnetenmandats und der anderen im Gesetz N. 60 vom 15.2.1953 vorgesehenen Posten;
- Tätigkeiten in öffentlichen Einrichtungen;
- Führungsfunktionen in Erwerbsunternehmen;
- Berufstätigkeiten, die mit dem Regierungsamt verbunden sind und zugunsten von öffentlichen oder privaten Subjekten erfolgen;
- jede Form von Beschäftigung im öffentlichen Dienst;
- jede Form von privater Beschäftigung.

Besondere Bedeutung haben in Italien die Regelungen zum Interessenkonflikt: Dieser entsteht, wenn ein politischer Amtsträger an einem öffentlichen Beschluss beteiligt ist und:

- er sich in einer Inkompatibilitätslage nach Art. 2 des Gesetzes N. 215/2004 befindet oder
- der Beschluss Einfluss auf sein Vermögen oder auf das Eigentum des Ehrenpartners, von Verwandten bis zum 2. Verwandtschaftsgrad sowie auf von ihnen beherrschte Unternehmen hat und dazu eine Beeinträchtigung des öffentlichen Interesses darstellt.

Eine zusätzliche Regelung in Bezug auf den Interessenkonflikt ist im Gesetz N. 441/1982 vorgesehen: Hiernach muss jeder politische Amtsträger innerhalb von 30 Tagen nach seinem Amtsantritt gegenüber der *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* (Aufsichtsbehörde für Wettbewerb und Markt)²⁵¹ alle Inkompatibilitäten mit seiner Position offen legen. Innerhalb von 60 Tagen muss er außerdem alle Informationen über seine Vermögenslage, einschließlich Aktienanteile, mitteilen. Hierzu zählt auch das Eigentum, über das der Politiker in den letzten drei Monaten vor seinem Amtsantritt verfügte.

Wenn die Inkompatibilität bezogen auf Rundfunkmassenmedien, das Verlagswesen und elektronische Medien besteht, erstreckt sich die erwähnte Offenlegungspflicht auch auf Güter und Eigentum des politisch tätigen Unternehmers: Die erforderliche Erklärung muss in diesem Fall bei der *Autorità Garante delle Telecomunicazioni* (Aufsichtsbehörde für die Telekommunikation)²⁵² abgegeben werden. Innerhalb von 20 Tagen nach jeder Änderung seiner Vermögenslage muss

249 Gemeint sind der Ministerpräsident, die Minister, die stellvertretenden Minister, die Staatssekretäre und die Sonderkommissare nach Art. 11 des Gesetzes 400/1988.

250 Vgl. Art. 1 des Gesetzes 215/2004.

251 Vgl. Gesetz N. 287 vom 10.10.1990.

252 Vgl. Gesetz N. 249 vom 31.7.1997.

der betroffene politische Amtsträger die zuständigen Behörden darüber benachrichtigen. Innerhalb von 30 Tagen nach der Entgegennahme der erwähnten Erklärungen müssen die Aufsichtsbehörden die notwendige Kontrolle durchführen.

Das Gesetz N. 215/2004 sieht vor, dass die erwähnten Aufsichtsbehörden einen Halbjahresbericht über ihre Überwachungstätigkeit dem Parlament vorlegen. Sollten sich die abgegebenen Erklärungen von politischen Amtsträgern als falsch oder unvollständig erweisen und die erforderlichen ergänzenden Erklärungen vom Betroffenen innerhalb von 30 Tagen nicht abgegeben werden, macht sich dieser nach Art. 328 Strafgesetzbuch strafbar. Über die festgestellten Unregelmäßigkeiten berichten die Aufsichtsbehörden den zuständigen Justizbehörden sowie den Präsidenten beider Parlamentskammern. Auch in diesem Fall werden die erwähnten Erklärungen der politischen Amtsträger in einem allgemein zugänglichen Sonderblatt veröffentlicht, das von der zuständigen Parlamentskammer herausgegeben wird.²⁵³

Es ist in Italien durchaus üblich, dass öffentliche Amtsträger parallel auch andere Berufe ausüben: Oft bekleiden Parlaments- und/oder Regierungsmitglieder eine wichtige Rolle in Unternehmen, deren Interessen unvermeidlich das Objekt von Parlaments- oder Regierungsbeschlüssen werden können. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang vor allem, dass öffentliche Amtsträger – auch wenn sie selbst keine privaten Unternehmen mehr leiten – durch ihre (z.B. familiären) Verbindungen mit dem Betriebsvorstand (wie im Falle des ehemaligen Ministerpräsidenten Silvio Berlusconi und dem Medienunternehmen Mediaset) eine deutliche Einflussposition in der Firma behalten.

Um die Gewährleistungen in diesem Zusammenhang zu verstärken, schreibt das Gesetz N. 215/2004 vor, dass die erwähnten Inkompatibilitätsfälle für 12 Monaten nach der Beendigung des öffentlichen Postens in Bezug auf öffentliche oder private Unternehmen bestehen bleiben, sofern überwiegende Tätigkeiten eine Verbindung zu der abgeschlossenen öffentlichen Position aufweisen.

c) **Unzulässige Einflussnahme**

Die auf den Ministerpräsidenten und die Minister in Ausübung ihrer Amtsbefugnisse anwendbaren strafrechtlichen Regelungen – nicht nur für Korruptionsfälle – finden sich in folgenden Rechtsquellen:

- Art. 96 der italienischen Verfassung schreibt vor, dass der Ministerpräsident und die Minister wegen Straftaten in Ausübung ihrer Amtsbefugnisse nach einer Genehmigung durch den Se-

253 In der aktuellen Legislaturperiode (XV.) ist ein Gesetzesvorschlag (Nr. 1318) von der Regierungsmehrheit vorgestellt worden, der das Thema der Inkompatibilitäten und des Interessenkonflikts neu regeln sollte. Die wichtigste Neuerung bezieht sich auf die Gründung einer neuen Aufsichtsbehörde, die die möglichen Interessenkonflikte feststellen und die dafür notwendigen Gegenmaßnahmen erlassen sollte.

nat oder durch die Abgeordnetenversammlung gemäß den Bestimmungen des Verfassungsgesetzes ordentlichen Gerichten überstellt werden. Dies gilt nach Ausscheiden aus ihrem Amt.

- Weitere Regelungen enthält das Verfassungsgesetz Nr. 1 vom 16.1.1989, das eigene Verfahrensregelungen für die in Art. 96 beschriebenen Straftaten enthält. Eine ausführliche Beschreibung dieser Regelung ist aus Raummangel hier nicht möglich: Am wichtigsten in diesem Zusammenhang ist, dass die Strafe gegen den Ministerpräsidenten und die Minister wegen Straftaten in Ausübung ihrer Amtsbefugnisse um ein Drittel erhöht werden kann, wenn die Straftat besonders schwer ist.²⁵⁴
- Normen über die Straftaten von Ministern sowie die Straftaten des Staatspräsidenten nach Art. 90 der Verfassung²⁵⁵ enthält das Gesetz N. 219 vom 5.6.1989. Das Gesetz enthält ein detailliertes Verfahren für Straftaten von Ministern und des Staatspräsidenten, dessen Beschreibung hier aus Raummangel nicht möglich ist.
- Das Gesetz N. 140 vom 20.6.2003 sowie die Ausführungsvorschriften zu Art. 68 der Verfassung enthalten genauere Regelung zur Inkompatibilität.²⁵⁶
- Weiterhin zu nennen ist die Parlamentsordnung über das Anklageverfahren für Parlamentsmitglieder.

Es fehlt eine eigene Regelung der Korruptionsstraftaten und der entsprechenden Sanktionen von politischen Amtsträgern.

4. Politische Parteien

Obwohl die italienische Rechtsordnung den politischen Parteien keine öffentliche Aufgabe unmittelbar zuschreibt, erkennt die republikanische Verfassung indirekt die Bedeutung ihrer Funktion für die Öffentlichkeit an. „Alle Staatsbürger haben das Recht, sich frei in Parteien zusammenzuschließen, um auf demokratischem Wege an der Bildung des Staatswillens mitzuwirken“ ist die einzige verfassungsrechtliche, in Art. 49 der Verfassung enthaltene Regelung, die sich auf die politischen Parteien bezieht. Das Hauptaugenmerk gilt hier nicht den Parteien, sondern vielmehr den Bürgern und ihrer freiwilligen Initiative: Zugleich wird aber betont, dass ihre Organisation in politischen Parteien eine grundsätzliche, fast unvermeidbare Bedingung für ihre Teilnahme an der Bildung des Staatswillens ist. Nach der italienischen Rechtsprechung sind die politischen Parteien „nicht rechtsfähige Vereine“, ohne Rechtspersönlichkeit und deshalb dem allgemeinen Zivilrecht unterworfen.²⁵⁷

254 Vgl. Art. 4 L. costituzionale N. 1/1989.

255 Hochverrat oder Angriffe auf die Verfassungsordnung.

256 Es geht um die Anhörung, die persönliche Durchsuchung, die Hausdurchsuchung, die Verhaftung und jede andere Beschränkung der persönlichen Freiheit von Parlamentsmitgliedern. S.a. IV.2.c).

257 Vgl. Artt. 36 ss. Codice Civile.

Anders als in anderen Rechtsordnungen, existiert in Italien kein eigenes Parteiengesetz, das spezifische Aspekte ihrer Organisation, Funktion oder Tätigkeit normiert. Völlig anders ist dagegen die Regelung ihrer Finanzierung.

Die Regelung der Finanzquellen der politischen Parteien wurde in Italien mehrmals verändert, während die vorhergehenden Gesetze nur teilweise durch die späteren abgeschafft worden sind. Um Ordnung zu schaffen, beauftragte der Gesetzgeber durch Art. 8 des Gesetzes N. 157 vom 03.06.1999 die Regierung, innerhalb von 120 Tagen einen zusammenfassenden Einheitstext für die ganze Regelung zu erlassen: Die Exekutive erfüllte diese Forderung jedoch nicht. Die Darstellung der Parteifinanzierungsregelungen kann deshalb zwangsläufig nur vermittels einer chronologischen Zusammenfassung der unterschiedlichen Normen erfolgen.

Bis Anfang der 80er Jahre waren die Finanzen der Parteien hauptsächlich durch das Gesetz N. 195 vom 2.5.1974 über „staatliche Beiträge zu den Finanzen der politischen Parteien“ reguliert. Demgemäß durften alle Parteien, die über 2% der abgegebenen gültigen Stimmen bei der letzten Nationalwahl errungen hatten, öffentliche Zuschüsse bekommen. Diese wurden als jährliche Subventionen für politische Tätigkeiten sowie als *ad hoc* Beiträge für nationale, lokale und europäische Wahlkampagnen ausbezahlt. Eine gezielte Finanzierung von einzelnen politischen Parteien vom öffentlichen Sektor war verboten und alle privaten Spenden über einem Betrag von einer Million Lire mussten bekannt gegeben werden. Darüber hinaus sah das Gesetz weder eine Grenze für private Zuschüsse noch damit verbundene Steuerbegünstigungen vor. Allerdings waren Strafmaßnahmen wegen gesetzwidriger Finanzierungen sowie bei Verstößen gegen die Veröffentlichung der jährlichen Rechenschaftsberichte der Parteien vorgesehen.

Das Gesetz N. 441 vom 5.7.1982 zielte auf die Transparenz des eigenen Vermögens sowie der Ausgaben in den Wahlkampagnen von Parlamentsmitgliedern und auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene tätigen politischen Amtsträgern.²⁵⁸ Grundsätzlich verlangt die Norm, dass die genannten Amtsinhaber ihre jährliche Steuererklärung bekannt geben.

Das Gesetz N. 413 vom 8.8.1985 auferlegte den Parteien die Pflicht, einen detaillierten Rechenschaftsbericht über die Kosten für Wahlkampagnen (z.B. Zugang zu den Medien, Veröffentlichungen, Plakate usw.) zu veröffentlichen. Außerdem wurde festgelegt, dass die öffentlichen Subventionen zwischen zentralen und lokalen Ebenen der Parteigliederungen zu verteilen waren.

Durch Volksentscheid vom 18.4.1993 stimmten 90,3% der Wähler für die Abschaffung der staatlichen Parteienfinanzierung. Demzufolge wurden die öffentliche Zuschüsse zu den Parteikassen einschneidend reduziert, so dass der Bedarf an privaten Spenden entsprechend stieg.

258 Vgl. IV.3.b).

Das Gesetz Nr. 515 vom 10.12.1993 führte wichtige Regelungen betreffend Ausgaben und Spenden für Wahlkampagnen sowie in Bezug auf die Transparenz in den Rechenschaftsberichten der politischen Parteien ein. Die staatliche Allgemeinfinanzierung politischer Parteien wurde abgeschafft und die öffentlichen Zuschüsse zu Wahlkampagnen durch Wahlkampfkostenerstattungen ersetzt. Laut Gesetz N. 515/93 wurde das Geld unter den Parteien nach ihren Wahlergebnissen verteilt. Der Höchstbetrag erlaubter privater Spenden belief sich für jeden Kandidaten auf 80 Millionen Lire zuzüglich eines fixen Betrages, der 100 bzw. 10 Lire pro Bürger in jedem Einmann- und Mehrmannwahlkreis betrug. Bei Wahlkampfspenden ab einem Schwellenwert von 11.453.000 Lire mussten die Parteien die Spender namentlich bekannt geben. Einzelspenden über 22.906.000 Lire waren verboten. Bei den Wahlkampfausgaben durften die Parteien eine äußerst kompliziert zu errechnende Grenze nicht überschreiten: Durch die Berechnung entstanden zwei verschiedene Fonds, einer für die Camera und einer für den Senat. Der erste wurde unter allen Parteien verteilt, die entweder mindestens 3% der abgegebenen gültigen Stimmen auf nationaler Ebene erreichten und wenigstens einen gewählten Kandidaten aufweisen konnten oder die 4%-Klausel bei der Proporzquote überschritten. Der zweite Fonds wurde unter allen Parteien verteilt, die auf regionaler Ebene wenigstens einen gewählten Kandidaten hatten oder 5% der abgegebenen gültigen Stimmen erreichten. Unabhängige Kandidaten mussten dagegen gewählt werden oder mindestens 15% der abgegebenen gültigen Stimmen im eigenen Wahlkreis bekommen haben, um Anspruch auf die öffentliche Wahlkostenerstattung zu erheben.²⁵⁹

Kandidaten und Parteien kamen außerdem in den Genuss von Sondertarifen für die Versendung von Wahlkampfwerbung und einer reduzierten Mehrwertsteuer für Druckmaterialien.

Das Gesetz N. 2 vom 2.1.1997 bot den Steuerzahlern die Möglichkeit, 4% ihrer Einkommenssteuer an einen speziellen Fonds zur Finanzierung von Parteien und politischen Bewegungen zu bezahlen. Dieser Fonds, der eine Obergrenze von 110 Milliarden Lire nicht überschreiten durfte, hätte die erhebliche Senkung der privaten Spenden ausgleichen sollen, die dem enormen Korruptionsskandal Anfang der 90er Jahre (sog. „*Mani Pulite*“, Saubere Hände) folgte. Die grundsätzliche Idee des Gesetzes war, eine aktivere Rolle der Bürger zu stützen, die als Steuerzahler den Umfang des Fonds bestimmen durften. Allerdings konnten diese den Empfänger der Gelder nicht selbst bestimmen, da die Mittel unter allen Parteien nach ihren Wahlergebnissen zu verteilen waren. Berechtigt zur Teilhabe an dieser Art Staatsfinanzierung waren alle politischen Gruppierungen, die mindestens einen Abgeordneten in der *Camera dei Deputati* oder ein Mitglied im Senat hatten. Außerdem durften natürliche und juristische Personen bis zu 22% ihrer Parteispenden von ihrer Einkommenssteuer abziehen, zusätzlich zur schon erwähnte 4%-Regelung. Um eine erweiterte Transparenz der Finanzen der Parteien zu gewährleisten, mussten die Rechen-

259 In Übereinstimmung mit dem damaligen Wahlsystem drängte diese Norm Parteien und politische Persönlichkeiten offensichtlich zu koalieren.

schaftsberichte der politischen Parteien im italienischen Gesetzblatt (*Gazzetta Ufficiale*) sowie in zwei nationalen Tageszeitungen veröffentlicht werden.

Nur zwei Jahre nach der Einführung schaffte das Gesetz N. 157 vom 3.6.1999 die freiwillige Schenkung des Anteils von 4‰ der Einkommenssteuer wieder ab. Diese hatte nämlich die erwünschten Ergebnisse nicht erreicht. Nur einer von potenziell 14 Millionen Steuerzahlern hatte tatsächlich davon Gebrauch gemacht, weshalb den Parteien ca. 50 Milliarden Lire fehlten, die jedoch schon mit viel höheren Beiträgen gerechnet hatten. Demzufolge standen mehrere Parteien unmittelbar vor der Pleite. Das Gesetz N. 157/99 führte deshalb die staatliche Parteienfinanzierung wieder ein, wenn auch als Wahlkampfkostenerstattung verschleiert. Anders als durch das Gesetz N. 515/93 werden die öffentliche Gelder jetzt nur Parteien und politischen Bewegungen – aber nicht mehr einzelnen Kandidaten – gewährt. Sonst entspricht das Gesetz N. 157/99 grundsätzlich der Struktur des Gesetzes N. 515/93: Die wesentlichen Änderungen betreffen nur den Umfang der Zuschüsse.

- Die neue Regelung sieht vier unterschiedliche Fonds für die Erstattung der Wahlkampfkosten für die Camera, den Senat, das Europäische Parlament und die Regionalparlamente vor; zur Verfügung steht jeweils eine Summe von 4.000 Lire (ungef. € 2) pro Wahlberechtigtem für die Wahlen zur *Camera dei Deputati*.²⁶⁰
- Anspruchsberechtigt sind alle Parteien, die entweder mindestens 1% der abgegebenen gültigen Stimmen erreicht haben und einen gewählten Abgeordneten bei der letzten Wahl für die *Camera dei Deputati* aufweisen können oder 4% der gültigen Stimmen bei der Proporzquote erreicht haben. Dazu erhalten die Parteien Vergünstigungen für die Versendung politischer Veröffentlichungen und Materialien. Parteienspender können 19% ihrer Zuschüsse und bis zu 200 Millionen Lire (ungef. € 100.000) von ihrer Einkommenssteuer abziehen. Finanzbeiträge von öffentlichen Unternehmen sind verboten.

Als Endergebnis haben die Parteien 663 Millionen Lire (ungef. € 330.000) in drei Jahren bekommen.

Schlussendlich wurde die Gesamtsumme der Wahlkampfkostenerstattung durch Gesetz N. 156 vom 25.7.2002 erhöht.

Zusammenfassung des aktuellen Finanzierungssystems:

In Italien werden die politischen Parteien durch zwei unterschiedliche Geldquellen finanziert:

- Wahlkampfkostenerstattungen (öffentlich);
- Spenden an Parteien und Kandidaten (privat).

²⁶⁰ Diese Regelung stößt auf Kritik: Da es mehr Wahlberechtigte für die Camera (ab 18 Jahren) gibt als für den Senat (ab 25 Jahren), müssen die Parteien dementsprechend unterschiedlich hohe Wahlkampfkosten aufbringen, um die Wähler zu erreichen. Trotzdem werden die verfügbaren Gelder in beiden Fällen identisch errechnet.

a) Wahlkampfkostenerstattungen (öffentlich)

Die Wahlkampfkostenerstattungen betreffen die Wahlkampagnen für Wahlen zum nationalen Parlament (*Camera dei Deputati* und *Senato della Repubblica*), Europaparlament und zu den regionalen Parlamenten. Die Obergrenze der erlaubten Ausgaben in Wahlkampagnen beträgt jetzt ein Euro pro Wahlberechtigtem für Wahlen zur *Camera dei Deputati*. Der Gesamtbetrag des Erstattungsfonds beläuft sich über eine Summe von einem Euro pro Wahlberechtigtem für Wahlen zur *Camera dei Deputati*. Die Zuschüsse werden unten allen Parteien verteilt, die mindestens 1% der gültigen Stimmen auf nationaler Ebene bei der letzten Parlamentswahl erreicht haben. Für die Europawahlen werden die staatlichen Zuschüsse unter allen Parteien im Verhältnis zu den errungenen gültigen Stimmen verteilt, sofern in der letzten Europawahl mindestens ein Kandidat gewählt wurde. Für die Regionalwahlen werden die staatlichen Zuschüsse unter allen Parteien im Verhältnis zu den errungenen gültigen Stimmen auf regionaler Ebene verteilt, wenn mindestens ein Kandidat in der letzten Regionalwahl gewählt wurde.

Wahlkampfkostenerstattung für die Parlamentswahlen – 9./10. April 2006*		
PARLAMENTSCHAMMER	FINANZIERTE PARTEIEN	GESAMTSUMME DER ERSTATTUNG
Camera dei Deputati	18	€ 49.964.574,57**
Senato della Repubblica	18	€ 48.288.540,28**

* *Quelle: Ital. Parlament, Servizio studi, Dossier "Il finanziamento della politica in Italia", n. 30, 6.11.2006*

** Die Summe bezieht sich auf die Gesamtfinanzierung für die ganze Legislaturperiode (2006-2011).

b) Spenden an Parteien und Kandidaten (privat)

Die freiwillige Finanzierung der Politik ist allen natürlichen Personen und juristischen Personen des Privatrechts (Vereine, Handelsrechtliche Gesellschaften usw.) erlaubt. Sie dürfen politische Parteien, ihre Einrichtungen sowie die entsprechenden Parlamentsfraktionen finanzieren. Unternehmen (Finanzgesellschaften) dürfen nur dann spenden, wenn eine Beteiligung der öffentlichen Hand unter 20% ihres gesamten Kapitalbetrags bleibt. Öffentliche oder überwiegend öffentlich beherrschte Finanzgesellschaften dürfen dagegen nicht spenden. Absolut ausgeschlossen ist die unmittelbare Finanzierung von Abgeordneten der nationalen Parlamente und des Europäischen Parlaments sowie von Mitgliedern der Regional-, Provinz- und Kommunalparlamente. Es besteht keine absolute Obergrenze der erlaubten Finanzierung.

aa) Sonderregelungen für die Wahlkampfkosten von politischen Parteien

Das Gesetz sieht eine absolute Obergrenze für Wahlkampfausgaben bei Wahlen zum Nationalparlament vor: Dieser Betrag entspricht einem Euro pro in den Wahlkreisen registriertem Bürger, in denen die Parteien Kandidaten aufgestellt haben. Für die Gesamtsumme werden die entsprechenden Beträge für die *Camera dei Deputati* und den *Senato della Repubblica* zusammengerechnet.

Für die Regionalwahlen beläuft sich die Ausgabenobergrenze auf eine Gesamtsumme von einem Euro pro in den Provinzwahlkreisen der betroffenen Region registriertem Bürger, in denen die Parteien Kandidaten aufgestellt haben. Keine Obergrenze sind für Europa-, Provinz- oder Kommunalwahlen vorgesehen.

bb) Sonderregelungen für die Wahlkampfkosten von Einzelkandidaten

Entsprechend der erwähnten Regelungen dürfen Kandidaten für die Parlamentswahlen ausschließlich durch einen sog. „*Mandatario Elettorale*“ (Wahlbeauftragter) Spenden erhalten. Die Obergrenze der erlaubten Ausgaben beläuft sich auf eine Gesamtsumme von € 52.000 plus € 0,01 pro Ortsansässigen in den Wahlkreisen, in denen der betreffende Politiker kandidiert.

Für die Regionalwahlen gilt eine Obergrenze für die erlaubten Ausgaben in Höhe von insgesamt € 34.247,89 plus € 0,0054 pro Ortsansässigen im Wahlkreis, in dem der betreffende Politiker kandidiert. Jede Region kann die erwähnten Obergrenzen bis zu einem bestimmten Maße ändern.

c) **Rechenschaftspflichten**

Spender und Spendenempfänger müssen für jede Spende über € 50.000 eine an die *Camera dei Deputati* adressierte gemeinsame Bestätigungserklärung innerhalb von drei Monaten oder bis zum März des folgenden Jahres abgeben. Von dieser Regelung sind die Spenden von Bankinstituten ausgeschlossen. Für Spenden aus dem Ausland besteht die Erklärungspflicht nur für den Empfänger der Spende.

aa) Rechenschaftspflichten von Parteien, Bewegungen oder politischen Gruppen

Parteienvertreter müssen Rechenschaftsberichte mit Angaben zu allen Ausgaben und Einnahmequellen (inklusive aller erhaltenen Wahlkampfspenden) bei den Vorsitzenden beider Kammern einreichen: Diese Rechenschaftsberichte werden demnächst zur *Corte dei Conti*²⁶¹ weitergeleitet, wo ein Gremium von drei ausgelosten Richtern die Ordnungsmäßigkeit prüft und darüber den Parlamentsvorsitzenden berichtet. Sollten die Rechenschaftsberichte nicht rechtzeitig eingereicht werden, wird die Auszahlung der Wahlkampfkostenerstattung unterbrochen. Sollten die Rechenschaftsberichte Unklarheiten hinsichtlich der Herkunft einer Spende enthalten, verhängt die *Corte dei Conti* eine Geldstrafe. Sollte die maximale Ausgabengrenze überschritten werden, verhängt das Gremium eine Geldstrafe, die nicht weniger als die Hälfte und nicht mehr als das Dreifache des Überschusses betragen darf.

261 Über die Rolle der *Corte dei Conti* s. ausführlich oben.

Die Struktur der Parteienfinanzierung orientiert sich heute immer noch an den Leitlinien des Gesetzes N. 515/93. Die nachfolgenden Gesetzesänderungen betrafen überwiegend die Regelung der Erstattungen.

bb) Rechenschaftspflichten von Kandidaten

Jeder Kandidat – unabhängig davon, ob er tatsächlich gewählt wird – muss einen Beauftragten benennen, der allein berechtigt ist, Spenden für seinen Wahlkampf anzunehmen. Der Beauftragte muss alle erhaltenen Spenden in einem Rechenschaftsbericht aufführen und diesen einem Aufsichtsgremium, dem sog. *Collegio regionale di garanzia elettorale* (Regionalausschuss für Wahlkampfgewähr)²⁶², vorlegen. Dieser prüft die Ordnungsmäßigkeit der abgegebenen Erklärungen und Rechenschaftsberichte. Sollten diese Unterlagen nicht rechtzeitig überreicht werden oder Unregelmäßigkeiten enthalten, verhängt der *Collegio* eine Geldstrafe gegen den betroffenen Kandidaten. Sollten die erforderlichen Unterlagen nicht innerhalb von 15 Tagen abgegeben werden oder die gesetzliche maximale Grenze für Wahlkampfspesen um das Doppelte überschritten werden, muss der betroffene Volksvertreter zwangsläufig zurücktreten.

V. Schlussbetrachtung

Das Phänomen der Korruption ist in Italien nicht auf politische Organe beschränkt, sondern auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung systematisch verbreitet.²⁶³ Angesichts der kürzlich durchgeführten Regionalismusreform ist allerdings fraglich, ob und wie sich diese tief verwurzelte Praxis angesichts der veränderten Umstände auswirkt. Ein korruptionsfördernder Faktor wird bereits dadurch gemildert, dass den Gebietskörperschaften weitgehende finanzielle Autonomie zuerkannt worden ist (Art. 119 Verfassung n.F.).²⁶⁴ Andererseits könnte man damit rechnen, dass die aus der Reform folgende Vermehrung der Entscheidungszusammenhänge korruptionsstiftend wirkt. Möglicherweise wirkt auch die Zersplitterung der Entscheidungsorte²⁶⁵ kor-

262 Dieses Gremium, dessen Kompetenzen auf regionaler Ebene ausgeübt werden, besteht aus einem Vorsitzenden, der Richter zweiter Instanz sein muss, und weiteren 6 Mitgliedern, von denen 3 ordentliche Richter und weitere 3 Universitätsprofessoren der juristischen oder wirtschaftswissenschaftlichen Fakultäten bzw. Diplomkaufmänner sein müssen.

263 D. Della Porta / A. Vannucci, *Corruzione Politica e Amministrazione Pubblica*, Bologna 1994.

264 S. auch d.lgs. N. 76/2000, „Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell’art. 1 comma 4 della legge 25 giugno 1999, N.208“. In der Vergangenheit verfügten lokale Entscheidungsträger über vom Staat (oft zweckgebunden) übertragene finanzielle Ressourcen. Infolgedessen trafen lokale Politiker Ausgabenentscheidungen, ohne sich vor ihren Wählern dafür verantworten zu müssen, da die Steuereinnahme lediglich staatlichen Stellen vorbehalten war. Die Anerkennung finanzieller Autonomie bezüglich der Einnahmen sowie der Ausgaben soll die Verantwortlichkeit dieser Entscheidungsträger gegenüber dem Steuerzahler erhöhen.

265 Durch die Reform werden Entscheidungsbefugnisse auf die unteren Ebenen übertragen und staatliche sowie regionale Kontrollstellen abgeschafft. Vgl. die Abschaffung durch das Verfassungsgesetz N. 3/2001 der Art. 124 und 125 Cost.it. über die Kontrolle der Verwaltungsakte der Regionen durch den *Commissario del Governo*, sowie des Art. 130 Cost. it. über die Kontrolle des regionalen Überprüfungsausschusses (*Comitato regionale di Controllo*). Letztere Organe waren aber bekanntermaßen gegenüber den Urhebern der zu kontrollierenden Verwaltungsakte sehr gefällig, und ihre Tätigkeit hat sich als sehr unbefriedigend erwiesen.

ruptionsfördernd, so dass eine diffuse Mikrokorruption zunehmen könnte. Der Sektor der öffentlichen Vergaben ist hierbei besonders sensibel. Als Gegenmittel könnten, dem Zweck der Reform entsprechend, eine erhöhte demokratische Partizipation der lokalen Bevölkerung an den die Gemeinschaft betreffenden Entscheidungen, die Ausübung der die Transparenz des Verwaltungsverfahrens fördernden Individualrechte, sowie die Stärkung der unabhängigen lokalen Kontrollinstanzen wie der *difensore civico*²⁶⁶ wirken.²⁶⁷

Wichtigste Aspekte des Problems sind:

- Eine grundsätzliche Funktionsunfähigkeit der öffentlichen Verwaltung;
- Eine dementsprechende Mangelhaftigkeit in der Transparenz der Verwaltungstätigkeiten, die Gelegenheit zur Begehung von Straftaten gibt und Rechtsverletzungen in der politischen Branche sehr leicht macht;
- Bestehende Ungewissheiten hinsichtlich des Ausgangs von Gerichtsverfahren;
- Eine allgemeine Politisierung der Massenmedien, aufgrund welcher Fällen von politischer Korruption nur verminderte Aufmerksamkeit zuteil wird oder die Berichtserstattung aus Gründen der Parteilichkeit beeinflusst wird.

Entscheidend ist aber vor allem, dass die politische Kultur Italiens von keinem breiten Konsens hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der politischen Aufgabenwahrnehmung geprägt ist. Im Gegenteil sind die meisten Mitglieder der italienischen Öffentlichkeit immer nur bereit, die spezifischen Korruptionsfälle allein nach den eigenen, zwangsläufig parteilich geprägten Maßstäben zu betrachten und zu bewerten. Daher sind Gesetzänderungen allein nicht geeignet, den Problemen Herr zu werden, so lange nicht auch auf der Ebene der allgemeinen politischen Kultur etwas unternommen wird. Eine Änderung der öffentlichen Stimmung verlangt aber viel mehr und braucht viel länger als eine reine Verbesserung von Normen und Regelungen.

266 Vgl. Art. 11, 127 d lgs. N. 267/2000. Der *difensore civico* (lit. Bürgerlicher Verteidiger) soll die „Unparteilichkeit und gute Abwicklung“ (*imparzialità e buon andamento*, nach der Formel des Art. 97 Cost.it.) sichern, indem er/sie Missbräuche, Verzug bei und Störungen der Verwaltungstätigkeit aufzeigt. Seine Befugnisse sind eher informeller Natur und zielen auf ein Überzeugungsergebnis ab.

267 In diese Richtung bewegen sich die jüngst erlassenen neuen Statuten der Regionen, welche die internen Kontrollstellen vermehrt und verstärkt haben. Vgl. die diversen sog. *Consulte Regionali*.

Länderbericht Lettland²⁶⁸

268 Wir danken Agnese Lesinska, Centre for Public Policy (PROVIDUS) in Riga für die Beantwortung des Fragenkataloges und die Unterstützung bei der Erstellung des Länderberichts Lettland. Der Länderbericht wurde vom CECL verfasst.

Gliederung

Länderbericht Lettland.....	195
I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor.....	197
1. Statistische Erhebungen öffentlicher Stellen zu Fragen der Korruption.....	197
2. Statistische Erhebungen privater Stellen zu Fragen der Korruption.....	197
II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben.....	197
III. Kontrolle und Ahndung	198
IV. Akteure.....	201
1. Öffentliche Verwaltung.....	201
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	201
b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung.....	202
c) Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung.....	203
d) Privatisierung	206
2. Abgeordnete des nationalen Parlaments	207
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	207
b) Nebeneinkünfte von Abgeordneten des nationalen Parlaments.....	210
c) Unzulässige Einflussnahme	211
3. Politische Amtsträger auf nationaler Ebene.....	212
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	212
b) Nebeneinkünfte von politischen Amtsträgern.....	214
c) Unzulässige Einflussnahme	214
4. Politische Parteien.....	215
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	215
b) Parteienfinanzierung	215
c) Rechenschaftslegung.....	215
V. Schlussbetrachtung.....	217

I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor

1. Statistische Erhebungen öffentlicher Stellen zu Fragen der Korruption

Die öffentlichen Organe, die Daten über Korruption in Lettland sammeln, sind:

- das Büro zur Vorbeugung und Bekämpfung der Korruption²⁶⁹ sammelt Statistiken über aufgedeckte Straftaten;
- das Innenministerium²⁷⁰;
- das Lettische Gerichtsinformationssystem²⁷¹ führt eine Statistik über Verurteilungen;
- das Büro zur Vorbeugung und Bekämpfung der Korruption²⁷² führt Studien und Analysen zu Korruption.

2. Statistische Erhebungen privater Stellen zu Fragen der Korruption

Die privaten Institutionen, die entsprechende Daten sammeln, sind:

- Transparency International (Sabiedrība par atklātību – Delna)²⁷³;
- Centre for Public Policy PROVIDUS²⁷⁴ (Zentrum für das Gemeinwohl).

Die meisten dieser Daten werden veröffentlicht. Die übrigen Daten stehen jedem auf Anfrage zur Verfügung, mit Ausnahme des Materials bestimmter Strafuntersuchungen, bei denen spezifische Offenlegungsbeschränkungen Anwendung finden. Zusätzlich ist im Gesetz über die Informationsfreiheit, das am 29. Oktober 1998 verabschiedet wurde, das Recht auf Zugriff auf Verwaltungsakten für Personen, die nicht betroffen sind, vorgesehen.

II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben

Die spezielle Gesetzgebung, die sich mit der Bekämpfung von Korruption befasst, schließt ein:

- Das Gesetz über die Vorbeugung und Bekämpfung von Korruption (verabschiedet am 18. April 2002) und
- das Gesetz zur Vorbeugung von Interessenkonflikten beim Handeln von öffentlichen Amtsträgern (verabschiedet am 25. April 2002).

269 www.knab.lv.

270 www.iem.gov.lv.

271 <http://tis.lursoft.lv>.

272 www.knab.lv.

273 www.delna.lv.

274 www.policy.lv, www.politika.lv, www.providus.lv.

Im Gesetz über die Vorbeugung und Bekämpfung von Korruption (Artikel 1) findet sich folgende Definition: „Im Sinne dieses Gesetzes bedeutet Korruption Bestechung oder jede andere Handlung durch einen Regierungsbeamten, mit der Absicht, durch sein/ihr Amt oder durch dessen Missbrauch, einen Nutzen oder Vorteil für sich selbst oder andere Personen zu erlangen.“

Bezüglich der Verpflichtung der Strafverfolgung folgt das lettische Rechtssystem dem Legalitätsprinzip, wonach die Verfolgung einer Straftat für den Staatsanwalt zwingend ist. Gemäß dem Strafprozessrecht gibt es jedoch bestimmte Straftaten, bei denen der Staatsanwalt nach seinem eigenen Ermessen über die Verfolgung entscheidet. Dies sind hauptsächlich Straftaten, die nicht in Verbindung mit Korruption stehen.

III. Kontrolle und Ahndung

Es gibt in Lettland Verwaltungsorgane für die Vorbeugung und Bekämpfung von Korruption im öffentlichen Sektor.

Das Büro zur Vorbeugung und Bekämpfung der Korruption ist eine Institution der Staatsverwaltung, die unter der Aufsicht des Ministerkabinetts Funktionen zur Vorbeugung und Untersuchung (jedoch nicht Verfolgung) von Korruption wahrnimmt und die Compliance politischer Parteien und ihrer Vereinigungen durch Parteifinanzierungsregelungen überwacht.

Der Staatsrechnungshof ist eine unabhängige, kollegiale, oberste Prüfinstitution. Der Staatsrechnungshof führt Wirtschaftlichkeits- und Rechnungsprüfungen durch und untersucht regelmäßig die Konformität von Transaktionen und Aktivitäten. Der Rechnungshof überwacht:

- die Einnahmen und Ausgaben des Staatshaushaltes und der Haushaltsressourcen örtlicher Verwaltungen;
- den Einsatz der Ressourcen der Europäischen Union und anderer internationaler Organisationen oder Institutionen, die in den Staatshaushalt oder die Haushaltsressourcen der örtlichen Verwaltungen mit aufgenommen wurden;
- und das Management jeglichen Staatseigentums sowie Eigentums örtlicher Verwaltungen.

Das Lettische Büro für Menschenrechte ist Lettlands Äquivalent zu einer Ombudsmannstelle. Es ist eine unabhängige, nationale Institution mit dem Ziel, die Beachtung der Menschenrechte zu fördern. Das Büro führt Untersuchungen einzelner Beschwerden durch, fördert Aussöhnungen, gibt Empfehlungen aus, analysiert die Menschenrechtssituation und engagiert sich in der Bildung und Information der Öffentlichkeit und der Amtsträger über die Menschenrechte. Am 24. April 2006 verabschiedete die Saeima (Parlament) das Ombudsmanngesetz, welches am 1. Januar 2007 in Kraft getreten ist, dem Zeitpunkt, an dem der Ombudsmann seine Arbeit aufgenommen hat.

Zusätzlich unterliegen Korruptionsfälle im öffentlichen Sektor auch parlamentarischen Kontrollmechanismen.

Die Saeima soll Untersuchungsausschüsse für spezielle Sachverhalte ernennen, wenn dies durch nicht weniger als ein Drittel ihrer Mitglieder beantragt wird. Diese sind ad hoc gebildete Organe. In Übereinstimmung mit der Ernennung durch die Saeima soll ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss das Recht haben, Privatpersonen vorzuladen und zu befragen. Der Ausschuss kann, falls nötig in Zusammenarbeit mit Experten die Regierung, die örtliche Verwaltung, die privaten Einrichtungen und Unternehmen kontrollieren, wenn diese direkt oder indirekt staatliche Zuschüsse oder Kredite erhalten oder in einem Vertragsverhältnis mit der Regierung stehen oder an der Privatisierung von Regierungseigentum oder Eigentum örtlicher Verwaltungen teilhaben.

Derzeit lässt die Saeima einen Untersuchungsausschuss die finanziellen Aktivitäten von Einars Repse überprüfen. Er ist der Präsident der Oppositionspartei New Era (seit 2002), ein ehemaliger Premierminister (2002–2004), ehemaliges Parlamentsmitglied (2004) und ehemaliger Verteidigungsminister (2004–2005). Repse zog öffentliche Aufmerksamkeit auf sich, indem er große Summen an Geld lieh, um in Immobilien zu investieren, was Fragen über seine Solvenz und mögliche heimliche Quellen zur Verdeckung seiner Schulden aufwarf.

In der Saeima gibt es außerdem den ständigen Ausschuss "Mandates, Ethics and Submissions Committee". Der Ausschuss ist autorisiert, die Einhaltung des Verhaltenskodex der Saeima-Mitglieder zu überwachen und Verletzungen des Kodex zu überprüfen. Eine Verletzung wird durch den Ausschuss auf Basis einer schriftlichen Aussage eines Saeima-Mitglieds oder einer Gruppe von Mitgliedern überprüft. Der Ausschuss muss das entsprechende Saeima-Mitglied unverzüglich in Kenntnis setzen, sobald der Fall eingeleitet wurde (das heisst zur Überprüfung freigegeben). Sollte eine Verletzung bestätigt werden, soll der Ausschuss eine der folgenden Entscheidungen verabschieden: Aussprache einer mündlichen Verwarnung und/oder schriftlichen Verwarnung, die dann im Plenum verkündet und im offiziellen Bericht veröffentlicht wird.

Es gibt auch einen ständigen Ausschuss namens „Committee on Supervising the Prevention and Combating of Corruption, Contraband and Organised Crime“. Wie alle anderen ständigen Ausschüsse hat auch dieser das Recht, für seine Arbeit notwendige Informationen und Erklärungen direkt vom entsprechenden Minister und von den durch ihn beaufsichtigten Institutionen, sowie von der örtlichen Verwaltung, anzufordern. Der Ausschuss selbst darf die entsprechenden Beamten vorladen, um die nötigen Kommentare zu erhalten.

Die Opposition kann ebenfalls die Ernennung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses beantragen, wenn dies von nicht weniger als einem Drittel der Saeima Mitglieder unterstützt wird. Mindestens fünf Mitglieder der Saeima dürfen Fragen in schriftlicher Form an den Premierminister, den stellvertretenden Premierminister, einen Minister, einen Staatsminister oder

den Präsidenten der Bank of Latvia bezüglich Sachverhalten, die in den Verantwortungsbereich dieser Amtspersonen fallen, richten. Mindestens zehn Abgeordnete können schriftliche Interpellationen an Kabinettsmitglieder einreichen. Das Plenum kann (eine) solche Interpellation(en) jedoch immer noch ablehnen. Mitglieder der Opposition haben das gleiche Recht an parlamentarischen Debatten teilzunehmen wie Mitglieder der Regierungsparteien. Nicht weniger als ein Drittel der Saeima-Mitglieder kann die Einberufung einer Plenarsitzung beantragen. Von dieser Vorschrift ist jedoch im Bezug auf Korruptionssachverhalte seit 1993 noch nie Gebrauch gemacht worden.

Zur Zeit der Bearbeitung dieses Berichtes wird der ständige Ausschuss „Committee Supervising the Prevention and Combating of Corruption, Contraband and Organized Crime“ von einem Parlamentsmitglied (MP) der Opposition geleitet.

Neben dem Recht der parlamentarischen Komitees, Informationen anzufordern, haben Parlamentsmitglieder, gemäß dem Informationsfreiheitsgesetz, das gleiche Recht auf Informationen zuzugreifen, wie jeder andere Bürger auch.

Bezüglich der Rolle der Medien, des akademischen Bereichs und der Gesellschaft oder NGOs in der Diskussion und Wahrnehmung von Korruption muss gesagt werden, dass Lettland einen relativ hohen Grad an Medienfreiheit gegen Einmischung staatlicher Institutionen hat. Einige Zeitungen und das öffentliche Fernsehen haben eine sehr aktive Rolle bei der Aufdeckung von Korruptionsaffären gespielt. Ein großes Problem stellen jedoch die Geheimhaltung bezüglich der Eigentümer der Medien und der schlechte Schutz von Journalisten gegen Druck durch die Eigentümer dar.

NGOs, wie zum Beispiel das lettische „Chapter“ von Transparency International und das Centre for Public Policy PROVIDUS, haben sehr aktiv Amtsträger kritisiert (speziell Politiker), die in Korruption verwickelt waren. Diese Organisationen haben sich sehr engagiert, um die Antikorruptionsgesetzgebung zu verbessern. Diese wenigen, sehr präsenten Organisationen sind eher außergewöhnlich und der Aktivitätsgrad der Zivilbevölkerung im Allgemeinen ist eher bescheiden.

Die akademischen Kreise haben keine besondere aktive Beteiligung an Korruptionssachverhalten in Lettland gezeigt.

IV. Akteure

1. Öffentliche Verwaltung

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Beamte sind verpflichtet, loyal gegenüber der rechtmäßig gewählten Regierung zu sein. Sie sind verantwortlich für die Rechtmäßigkeit ihrer Handlungen und sie sind verpflichtet es abzulehnen, illegale Anweisungen von Vorgesetzten zu erfüllen. Mit Ausnahme einiger spezieller Gruppen (z.B. Polizei oder Grenzschutzoffiziere) ist es Beamten erlaubt, zu streiken (derartige Streiks haben jedoch noch nie stattgefunden).

Beamte sind gegen grundlose Kündigung geschützt. Einige der bestehenden Hauptgründe für Kündigung sind, dass der Beamte bewiesenermaßen ungeeignet für seine Position ist, dass er bewiesenermaßen gewisse Verletzungen begangen hat, dass die entsprechende Dienststelle geschlossen oder die Zahl der Beamten reduziert wird.

Das Beamtenrecht gesteht Beamten verschiedene spezielle, soziale Absicherungen zu, die anderen Angestellten nicht gewährt werden:

- Vergünstigungen im Verletzungs- oder Todesfall des Beamten, Todesfall eines Verwandten des Beamten (Artikel 24);
- Vergünstigungen bei Geburt eines Kindes (Artikel 25);
- Bonus für zusätzliche Pflichten (Artikel 28);
- Bonus für Arbeit unter besonders anstrengenden Bedingungen (Artikel 29);
- Deckung von Ausgaben für Bildungszwecke (Artikel 30).

Das offizielle Durchschnittseinkommen im öffentlichen Sektor überschreitet dasjenige im privaten Sektor geringfügig, obwohl sich dies durch einen hohen Anteil an inoffiziellen Zahlungen im privaten Sektor erklären ließe. Die Gehälter für qualifizierte Fachkräfte liegen jedoch im privaten Sektor bedeutend höher, speziell für einige Berufsgruppen wie Anwälte oder Bauspezialisten.

Lettland wendet das Prinzip der einheitlichen Staatsverwaltung²⁷⁵ an. Nach dem Gesetz über die staatliche Verwaltungsstruktur werden Beamte in der Staatsverwaltung in ein vereinheitlichtes, hierarchisches System eingebunden, in dem ein Beamter einem anderen unterstellt wird. Ein Kabinettsmitglied ist, hinsichtlich der in ihm untergeordneten Institutionen arbeitenden Beamten der höchste Beamte. Die nächst höheren Beamten sind Staatsminister, parlamentarische Staatssekretäre und Staatssekretäre (die administrative Leitung eines Ministeriums).²⁷⁶

²⁷⁵ Gesetz über die staatliche Verwaltungsstruktur, Artikel 6.

²⁷⁶ Artikel 32.

Ein Beamter der direkten Verwaltung steht allen Beamten niedrigerer Ebenen der direkten Verwaltung als höherer Verwaltungsbeamter vor. Das gleiche gilt für die indirekte Verwaltung wie zum Beispiel die örtlichen Behörden oder andere öffentliche Institutionen, die durch Gesetz oder aufgrund Gesetzes anerkannt sind. Mit anderen Worten, in jedem der Bereiche der direkten und indirekten Verwaltung gibt es einen Beamten, dem alle anderen Beamten des hierarchisch niedrigeren Levels untergeordnet sind.²⁷⁷

Die meisten der Angestellten in der öffentlichen Verwaltung sind Beamte. Generell können jedem Beamten gewisse Entscheidungsgewalten übertragen werden. Angestellte der örtlichen Regierungsverwaltung sind nicht Mitglieder des öffentlichen Dienstes.

Erwähnenswerte Beispiele für den Privatisierungsprozess sind Abfallbeseitigung, Sanierung, Wartung von Wasser- und Heizungsversorgungseinrichtungen, Instandhaltung von Datenbanken.

b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung

Wie bereits erwähnt, führt der Staatsrechnungshof Wirtschaftlichkeits- und Rechnungsprüfungen durch und untersucht regelmäßig die Konformität von Transaktionen und Aktivitäten und die geplanten Ergebnisse durch Kontrolle:

- der Einnahmen und Ausgaben des Staatshaushaltes und der Haushaltsressourcen örtlicher Verwaltungen; den Einsatz der Ressourcen der Europäischen Union und anderer internationaler Organisationen oder Institutionen, die in den Staatshaushalt oder die Haushaltsressourcen der örtlichen Verwaltungen mit aufgenommen wurden; und
- des Managements jeglichen Staatseigentums sowie Eigentums örtlicher Verwaltungen.

Der Staatsrechnungshof hat jedoch keine ausdrückliche Verantwortung für die Korruptionsbekämpfung, obwohl die Ergebnisse ihrer Audits manchmal auf dubiose Geschäfte, bei denen Korruption stattgefunden haben könnte, hinweisen.

Zusätzlich dazu ist das Staatsausgaben und -prüfungskomitee des Parlaments befugt, das Finanzmanagement innerhalb der öffentlichen Institutionen zu kontrollieren.

Gemäß des *State Audit Office Law* (Artikel 3) ist darüberhinaus jede öffentliche Institution dazu verpflichtet, ihr eigenes internes Kontrollsystem zu haben, welches die folgenden Pflichten wahrnimmt:

- Der Saeima eine Einschätzung im Hinblick auf den jährlichen vom Finanzminister eingereichten Finanzbericht bezüglich der Umsetzung des Staatshaushaltes und der Budgets der Lokalregierungen (ihres finanziellen Zustands) bereitstellen. Der Staatsrechnungshof soll au-

²⁷⁷ Artikel 32.

Berdem diese Einschätzung bis zum 15. September des Finanzjahres, das auf das Rechnungsjahr folgt, an das Finanzministerium übermitteln;

- Einschätzungen bezüglich der Richtigkeit der Erstellung jährlicher Berichte durch die Ministerien und andere zentrale staatliche Institutionen bereitstellen;
- Übermitteln von Berichten an die Saeima und das Kabinett, bezüglich:
 - interner Finanzprüfungen in den Fällen, in denen der Staatsrechnungshof Zweifel oder eine negative Meinung geäußert hat, oder bei denen die Äußerung einer Meinung verweigert wurde;
 - aller Wirtschaftlichkeitsprüfungen, die durch den Staatsrechnungshof durchgeführt wurden;
 - besonders wichtiger und signifikanter Ergebnisse.
- Informieren der staatlichen Institutionen über Ergebnisse, die die Aktivitäten solcher Institutionen beeinflussen, sowie der Vollstreckungsbehörden bezüglich Verletzungen rechtlicher Normen in Audits.

Auf diese Berichte kann über die Internetseite des Staatsrechnungshofs zugegriffen werden.

Das öffentliche Vergabewesen wird wegen vieler Indikatoren als einer der korruptesten Bereiche im öffentlichen Sektor wahrgenommen. Es gibt allerdings nur wenige aufgedeckte Fälle von Korruption im Vergabewesen. Das Büro zur Vorbeugung und Bekämpfung der Korruption hat einige Fälle von Korruption im öffentlichen Vergabewesen untersucht. So verurteilte das Gericht im Juni 2006 den ehemaligen stellvertretenden Leiter des Landesamts für Krankenversicherung wegen Bestechungsansuldigungen, weil er von Medikamentenlieferanten Bestechungen angenommen hatte. Es gab außerdem relativ kleine Fälle von Korruption im militärischen Vergabewesen.

c) **Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung**

Lettland hat eine Reihe von Fällen erlebt, in denen Politiker (unter anderem der derzeitige Premierminister Aigars Kalvitis²⁷⁸) jede legale Möglichkeit gebrauchten, um Disziplinarmaßnahmen gegen Verwaltungsbeamte zu provozieren, die es ablehnten, politische Einmischung in ihre Pflichten zu akzeptieren. Darüber hinaus werden bestimmte Gruppen von Amtsträgern, wie zum Beispiel Vertreter der Staatsinteressen in Räten von Staatsbetrieben, ausschließlich auf Parteiinteressen basierend besetzt, obwohl es Gesetze gibt, die derartige Abläufe verbieten. Auch wird teilweise vermutet, dass die Stellenbesetzung in anderen führenden Positionen der öffentlichen Verwaltung durch parteiliche Überlegungen beeinflusst wird.

278 http://www.europa-digital.de/laender/let/nat_pol/, 30.07.2007.

Im Allgemeinen beeinflusst ein Regierungswechsel die Stellenbesetzung im öffentlichen Bereich nicht.

Prinzipiell dürfen Beamte einer Nebenbeschäftigung nachgehen; dies unterliegt jedoch der Zulassungspflicht.

Jede öffentliche Institution ist dazu verpflichtet, ein internes Kontrollsystem zu entwickeln, das sowohl die Kontrolle über laufende, als auch abgeschlossene Operationen sicherstellen soll. In Ministerien gibt es spezielle Organe für interne Prüfungen, die die Effektivität der internen Kontrollen bewerten.

Soweit spezifische Korruptionshandlungen betroffen sind, gibt es einige erwähnenswerte Vorschriften.

Für eine Person, die eine Bestechung annimmt, ist dies: „intentionally illegally accepting the offer of material value, property or benefits of another nature, where commission thereof is by a public official personally or through an intermediary, for the performing or failure to perform some act in the interests of the giver or offerer of the bribe or the interests of other persons by using his or her official position“ („die vorsätzliche und gesetzeswidrige Annahme angebotener Sachwerte, Eigentums oder Vergünstigungen anderer Natur, wobei ein Amtsträger diese persönlich oder durch einen Vermittler, für die Durchführung oder Unterlassung der Durchführung einer Handlung im Interesse des Bestechenden oder dem Interesse anderer Personen, durch Einsatz seines/ihrer Amtes erhält“). Die anzuwendende Bestrafung ist Freiheitsentzug von nicht mehr als acht Jahren, mit oder ohne Konfiszierung von Eigentum (Absatz 1).

Für eine Person, die dieselben Handlungen wiederholt oder in großem Rahmen durchführt oder wenn die Bestechung gefordert wird, ist die anzuwendende Strafe Freiheitsentzug für eine Dauer von drei bis zehn Jahren mit Konfiszierung von Eigentum (Absatz 2).

Für die Durchführung der Handlungen der Absätze 1 und 2 dieses Artikels, durch mehrere Täter mit dem Zweck, eine Bestechung zu erpressen, oder durch eine Gruppe von Personen in Folge vorangegangener Vereinbarung, oder durch einen Staatsbeamten, der eine verantwortliche Stelle innehat, ist die anzuwendende Strafe Freiheitsentzug für eine Dauer von acht bis fünfzehn Jahren mit Konfiszierung von Eigentum (Absatz 3).²⁷⁹

Darüber hinaus sieht das Gesetz zur Vorbeugung von Interessenkonflikten beim Handeln von öffentlichen Amtsträgern Unvereinbarkeitsregelungen und eine Offenlegungspflicht für Beamte vor.

279 Artikel 320 des Strafgesetzes.

Die korruptionsrelevanten Punkte werden in Artikel 13 des Gesetzes behandelt (Beschränkungen bei der Annahme von Geschenken):

- (1) Einem Amtsträger ist es verboten, Geschenke direkt oder indirekt anzunehmen, außer in den durch die Absätze 3 und 6 dieses Artikels spezifizierten Fällen.
- (2) Gemäß des Wortlauts dieses Gesetzes ist ein Geschenk jede finanzielle oder anders geartete Vergünstigung, einschließlich Diensten, Übertragung von Rechten, Entlassung aus Pflichten, Ablehnung jeglicher Rechte zu Gunsten eines Amtsträgers oder seiner oder ihrer Verwandten, sowie andere Aktivitäten, durch die solchen Personen jegliche Vergünstigung gewährt wird. Gemäß des Wortlauts dieses Gesetzes sind diplomatische Geschenke solche Geschenke, die offizielle Repräsentanten anderer Staaten dem Präsidenten, dem Vorsitzenden der Saeima, dem Premierminister, dem Außenminister und Beamten des Außenministeriums während offizieller Treffen oder Arbeitsbesuchen, in Übereinstimmung mit dem Protokoll überreichen.
- (3) Einem Amtsträger ist es im Zusammenhang mit seinen oder ihren Aktivitäten nur erlaubt, diplomatische Geschenke und Geschenke, die:
 - 1) durch offizielle Vertreter anderer Staaten, während offizieller Treffen oder Arbeitsbesuchen im Ausland;
 - 2) durch ausländische Delegationen oder offizielle Vertreter anderer Staaten, während offizieller Treffen oder Arbeitsbesuchen in der Republik Lettland;
 - 3) durch offizielle Vertreter anderer Staaten an die Amtsträger diplomatischer und konsularischer Repräsentanten der Republik Lettland;
 - 4) durch offizielle Vertreter anderer Staaten, während Arbeitsbesuchen in der Republik Lettland an den Präsidenten, den Premierminister, stellvertretende Premierminister, Minister, Minister für besondere Aufgaben und Staatsminister;
 - 5) an gesetzlichen Feiertagen der Republik Lettland und Gedenktagen;
 - 6) am Jubiläumstag des Staates oder der Lokalregierungsbehörde, in der der Beamte arbeitet; oder
 - 7) in anderen, durch das Gesetz vorgesehenen Fällen überreicht werden, anzunehmen.
- (4) Einem Amtsträger ist es verboten, Geschenke in den in Absatz 3 dieses Artikels spezifizierten Fällen anzunehmen, wenn ein Geschenk eine Vergünstigung anderer Art ist, die in Absatz 2 dieses Artikels erwähnt wird.
- (5) Die in Absatz 3 dieses Artikels erwähnten Geschenke sollen das Eigentum des Staates oder der entsprechenden Lokalregierung werden. Diplomatische Geschenke sollen im Unified State Protocol Register des Außenministeriums registriert werden, der Außenminister soll über ihre Verwendung entscheiden. Das Staatsoberhaupt oder der Leiter der Lokalregierungsbehörde, in der der Empfänger des Geschenkes sein Amt hält, soll in Übereinstimmung mit den Verfahrensregeln die in den Kabinetttbestimmungen vorgesehen sind, über die Verwendung und Einlösung der verbleibenden Geschenke entscheiden.

(6) Amtsträgern ist es erlaubt, außerhalb der Ausübung der Pflichten ihres Amtes, Geschenke von ihren Verwandten anzunehmen. Es ist erlaubt, Geschenke von anderen natürlichen oder juristischen Personen außerhalb der Ausübung der Pflichten ihres Amtes anzunehmen, solange der Wert des Geschenkes einer Person über die Dauer eines Jahres nicht die Summe eines monatlichen Minimumgehalts übersteigt und der Amtsträger innerhalb einer Dauer von zwei Jahren vor Erhalt des Geschenks keinen Verwaltungsakt ausgestellt oder Überwachungs-, Kontroll-, Untersuchungs- oder Straffunktionen mit Bezug zu dem Schenkenden ausgeführt hat. Hat ein Amtsträger außerhalb der Ausübung der Pflichten seines Amtes Geschenke von natürlichen oder juristischen Personen angenommen, ist er oder sie innerhalb einer Dauer von zwei Jahren nach Erhalt des Geschenks nicht berechtigt, diese Handlungen den Schenkenden betreffend vorzunehmen.

Bezüglich der Frage nach interner Regulation, die sich mit der Bekämpfung von Korruption befasst, haben die meisten Ministerien Verhaltenskodizes herausgegeben. Für Verletzungen dieser Kodizes können Beamte mit Disziplinar- oder Verwaltungsstrafen sanktioniert werden. Darüber hinaus haben einige Institutionen spezifische interne Kontrollorgane, die unter anderem Funktionen der Korruptionskontrolle erfüllen.

In den Jahren 2004–2006 wurden mehrere Fälle aufgedeckt, die die Annahme von Bestechungen und Amtsmissbrauch durch Gerichtsvollzieher und Staatsanwälte betrafen. Mehrere dieser Beamte sind bereits verurteilt worden. Außerdem wurden zur gleichen Zeit mehrere vereidigte Rechtsbeistände der Bestechung beschuldigt (aktive Bestechung, widerrechtliche Aneignung einer Bestechung, Vermittlung bei Bestechung). Statistisch gesehen liegt die größte wegen Korruption verurteilte Gruppe von Amtsträgern bei den Polizeibeamten.

Ein aktueller großer Fall ist der des Bürgermeisters der Stadt Ventspils, Aivars Lembergs. Am 20. Juli 2006 wurde Lembergs durch den Staatsanwalt wegen Anschuldigungen der Annahme von Bestechungen (von ca. LVL 453.000 = ca. € 644.560), Geldwäsche und Verletzung der Unvereinbarkeitsregelungen für Amtsträger angeklagt. Lembergs wird oft als großer Oligarch bezeichnet, der angeblich einen beträchtlichen Teil der lettischen Politik während der 90er Jahre heimlich gelenkt hat.

d) Privatisierung

Der größte Teil der Privatisierung wurde bereits vor mehreren Jahren abgeschlossen. Daher gibt es keine neuen, signifikanten Korruptionsskandale im Bereich der Privatisierung.

2. Abgeordnete des nationalen Parlaments

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Der rechtliche Rahmen im Bezug auf den Status der Abgeordneten des Parlaments in Lettland ist recht präzise. Artikel 5 der Verfassung legt fest, dass die Saeima aus 100 Vertretern des Volkes bestehen soll. Artikel 6 bestimmt die grundlegenden Prinzipien der Wahlen: die Saeima soll in allgemeinen, gleichen und direkten und geheimen Wahlen basierend auf dem Verhältniswahlrecht gewählt werden. Eine Person, die in die Saeima gewählt wird, erwirbt das Mandat eines Parlamentsmitglieds, wenn sie ein feierliches Versprechen, wie in der Verfassung vorgeschrieben, abgibt. Wähler können Parlamentsmitglieder nicht wieder abberufen (Artikel 14 der Verfassung).

Mitglieder der Saeima können durch kein gerichtliches, administratives oder Disziplinarverfahren in Verbindung mit ihrem Wahlverhalten oder ihren Ansichten, die sie während der Ausübung ihrer Pflichten zum Ausdruck bringen, zur Rechenschaft gezogen werden. Mitglieder der Saeima können vor Gericht gestellt werden, wenn sie, auch im Verlauf ihrer parlamentarischen Pflichten:

- 1) wissentlich falsche diffamierende Aussagen oder
- 2) diffamierende Aussagen über Privat- oder Familienleben²⁸⁰ verbreiten.

Mitglieder der Saeima haben das Recht, die Aussage zu verweigern bezüglich:

- 1) Personen, die ihnen als Vertreter des Volkes bestimmte Fakten oder Informationen anvertraut haben;
- 2) Personen, denen sie als Vertreter des Volkes bestimmte Fakten oder Informationen anvertraut haben; oder
- 3) solcher Fakten oder Informationen selbst (Artikel 31 der Verfassung)

Die Verfahrensbestimmungen der Saeima und das Gesetz zur Vorbeugung von Interessenkonflikten beim Handeln von öffentlichen Amtsträgern regeln im Allgemeinen den Status der Parlamentsmitglieder.

Das Nominierungsverfahren für Kandidaten für die Parlamentswahlen läuft folgendermaßen ab: Gemäß Artikel 9 der Verfassung kann jeder Bürger Lettlands, der die volle Staatsbürgerschaft besitzt und am Tag der Wahlen älter als einundzwanzig ist, in die Saeima gewählt werden.

Gemäß Artikel 5 des Saeima Wahlgesetzes ist es Personen weder erlaubt, für die Saeima im Wahlkampf zu kandidieren, noch sind sie wählbar, wenn sie:

- gemäß des im Gesetz festgelegten Verfahrens als untauglich anerkannt wurden;

²⁸⁰ Artikel 28 der Verfassung.

- sich zur Ableistung einer Strafe im Gefängnis befinden;
- für ein vorsätzlich begangenes Verbrechen verurteilt wurden, mit folgenden Ausnahmen: Personen, die freigesprochen wurden oder deren Vorstrafenregister gelöscht oder für ungültig erklärt wurde;
- eine Straftat im Zustand der geistigen Unzurechnungsfähigkeit oder der beschränkten Zurechnungsfähigkeit begangen haben oder wenn sie, nachdem sie eine Straftat begangen haben, psychisch krank geworden sind und unfähig sind, Handlungen bewusst auszuführen oder zu kontrollieren und sich daher zwingend medizinischer Behandlung unterziehen müssen oder ihre Fälle, ohne die Anwendung solch einer zwingenden Maßnahme, abgewiesen wurden;
- zum bezahlten Personal der UdSSR, der Lettischen SSR oder der Staatssicherheit, dem Geheimdienst oder Spionageabwehrdiensten anderer Länder gehören oder gehörten;
- nach dem 13. Januar 1991 in der CPSU (der Kommunistischen Partei Lettlands), der Working People's International Front der Lettischen SSR, dem United Board of Working Bodies, der Organization of War and Labor Veterans, dem All-Latvia Salvation Committee oder seinen regionalen Komitees, aktiv waren;
- mit einem Verbot, für die Saeima, das Europäische Parlament, Stadträte, Landräte und Gemeinderäte zu kandidieren, belegt wurden, es sei denn, dass sie freigesprochen wurden oder ihr Vorstrafenregister gelöscht oder für ungültig erklärt wurde.

Gemäß Artikel 9 desselben Gesetzes kann eine Kandidatenliste durch eine gesetzlich eingetragene politische Organisation (Partei) oder durch eine gesetzlich eingetragene Vereinigung politischer Organisationen (Parteien) eingereicht werden.

Das Nominierungsverfahren für die Kandidaten soll durch die internen Bestimmungen der politischen Parteien festgelegt werden.²⁸¹ Artikel 29 desselben Gesetzes stattet jedes Mitglied einer Partei mit dem generellen Recht aus, an der Nominierung der Kandidaten gemäß der internen Bestimmungen der Partei teilzunehmen.

Artikel 90 des Strafgesetzes sieht Sanktionen für eine Person vor, die wissentlich die unbeschränkte Ausübung des Rechtes Vertreter zu wählen, des Rechtes gewählt zu werden oder des Rechtes, frei an einem nationalen Referendum teilzunehmen, das in Übereinstimmung mit den Gesetzen der Republik Lettland organisiert wurde, unter Anwendung von Gewalt, Betrug, Drohungen, Bestechungen oder anderer illegaler Mittel behindert. Die anzuwendende Strafe ist Freiheitsentzug für eine Dauer, die drei Jahre nicht überschreitet oder eine Geldstrafe, die nicht das sechzigfache des monatlichen Minimalgehalts überschreitet.

281 Political Parties Law, Artikel 14, Paragraph 2.

Bezüglich des Einkommens der Parlamentsmitglieder für ihr parlamentarisches Mandat ist zu erwähnen:

Gemäß Artikel 33 der Verfassung soll die Vergütung von Mitgliedern der Saeima aus staatlichen Mitteln kommen.

Gemäß der Verfahrensordnung der Saeima soll ein Abgeordneter, solange er im Amt ist, ein Gehalt im Einklang mit dem von der Präsidentschaft festgesetzten Verfahren und Plan erhalten. Das Basisgehalt eines Abgeordneten soll mit dem Durchschnittsgehalt des letzten Jahres im öffentlichen Sektor des Landes übereinstimmen, wie es im offiziellen Bericht des statistischen Zentralbüros, auf ganze Lats gerundet, veröffentlicht wurde. Bei der Berechnung des Gehaltes eines Abgeordneten soll der Koeffizient 3,2 angewendet werden. Die Saeima-Amtsträger (z.B. der Sprecher, der Vorsitzende eines ständigen Ausschusses etc.) sollen zusätzlich zu ihrem Gehalt einen Bonus erhalten. Ein Abgeordneter soll außerdem eine Vergütung für die Teilnahme an der Arbeit der ständigen Ausschüsse der Saeima erhalten.

Seit Mai 2006 beträgt das Basisgehalt eines Parlamentsmitglieds LVL 912 (ca. € 1.298).

Zusätzliche Zuschüsse sind in der Verfahrensordnung der Saeima geregelt. Danach wird jedem Abgeordneten Geld für Repräsentationsausgaben gezahlt. Darüber hinaus werden dem Abgeordneten aus dem Budget der Saeima folgende Ausgaben erstattet:

- Unterkunftsausgaben, wenn der Abgeordnete nicht in der Hauptstadt lebt und, um seine/ihre Pflichten als Abgeordnete zu erfüllen, für Unterkunft in Riga bezahlen muss;
- Fahrtkosten auf dem Gebiet Lettlands, gemäß den tatsächlichen Ausgaben.
- Abgeordneten stehen Erstattungen für Geschäftsreisen (Reise-, Unterkunfts-, Repräsentations- und Transportkosten pro Tag, Boni) zu. Diese Ausgaben sollen gemäß den tatsächlichen Ausgaben erstattet werden.

Einem Parlamentsmitglied, dessen Mandat ausläuft, weil ein neu gewähltes Parlament zusammentritt oder weil ein Minister, für den er oder sie die Vertretung hatte, wieder zurückkehrt, steht eine Ausgleichszahlung zu, die drei durchschnittlichen Monatsgehältern entspricht.

Gemäß Artikel 29 der Verfassung sollen Mitglieder der Saeima weder festgenommen werden, noch sollen ihre Räumlichkeiten durchsucht oder ihre persönliche Freiheit in jeglicher Art, ohne die Zustimmung der Saeima, beschränkt werden. Mitglieder der Saeima können verhaftet werden, wenn sie bei der Ausübung eines Verbrechens ergriffen werden. Die Präsidentschaft soll von der Festnahme eines Saeima-Mitglieds innerhalb vierundzwanzig Stunden in Kenntnis gesetzt werden; die Präsidentschaft soll den Sachverhalt bei der nächsten Sitzung zur Sprache bringen, um eine Entscheidung darüber zu fällen, ob der Abgeordnete in Gewahrsam verbleiben soll, oder zu entlassen ist. Wenn die Saeima nicht tagt, soll die Präsidentschaft bis zur Eröffnung einer Sitzung entscheiden, ob das Saeima-Mitglied in Gewahrsam verbleiben soll.

Gemäß Artikel 30 dürfen ohne die Zustimmung der Saeima gegen ihre Mitglieder weder Strafverfolgungen eingeleitet, noch Geldstrafen verhängt werden.

Gemäß Artikel 7 Absatz 2 des Gesetzes zur Vorbeugung von Interessenkonflikten beim Handeln von öffentlichen Amtsträgern ist es Mitgliedern der Saeima erlaubt, ihr Amt nur mit:

- 1) Ämtern, die sie in Übereinstimmung mit dem Gesetz oder mit durch die Saeima ratifizierten, internationalen Abkommen innehaben;
- 2) Ämtern in öffentlichen, politischen oder religiösen Organisationen;
- 3) der Arbeit als Lehrer, Wissenschaftler, Arzt oder kreativer Arbeit; oder
- 4) anderen Ämtern oder Arbeitsbereichen in der Saeima oder dem Kabinett, falls diese in den Entscheidungen der Saeima und ihren Institutionen, oder den Regelungen oder Anordnungen des Kabinetts spezifiziert sind,

zu kombinieren.

Es ist üblich, dass Parlamentsmitglieder Positionen in öffentlichen Organisationen (Sportorganisationen, Berufsorganisationen, religiöse Organisationen, Stiftungen, etc.) innehaben.

Gemäß Artikel 10 des Gesetzes zur Vorbeugung von Interessenkonflikten beim Handeln von öffentlichen Amtsträgern dürfen Mitglieder der Saeima nicht Anteilseigner, Gesellschafter und Partner solcher kommerzieller Unternehmen oder solcher Händler sein, die Ausschreibungsaufträge für staatliche Bedürfnisse und Bedürfnisse der Lokalregierung, staatliche Finanzressourcen, staatlich verbürgte Kredite oder staatliche Privatisierungsmittelressourcen erhalten, außer in Fällen, in denen diese in Folge einer offenen Konkurrenz gewährt werden. Parlamentsmitglieder sollen sich auch noch zwei Jahre nach Beendigung ihrer Amtszeit an diese Vorschriften halten.

Jedem Amtsträger, einschließlich der Parlamentsmitglieder, ist es zwei Jahre nach Beendigung der Ausübung ihrer Pflichten im entsprechenden Amt bei einer staatlichen oder örtlichen Regierungsbehörde verboten, Eigentum eines solchen Händlers zu erwerben oder bei solchen kommerziellen Unternehmen Anteilseigner, Gesellschafter oder Partner zu werden bzw. ein Amt anzunehmen, bezüglich derer der Amtsträger, während seiner/ihrer Amtszeit Entscheidungen über Ausschreibungen staatlicher Bedürfnisse oder Bedürfnisse von Lokalregierungen, Zuteilung von Mitteln (staatlich oder von Lokalregierungen) oder Privatisierungsmitteln von Lokalregierungen gefällt oder Überwachungs-, Kontroll-, oder Straffunktionen ausgeübt hat.

Die unter diesem Absatz aufgeführten Arten von offiziellen Entscheidungen sind jedoch solche, die nicht typischerweise von Parlamentsmitgliedern gemacht werden.

b) Nebeneinkünfte von Abgeordneten des nationalen Parlaments

Gemäß Artikel 9 des Gesetzes zur Vorbeugung von Interessenkonflikten beim Handeln von öffentlichen Amtsträgern ist es jedem Amtsträger (einschließlich der Parlamentsmitglieder) er-

laubt, gleichzeitig eine Vergütung für die Ausübung der Amtspflichten als Amtsträger sowie eine Vergütung für die Ausübung solcher Amtspflichten, Arbeitsleistungsverträge oder Genehmigungen, die dem Amtsträger nicht durch das Gesetz verboten sind, sowie Einkommen aus wirtschaftlichen Tätigkeiten, die dem Amtsträger nicht durch das Gesetz verboten sind, zu beziehen. (siehe auch 2.a) am Ende).

Eine jährliche Offenlegung über die Nebeneinkünfte der Parlamentsmitglieder wird durch das Gesetz zur Vorbeugung von Interessenkonflikten beim Handeln von öffentlichen Amtsträgern verlangt. Solche Informationen werden im offiziellen Bericht und im Internet veröffentlicht. Offen zulegen ist das gesamte Einkommen, sowie andere Transaktionen, die 20 monatliche Mindestgehälter überschreiten.

Auch Vermögensgegenstände unterliegen der Berichtspflicht (das heisst Immobilien, Kapitalanteile, Aktien und Wertpapiere, Ersparnisse).

Neben den Parlamentsmitgliedern sind keine anderen Personen verpflichtet, ihr Einkommen zu veröffentlichen.

Die Erklärungen der Parlamentsmitglieder werden im offiziellen Bericht und im Internet veröffentlicht. Der nicht öffentlich zugängliche Teil einer Erklärung umfasst den Wohnort und die persönliche Identifikationsnummer des Amtsträgers, seiner oder ihrer Verwandten und anderer in der Erklärung spezifizierter Personen, sowie von Geschäftspartnern, einschließlich in der Erklärung spezifizierter Schuldner und Gläubiger.

Ein jüngerer erwähnenswerter Fall von Korruption in Verbindung mit Nebeneinkünften ist die parlamentarische Untersuchung der finanziellen Aktivitäten des Einars Repse – dem Präsidenten der Oppositionspartei New Era (seit 2002), ein ehemaliger Premierminister (2002–2004), ehemaliges Parlamentsmitglied (2004), und ehemaliger Verteidigungsminister (2004–2005). Obwohl eine Untersuchung durch das Büro zur Vorbeugung und Bekämpfung der Korruption eingeleitet wurde, sind in diesem Fall noch keine formellen Anklagen erhoben worden. Repse ist jedoch am 23. Dezember 2005 vom Amt des Außenministers zurückgetreten. Der mögliche Gegenstand der Untersuchung war wahrscheinlich die Unterlassung der Angabe von Transaktionen.

c) **Unzulässige Einflussnahme**

Die gleichen Strafvorschriften sind auf jeden Amtsträger, der eine verantwortliche Position innehat, anzuwenden (Annahme von Bestechungsgeldern, Artikel 320 Absatz 3 des Strafgesetzes). Amtsträger, die eine verantwortliche Position innehaben sind der Präsident, Mitglieder der Saeima, der Premierminister und Kabinettsmitglieder sowie Amtsträger staatlicher Institutionen, die durch die Saeima oder das Kabinett gewählt, ernannt oder bestätigt werden, Leiter örtlicher Be-

hörden, deren Stellvertreter und Vorstandsvorsitzende (Artikel 316 Absatz 2 Strafgesetz), siehe IV.1.c).

Ein Mitglied der Saeima, das wegen einer Straftat verurteilt wurde, soll ab dem Datum des Inkrafttretens des Urteils als aus der Saeima ausgeschlossen angesehen werden.

Die entsprechenden Fragen bezüglich Korruption werden in Artikel 13 (Beschränkungen über die Annahme von Geschenken) des Gesetzes zur Vorbeugung von Interessenkonflikten beim Handeln von öffentlichen Amtsträgern behandelt, siehe IV.1.c).

3. Politische Amtsträger auf nationaler Ebene

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Gemäß der gegebenen Definition sind politische Amtsträger in Lettland: der Premierminister, stellvertretende Premierminister, Minister, Minister für besondere Aufgaben, Staatsminister und parlamentarische Staatssekretäre.

Der Status des Ministerkabinetts wird durch die folgenden Artikel der Verfassung geregelt:

- Artikel 55 und 56 behandeln die Zusammensetzung des Kabinetts.
- Artikel 59 setzt fest, dass der Premierminister und die Minister (Kabinettsmitglieder) der Saeima Rechenschaft über ihre Handlungen schuldig sind und von ihrem Vertrauen abhängig sind. Das Kabinettsmitglied oder einzelne Kabinettsmitglieder müssen zurücktreten, wenn die Saeima ihnen das Misstrauen ausspricht.
- Artikel 63 besagt, dass Minister, sogar wenn sie keine Mitglieder der Saeima und durch einen Minister autorisierte, verantwortliche Regierungsbeamte sind, das Recht haben, an Sitzungen der Saeima und ihrer Komitees teilzunehmen und Zusätze und Ergänzungen zu Gesetzesvorschlägen einzureichen.

Detaillierte Regelungen des Status der Minister sind im Law on Structure of the Cabinet enthalten. Außerdem räumt Artikel 2 dieses Gesetzes ein, dass der Premierminister einen stellvertretenden Premierminister und einen oder mehr Minister für besondere Aufgaben als volle Mitglieder ins Kabinettsmitglied einladen kann. Der Premierminister kann auch einen oder mehr Minister als stellvertretende Minister ernennen. Der Premierminister kann auch, in Absprache mit einem Minister, einen Staatsminister als Leiter eines Bereiches ernennen, der im Verantwortungsbereich des betreffenden Ministers liegt. Ein Staatsminister darf als Berater an Kabinettsmitglied teilnehmen. Der Staatsminister darf nur über Sachverhalte, die seinen oder ihren Bereich betreffen, abstimmen.

Artikel 12 des Law on Structure of the Cabinet setzt den Status der parlamentarischen Staatssekretäre fest: „Der Premierminister darf auf Empfehlung eines Ministers [...] parlamentarische

Staatssekretäre für ein Ministerium ernennen. Ein parlamentarischer Staatssekretär soll den Minister bei der Aufrechterhaltung der Kommunikation zwischen dem Ministerium und der Saeima und ihren Komitees unterstützen.“

Außerdem regelt das Gesetz zur Vorbeugung von Interessenkonflikten beim Handeln von öffentlichen Amtsträgern gewisse Aspekte des Status des Premierministers, stellvertretenden Premierministers, der Minister, der Minister für besondere Aufgaben, Staatsminister und der parlamentarischen Staatssekretäre.

Kabinettsmitglieder, Staatsminister und parlamentarische Staatssekretäre erhalten eine Vergütung, Repräsentations- und Reisezuschüsse (Artikel 28 des Law on Structure of the Cabinet). Monatliche Gehälter politischer Amtsträger berechnen sich auf der Basis des durchschnittlichen Gehaltes des vorangegangenen Jahres im öffentlichen Sektor, wie durch die zentrale Statistikbehörde veröffentlicht und mit einem Koeffizienten multipliziert. Die Koeffizienten für bestimmte Ämter sind wie folgt:

- Premierminister – 8.9;
- stellvertretender Premierminister – 8.5;
- Minister, Minister für besondere Aufgaben – 8.0;
- Staatsminister – 6.3;
- parlamentarische Staatssekretäre – 3.4.²⁸²

Das derzeitige monatliche Gehalt eines Ministers beläuft sich auf ca. LVL 2000 (ca. € 2845).

Kabinettsmitglieder, einschließlich der Staatsminister und der parlamentarischen Staatssekretäre, erhalten ihre Vergütung, aber keine Repräsentations- oder Reisezuschüsse für zusätzliche drei Monate nach Beendigung ihrer Amtszeit (Artikel 29 des Law on Structure of the Cabinet).

Gemäß des Gesetzes zur Vorbeugung von Interessenkonflikten beim Handeln von öffentlichen Amtsträgern (Artikel 7 Absatz 2) ist es dem Premierminister, den stellvertretenden Premierministern, Ministern, Ministern für besondere Aufgaben, Staatsministern und parlamentarischen Staatssekretären nur erlaubt, ihre Ämter als Amtsträger mit bestimmten unter IV.2.a) aufgeführten Funktionen zu kombinieren.

Ferner ist es für politische Amtsträger auch üblich, Positionen in öffentlichen Organisationen innezuhaben (Sportorganisationen, Berufsorganisationen, religiöse Organisationen, Stiftungen etc.).

Artikel 10 des Gesetzes zur Vorbeugung von Interessenkonflikten beim Handeln von öffentlichen Amtsträgern gilt auch für den Premierminister, stellvertretenden Premierminister, Minister,

282 Quelle: Regulations of the Cabinet of Ministers Nr. 1, 7. Januar 2003.

Minister für besondere Aufgaben, Staatsminister und parlamentarische Staatssekretäre, siehe IV.2.a).

b) Nebeneinkünfte von politischen Amtsträgern

Artikel 9 des Gesetzes zur Vorbeugung von Interessenkonflikten beim Handeln von öffentlichen Amtsträgern gilt auch für den Premierminister, stellvertretenden Premierminister, Minister, Minister für besondere Aufgaben, Staatsminister und parlamentarische Staatssekretäre. Jährliche Offenlegung der Nebeneinkünfte des Premierministers, der stellvertretenden Premierminister, Minister, Minister für besondere Aufgaben, Staatsminister und der parlamentarischen Staatssekretäre wird durch das Gesetz zur Vorbeugung von Interessenkonflikten beim Handeln von öffentlichen Amtsträgern verlangt. Solche Informationen werden im offiziellen Bericht und im Internet veröffentlicht. Offenzulegen ist das gesamte Einkommen, sowie andere Transaktionen, die 20 monatliche Mindestgehälter überschreiten.

Neben den Parlamentsmitgliedern sind keine anderen Personen verpflichtet, ihr Einkommen zu veröffentlichen (das heisst Ehemann oder -frau, Familienmitglieder).

Die Vermögensgegenstände (das heisst Immobilien, Kapitalanteile, Aktien und Wertpapiere, Ersparnisse) unterliegen der Berichtspflicht. Diese Erklärungen des Premierministers, der stellvertretenden Premierminister, Minister, Minister für besondere Aufgaben, Staatsminister und der parlamentarischen Staatssekretäre werden im offiziellen Bericht und im Internet veröffentlicht. Der nicht öffentlich zugängliche Teil der Erklärung umfasst den Wohnort und die persönliche Identifikationsnummer des Amtsträgers, seiner oder ihrer Verwandten und anderer in der Erklärung spezifizierter Personen, sowie von Geschäftspartnern, einschließlich in der Erklärung spezifizierter Schuldner und Gläubiger.

c) Unzulässige Einflussnahme

Die Strafvorschriften für Amtsträger, die eine verantwortliche Position halten, finden Anwendung (Annahme von Bestechungsgeldern Artikel 320 Absatz 3 des Strafgesetzes) und ebenso Artikel 13 des Gesetzes zur Vorbeugung von Interessenkonflikten beim Handeln von öffentlichen Amtsträgern, siehe IV.2.a).

Am 10. März 2006 befand das Gericht den ehemaligen Gesundheitsminister Aris Auders des Betrugs in seiner ehemaligen Funktion als Chirurg in einem Krankenhaus für schuldig. Auders wurde zu einer Geldstrafe in Höhe von 150 Mindestgehältern bestraft, weil er widerrechtlich ca. LVL 40.000 (ca. € 57.400²⁸³) von seinen Patienten verlangt hatte.

283 <http://www.oanda.com/convert/classic>, 5. Dezember 2006.

Im Frühling 2006 wurden im nationalen Fernsehen Niederschriften von abgehörten Telefonaten ausgestrahlt, die die Vereinbarung von Bestechung zur Wahl des Bürgermeisters von Jurmala City offenlegten. Der Kommunikationsminister Ainars Slesers war auch in diese Gespräche involviert, was nahelegte, dass er sich des Bestechungsplanes bewusst war. Slesers trat nach Aufforderung des Premierministers von seinem Ministeramt zurück.

4. Politische Parteien

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Eine politische Partei soll ab ihrer Registrierung beim Register der politischen Parteien eine juristische Person sein.

b) Parteienfinanzierung

Politische Parteien erhalten keine direkte Finanzierung vom Staat.

c) Rechenschaftslegung

Das Problem der illegalen Parteispenden wird im Gesetz über die Finanzierung von politischen Organisationen (Parteien) behandelt. Parteien dürfen Spenden von den Bürgern Lettlands und Einzelpersonen, die nach dem Gesetz das Recht haben, einen Aufenthaltserlaubnis der Republik Lettland zu besitzen (Artikel 4 Absatz 1), erhalten.

Die folgenden Beschränkungen gelten für Spenden:

- Spenden sind nur von natürlichen Personen erlaubt;
- Eine Person darf einer Partei über die Dauer eines Kalenderjahres hinweg nicht mehr als LVL 10.000 (ca. € 14.400²⁸⁴) anbieten (Artikel 4 Absatz 2);
- Natürliche Personen sollen einer Partei keine Finanzierung zur Verfügung stellen, die aus Geschenken oder Darlehen anderer Personen stammt (Artikel 6 Absatz 1);
- Beteiligung dritter Parteien bei der Bereitstellung von Finanzierung für Parteien ist verboten (Artikel 6 Absatz 3);
- Natürliche Personen, die eines internationalen Verbrechens gegen das Eigentum, einer vorsätzlichen Straftat gegen die nationale Wirtschaft oder einer vorsätzlichen Straftat während der Beschäftigung bei einer Regierungsinstitution überführt wurden, sollen von der Parteienfinanzierung in Form von Spenden ausgeschlossen werden, soweit das Vorstrafenregister der betreffenden Person nicht gelöscht und die Person nicht wieder rehabilitiert wurde. (Artikel 6 Absatz 1);

284 <http://www.oanda.com/convert/classic>, 5. Dezember 2006.

- Ehemalige Angestellte, freiberufliche Angestellte und Informanten des KGB sollen von der Parteienfinanzierung in Form von Spenden oder anderen Mitteln ausgeschlossen werden (Artikel 6 Absatz 1);
- Parteien sollen keine Darlehen erhalten (Artikel 6 Absatz 5);
- Parteien sollen keine Darlehen oder Kauttionen jeglicher Art ausgeben (Artikel 6 Absatz 6);
- Parteienfinanzierung durch anonyme Spenden ist verboten (Artikel 7 Absatz 1).

Die politischen Parteien sind verpflichtet, Rechenschaft über ihre Gesamteinnahmen und -ausgaben abzulegen. Abrechnungsanforderungen sind im Gesetz über die Finanzierung von politischen Organisationen (Parteien) festgelegt.

Die folgenden Formen der Berichterstattung werden gefordert:

- Innerhalb von zehn Tagen nach Eingang einer Spende veröffentlicht die Partei auf einer separaten Internetseite Informationen über die betreffende Spende unter Angabe von: Art, Summe, Datum des Erhalts und der natürlichen Person, die sie bereitgestellt hat. (Artikel 4, Absatz 3).
- Jedes Jahr reicht jede Partei bis zum 1. März eine jährliche Erklärung ihrer finanziellen Vorgänge ein, in denen die Partei detailliert ihre Einnahmen und Ausgaben während des vorangegangenen Kalenderjahres aufführt (Artikel 8).
- Parteien, die Kandidatenlisten für Wahlen eingereicht haben, reichen nicht später als 30 Tage vor der Wahl eine Erklärung über ihre Wahlkampfausgaben, die alle Ausgaben der Partei zwischen dem 270. und dem 50. Tag vor der Wahl aufführt, ein (Artikel 8¹).
- Nicht später als 30 Tage vor der Wahl reichen solche Parteien eine Erklärung über die geplante Gesamtsumme der Wahlkampfausgaben ein (Artikel 8 Absatz 3).
- Nicht später als 30 Tage nach der Wahl reichen die Parteien eine Erklärung über Wahlkampfeinnahmen und -ausgaben, wie sie in der Zeit zwischen dem 270. Tag vor der Wahl und dem Wahldatum aufgetreten sind (Artikel 82).
- Darüber hinaus reichen Parteien jährliche Berichte der Art, wie sie alle Organisationen einreichen müssen, ein (Artikel 8).

Alle der oben aufgeführten Dokumente werden im offiziellen Bericht und im Internet innerhalb von 10 Tagen nach ihrer Einreichung veröffentlicht (Artikel 9).

Es wird von politischen Parteien verlangt, anonyme Bargeldspenden in den Staatshaushalt und anonym gespendetes Eigentum an den Staat zu übertragen (Artikel 7 Absatz 3). Sollte das Büro zur Vorbeugung und Bekämpfung der Korruption feststellen, dass eine Spende angenommen wurde, die nicht in der jährlichen Erklärung über finanzielle Transaktionen und in den Informationen über erhaltene Spenden der entsprechenden Partei auftaucht, ist das Büro verpflichtet, die Partei anzuweisen, widerrechtlich erlangte Finanzressourcen in das nationale Budget zu transferrieren und widerrechtlich erlangten Besitz in das Eigentum des Staates übergehen zu lassen (Ar-

tikel 10 Absatz 3). Von Parteien wird ebenso verlangt, die Summe, die der Überschreitung des Limits der Wahlkampfausgaben entspricht, zu transferieren (Artikel 10 Absatz 2).

Der Code of Administrative Offences sieht Sanktionen für verschiedene Arten von Verletzungen der Parteifinanzierungsregelungen vor (Artikel 166). Mögliche Geldstrafen für verschiedene Verletzungen können zwischen LVL 100 (ca. € 143) und LVL 10.000 (ca. € 14.311) schwanken.

Das Strafgesetz sieht Sanktionen für die Finanzierung von Parteien durch Schlichtungsstellen vor (Artikel 288). Mögliche Strafen sind: Freiheitsentzug für eine Dauer von nicht mehr als zwei Jahren, erzieherischer Arrest oder sozialer Dienst oder eine Geldstrafe des 30 bis 200fachen des monatlichen Mindestgehalts.

Die generelle Befolgungsrate der Parteifinanzierungsregelungen ist niedrig. Am 24. April 2006 verkündete das Büro zur Vorbeugung und Bekämpfung der Korruption die Ergebnisse der Kontrolle der Parteifinanzierung für die Kommunalwahlen 2005. Die Hauptergebnisse waren wie folgt:

Von 52 Parteien, die an den Kommunalwahlen teilgenommen hatten, hatten neun das Ausgabenlimit mit einem Gesamtbetrag von ca. LVL 105.482 (ca. € 150.087) überschritten;

25 Parteien wurden verwaltungsmäßig für Falschmeldungen in ihren Erklärungen haftbar gemacht (neun von ihnen außerdem für die Überschreitung des Ausgabenlimits). Die Parteien wurden mit Geldstrafen mit einer Gesamtsumme von ca. LVL 42.810 (ca. € 60.913) bestraft; elf Parteien wurden verwaltungsmäßig für verspätete Einreichung haftbar gemacht und wurden mit Geldstrafen mit einer Gesamtsumme von LVL 3.100 (ca. EUR 4.410) bestraft.

V. Schlussbetrachtung

Die Hauptgründe für Korruption in Lettland sind:

- Großer Wandel der Wirtschaft (Privatisierung) in den 90er Jahren, unter Bedingungen neuer und noch schwacher demokratischer Institutionen;
- Allgemeine Kollusion und sogar Fusion der wirtschaftlichen und politischen Elite;
- Passive Gesellschaft mit eher weit verbreiteter Toleranz bezüglich Korruption in Situationen, die kurz-/mittelfristige Vergünstigungen für die beteiligten Personen versprechen.

Die Hauptbereiche, in denen Korruption in Lettland auftritt, sind folgende:

- Politische Parteien
- öffentliches Vergabewesen
- Gebietsplanung
- Regulierung von Bautätigkeiten
- die Polizei (vielleicht nur zu einem geringeren Anteil).

Lettland hat zahlreiche Gesetze und Regelungen, die gegen Korruption gerichtet sind. Sowohl verschiedene Skandale, die hauptsächlich durch die Medien aufgedeckt wurden, als auch zielgerichtete Anstrengungen durch bürgerliche Organisationen, wohlwollende Politiker und – während der letzten Jahre – das Büro zur Vorbeugung und Bekämpfung der Korruption haben zur Entwicklung einer Gesetzgebung gegen Korruption beigetragen. Die große Zahl verschiedener Gesetzesinitiativen und verschiedener Skandale erlaubt es nicht, klare Verbindungen im Hinblick darauf herzustellen, wie Erstere durch Letztere beeinflusst wurden.

Über mehrere Jahre hat der Oberste Gerichtshof Lettlands schrittweise aber kontinuierliche Maßnahmen durchgeführt, um Korruption unter den Richtern zu minimieren. Ähnliche Versuche wurden durch den Generalstaatsanwalt unternommen, um Korruption im öffentlichen Strafverfolgungssystem zu minimieren. Besonders im Fall des Gerichtssystems basiert der Fortschritt auf der Kombination der Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen, Erhöhung der Transparenz und dem Finden von Wegen, um korrupte Richter wenigstens mit Disziplinarstrafen zu belegen.

Ansonsten hat Lettland eine Anzahl öffentlicher Institutionen, die einen guten Ruf für entweder permanent hohe Integrität oder rigorose Versuche, die Korruption auszurotten, haben; z.B. die Central Bank, das Road Traffic Safety Department, das Naturalization Board etc.

Lettlands sich rasch entwickelnde Finanzierungsregelungen für politische Parteien werden oft als Erfolgsgeschichte angeführt. Man sollte jedoch vorsichtig sein, die tatsächliche Effektivität dieser Regeln nicht zu überschätzen.

Eine Hauptregelung im Gesetz über die Finanzierung von politischen Organisationen (Parteien) ist die Beschränkung der Wahlkampfausgaben. Einer Partei oder Vereinigung von Parteien ist es nur erlaubt einen Betrag bis zu LVL 0,20 (€ 0,28) pro Wähler im Wahlkampf auszugeben.

Länderbericht Litauen²⁸⁵

285 Wir danken Sergej Muravjov, Projektleiter von „Transparency International“ Lithuanian Chapter (TILC) in Vilnius, für die Beantwortung des Fragenkataloges und die Unterstützung bei der Erstellung des Länderberichtes Litauen. Der Länderbericht wurde vom CECL verfasst.

Gliederung

Länderbericht Litauen	219
I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor	221
1. Statistische Erhebungen öffentlicher Stellen zu Fragen der Korruption.....	221
2. Statistische Erhebungen privater Stellen zu Fragen der Korruption.....	221
II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben	221
III. Kontrolle und Ahndung	223
IV. Akteure.....	224
1. Öffentliche Verwaltung.....	224
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	224
b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung.....	226
c) Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung	226
2. Abgeordnete des nationalen Parlaments	228
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	228
b) Nebeneinkünfte von Abgeordneten des nationalen Parlaments.....	229
c) Unzulässige Einflussnahme	230
3. Politische Amtsträger auf nationaler Ebene.....	230
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	230
b) Nebeneinkünfte von politischen Amtsträgern.....	231
c) Unzulässige Einflussnahme	232
4. Politische Parteien.....	232
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	232
b) Parteienfinanzierung	232
c) Rechenschaftslegung.....	233
V. Schlussbetrachtung.....	234

I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor

1. Statistische Erhebungen öffentlicher Stellen zu Fragen der Korruption

Der *Special Investigation Service* (SIS) (www.stt.lt), ist die Hauptbehörde, die gestaltet wurde, um gegen Korruption in Litauen anzugehen. Es gibt jedoch auch weitere Organe die sich, direkt oder indirekt, mit Informationen über Korruption befassen:

- das *Department of Organized Crime and Corruption* innerhalb der Staatsanwaltschaft (DOCC),
- die *Chief Official Ethics Commission* (COEC), und
- die *Seimas Anti-Corruption Commission* (SACC).

Die *Interdepartmental Commission for Coordinating the Fight against Corruption* ist ein nicht dauerhaftes Organ, welches 2003 von der Regierung eingeführt wurde und aus hochrangigen Abgeordneten verschiedener Ministerien und anderen staatlichen Organen besteht.

Offizielle, nicht unter Geheimhaltung stehende Informationen staatlicher Institutionen und Behörden sind der Öffentlichkeit im Allgemeinen zugänglich oder werden auf Anfrage bereitgestellt.

2. Statistische Erhebungen privater Stellen zu Fragen der Korruption

Transparency International Lithuanian Chapter (TILS) (www.transparency.lt), ist die einzige private Institution, welche regelmäßig und strukturiert Daten über Korruption sammelt.

Informationen, welche von TILS zusammengetragen und vorgestellt werden, sind öffentlich und auf der Internetseite verfügbar.

II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben

Das *National Anti-corruption Programme (NACP)*, das 2002 vom Parlament übernommen wurde, zielt darauf ab, Korruption durch Prävention, Untersuchungen und öffentliche Aufklärung einzuschränken. Das *NACP* umfasst etwa 57 spezifische Maßnahmen, die bis 2007 durchgeführt werden müssen, und strebt an, eine neue Fassung des Gesetzentwurfes *Draft Law on Lobbying* bis zum ersten Quartal des Jahres 2007 vorzubereiten; den *Draft Code of Ethics of Lobbying* in 2007 vorzubereiten; den *Draft Law on the Amendment to the Law on Political Party Financing and Control* bis zum dritten Quartal von 2006 vorzubereiten; Gesetze kritisch zu untersuchen, die den Entscheidungsablauf nach Einreichung einer Beschwerde gegen einen Angestellten des öffentlichen Dienstes beschreiben und entsprechende Gesetzesentwürfe bis zum vierten Quartal 2006 bereitzustellen; die Möglichkeit der Zentralisierung des öffentlichen Vergabewesens auf

nationaler Ebene genau zu untersuchen und eine Konzeptstudie vorzubereiten, um nur einige Maßnahmen des NACP zu nennen.

Darüber hinaus gibt es noch:

- das *Law on Prevention of Corruption* (2001),
- das *Law on the Special Investigation Service* (2000),
- das *Law on the Seimas Anti-Corruption Commission* (2000),
- das *Law on the Adjustment of Public and Private Interests in the Public Service* (1997).

Eine Definition des Begriffs *Korruption* gibt das *Law on the Special investigation Service (Article 2)*: „Als Korruption bezeichnet man das direkte oder indirekte Streben nach, die Forderung oder Annahme von Gütern oder einem persönlichen Vorteil (ein Geschenk, Gefallen, Versprechen, Sonderrecht) durch einen Angestellten im öffentlichen Dienst oder eine Person mit ähnlichem Status, für sich selbst oder eine andere Person, im Gegenzug für eine spezielle, auf die ausgeübten Amtspflichten bezogene Handlung oder Unterlassung, sowie das Handeln oder Unterlassen eines Angestellten im öffentlichen Dienst, oder einer Person von ähnlichem Status, für das Streben nach, die Forderung von Gütern oder einem persönlichen Vorteil für sich selbst oder eine andere Person oder die Annahme dieses Vorteiles oder ein direktes oder indirektes Angebot oder die Vergabe von Gütern oder eines persönlichen Vorteils (ein Geschenk, Versprechen, Sonderrecht) durch jegliche Person an einen Angestellten im öffentlichen Dienst oder eine Person mit ähnlichem Status für eine bestimmte Handlung oder Unterlassung gemäß der Funktionen eines Angestellten im öffentlichen Dienst oder einer Person mit ähnlichem Status, sowie die Vermittlung der in diesem Paragraphen beschriebenen Handlungen.“

Die bei Korruptionsdelikten anzuwendenden Normen finden sich im allgemeinen Strafrecht, dem *Criminal Procedure Code (CPC)*. Das Justizsystem Litauens basiert auf dem Grundsatz der obligatorischen Strafverfolgung und der Staatsanwalt hat, wenn hinreichender Verdacht besteht, nicht die Ermessensfreiheit, zu entscheiden ob die Ermittlungen fortgesetzt werden oder nicht. Folglich besteht der größte Unterschied zwischen strafrechtlicher Untersuchung und Verfolgung nicht in bestimmten verfahrensrechtlichen Befugnissen der Handelnden, sondern in den verschiedenen Verantwortlichkeiten spezialisierter Einrichtungen, welche für die Aufdeckung und Untersuchung (durchgeführt durch *SIS*) und Strafverfolgung (ausgeführt durch *DOCC*) korrupter Praktiken zuständig sind.

Der Zugang zu öffentlichen Dokumenten und Informationen wird durch das *Law on the Right to Obtain Information from the Government and Municipal Offices* geregelt, welches die Vorgänge und Fristen für örtliche und staatliche Einrichtungen zur Beantwortung öffentlicher Anfragen festsetzt.

III. Kontrolle und Ahndung

Die Verwaltungsbehörden, deren Hauptaufgabe es ist, Korruption im öffentlichen Sektor zu bekämpfen und zu verhindern, sind:

- Der *Special Investigation Service* (SIS) (www.stt.lt);
- das *Department of Organized Crime and Corruption* innerhalb der Staatsanwaltschaft (DOCC);
- die *Chief Official Ethics Commission* (COEC);
- die *Seimas Anti-Corruption Commission* (SACC);
- die *Interdepartmental Commission for Coordinating the Fight against Corruption*, und
- die Interne Ethikkommission (geregelt durch interne Verhaltenskodizes).

Des Weiteren besteht die Möglichkeit einer parlamentarischen Untersuchung angeblicher Korruptionsfälle. Die *Seimas Anti-Corruption Commission* wurde 2001 gegründet und handelt entsprechend des *Law on Seimas Anti-Corruption Commission*. Die Aufgaben der Kommission bestehen darin, die Anwendung des NACP zu überwachen, die Berichte verschiedener Einrichtungen über die Arbeit gegen Korruption zur Kenntnis zu nehmen und die Ausarbeitung verschiedener legislativer Anträge bezüglich Korruption und anderer Finanz- und Wirtschaftsdelikte zu analysieren. Die Kommission kann ebenfalls die Beschwerden von Bürgern anhören und hat das Recht, Dokumente und Expertenunterstützung von anderen staatlichen Einrichtungen zu beantragen sowie das Recht derzeitige und ehemalige Staatsbeamte vorzuladen, um Informationen zu untersuchten Sachverhalten zu erlangen. Die Kommission hat außerdem die Kompetenz, anderen verantwortlichen Einrichtungen vorzuschlagen, Untersuchungen vorzunehmen und Themen anzusprechen, die in deren Zuständigkeit fallen.

Es gibt ebenso *ad hoc* Kommissionen, die für die Untersuchung potenzieller Korruptionsfälle eingerichtet werden können. Eine der bemerkenswertesten Kommissionen dieser Art wurde einberufen, um die angeblichen korrupten Aktivitäten des ehemaligen litauischen Präsidenten Rolandas Paksas zu untersuchen, dem Missbrauch seines offiziellen Amtes und Gefährdung der Staatssicherheit vorgeworfen wurde. Die Kommission, deren Sitzungen öffentlich ausgestrahlt wurden, empfahl Anklage in sechs Fällen, von denen drei durch die Mehrheit des Parlamentes bestätigt wurden.

Die Opposition genießt in diesem Kontext die gleichen Rechte, wie sie anderen Parteien Litauens zustehen. Es bestehen einige Anzeichen dafür, dass die Opposition eventuell in der näheren Zukunft den Vorsitz des Parlamentes übernehmen wird.

Die Medien haben entscheidend zur Vertiefung der Diskussion über potentielle Korruption und Interessenskonflikte im EU *Structural Funds* (SF) Budgetzuordnungssystem beigetragen. In den vergangenen zwei Jahren haben litauische Tageszeitungen mehrfach derartige Auseinandersetzungen

zungen veröffentlicht und damit zur Meinungsbildung der litauischen Bevölkerung in Bezug auf Korruption innerhalb der EU SF Budgetzuordnung beigetragen.

Zum Beispiel hat im Januar 2006 eine der litauischen Tageszeitungen darauf aufmerksam gemacht, dass die *National Paying Agency*, welche für Landwirtschaft und landwirtschaftliche Bodenplanung verantwortlich ist, der Öffentlichkeit die Empfänger von EU und nationalen Geldmitteln vorenthalten hat. Derartige Kommentare wurden ausgelöst durch die Antwort der *Agency*, die lautete, dass „die gewünschten Informationen über natürliche und juristische Personen als private Information betrachtet werden und daher nicht öffentlich gemacht werden können, da auch keine Genehmigung seitens der betroffenen Personen vorliegt“.

Der akademische Bereich hat ebenfalls eine aktive Haltung zum Thema Korruption in Litauen eingenommen. Tatsächlich wurde *“Transparency International” (TI) Lithuanian Chapter* durch Soziologen, welche sich im Feld der Kriminologie spezialisiert hatten, eingeführt.

NGOs (Nicht-Regierungs-Organisationen) wie *TI Lithuanian Chapter*, *Civil Society Institute* und andere Gesellschaftspartner wurden schließlich aktiv mit der Forderung nach größerer Transparenz bei den Mechanismen zur Entscheidungsfindung, die die finanziellen Subventionen der EU, Entscheidungen der Regierung und die Arbeit der staatlichen Einrichtungen betreffen.

IV. Akteure

1. Öffentliche Verwaltung

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Angestellte im öffentlichen Dienst haben gegenüber dem Staat einige besondere gesetzliche Verpflichtungen. Artikel 2 der *Ethical Guidelines for Activities of Public Officials* besagt: „*Amts-träger sind verpflichtet, sich politisch neutral zu verhalten und Entscheidungen und Handlungen ihrer jeweiligen Einrichtung nicht zu beeinträchtigen*; Artikel 4(5) derselben Richtlinien verbietet ihnen, ihr Staatsamt zu benutzen und andere Amtsträger um Hilfe zu bitten, um eigene Vorteile oder Vorteile für Familienangehörige oder Freunde etc. zu erwirken.

Angestellte im öffentlichen Dienst haben andererseits keine Sonderrechte. Es gibt eine Reihe besonderer Rechtsvorschriften, welche die verschiedenen Aspekte der Arbeitsumgebung eines Amtsträgers regeln, diese ergänzen in der Regel die Richtlinien des *Lithuanian labour law* (litauisches Arbeitsrecht). Diese können jedoch kaum als ‚Sonderrechte‘ betrachtet werden, da sie nur auf die Gewährleistung ihrer Loyalität und angemessene Arbeitsbedingungen abzielen.

Weitere Vorteile für Staatsbeamte im Vergleich zu Angestellten im privaten Sektor sind deren Versicherung in der staatlichen Kranken- und Sozialversicherung. Sie erhalten ebenso eine staatliche Sozialversicherungsrente.

Das Einkommen eines Angestellten im öffentlichen Dienst unterscheidet sich nur unwesentlich von dem eines Angestellten im privaten Sektor. Das *Lithuanian Department of Statistics* legt die neuesten Angaben über das Durchschnittseinkommen Angestellter im öffentlichen Dienst und das der Angestellten im privaten Sektor vor. Laut offizieller Angaben über das erste Quartal von 2006 unterscheidet sich das Durchschnittseinkommen beider Gruppen leicht, Angestellte im öffentlichen Dienst verdienen nur etwas weniger als ihre „Kollegen“ im privaten Sektor (die Angaben wie vom *Department of Statistics* bereitgestellt: LTL 1.752 (ca. € 507) zu LTL 1.833 (ca. € 530) für das erste Quartal von 2006).

Dennoch mag es erwähnenswert sein, dass dem privaten Sektor oftmals vorgeworfen wird, nur einen Teil des persönlichen Einkommens schriftlich festzulegen und zusätzliche Gelder „in Umschlägen“ zu bezahlen, um weitere Besteuerung zu vermeiden. Sollte dies in der Tat wahr sein, wäre das Einkommen eines privat Angestellten noch höher, als offiziell angegeben.

Der öffentliche Sektor ist wie folgt strukturiert: Es gibt Angestellte im öffentlichen Dienst auf kommunaler und regionaler (Gemeinde) Ebene und Staatsbeamte (ministeriell). Die Verwaltung auf unterer Ebene hat Entscheidungsgewalt in Angelegenheiten der Selbstverwaltung. Der staatliche öffentliche Sektor wird durch den Staatshaushalt finanziert, während der kommunale öffentliche Sektor sowohl durch den Staatshaushalt als auch durch lokale Fonds und Einkommen getragen wird. Es bestehen keine signifikanten Unterschiede zwischen der Stellung eines staatlichen Angestellten im öffentlichen Dienst oder der kommunalen und regionalen Verwaltung. Die Leiter der Regionalverwaltungen werden durch die Landesregierung ernannt. Regionale Verwaltungen (insgesamt 10) haben nicht sehr viele Funktionen. Ihre Aufgaben haben sich stufenweise vermindert, überwiegend durch Problemstellungen in Verbindung mit der Bodenreform. Gemeindeverwaltungen sind Gemeindeeinrichtungen, die aus strukturellen und territorial strukturierten Untereinheiten bestehen, aus selbständigen Wohngebieten und Angestellten des öffentlichen Dienstes, die nicht zu strukturierten Untereinheiten der Gemeindeverwaltung und deren Angestellten des öffentlichen Dienstes gehören. Gleichzeitig ist die Machtbefugnis der Gemeindeverwaltungen nicht abhängig von der Dauer der Amtszeit des Gemeinderates, dessen Mitglieder nach den Grundsätzen der Verhältniswahl allgemein und direkt für eine Amtszeit von vier Jahren gewählt werden.

Es gibt einen Privatisierungsprozess in Litauen, welcher von Zeit zu Zeit zu öffentlichen Diskussionen führt. Einer dieser Fälle war die Umwandlung des „städtischen Heizsystems Vilnius“ in die „*Rubicon City Service Company*“. Die Übertragung führte zu hitzigen Debatten, da das Unternehmen angeblich mit dem Bürgermeister von Vilnius in engem Zusammenhang steht. Ein weiteres Beispiel ist das Telekommunikationssystem. Derzeitig wird fortdauernd die Privatisierung von Kindergärten und Schulen diskutiert.

b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung

Die Verteilung finanzieller Mittel wird von einer Reihe von öffentlichen Organen kontrolliert. Unter ihnen befinden sich die *State Control*, das *Seimas Audit Committee*, und interne Bilanzprüfungskommissionen. Diese Organe sind nicht für die Bekämpfung von Korruption zuständig, sondern sind verpflichtet, die Staatsanwaltschaft über das Ergebnis ihrer Ermittlungen zu informieren.

Des Weiteren legen die *State Control* und das *Seimas Audit Committee* dem Parlament zweimal jährlich Berichte über ihre Arbeit vor. Die interne Bilanzprüfungskommissionen geben im Allgemeinen Berichte an die Leitung jeder bestimmten Einrichtung. Es bestehen einige Bedenken über ihre Unabhängigkeit und Effektivität.

Berichte über Korruption bei Ausschreibungsverfahren sind unterschiedlich. Einerseits geben Beamte, die direkt für die Leitung des öffentlichen Vergabewesens verantwortlich sind, an, dass der Apparat des öffentlichen Vergabewesens im Laufe der Jahre vervollkommen wurde, die Verfahren übersichtlich und die Zuständigkeiten zur Bekämpfung von Korruption gut eingeführt sind.

Wenn man andererseits mit Vertretern des privaten Sektors spricht, gewinnt man eher den Eindruck, dass öffentliche Ausschreibungsverfahren immer noch Raum für Korruption lassen, was sich in undeutlichen Richtlinien bestimmter öffentlicher Ausschreibungen zeigt, in der langsamen (oder überlasteten) Arbeit des Justizwesens und sogar in illegalen Absprachen zwischen potenziellen Teilnehmern des Ausschreibungsverfahrens. Letzteres weist auf im Vorfeld arrangierte Absprachen bezogen auf das Ausschreibungsverfahren hin oder darauf, dass Ausschreibungsteilnehmer nur dann zugelassen werden, wenn die in ihrem Angebot aufgeführten Kosten auch von dem Angebot des letztendlichen (und vermeintlich vorher festgelegten) Gewinners der Ausschreibung abdeckt werden.

c) Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung

Es bestehen Anzeichen dafür, dass politische Parteien Einfluss auf die Stellenbesetzung im öffentlichen Sektor haben. Im Allgemeinen werden Stellen im öffentlichen Dienst nach einem öffentlichen Wettbewerb besetzt. Da Einstellungsverfahren jedoch sehr schwierig zu überprüfen sind, lässt das System der öffentlichen Einstellungswettbewerbe Platz für eine gewisse Bevorzugung ausgewählter Kandidaten. Gleiches scheint für die Besetzung höherer öffentlicher Positionen zu gelten. Viele dieser Ernennungen sind nicht nur auf politischen Lobbyismus/Protektionismus zurückzuführen, sondern auch auf persönliche Verbindungen einiger der beteiligten Akteure.

Im gleichen Kontext kann ein Regierungswechsel einen gewissen Einfluss auf die Stellenbesetzung im öffentlichen Sektor haben. Derartiger Einfluss scheint jedoch nur relativ zu sein und betrifft nur bestimmte Positionen etc. Es bestehen daher keine umfassenden Änderungen.

Angestellten im öffentlichen Dienst ist es erlaubt, eine weitere Anstellung anzunehmen, wenn diese nicht zu einem Interessenkonflikt (*Article 16(1)* des *Statute of Public Service*) führt. Derartige weitere Anstellungen unterliegen der Erlaubnis desjenigen Angestellten im öffentlichen Dienst, der die fragliche Person in den öffentlichen Dienst eingestellt hat und ein schriftliches Gesuch von der fraglichen Person erhalten hat (*Article 16 (2)*).

Es existieren interne Finanzkontrollorgane, welche sowohl auf lokaler Gemeindeebene tätig sind als auch in staatlichen Einrichtungen. Es ist jedoch wichtig anzumerken, dass diese Strukturen gewöhnlich der Leitung der jeweiligen Einrichtung unterstehen. Dies lässt wiederum die Frage über die Unabhängigkeit dieser internen Finanzkontrollapparate aufkommen.

Der öffentliche Verwaltungssektor wird durch das *Law on Public Administration, the Law on Civil Service (LCS)* und das *Law on Local Self-Government* geregelt. Das *Law on Civil Service* legt die Anforderungen für transparente Einstellungsverfahren und die Verfahren der Besoldung, der beruflichen Laufbahn, der Einarbeitung und berufsbegleitenden Ausbildungen, welche auch das Bewusstsein gegen Korruption schärfen und strikte Verantwortlichkeit für Verstöße oder Misswirtschaft behandeln, fest.

Das *Law on the Adjustment of Public and Private Interests in the Public Service (LAPP)* enthält Bestimmungen mit Bezug zur Prävention von Interessenkonflikten. Gemeinsam mit dem oben erwähnten *Law on Civil Service* führt es ein Reihe von Beschränkungen für Beamte ein, die das Verhalten, welches zu Interessenskonflikten führen kann, betreffen und auch die Pflicht der Beamten statuiert, eine einheitliche, jährliche Erklärung über private Interessen einzureichen.

Die Ethikvorschriften für Beamte werden in *LCS*, *LAPP* und den *Rules of Ethics of the Conduct of Civil Servants* behandelt. Erst kürzlich hat das Parlament den *Code of Ethics for Elected State Officials*, welcher schon seit einigen Jahren diskutiert wurde, genehmigt. Bemerkenswerterweise spricht der Code zwar das Verhalten gewählter Staatsbeamter an, etabliert jedoch keine konkreten Sanktionen für Vergehen gegen die Verhaltensregeln.

Außerdem haben bestimmte Einrichtungen ebenfalls ihre eigenen internen Verhaltensrichtlinien (z.B. der *SIS*, *Financial Crimes Investigation Service*, Richter, usw.). Strafmaßnahmen bei Zuwiderhandlungen sind üblicherweise geringfügig und haben eher die Form einer Rüge.

Öffentliche Einrichtungen sind ebenso verpflichtet, interne *ad hoc* oder ständige Ausschüsse einzurichten, um die Ausführung der oben genannten Gesetze zu überwachen.

Während es etliche Skandale bezüglich angeblicher Korruption in der öffentlichen Verwaltung gegeben hat, sind nur sehr wenige davon vor ein Gericht gebracht worden, wie zum Beispiel kürzlich der Fall um den Bürgermeister von Vilnius, Artūras Zuokas.

Es hat kürzlich einige erwähnenswerte Skandale im Zusammenhang mit Privatisierung gegeben. Einige von ihnen betreffen die Privatisierung verschiedener Likör und Wein verarbeitender Betriebe.

2. Abgeordnete des nationalen Parlaments

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Der Status von Parlamentsmitgliedern wird in der *Statute of the Lithuanian Seimas (Parliament)* angesprochen.

Das Verfahren der Nominierung von Kandidaten für die Parlamentswahlen ist im *Law on Parliamentary Elections of the Republic of Lithuania* (Artikel 37) geregelt. Eine politische Partei kann einen Kandidaten in Einzel- oder Mehrfachmandaten eines Wahlbezirkes spätestens 65 Tage vor der Wahl nominieren.

Jeder litauische Bürger eines Einzelmandat-Wahlkreises, der als Parlamentsmitglied gewählt werden kann, hat das Recht, sich selbst als Kandidaten für das Parlament zu nominieren, solange seine Selbstnominierung durch mindestens 1000 wahlberechtigte Wähler des betreffenden Wahlkreises unterstützt wird. In einem Mehrfachmandat-Wahlkreis nominiert eine politische Partei den Kandidaten für das Parlament, indem sie eine Parteikandidatenliste vorlegt, in welcher die Reihenfolge der Kandidaten durch die Partei festgelegt wird. Solange die Statuten der Partei nichts anderes festlegen, muss die Liste der Kandidaten der Einzel- und Mehrfachmandat-Wahlkreise durch eine Parteiversammlung oder Konferenz bestätigt werden. Eine Parteiliste darf nicht weniger als 25 oder mehr als 141 Kandidaten aufweisen.

Wahlen können für ungültig erklärt werden, wenn das *COEC* entscheidet, dass es sich um Wahlbetrug handelt, *Law on Parliamentary Elections of the Republic of Lithuania* (Article 91).

Das Einkommen eines Parlamentariers beträgt 9.5 monatliche Vergütungen, dies sind LTL 4.085 (ca. € 1.183) ohne Prämien usw.

Abgesehen davon erhält ein Parlamentsabgeordneter eine monatliche Mindestvergütung (MMA) von LTL 600 (ca. € 125). Es ist wichtig zu erwähnen, dass die MMA 600 Litas beträgt, da bei der Berechnung des Gehaltes eines Amtsträgers die minimale monatliche Vergütung bei LTL 430 geblieben ist (welches ein früherer Betrag war).

Parlamentsmitglieder werden auch mit weiteren Finanzmitteln versorgt, um Büro-, Telefon-, Fax-, Transport- und weitere Kosten, die im Zusammenhang mit ihrer parlamentarischen Arbeit stehen, zu decken. Die Höhe der zur Verfügung gestellten Finanzmittel wird vom parlamentarischen Ausschuss festgelegt.

Abschließend haben Abgeordnete des Parlamentes das Recht, alle öffentlichen Verkehrsmittel, bis auf Taxis, kostenlos zu nutzen. Für die Dauer ihrer Amtszeit haben sie ebenso das Recht auf eine vom Parlament gestellte Wohnung, wenn ihr Wohnsitz in der Hauptstadt Vilnius ist.

Laut des *Statute of the Parliament of the Republic of Lithuania, Part I* (Über den Status von Parlamentsmitgliedern) genießen Abgeordnete des Parlamentes Immunität. Gemäß dem *Statute of the Parliament of the Republic of Lithuania* können Parlamentsabgeordnete ihre Amtszeit nicht mit einer anderen Tätigkeit im öffentlichen Sektor, privaten Sektor oder einer anderen geschäftsbezogenen Tätigkeit verbinden.

Parlamentsabgeordnete dürfen jedoch ihre Mitgliedschaft in der *arts and free professions' unions* beibehalten.

In diesem Zusammenhang ist es Parlamentariern nicht erlaubt, Stellungen neben ihrem parlamentarischen Mandat zu besetzen. Die einzige Ausnahme besteht im Falle der Nominierung eines Parlamentsmitglieds für den Posten des Premierministers oder ein Ministeramt.

Es bestehen keine Bestimmungen, die ehemaligen Parlamentsabgeordneten verbieten, bestimmte berufliche Positionen einzunehmen. In der Tat legt *Art. 8(7)* des *Statute of the Parliament of the Republic of Lithuania* fest, dass Parlamentsabgeordnete nach ihrer Amtszeit ihre Anstellung im privaten Sektor, die sie vor ihrer Wahl in das Parlament hatten, wieder aufnehmen sollten, es sei denn es handelt sich um ein Amt, in welches er gewählt wurde oder um die Regierung. Besteht diese Möglichkeit auf Grund der Auflösung der Position oder des bestimmten Unternehmens nicht mehr, sollten sie mit einer ähnlichen Position versehen werden.

b) Nebeneinkünfte von Abgeordneten des nationalen Parlaments

Parlamentsabgeordnete haben das Recht auf ein zusätzliches Einkommen, allerdings nur bis zu einem bestimmten Maß. Ein solches zusätzliches Einkommen darf nur in Form eines personen gebundenen Honorars für künstlerische Leistungen und Darbietungen, Publikationen und Bücher sowie durch stundenweise Bezahlung für pädagogische und wissenschaftliche Arbeit und Konsultation der Parlamentsmitglieder, die einen wissenschaftlichen Grad oder akademischen Titel tragen, erzielt werden.

Zur gleichen Zeit müssen sie ihr gesamtes Einkommen offenlegen. Dies gilt ebenfalls für die Ehepartner. Diese Einkünfte werden ebenfalls in Berichten niedergelegt, welche öffentlich sind und auf der Internetseite der COEC (*The Chief Official Ethics Commission*) nachzulesen sind.

Es ist noch nie ein Fall von Korruption im Zusammenhang mit zusätzlichen Einkommen eines Parlamentsabgeordneten offiziell bekannt geworden. Gewisse Unregelmäßigkeiten in Bezug auf Zusatzeinkommen kamen in Finanzberichten von *NGO*-Vertretern und dem privaten Sektor vor. Das System zur Bestimmung von zusätzlichem Einkommen könnte, nach Aussage von auf diesem Gebiet tätigen Fachleuten, perfektioniert werden.

In Bezug auf die Sanktionierung von Verstößen gegen die Bestimmungen für politisches Verhalten ist erwähnenswert, dass das Parlament kürzlich versuchte den *Code of Ethics for State Politicians* zu erlassen. Die Bestätigung des Gesetzes steht noch aus und bedarf der Befürwortung des Präsidenten. Der Präsident hat persönlich zwei Änderungsanträge eingereicht, davon behandelt einer die größere Beteiligung bei der Überwachung der Ethik durch die (Zivil)Bevölkerung.

Das Gesetz wird im Allgemeinen für die unzureichenden Strafmaßnahmen gegen Politiker, die gegen den Verhaltenskodex verstoßen, kritisiert.

c) **Unzulässige Einflussnahme**

Mitglieder des Parlaments unterliegen keinen bestimmten strafrechtlichen Vorschriften für Bestechung. Die gegebenen Bestimmungen, denen alle litauischen Bürger unterliegen, gelten in gleicher Weise für Mitglieder des Parlaments. Allerdings muss, um ein Strafverfahren gegen sie einleiten zu können, die Immunität der Parlamentsmitglieder vom Parlament aufgehoben werden. Zur gleichen Zeit kommen keine besonderen Maßnahmen gegen die Parlamentsmitglieder zum Tragen. Parlamentsmitglieder können in der Regel eine Geldstrafe erhalten oder bei schwerwiegenderen Fällen maximal fünf Jahre Gefängnisstrafe. Es gibt keine anderen Gesetzesvorschriften für die betreffenden Angelegenheiten.

Es wurde noch niemals ein Mitglied des Parlamentes durch die parlamentarischen Gruppen oder politischen Parteien wegen unzulässiger Beeinflussung ausgeschlossen. Nichtsdestotrotz traten kürzlich drei Parlamentsmitglieder (jedes einer anderen Partei angehörig) von ihren Ämtern zurück, um die gegen sie eingeleiteten Untersuchungen wegen Verdachts auf korrupte Machenschaften zu erleichtern. Sie wurden vom Gericht für nicht schuldig befunden.

3. **Politische Amtsträger auf nationaler Ebene**

a) **Rechtsstellung im nationalen Normengefüge**

Die Rechtsstellung für Träger politischer Ämter wird im *Law on Public Service of the Republic of Lithuania* behandelt, welches gleichermaßen für andere Angestellte im öffentlichen Dienst gilt.

Das Einkommen eines politischen Amtsträgers liegt im Rahmen des Einkommens anderer Staatsbeamter. Es bestehen zwanzig Kategorien mit Einkommensfaktoren von 2.35 bis 13 der

minimal monthly allowances (MMA - monatliche Mindestzuwendungen). Sie erhalten keine zusätzlichen Vergünstigungen im Vergleich zu Angestellten im privaten Sektor.

Träger politischer Ämter (sowie alle Angestellten im öffentlichen Dienst im Allgemeinen) können nicht mehr als ein politisches Amt innehaben. Sie dürfen nicht durch den privaten Sektor angestellt sein oder ihn vertreten, wenn dies einen Konflikt des öffentlichen und privaten Interesses für ihr Amt bedeutet; wenn dies zu Amtsmissbrauch für ihre eigenen Interessen führt; wenn dies die Autorität des Staatsamtes in Misskredit bringt; falls dies die fragliche Person daran hindert ihre dargelegten Aufgaben auszuführen; falls dies eine Einrichtung ist, in welcher die betreffende Person gewisse Vollmachten oder Überwachungsbefugnisse über deren Handlungen hat oder unter jeglichen anderen Umständen in die Entscheidungsgewalt der Einrichtung einbezogen ist; falls jegliche weitere Umstände bestehen, unter denen die fragliche Person keine andere Stellung annehmen und eine zusätzliche Vergütung erhalten kann.

Politische Amtsträger können in keinerlei Organisationsorgane gewählt werden, abgesehen von den Fällen in denen sie von der Regierung oder städtischen Behörde für solche Positionen ernannt wurden. Sie dürfen keine Bezüge für derartige Tätigkeiten erhalten. Falls solche Bezüge tatsächlich ausgezahlt werden, muss dieses Geld an den Staats-/ Gemeindehaushalt transferiert werden, abhängig davon, welche Behörde den fraglichen Angestellten im öffentlichen Dienst beschäftigt.

Angesichts dessen sind die häufigsten Tätigkeiten politischer Amtsträger darauf beschränkt, Vorträge zu halten oder andere akademische Arbeit in Bildungsinstituten zu leisten.

Schlussendlich gibt es keine Bestimmungen welche es (ehemaligen) politischen Amtsträgern verbieten, gewisse Anstellungen oder Betätigungsfelder nach dem Ende der Amtszeit anzunehmen (Karenzzeiten).

b) Nebeneinkünfte von politischen Amtsträgern

Politische Amtsträger haben das Recht, innerhalb der Bestimmungen welche für Parlamentsmitglieder gelten (siehe oben), Nebeneinkünfte zu beziehen. Außerdem müssen sie ihr gesamtes Einkommen, gemeinsam mit dem des Ehepartners, offenlegen und ihr gesamtes Vermögen in Berichten aufführen.

Die Berichte der politischen Amtsträger fallen unter die Bestimmungen des Artikels 10(1) des *Law on the Adjustment of Public and Private Interests in the Public Service* und sind öffentlich und der Allgemeinheit zugänglich auf der oben erwähnten Internetseite von COEC. Die Liste der Amtspersonen, deren Berichte veröffentlicht sind, beinhaltet (vollständig) den Präsidenten der Republik, Staatspolitiker (bereits angesprochene Parlamentsmitglieder), Vorstandsvorsitzende und stellvertretende Vorsitzende politischer Parteien, Richter, Staatsanwälte, Vorsitzende und

deren Vertreter von Institutionen, die vom Parlament eingerichtet oder dem Parlament gegenüber rechenschaftspflichtig sind, Vorsitzende und deren Stellvertreter von Ausschüssen, die von Ministerien eingerichtet oder ihnen gegenüber rechenschaftspflichtig sind.

Es gab in letzter Zeit keine nennenswerten Fälle, die im Zusammenhang mit Nebeneinkünften stehen.

c) Unzulässige Einflussnahme

Es bestehen keine besonderen Strafbestimmungen bezüglich Bestechung, denen politische Amtsträger unterliegen. Derartige Fälle unterstehen den generellen Bestimmungen des litauischen Strafgesetzbuchs. Wie im Falle der Parlamentarier werden keine besonderen Strafmaßnahmen angewandt. Das maximale Strafmaß ist eine fünfjährige Freiheitsstrafe.

Abschließend gibt es, abgesehen von den bereits erwähnten, keine weiteren spezialisierten Gesetzesvorschriften.

Obwohl es einige Korruptionsvorwürfe gegenüber hochrangigen Amtspersonen in einigen EU SF umsetzenden Ämtern gegeben hat, kam es nie zu Gerichtsurteilen in diesen Fällen. Einer dieser Fälle bezog sich auf Anschuldigungen gegen den bereits erwähnten Bürgermeister von Vilnius, Artūras Zuokas, betreffend die Beeinflussung der Entscheidungsfindung eines Gemeinderatsmitgliedes.

4. Politische Parteien

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Im *Law on Political Parties* wird eine politische Partei wie folgt definiert: [Sie ist] eine öffentliche juristische Person, welche es zum Ziel hat, den politischen Interessen ihrer Mitglieder zu dienen, behilflich ist, den politischen Willen der litauischen Bürger auszudrücken, darauf zielt, bei der Umsetzung der Regierung des Landes und des Rechts auf Selbstregierung mitzuwirken (*Article 2*).

b) Parteienfinanzierung

Die politischen Parteien Litauens erhalten staatliche Finanzierung. Die Höhe der Zahlung wird folgendermaßen berechnet: (1) Die Zusammenfassung der Anzahl der Stimmen aller Kandidaten jeder Partei, die nicht weniger als 3 Prozent der für alle Kandidaten abgegebenen Wählerstimmen bei einer Parlaments- oder Kommunalwahl erhalten hat; (2) Der Faktor einer Wählerstimme wird bestimmt durch die Verteilung der Hälfte des gesamten staatlichen Budgets für Finanzierung auf alle Wählerstimmen der betreffenden Wahl; (3) die Höhe der sechsmonatigen Zahlung

an eine Partei wird festgelegt durch die Multiplikation dieses Faktors mit der Anzahl der Stimmen, die der jeweilige Kandidat erhalten hat.

Im Allgemeinen wird die staatliche Bezuschussung im Vergleich zum realen Bedarf der Parteien als eher geringfügig betrachtet. Folglich sind sie ständig auf der Suche nach zusätzlichen Geldquellen, welche anscheinend einen Großteil ihrer Finanzierung ausmachen.

Die Bestimmungen für die Finanzierung politischer Parteien sind niedergelegt im *Law on Financing of Political Parties and Political Campaigns (2004)*. Parteien dürfen Spenden von juristischen und natürlichen Personen erhalten. Die maximale Summe einer Spende beträgt LTL 37.500 (ca. € 10.800). Eine natürliche Person darf einer politischen Partei maximal LTL 37.500 während eines Kalenderjahres spenden. Wenn ein solcher Spender einer Partei mehr als 10% seines Jahreseinkommens zukommen lässt, müssen nähere Informationen über diesen Spender an das *State Tax Inspectorate under the Ministry of Finance* übermittelt werden.

Eine juristische Person darf den gleichen Betrag während eines Finanzjahres an eine politische Partei spenden. Wenn im gleichen Jahr eine politische Kampagne stattfindet, darf derselbe Spender nicht mehr als LTL 37.500 an einen unabhängigen Kandidaten offerieren.

Eine Reihe von Politikern hat öffentlich zugegeben, dass alle Parteien Litauens von „inoffiziellen“ Finanzierungen Gebrauch machen und mehr ausgeben als sie belegen können.

c) **Rechenschaftslegung**

Die Bestimmungen über die Rechenschaftspflicht politischer Parteien sind im *Law on Financing of Political Parties and Political Campaigns* aufgeführt. Es ist politischen Parteien vorgeschrieben, einen jährlichen Bericht über Finanzbewegungen, der von ihrem Vorstand bestätigt werden muss, einzureichen. Zusammen mit dem Jahresbericht muss die Partei auch eine Kopie der Finanzbücher vorlegen. Sie muss, auf Anfrage der *Supreme Electoral Commission*, ebenso Dokumente vorlegen, welche die Daten der eingereichten Finanzbücher über finanzielle Transaktionen belegen. Nach erfolgter Einsichtnahme oder nach Anfertigen einer Kopie der Dokumente werden diese an die jeweilige Partei zurückgegeben.

Wenn einer Partei eine grobe Verletzung des Gesetzes nachgewiesen wurde, verliert die fragliche Partei die staatlichen sechsmonatigen Zuschüsse nach Entscheid der *Supreme Electoral Commission*. Dieser Anteil an den Zuschüssen wird dann unter den anderen Parteien aufgeteilt. Die fragliche Partei hat erst ein halbes Jahr nach Bestätigung des Rechtsverstoßes einen Anspruch auf erneute staatliche Zuschüsse. Zur gleichen Zeit können die fraglichen Personen unter den Bestimmungen des *Criminal Code and Code of Administrative Legal Violations* gemäßregelt bzw. angeklagt werden.

Es hat jedoch keine bewiesenen Korruptionsfälle im Zusammenhang mit den oben gestellten Fragen gegeben. Jedoch ist erwähnenswert, dass eine Reihe von Politikern in Untersuchungen zu illegaler Parteispendenfinanzierung, Schattenwirtschaft etc. verwickelt waren, aber dennoch keiner von ihnen für diese angeblichen Verstöße verurteilt wurde.

V. Schlussbetrachtung

Die vorübergehenden Veränderungen im Zusammenhang mit den sozio-ökonomischen Entwicklungen des Landes und sein Sowjeterbe kann man als Hauptgründe für Korruption in Litauen betrachten. Die Veränderungen im Lande tragen ebenfalls zu korrupten Praktiken bei. Während der Staat seine institutionelle Präsenz nur in der Gesellschaft etabliert, ließen gesetzliche Bestimmungen häufig Raum für Schlupflöcher für korruptes Verhalten; Privatisierungsprozesse, zu deren Umsetzung es an klaren und effizienten Richtlinien fehlte, waren auch eine der Hauptursachen für Korruption.

Das sowjetische System des „*blatas*“ bestand aus persönlichen Kontakten und daraus resultierenden Gefälligkeiten. Die Menschen waren es gewohnt, ihre Dankbarkeit für derartige Gefallen auszudrücken, indem man eine Gunst oder Geschenke verschiedenster Form zurückgab. All dies scheint zur Entwicklung einer bestimmten Mentalität beigetragen zu haben, in der jede Form von Handlung und Entscheidung als etwas betrachtet wird, das belohnt werden muss. Mit Beginn der freien Marktwirtschaft und demokratischer Regierung, scheint das System des '*blatas*' in der Mentalität der Bürger Litauens noch vorhanden zu sein. Noch immer sind viele Menschen bereit eine Bestechung zu zahlen, wenn dies erforderlich scheint.

Während der vergangenen fünf Jahre hat das *Transparency International Lithuanian Chapter* Untersuchungen über das Bewusstsein über und Erfahrungen mit Korruption litauischer Bürger und Geschäftsleute durchgeführt, welche *Lithuanian Map of Corruption* genannt werden. Laut der Untersuchungsergebnisse von 2005 gaben 48% der Bürger und 37% der Geschäftsleute an, während der vergangenen fünf Jahre Bestechungsgelder bezahlt zu haben. Über die vergangenen 12 Monate gaben 26% der Bürger und 20% der Geschäftsleute an, Bestechungsgelder gezahlt zu haben.

Laut des Korruptionsregisters des *Lithuanian Map of Corruption for 2005* deuten die Erfahrungen der litauischen Bürger auf die Verkehrspolizei, staatliche Krankenhäuser, Straßenverkehrsämter und Polikliniken als die korruptesten Institutionen Litauens hin; dabei deuten die Erfahrungen der Geschäftsleute Litauens an, dass die korruptesten Institutionen die Verkehrspolizei, Straßenverkehrsämter, Feuerwehr, Rettungsdienste und die Stadtverwaltungen seien.

Skandale in Verbindung mit Korruption haben prinzipiell jedoch nur geringen Einfluss auf die Gesetzgebung. Als mögliches Beispiel derartigen Einflusses könnte man das *Law on Political Party Financing* zitieren, welches nach einer Serie von Skandalen im Zusammenhang mit Partei-

enfinanzierung eingeführt wurde. Man kann jedoch gleichzeitig anführen, dass derartige Änderungen ohnehin bevorstanden. Meistens wird jedoch sehr wenig bewiesen und rechtliche Folgen für die Angeklagten oder Beteiligten bleiben aus. Zur gleichen Zeit mögen Korruptionsskandale einen gewissen Einfluss auf die allgemeine Haltung der staatlichen Behörden und deren Bereitschaft, Antikorruptionsbestimmungen einzuführen, haben. Es scheint als habe kürzlich ein konkreter Fall von Korruption zu konkreten Maßnahmen Seitens der staatlichen Behörden geführt. Der Fall von *Mrs. Dalia Budrevičienė*, der ein Teil ihres Gehaltes in einem Umschlag übergeben wurde, um Steuern zu vermeiden, hat großes Aufsehen erregt und das *State Tax Inspectorate* veranlasst, eine öffentliche Kampagne gegen derartige illegale Handlungen zu führen sowie die Diskussionen darüber anzuregen, wie die Situation zu verbessern sei und welche Mittel eingesetzt werden müssen, um dies zu erreichen.

Insofern kann das *State Tax Inspectorate* als aktuelles Beispiel für „good practise“ in Litauen betrachtet werden. Es hat nicht nur im Falle *Budrevičienė* gehandelt, sondern scheint auch seine Arbeit und sein Ansehen in der Bevölkerung und Geschäftswelt verbessert zu haben.

Länderbericht Luxemburg²⁸⁶

286 Wir danken Patrizia Luchetta, wissenschaftliche Mitarbeiterin der luxemburgischen Abgeordnetenversammlung, für die Unterstützung bei der Beantwortung des Fragenkataloges und die Unterstützung bei der Erstellung des Länderberichtes Luxemburg. Der Länderbericht wurde von Florian Eckert verfasst.

Gliederung

Länderbericht Luxemburg.....	237
I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor.....	239
II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben.....	239
III. Kontrolle und Ahndung	240
IV. Akteure.....	241
1. Öffentliche Verwaltung.....	241
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	241
b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung.....	242
c) Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung.....	244
2. Abgeordnete des nationalen Parlaments	245
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	245
b) Nebeneinkünfte von Abgeordneten des nationalen Parlaments.....	247
c) Unzulässige Einflussnahme	247
3. Politische Amtsträger auf nationaler Ebene.....	248
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	248
b) Nebeneinkünfte von politischen Amtsträgern.....	248
c) Unzulässige Einflussnahme	248
4. Politische Parteien.....	249
V. Schlussbetrachtung.....	250

I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor

Als relevante öffentliche Stelle in Bezug auf die Erhebung von Daten zu Korruption ist in Luxemburg das Justizministerium zu nennen. In dessen Jahresbericht informiert das Ministerium über die Anzahl von Urteilen, welche in Luxemburg im Zusammenhang mit Korruptionsaffären verhängt werden. Der Bericht ist öffentlich zugänglich und via Internet abrufbar.²⁸⁷

In Luxemburg existiert kein nationales Chapter von Transparency International.²⁸⁸

II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben

Nachdem Luxemburg die OECD-Konvention, welche die Bestechung ausländischer Amtsträger unter Strafe stellt, am 21. November 1997 unterzeichnete, wurde sie vom Parlament am 14. Dezember 2000 angenommen und trat am 15. Januar 2001 in Kraft. Die OECD-Konvention verbietet die aktive Bestechung ausländischer Amtsträger. Die OECD kritisiert, dass die luxemburgische Regierung die in der Konvention vorgesehenen Schritte bislang nicht in Angriff genommen habe.²⁸⁹

Daneben ist das Gesetz zur Bekämpfung der Korruption vom 23. Mai 2005 zu nennen. Es hat die in Artikel K.3 festgeschriebenen Maßnahmen des EU-Bestechungsübereinkommens, welches am 26. Mai 1997 unterzeichnet wurde, in nationales Recht umgesetzt. Das Protokoll verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten, die Bestechung und Bestechlichkeit von Beamten der einzelnen Staaten sowie jenen der Gemeinschaft als Verletzung der Dienstpflicht zu kriminalisieren, wenn deren Handlungen die finanziellen Interessen der Gemeinschaft schädigen.

Zusätzlich zu diesen beiden Gesetzen befassen sich die Artikel 310 und 310-1 des Strafgesetzbuches (*Code pénal*, StGB) mit Korruption. Dadurch soll das Bewusstsein geschaffen werden, dass Korruption im privatrechtlichen Geschäftsverkehr nicht nur die Interessen der Wirtschaft tangiert, sondern ein gesellschaftlich zu missbilligendes Unrecht darstellt.

Die luxemburgische Rechtsordnung basiert sowohl auf dem Legalitäts- als auch auf dem Opportunitätsprinzip. Gemäß Artikel 23 der Kriminalprozessordnung (*Code d'instruction criminelle*)

287 www.mj.public.lu/chiffres_cles/index.html; 07.08.2006.

288 Auskunft erteilt am 09.01.2007 von: Frau Andrea Priebe, Assistentin bei Transparency International Deutschland e.V. Alte Schönhauser Str. 44, 10119 Berlin, Tel.: 030 - 54 98 980 und von Frau Kate Sturgess, Programme Coordinator für Europe/Central Asia bei Transparency International, Alt Moabit 96, 10559 Berlin, Tel.: 030 - 34 38 20-22.

289 OECD: Luxembourg: Phase2. Report on the Application Of The Convention On Combating Bribery Of Foreign Public Officials In International Business Transactions And The 1997 Recommendation On Combating Bribery in International Business Transactions, 2004: S. 6; unter: <http://www.oecd.org/dataoecd/22/27/37308306.pdf>; 28.08.2006.

muss zunächst jede Behörde bei Tatverdacht den zuständigen leitenden Staatsanwalt in Kenntnis setzen. Im Folgenden liegt es schließlich in dessen alleinigem Ermessen, abschließend tätig zu werden oder dies zu unterlassen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass gemäß Artikel 70 des abgeänderten Gesetzes vom 7. März 1980 über das Gerichtswesen der Generalstaatsanwalt des Großherzogtums eine Weisungsbefugnis über die leitenden Staatsanwälte besitzt und dieser selbst wiederum einer Weisungsbefugnis des Justizministers unterliegt. Die Rechtsexperten legen diese Weisungsbefugnis so aus, dass der Minister zwar positiv anordnen kann, eine Strafverfolgung einzuleiten, jedoch nicht eine bereits eingeleitete verhindern kann.

In Luxemburg gibt es kein allgemeines Informationsfreiheitsgesetz.

III. Kontrolle und Ahndung

In Luxemburg gibt es verschiedene Verwaltungseinrichtungen, welche sich mit der Korruptionsvorbeugung und -bekämpfung im öffentlichen Sektor befassen. Zu nennen ist zuvorderst als interne Verwaltungseinrichtung die Direktion der Finanzkontrolle (*Direction du Contrôle financier*), ein Kontrollorgan, welches der Zuständigkeit des Budgetministers unterstellt ist. Seine Aufgabe sind ex-ante Kontrollen von öffentlichen Ausgaben und von nicht-fiskalischen Einnahmen (siehe auch IV.1.b) aa)). Neben dieser kennt lediglich die Polizei eine interne Verwaltungseinrichtung mit dem Ziel der Kontrolle, die Generalinspektion der Polizei (*Inspection générale de la police*). Sie ist ein unabhängiges Kontrollorgan und untersteht der direkten Zuständigkeit des Innenministers; die Generalinspektion überwacht die Arbeit der Polizei (siehe auch IV.1.c)).

Als externe Kontrollinstanz kann der Rechnungshof (*Cour des Comptes*) aufgeführt werden. Er übernimmt durch die ex-post Kontrollen von öffentlichen Ausgaben und der Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung eine wichtige Kontrollfunktion (siehe auch IV.1.b) bb)).

Seit Mai 2004 gibt es in Luxemburg zudem einen Ombudsmann (*Médiateur*); dieser wird direkt vom Parlament nominiert und ist diesem zugleich unterstellt.²⁹⁰ Zwar handelt es sich von der Aufgabe eines Ombudsmannes her zunächst um eine Kontrollinstanz gegenüber der Exekutive, jedoch kann sich in Luxemburg jede Privatperson – gleich welcher Nationalität – oder jede privatrechtliche Einrichtung an den Médiateur wenden. Er befasst sich nicht explizit und ausschließlich mit der Korruptionsbekämpfung, sondern kontrolliert die mündlich oder schriftlich vorgetragene Probleme, welche zwischen einer Privatperson oder privatrechtlichen Einrichtung und einer öffentlich-rechtlichen Dienststelle aufgetreten sind. Zuvor muss die jeweilige Person oder Einrichtung selbst die betreffende Behörde zur Klärung oder Änderung ihrer Position aufgefordert haben. Wenn der Ombudsmann ein Anliegen (Beschwerde) für zulässig hält, greift er

290 Die gesetzliche Grundlage für die Einsetzung eines Ombudsmannes liefert Art. 8 der Verfassung vom 22. August 2003; Informationen zum Ombudsmann finden sich auch unter: www.ombudsman.lu; 29.08.2006.

ein, um vermittelnd und empfehend eine einvernehmliche Lösung des Konflikts zu finden; für seine Arbeit hat er Zugang zu den Unterlagen in nahezu allen Dienststellen und Verwaltungen des Landes. Der Ombudsmann fasst seine Arbeit in einem Bericht an das Parlament zusammen, welcher zugleich im Internet der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird.

IV. Akteure

1. Öffentliche Verwaltung

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Das Großherzogtum ist politisch-administrativ in die Zentral- und Gemeindeverwaltung aufgliedert. Das Land ist in drei Distrikte (Grevenmacher, Luxemburg, Diekirch) mit insgesamt zwölf Kantonen und 118 Gemeinden gegliedert; die Gemeinden sind Selbstverwaltungskörperschaften, die allerdings der Rechtsaufsicht der vom Großherzog ernannten Distriktskommissare unterliegen.

Beamte²⁹¹ werden in Luxemburg auf Lebenszeit ernannt und sind unkündbar, zugleich haben sie ein Streikrecht; die Beamtenrechte sind im Gesetz vom 16. April 1979 festgeschrieben. Neben diesen gelten für Beamte besondere Pflichten. So sind sie zur Zurückhaltung (*devoir de réserve*) verpflichtet, unterliegen der Neutralitäts- (*devoir de neutralité*) und der Unabhängigkeitspflicht (*devoir d'indépendance*).

Im Vergleich zu den Beschäftigten in der Privatwirtschaft sind jene des öffentlichen Dienstes durch die Versicherung in einer eigenen Krankenversicherung in besonderer Weise sozial abgesichert; gleiches gilt für ihre Rentenversorgung. Daneben erhalten die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes einen Familienzuschlag auf ihr Gehalt.

Bezugnehmend auf die Verdienstmöglichkeiten für die Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung muss zwischen den einzelnen Laufbahnen unterschieden werden. Für Angehörige der unteren und mittleren Laufbahnen (beispielsweise für Handwerker, Büroangestellte und/oder Techniker) bietet der öffentliche Dienst in der Regel bessere Verdienstmöglichkeiten als die Privatwirtschaft. Für die höheren Laufbahnen – solche Positionen, welche einen Hochschulabschluss erfordern – kann dies nicht zweifelsfrei konstatiert werden. Gerade (hoch) spezialisierte und qualifizierte Arbeitnehmer im öffentlichen Sektor (beispielsweise Finanzexperten, Wissenschaftler und/oder Ingenieure) haben meist innerhalb der Privatwirtschaft deutlich bessere Verdienstmöglichkeiten (beispielsweise in der Finanzbranche oder in der Spitzentechnologie). Jedoch besteht für jene Mitglieder der öffentlichen Verwaltung die Möglichkeit, etwaige Gehaltsunterschiede durch das Einkommen von zusätzlich wahrgenommenen Tätigkeiten in Verwaltungsräten öffent-

291 In Luxemburg sind nach Schätzungen der OECD 20.000 Mitarbeiter im öffentlichen Sektor beschäftigt.

licher Einrichtungen auszugleichen. Generell sind jedoch die Beschäftigten der Verwaltung nicht auf ein zusätzliches Einkommen angewiesen, um ihren Lebensunterhalt bestreiten zu können.

Um den Staatsapparat zu entlasten und mehr Flexibilität zu erlangen, wird in Luxemburg oft auf das Instrument der *établissements publics* zurückgegriffen; diese sind öffentliche Anstalten und/oder Körperschaften des öffentlichen Rechts. Über sie nimmt der Staat bestimmte Aufgaben, beispielsweise in den Bereichen Kultur und Forschung, wahr. Des Weiteren wurden im Zuge der Liberalisierung der Energiemärkte und des Telekommunikationssektors öffentliche Aufgaben aus der Verwaltungsstruktur ausgegliedert und auf private Träger übertragen.

b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung

In Luxemburg gibt es vier Kontrollebenen der öffentlichen Mittelbewirtschaftung. Zu nennen ist aa) die *Direktion der Finanzkontrolle*, bb) der *Rechnungshof*, cc) die *parlamentarische* und dd) die *privatwirtschaftliche Ebene*.

aa) Die *Direktion der Finanzkontrolle*.²⁹² In den einzelnen Ministerien sind Finanzkontrolleure tätig. Sie unterstehen jedoch nicht dem jeweiligen Ressortminister, sondern dem Budgetminister; ihm untersteht die Direktion der Finanzkontrolle. Finanzkontrolleure sind in ihrer Amtsausübung unabhängig; das Gesetz sieht vor, dass sie keine Anweisungen zu einzelnen Zahlungsanordnungen oder –verpflichtungen erhalten. Jede öffentliche Ausgabe muss zuvor bei dem jeweils zuständigen Finanzkontrolleur eingereicht und von diesem angeordnet werden. Falls er Zweifel an der Rechtmäßigkeit einer Ausgabe äußert, kann der jeweils zuständige Minister dennoch entscheiden, sich über den Beschluss des Kontrolleurs hinwegzusetzen – diese Entscheidung ist vom Minister gegebenenfalls öffentlich zu begründen.

bb) Der *Rechnungshof (Cour des Comptes)*. Durch die Modifikation des Artikels 105 der Verfassung vom 8. Juni 1999 wurde die Rechnungskammer (*Chambre des comptes*) zum Rechnungshof umbenannt. Der Rechnungshof ist mit der Kontrolle der Finanzverwaltung der staatlichen Organe, Verwaltungsbehörden und Dienststellen betraut (Art. 105 I). Ihm kommt die ex-post Kontrolle von öffentlichen Ausgaben zu; er schließt die Rechnungen der verschiedenen Verwaltungen des Staates ab, und hat zu diesem Zweck jede Auskunft und jeden erforderlichen Rechnungsbeleg einzuziehen. Er prüft sowohl die Rechtmäßigkeit einer Ausgabe als auch die Ordnungsmäßigkeit der Einnahmen und Ausgaben. Des Weiteren prüft der Rechnungshof die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung. Jährlich erstellt er einen Bericht zur Haushalts- und Vermögensrechnung; dieser Bericht wird abschließend dem Parlament vorgelegt und stellt die Grundlage für die Entlastung der Regierung durch das Parlament dar. Daneben kann der Rechnungshof auf Anfrage des Parlaments oder auf Eigeninitiative sogenannte Sonderberichte zu spezifischen

292 Gemäß des modifizierten Budgetgesetzes vom 8. Juni 1999.

Bereichen der Haushalts- und Wirtschaftsführung erstellen. Auf Anfrage des Parlaments kann der Rechnungshof auch das jährliche Budgetgesetz sowie andere Gesetzesvorlagen, die eine bedeutende Auswirkung auf den Staatshaushalt haben, prüfen. Die Berichte des Rechnungshofes sind öffentlich zugänglich. Ausnahmen bestehen hinsichtlich des Schutzes von Geheimnissen, die der externen Sicherheit des Staates dienen. Informationen, welche als geheim gelten, werden im Gesetz vom 30. Juli 1960 näher definiert. In diesem Fall werden die Informationen lediglich an den Parlamentspräsidenten, den Staatsminister (Regierungschef) und den Budgetminister weitergeleitet. Die Mitglieder des Rechnungshofes werden auf Vorschlag der Kammer der Abgeordneten vom Großherzog ernannt.

cc) *Die parlamentarische Ebene.* Im Parlament vollzieht sich die eigentliche Arbeit in den Kommissionen, den Ausschüssen. Unterschieden wird zwischen den – von der Geschäftsordnung vorgeschriebenen – ständigen und den ad hoc-Kommissionen. Zu den vorgeschriebenen Kommissionen zählen die Rechnungs-, Petitions- und Geschäftsordnungskommission, die auf die jeweiligen Ressorts hin ausgerichtet sind. Wesentlich für die Kontrolle der öffentlichen Mittelbewirtschaftung auf der parlamentarischen Ebene sind die Untersuchungskommissionen; hierbei handelt es sich um den Rechnungsprüfungs- und den Finanzausschuss. Die Berichte der jeweiligen Kommissionen sind öffentlich, jedoch kann durch einfache Mehrheit beschlossen werden, die Diskussionen und Beschlüsse geheim zu halten.

dd) *Die privatrechtliche Ebene:* Die Buchführungen der zuvor genannten Kontrollinstanzen (respektive der *établissements publics*, des Rechnungshofes aber auch des Parlaments) müssen jährlich von privaten Rechnungsprüfern, welche für eine begrenzte Mandatszeit verpflichtet werden, kontrolliert und abschließend genehmigt werden.

Obwohl die Korruptionsbekämpfung nicht eine ausdrückliche Kompetenz dieser verschiedenen Gremien ist, kann man doch davon ausgehen, dass sie im Rahmen ihrer Kontrollfunktionen einen wesentlichen Beitrag zur Korruptionsaufdeckung und -bekämpfung leisten.

Ende der 1990er Jahre wurde der Präsident der damaligen Rechnungskammer suspendiert, weil er seine Position missbraucht hatte, um private Vorteile zu erlangen; so nahm er beispielsweise persönliche Kredite bei Bankinstituten auf.

Ebenfalls in den 1990er Jahren stellte sich heraus, dass in verschiedenen Ministerien nicht aufgebrauchte Kredite auf andere Konten übertragen wurden, um später für neue Projekte eingesetzt zu werden. Hierbei handelte es sich keineswegs um Fälle von persönlicher Bereicherung oder Finanzierung nicht genehmigter Projekte, sondern um das *Umgehen* eines unflexiblen Mechanismus, der es nicht erlaubte, zweckgebundene Mittel zu transferieren (Art. 105). Diese Vorfälle haben zur Reform des öffentlichen Rechnungswesens und zur Etablierung des Rechnungshofes im Jahr 1999 geführt.

c) **Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung**

Die Arbeitsstäbe in der luxemburgischen Ministerialbürokratie sind ausgesprochen klein, eine Politisierung ist gering.²⁹³ Parteien üben kaum Einfluss auf die Stellenbesetzung im öffentlichen Dienst aus; diese erfolgt in der Regel nach vorgegebenen allgemeingültigen Qualifikationskriterien und beinhaltet eine Aufnahmeprüfung. Im Falle einer Ernennung sind Qualifikations- bzw. berufliche Erfahrungskriterien zu berücksichtigen. Zu erwähnen ist auch, dass seit 2005 Ernennungen zu höheren Positionen in der öffentlichen Verwaltung (beispielsweise Generaldirektor oder Oberregierungsrat) nur noch für einen einmalig erneuerbaren Zeitraum von sieben Jahren erfolgen und nicht wie bei den übrigen Beamtenpositionen auf Lebenszeit.

Ein Regierungswechsel wirkt sich demnach auch weniger auf die Stellenbesetzung im öffentlichen Dienst aus, sondern betrifft in erster Linie die politische Ebene der Minister und der Staatssekretäre.

Beschäftigte der öffentlichen Verwaltung dürfen ohne die Genehmigung des zuständigen Ministers keine zusätzliche bezahlte Tätigkeit ausüben. Dennoch ist es in Luxemburg – wie bereits erwähnt (IV.1.a)) – üblich, dass Beamte der höheren Laufbahn als Mitglieder von Aufsichtsräten in Gesellschaften, an denen der Staat beteiligt ist, tätig sind (zu nennen ist der Satellitenbetreiber SES, der Stahlkonzern Arcelor oder die Eisenbahngesellschaft CFL).

Eine unzulässige Einflussnahme auf politische Amtsträger der öffentlichen Verwaltung ist strafbewehrt und im StGB geregelt. So sind die Unterschlagung (Art. 240 StGB), die Zerstörung von Akten und Urkunden (Art. 241 und 242), die Veruntreuung (Art. 243 und 244), die Vorteilsbeschaffung (Art. 245) sowie Korruption und unerlaubte Einflussnahme (Art. 246 bis 249) und Einschüchterungsversuche (Art. 251) strafrechtlich erfasst. Die jeweiligen Sanktionen umfassen Freiheitsstrafen und/oder Geldstrafen. Insofern es sich bei den straffällig gewordenen politischen Amtsträgern um Beamte handelt, ist zudem der Verlust der Beamtenrechte sowie das Verbot zukünftig Funktionen im öffentlichen Dienst auszuüben, möglich.

Um eine Befangenheit oder gar Bestechlichkeit von Beschäftigten im öffentlichen Dienst zu vermeiden, sieht das abgeänderte Gesetz vom 16. April 1979 zum Statut der Staatsbeamten (GSS) vor, dass ihnen generell die Annahme oder das Ersuchen von materiellen Vorteilen untersagt ist (Art. 10 Satz 3 GSS). Des Weiteren dürfen sie keine geheimen Informationen weiterleiten (Art. 11 GSS). Wenn Beamte im Zusammenhang mit von ihnen zu treffenden Entscheidungen in einem Interessenkonflikt stehen, die Entscheidung also ein persönliches Interesse tangiert, müssen sie dies gemäß Art. 15 GSS anzeigen; sie unterliegen hier einer Informationspflicht. Ex-

293 *Michael Schroen*, Das politische System Luxemburgs, in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), Die politischen Systeme Westeuropas, Opladen 2003, S. 421.

plizierte Regelungen für Beschäftigte der öffentlichen Verwaltung, welche einer Abwehr von Korruption dienen, gibt es in Luxemburg nicht.

Die Kontrolle von laufenden und abgeschlossenen Verwaltungsvorgängen erfolgt primär durch die bereits beschriebene Direktion der Finanzkontrolle. Neben dieser kann die Generalinspektion der Finanzen auf Anfrage des Budgetministers zu jeder Zeit sowohl ex ante als auch ex post die Rechtmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit und die Wirtschaftlichkeit einzelner Ausgaben zusätzlich überprüfen. Die Kontrollen der Generalinspektion führen jedoch lediglich zu einer nicht bindenden Mitteilung, während die Ergebnisse der Finanzkontrolleure im Prinzip die Zahlung einer Ausgabe verhindern können.

Neben der erwähnten Direktion der Finanzkontrolle, welche für die Überwachung der Mittelbewirtschaftung in den einzelnen Ministerien zuständig ist, kennt nur die Polizei eine interne Einrichtung, welche der Prävention und Bekämpfung von Korruption dienen soll – die Generalinspektion der Polizei. Diese ist ein unabhängiges Kontrollorgan, welches dem Innenminister untersteht und ausschließlich für die Überwachung der Polizei zuständig ist.

Im Allgemeinen gibt es in Luxemburg keine internen Einrichtungen, welche denjenigen, der Korruption anzeigt, schützen.

2. Abgeordnete des nationalen Parlaments²⁹⁴

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Luxemburg ist ein Einkammersystem. 1988/89 wurde mit der Verfassungsreform die Abgeordnetenzahl der Abgeordnetenkammer (*Chambre des Députés*) auf 60 begrenzt. Die Abgeordneten werden in direkter, geheimer, gleicher und allgemeiner Wahl gewählt; sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und dem Gemeinwohl verpflichtet (Art. 50 bis 75 der Verfassung). Die Abgeordneten werden für eine Amtszeit von fünf Jahren nach dem Verhältniswahlsystem gewählt. Den Bürgern kommt eine unterschiedliche Stimmenzahl zu, welche sich an der Anzahl der Mandate eines Wahlbezirks orientiert.²⁹⁵ Bei der Stimmabgabe steht es den wahlberechtigten Bürgern frei, ihre Stimmen auf die Kandidaten mehrerer Listen zu verteilen, sie gleichmäßig auf alle Kandidaten einer Liste zu übertragen oder alle Stimmen einem Kandidaten zu geben. In Luxemburg hat sich hierbei eine Tendenz zum Panaschieren verstärkt und ein Abrücken von der Parteibindung ist erkennbar geworden. Das Wahlsystem begünstigt die individuelle Zusammenstellung von Kandidatenlisten durch die Wähler, jedoch nicht die Bildung von starken Parteien.

²⁹⁴ Informationen zum Parlament finden sich unter: www.chd.lu/default.jsp; 29.08.2006.

²⁹⁵ In Luxemburg gibt es vier Wahlbezirke (Nord, Süd, West und Zentrum).

Bei Amtsantritt müssen die Abgeordneten einen Eid auf die Verfassung ablegen, was ihre Verpflichtung der Demokratie gegenüber verdeutlicht. Neben der Verfassung regelt die Geschäftsordnung des Parlaments den Status der Abgeordneten näher. Diese hat Gesetzesrang.

Das Wahlgesetz vom 18. Februar 2003 (Art. 135 bis 139) regelt die Aufstellung von Kandidaten zur Wahl. Die Aufstellung von Parteibewerbern erfolgt durch die Wahl auf den Mitgliederversammlungen der jeweiligen Parteien; dabei ist es den Parteien nicht gestattet, bei der Aufstellung der Listen die Verteilung von Mandaten vorzunehmen.²⁹⁶ Listen können aber auch von einem oder mehreren unabhängigen Kandidaten, welche sich zu einer Liste zusammenschließen, aufgestellt werden. Ein unabhängiger Kandidat benötigt für die Aufstellung zur Wahl die Unterstützung entweder von 100 Wählern, von einem Abgeordneten oder von drei Gemeinderatsmitgliedern.

Jeder Abgeordnete hat einen Anspruch auf einen mit Computer und Internetanschluss ausgestatteten Büroraum und ein Anrecht auf eine Sekretariatsentschädigung. Erst seit 1990 ist gesetzlich geregelt, dass jedem Abgeordneten ein Referent auf Teilzeitbasis zusteht, die meisten Fraktionen sind jedoch dazu übergegangen, diese Mittel einem Pool zur Verfügung zu stellen, aus welchem das Fraktionssekretariat personell aufgestockt wird. Neben dem Fraktionssekretariat konsultieren die Abgeordneten für ihre Arbeit auch gezielt außerparlamentarische Gremien und Fachleute. Für ihre parlamentarische Tätigkeit erhalten die Abgeordneten gemäß Art. 126 des Wahlgesetzes ein Grundgehalt in Höhe von ca. € 5.400 monatlich aus dem Staatshaushalt. Hinzu kommen Präsenzgelder für Ausschuss- und Plenarsitzungen. Neben ihrem Gehalt werden den Abgeordneten zusätzliche Vergünstigungen gewährt. So beziehen diese nach Art. 126-5 des Wahlgesetzes Fahrtkostenzulagen für parlamentarische Pflichten im Inland sowie Fahr- und Übernachtungsgelder für Dienstreisen im Ausland. Die Dienstreisen müssen zuvor vom geschäftsführenden Organ des Parlaments (dem *Bureau de la Chambre des Députés*) genehmigt worden sein. Diesem gehören neben dem Präsidenten und den Vizepräsidenten maximal sieben weitere Parlamentarier an. Daneben werden den Fraktionen gemäß Art. 126-9 des Wahlgesetzes Räumlichkeiten und Einrichtungen zur Verfügung gestellt. Neben den Sachmitteln werden entsprechend der Fraktionsstärke Kredite vergeben.

Wenn die Abgeordneten nicht bereits oder anderweitig pflichtversichert sind, werden sie für die Dauer ihres Mandats bei der Kranken- und Rentenkasse des öffentlichen Dienstes versichert (Art. 126.1-1 und 4) und beziehen zusätzlich die auch für den öffentlichen Dienst geltende Familienzulage (Art. 126-3). Nach ihrem Ausscheiden aus dem Parlament erhalten sie während der

296 Die Anordnung der Kandidaten erfolgt in der Regel alphabetisch, lediglich herausragende Kandidaten werden an die vorderste Stelle gesetzt – was jedoch keine Garantie auf ein Mandat einschließt. Gewählt wird derjenige, welcher die meisten Stimmen auf sich vereinen kann. So ist es durchaus üblich, dass Parteien bekannte Persönlichkeiten der luxemburgischen Gesellschaft als Kandidaten aufstellen; zugleich wechseln bekannte Politiker die Parteien, wenn sie sich durch diesen Schritt mehr Chancen auf eine Wahl.

ersten drei Monate ein Übergangsgeld, zudem sind sie im entsprechenden Zeitraum weiterhin kranken- und rentenversichert (Art. 126.-10.).

Die Abgeordneten genießen gemäß Art. 68 und 69 der Verfassung und Art. 159 der Geschäftsordnung des Parlaments Immunität. Eine erst kürzlich vorgenommene Verfassungsänderung erlaubt jedoch die strafrechtliche Anklage eines Abgeordneten und die Prozessführung bis zur Verurteilung ohne Aufheben der Immunität.

Luxemburgs Verfassung kennt das Inkompatibilitätsprinzip. Gemäß Art. 54 sind Amt und Mandat unvereinbar, ein Ausdruck horizontaler Gewaltenteilung. Daneben ist es Abgeordneten untersagt, Mitglied des Staatsrats, des Magistrats, des Rechnungshofs oder Distriktkommissar, Kassenbeamter sowie Berufssoldat im Dienst zu sein. Abgesehen von diesen Positionen ist es hingegen üblich, dass Abgeordnete neben ihrem parlamentarischen Mandat weitere Tätigkeiten ausüben. Der Hintergrund hierfür liegt darin, dass die luxemburgischen Abgeordneten in der Regel keine Berufspolitiker sind. Meist handelt es sich bei den Nebentätigkeiten um Beratertätigkeiten, um Posten in Aufsichtsräten oder um die Ausübung meist früherer, freiberuflicher Tätigkeiten – wie z.B. Arzt oder Anwalt. Eine Regelung, welche die Tätigkeit von Abgeordneten nach Beendigung des Mandats begrenzt, eine sogenannte Karenzzeit, gibt es nicht.

b) Nebeneinkünfte von Abgeordneten des nationalen Parlaments

Die Parlamentskanzlei führt ein Register, in welchem die einzelnen Abgeordneten ihre beruflichen Aktivitäten sowie weitere bezahlte Funktionen oder Tätigkeiten und die ihnen zuteil werdenden finanziellen Unterstützungen, welche sie – bar, materiell oder durch Arbeitskraft zusätzlich zu den vom Parlament zur Verfügung gestellten Mitteln von Dritten – beziehen, angeben müssen. Die Identität der Dritten muss gleichfalls offen gelegt werden.

Personen, die in einem Näheverhältnis zu den Abgeordneten stehen, werden von der Offenlegungspflicht nicht erfasst. Auch gibt es keine Pflicht, das Vermögen und wirtschaftliche Beteiligungen anzuzeigen. Das Register ist in der Parlamentskanzlei öffentlich zugänglich und kann dort eingesehen werden; Auszüge des Registers werden jedoch nicht zusätzlich ausgehändigt.

c) Unzulässige Einflussnahme

Die Abgeordnetenbestechung ist in Luxemburg strafbewehrt, sie ist in den Artikeln 246 und 247 StGB erfasst. Als Sanktionsmaßnahmen im Rahmen der unzulässigen Einflussnahme sind Freiheits- und/oder Geldstrafe vorgesehen, diese gehen mit dem Verlust des politischen Mandats des jeweiligen Abgeordneten einher. Allerdings gibt es keine korruptionsrelevanten Regelungen, welche beispielsweise die Begrenzung von Geschenken oder ein Verbot von Reisen auf Kosten von Firmen vorsehen. Bislang sind in Luxemburg keine Abgeordneten aufgrund unzulässiger Beeinflussung aus der Partei oder der Fraktion ausgeschlossen worden.

3. Politische Amtsträger auf nationaler Ebene

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Mit der Rechtsstellung politischer Amtsträger befasst sich neben den Artikeln 76-83 und 116 der Verfassung Art. 81 GSS.

Die Höhe des Gehalts politischer Amtsträger richtet sich jeweils nach dem bekleideten Amt. Der Staatsminister (Regierungschef) bezieht ein monatliches Grundgehalt von ca. € 13.500.²⁹⁷ Ein Minister erhält jeden Monat ein Gehalt in Höhe von ca. € 11.500.²⁹⁸ Staatssekretäre werden schließlich mit einem monatlichen Grundgehalt von € 10.500 vergütet.²⁹⁹ Die Gehälter beinhalten jeweils Zulagen.³⁰⁰

Im Vergleich zu Angestellten der Privatwirtschaft sind politische Amtsträger in besonderer Weise sozial abgesichert: Mitglieder der Regierung sind für die Dauer ihres Mandats bei der Kranken- und Rentenkasse des öffentlichen Dienstes versichert. Beim Ausscheiden aus dem Amt erhalten jene, die nicht pensionsberechtigt sind, zwei Jahre lang ein Übergangsgeld.³⁰¹

b) Nebeneinkünfte von politischen Amtsträgern

Politischen Amtsträgern in Luxemburg ist es gemäß Art. 81 GSS untersagt, zusätzlich zu ihrem Amt eine Nebentätigkeit oder einen Beruf auszuüben oder sonstige Positionen zu bekleiden. Daraus ergibt sich, dass für politische Amtsträger nicht die Möglichkeit besteht, mehrere Einkommen aus unterschiedlichen Quellen zu beziehen. Offenlegungspflichten bestehen auch nicht für deren Vermögen oder das Vermögen von Personen mit Näheverhältnis zu den politischen Amtsträgern (beispielsweise deren Ehegatten).

Gesetzliche Regelungen, welche eine Tätigkeit von politischen Amtsträgern nach Beendigung des Mandats begrenzen, bestehen nicht.

c) Unzulässige Einflussnahme

Art. 246 und 247 des luxemburgischen StGB definieren die aktive Bestechung und passive Bestechlichkeit und die unerlaubte Einflussnahme im öffentlichen Bereich wie folgt: Gemäß Art. 246 ist der Tatbestand der Bestechlichkeit erfüllt, wenn eine Person, die ein öffentliches Amt ausübt, Angebote, Versprechungen, Spenden, Geschenke oder beliebige Vorteile, ohne ein

297 Seine Gehaltsklasse entspricht der Besoldungsgruppe S4.

298 Seine Gehaltsklasse entspricht der Besoldungsgruppe S3.

299 Sein Gehalt richtet sich nach der Besoldungsgruppe S2.

300 Die gesetzliche Grundlage der Bezüge richtet sich nach Titel IV – spezielle Funktionen – des abgeänderten Gesetzes vom 22. Juni 1963 zur Besoldung von Staatsbeamten.

301 Art. 29-5 des abgeänderten Gesetzes vom 22. Juni 1963 zur Besoldung der Staatsbeamten.

Anrecht darauf zu haben, direkt oder indirekt, für sich selbst oder für andere ersucht oder annimmt. Das luxemburgische StGB unterscheidet dabei zwei Möglichkeiten der Begehungsweise der korrupten Handlung durch den Amtsträger: zum einen durch Vornahme oder Unterlassung einer bestimmten Handlung, die in Zusammenhang mit dem Amt steht (Art. 246 Absatz 1 StGB); zum anderen durch unzulässige Einflussnahme auf die Entscheidung einer Dienststelle oder öffentlichen Verwaltung (Art. 246 Absatz 2 StGB).

Art. 247 StGB regelt die Bestechung von Amtsträgern, wobei ebenfalls zwischen den beiden Arten der Begehung unterschieden wird. Im Falle einer Bestechung sind Geld- oder Freiheitsstrafen zwischen fünf und zehn Jahren als Sanktionsmöglichkeiten vorgesehen.³⁰²

4. Politische Parteien

Parteien bewegen sich in Luxemburg in einem rechtsleeren Raum.³⁰³ Bis 1999 wurden Parteien weder in der Verfassung, noch in Gesetzen erwähnt. Erstmals fanden diese im Gesetz über die Rückerstattung der Wahlausgaben vom 7. Januar 1999 eine normative Beachtung.³⁰⁴ In der Verfassung werden die politischen Parteien weiterhin nicht erwähnt, hier wird lediglich auf die Kandidatenlisten (siehe IV.2.) verwiesen. Auch ohne eine explizite gesetzliche Verankerung nehmen Parteien in der Praxis dennoch unterschiedliche Funktionen wahr. Als solche gelten

- die Teilnahme an Wahlen,
- die Regierungsbildung und die Übernahme der Regierungstätigkeit, die Aggregation von Meinungen und Interessen,
- die Rekrutierung politischen Personals und
- die Stabilisierung von Institutionen.

Die rechtliche Ungebundenheit der Parteien ermöglicht diesen größtmögliche Freiheiten. So sind diese frei, ihre innere Struktur nach Belieben zu formen. Gesetzliche Rahmenbestimmungen hinsichtlich der Offenheit und innerparteilichen Willensbildung existieren nicht. Es ist den Parteien überlassen, sich als rechtsfähiger oder als nichtrechtsfähiger Verein zu organisieren, die meisten sind nichtrechtsfähige Vereine.

Die Einnahmen der Parteien in Luxemburg setzen sich zum einen aus Mitgliedsbeiträgen zusammen (ca. 20% des Gesamtaufkommens) und zum anderen aus den Mandatsträgerabgaben (ca. 80%). Parteien erhalten keine direkten staatlichen Finanzaufwendungen. Das Gesetz vom

302 Vgl. www.legilux.public.lu/leg/textescoordonnes/codes/index.html#code_penal; 01.10.2006.

303 *Ben Fayot*, Die Institution der politischen Partei in Luxemburg, in: Dimitris Th. Tsatsos u.a. (Hrsg.), Parteienrecht im europäischen Vergleich, Baden-Baden, 2. Aufl. 2008 (i.E.).

304 „Unter politischer Partei oder Gruppierung versteht man die Vereinigung physischer Personen [...], die im Respekt der grundlegenden Prinzipien der Demokratie zum Ausdruck des allgemeinen Wahlrechtes und des Volkswillens gemäß ihren Satzungen und ihrem Programm beitragen“ (Artikel 1 des entsprechenden Gesetzes; zitiert nach: *Ben Fayot*, Die Institution der politischen Partei in Luxemburg, in: Dimitris Th. Tsatsos u.a. (Hrsg.), Parteienrecht im europäischen Vergleich, Baden-Baden, 2. Aufl. 2008 (i.E.).

7. Januar 1999 und das Wahlgesetz vom 18. Februar 2003 (Art. 91-93) regeln erstmals eine offizielle Parteienfinanzierung in Form einer teilweisen Wahlkampfkostenerstattung. Parteien erhalten lediglich einen Teil der von ihnen bestrittenen Wahlkampfausgaben erstattet. Die Erstattung ist an konkrete Bedingungen geknüpft, so wird sie nur jenen Parteien gewährt, welche bei nationalen Parlamentswahlen in allen Wahlbezirken Listen aufgestellt haben. Zugleich muss die Partei, welche in den Genuss einer solchen Wahlkampfkostenerstattung kommen möchte, mindestens einen Sitz im nationalen Parlament errungen haben. Die Beträge werden anhand der Gesamtzahl der jeweiligen Fraktionsmandate wie der Einzelmandate berechnet. Eine Partei mit einem bis vier Mandaten bezieht nach der Wahl € 50.000, jene mit fünf bis sieben € 100.000, acht bis elf Mandate ergeben einen Rückerstattungsbetrag in Höhe von € 150.000 und solche mit mehr als 12 Mandaten erhalten € 200.000. Hinzu kommen € 10.000 für jeden gewählten Abgeordneten einer Partei.

Ziel der Wahlkampfkostenerstattung ist, die einzelnen Parteien von dem Einfluss privater Spenden und der Wirtschaft unabhängiger zu machen. Gleichwohl sind Spenden juristischer Personen zulässig; Privatspenden sind nicht steuerlich begünstigt. Eine Kontrolle der Wahlkampfkostenerstattung gibt es nicht. Da es neben dem erwähnten Wahlkampfkostenerstattungsgesetz keine weiteren gesetzlichen Bestimmungen bezüglich politischer Parteien gibt, unterliegen diese ohnehin nicht einer gesetzlich festgeschriebenen Offenlegungspflicht oder der Kontrolle ihrer Einnahmen und Ausgaben. Einzige Form der Publikation der Parteifinzen bietet der jeweils auf den Parteitagen öffentlich vorgetragene Finanzbericht.

V. Schlussbetrachtung

Als kleines Land hat Luxemburg den Vorteil der Transparenz; in der Tat erschwert die große Präsenz von Beamten und Mandatsträgern in der Gesellschaft die Ausübung unzulässiger Einflussnahme. Die Nähe, die in einem kleinen Land entsteht, birgt jedoch auch die Gefahr einer gewissen „Kumpanei“. Umso wichtiger erscheint es, neben der gesetzlichen Regelung von Korruption im strafrechtlichen Bereich auch interne Richtlinien auszuarbeiten, um jeglichen Korruptionstendenzen vorzubeugen – Überlegungen in diese Richtung finden zur Zeit statt.

Erwähnenswert ist zum Beispiel die versuchte Bestechung eines Beamten im Bauministerium Ende der 1960er Jahre. Damals wurde dem zuständigen Minister vom Parlament das Misstrauen ausgesprochen, weil er keine gerichtliche Klage gegen den bestechenden Unternehmer eingereicht hatte, obschon der Beamte den Minister unterrichtet hatte und das Unternehmen von der öffentlichen Vergabe ausgeschlossen wurde. Dies führte damals zu einer Regierungskrise.

Es gab durchaus Vorfälle, welche den Anstoß gaben, gesetzlich einzugreifen und damit weiteren Missbrauchsversuchen vorzugreifen. Zu nennen ist hier die Reform des öffentlichen Rechnungswesens und des Rechnungshofes von 1999.

Länderbericht Malta³⁰⁵

305 Wir danken Prof. Henry Frendo, Ordinarius der Geschichte, Universität Malta, für die Unterstützung bei der Erstellung des Länderberichtes Malta. Der Länderbericht wurde von Alessandra Di Martino verfasst. Auf Empfehlung von Prof. Henry Frendo dienten als weitere Quellen: Die GRECO Evaluierungsberichte 2002 und 2005 (GRECO, Directorate General I – Legal Affairs. Department of Crime Problems, Greco Eval I Rep (2002), 8E, verabschiedet durch GRECO bei der 12. Plenarsitzung, 9-13 Dezember 2002; Greco Eval II Rep (2004), 14E, verabschiedet von GRECO bei der 24. Plenarsitzung, 27. Juni- 1. Juli 2005).

Gliederung

Länderbericht Malta.....	251
I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor.....	253
II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben.....	253
III. Kontrolle und Ahndung	255
IV. Akteure.....	257
1. Öffentliche Verwaltung.....	257
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	257
b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung.....	257
c) Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung.....	258
2.-3. Abgeordnete des nationalen Parlaments – Politische Amtsträger	260
4. Politische Parteien.....	261

I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor

Im Bezug auf öffentliche Quellen über Korruption sind erfasste Daten des ständigen Ausschusses gegen Korruption (*Permanent Commission Against Corruption, PCAC*, siehe III.) der breiten Öffentlichkeit nicht zugänglich. Somit bleiben Daten des staatlichen Rechnungshofes (*National Audit Office, NOA*), juristische Gerichtsakten und parlamentarische Gesetze die üblichen verfügbaren Quellen. Im Bezug auf nicht öffentliche Daten scheint sich keine private Gesellschaft mit dem Kampf gegen Korruption zu befassen. Ebenso ist Malta nicht im *Transparency International (TI)* Index aufgeführt.

II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben

Die maltesische Gesetzgebung stellt die rechtswidrige Forderung von Gebühren durch Amtsträger, Mitglieder der Regierung oder durch jede von der Regierung angestellte Person, Erpressungen durch Drohungen, Amtsmissbrauch sowie aktive und passive Bestechung eines Amtsträgers unter Strafe. Ebenso stellt sie das Geltendmachen privater Interessen bei Gerichtsentscheidungen und dem Erteilen von Befehlen, sowie Unterschlagungen und böswillige Verstöße gegen Dienstpflichten unter Strafe. Buchführungsvergehen können unter die Definition Fälschung oder die Herstellung falschen Beweismaterials fallen. Diese Verstöße werden mit bis zu maximal drei Jahren Gefängnis und Verbot³⁰⁶ geahndet. Das Gesetz Nr. III 2002, das das europäische Strafrechtsabkommen bei Korruption umsetzt und das Strafgesetzbuch ändert, erweitert die Anwendung der Bestimmungen für die rechtswidrige Forderung von Gebühren und Bestechung in der Privatwirtschaft sowie die Bestimmungen, die Vergehen mit Beteiligung von Amtsträgern oder Beamten ausländischer Staaten behandeln; sowie jedes Handlungsbevollmächtigten oder Beamten, jedes anders vertraglich gebundenen Angestellten, jegliches Mitglied eines Parlamentsverbandes, internationaler oder überstaatlicher Organisationen oder Körperschaften, denen Malta angehört, oder jeglicher juristischer Amtsinhaber, oder jeder Amtsperson eines internationalen Gerichtes, dessen Gerichtsbarkeit von Malta anerkannt ist, jedes Mitgliedes, jedes Amtsträgers oder Beamten eines Gemeinderates.

Das Gesetz führte ebenso die beiden neuen Straftaten: „Geschäfte durch Einflussmissbrauch“ und „Verstöße gegen die ordnungsgemäße Buchführung“ im Strafgesetzbuch ein sowie eigene Straftatbestände der Verschwörung und organisierten Erpressung.

306 Siehe auch Bestimmungen bezüglich der Wahl von Gemeinderäten, gemäß denen jede Person, die in Verbindung mit einer Wahl des Gemeinderates die Straftat des sich fälschlichen Ausgebens begeht, unangemessenen Einfluss oder Bestechung ausübt oder Beihilfe zum Vergehen des sich fälschlichen Ausgebens leistet, diese berät oder begünstigt und jeder Kandidat, der wissentlich falsche Wahlkosten deklariert, der korrupten Machenschaft für schuldig befunden werden und mit einer Geldbuße oder Freiheitsstrafe haften soll.

Es gewährleistet ebenfalls allgemeine Haftung, wenn die Straftat von einem Direktor, Geschäftsführer, Minister oder leitenden Beamten einer Körperschaft begangen wurde oder durch eine Person, welche bevollmächtigt ist eine solche Körperschaft zu repräsentieren oder bevollmächtigt ist Entscheidungen für diese zu treffen oder bemächtigt ist Kontrolle innerhalb der Körperschaft auszuüben und die Straftat gänzlich oder teilweise zu Gunsten dieser Körperschaft begangen wurde. Ferner erweiterte das Gesetz deutlich die Zuständigkeit der maltesischen Gerichtsbarkeit über den allgemeinen vorherigen Gerichtsstand hinausgehend.

Geldwäsche ist seit 1994 eine gesonderte Straftat. Alle Korruptionsdelikte gelten ebenso als Vortaten (kriminelle Handlungen, aus denen Erträge erwirtschaftet wurden) von Geldwäschedelikten.

Bestimmungen für Übergangsmaßnahmen (Untersuchungsbefehle, Beschlagnahmungsbefehle und Befehle zur Mittelbindung) geregelt durch das Gesetz zur Unterbindung von Geldwäsche sind auf schwere Straftaten einschließlich Korruption erweitert worden.

Strafrechtliche Verfolgungen werden von der Polizei ausgeführt, ungeachtet dessen, ob der Fall durch Schnellverfahren verhandelt werden wird, z.B. vor dem Amtsgericht oder vor dem Strafgericht.

Vor Ausführung jeglicher Strafverfahren kann die Polizei den Rat des Generalbundesanwaltes einholen, was nicht verpflichtend ist, jedoch in der Praxis immer erfolgt. In Malta gilt insofern das Opportunitätsprinzip, als die Polizei nicht verpflichtet ist, jedes Vergehen strafrechtlich zu verfolgen.

Entscheidet die Polizei, kein Strafverfahren einzuleiten und der Fall beinhaltet eine ernste Straftat, ist die Person, welche die Straftat der Polizei gemeldet oder sich beschwert hat, berechtigt, einen Antrag beim Amtsgericht zu stellen. Sollte das Gericht nach einer Anhörung erwägen, es handele sich um einen *prima facie* Fall, wird es den Polizeipräsidenten beauftragen, den Fall zu untersuchen. Der Generalbundesanwalt fungiert als Staatsanwalt im höchsten Gericht der Strafgerichtsbarkeit. Sein Büro kann vor oder nach der Einreichung der Anklageschrift *nolle prosequi* erlassen und damit das Verfahren beenden. In diesem Fall muss der Generalbundesanwalt seine Gründe dem Präsidenten von Malta darlegen, jedoch besteht keine Möglichkeit einer Berufung.

In Malta gibt es keine umfassende Gesetzgebung in Bezug auf Informationsfreiheit oder Zugang zu offiziellen Dokumenten. Dennoch bieten eine Reihe von legislativen Verordnungen, wie das Pressegesetz und das Datenschutzgesetz, die Möglichkeit des Zugangs in einer Reihe von Fällen. Informationen, die bei kommunalen und staatlichen Behörden archiviert sind, können entweder direkt durch die betreffenden Behörden oder durch Parlamentsmitglieder eingesehen werden. Der Zugang kann jedoch auf Grund von Vertraulichkeit oder Geheimhaltung verweigert werden. Artikel 47 des Pressegesetzes verpflichtet die Regierung, Verfahren einzuführen, welche es der

Presse ermöglichen, die Informationen einzuholen, die nötig sind, um ihrer Aufgabe nachzugehen; ausgenommen Informationen, die laufende Gerichtsverfahren beeinträchtigen könnten, von der Regierung im Vertrauen erhalten wurden, die sich auf übergeordnete schutzwürdige öffentliche oder private Interessen auswirken, die nationale oder öffentliche Sicherheit betreffen oder eine unverhältnismäßige Belastung der öffentlichen Verwaltung darstellen.

Da Malta allerdings eine kleine sogenannte „closed society“ („in sich geschlossene Gesellschaft“) eine winzige und stark bevölkerte Inselgruppe mit sehr starken Bindungen der Bewohner untereinander ist, ist die Wahrnehmung von Korruption eher gering. Auch führen nur sehr wenige Fälle angeblicher Korruption zu einer Verurteilung.

III. Kontrolle und Ahndung

Verschiedene Einrichtungen haben die Kompetenz, der Korruption im öffentlichen Sektor vorzubeugen und sie zu bekämpfen. Als eine Strafverfolgungsbehörde, die sich mit Korruption befasst, sollte die Abteilung für Wirtschaftskriminalität (*Economic Crime Unit*) genannt werden. Dies ist eine Einheit der maltesischen Polizei, die sich hauptsächlich mit der Untersuchung und dem Aufspüren von Korruptionsdelikten befasst, welche *ex officio* verfolgt werden müssen. Die Einheit wurde 1987 eingerichtet und untersucht Straftaten wie Betrug, Fälschung, Urheberrechtsverstöße, Schmuggel, Korruption und Computerkriminalität. Sie ist mit 28 Beamten besetzt.

1988 wurde der Ständige Ausschuss gegen Korruption (Permanent Commission Against Corruption, PCAC) durch das Gesetz über den Ständigen Ausschuss gegen Korruption gegründet. Die PCAC ist ein spezialisiertes Organ, das sich ausschließlich mit der Untersuchung von Korruptionsansuldigungen befasst. Sie besteht aus einem Vorsitzenden und zwei weiteren Mitgliedern, welche vom Präsidenten auf Empfehlung des Premierministers nach der Beratung mit dem Oppositionsführer ernannt werden. Sie können nur ihres Amtes enthoben werden, wenn sie unfähig sind ihre Tätigkeit auszuführen oder wegen ungebührlichen Benehmens. In der Ausführung ihrer Tätigkeit unterliegt die PCAC nicht der Leitung oder Kontrolle einer anderen Person oder Behörde. Die PCAC kann aus eigener Initiative eine Untersuchung eröffnen oder auf Grund einer unter Eid erhobenen Beschuldigung von jeglicher Person. Jedoch kann sie nicht anklagen, verurteilen oder freisprechen. Sie gelangt zu einem Beschluss und verabschiedet dementsprechend einen Bericht, gerichtet an den Justizminister. Sie verfasst ebenfalls einen Jahresbericht, der an den Präsidenten von Malta geschickt wird. Berichte können geheim gehalten werden. Ihre Aufgabe ist es, nur die „korrupten Praktiken“ im privaten Sektor zu untersuchen, die unter den Artikel 6 des Gesetzes fallen, so dass sie beispielsweise keine Kompetenz hat, einen Unterschlagungsfall zu untersuchen.

Die PCAC hat das Recht, jede Akte der Regierung oder der Verwaltung einzusehen. Sie arbeitet unter eigenen Fristen, welche länger sind, als die im Strafgesetzbuch vorgeschriebenen Verjährungsfristen. Daher können sogar PCAC-Untersuchungen durchgeführt werden, obwohl die Anklage verjährt ist. Die Mehrzahl der Kommissionsuntersuchungen stand im Zusammenhang mit Baugenehmigungen und Regierungsaufträgen.

Die PCAC soll außerdem die Aufdeckung von Korruptionspraktiken erleichtern und die Änderung von Arbeitsmethoden oder -abläufen empfehlen, die zu korrupten Praktiken führen können.

Von den nicht spezialisierten Gremien, die Korruption bekämpfen, sind erwähnenswert:

- Der Ombudsmann, eine 1995 eingerichtete, unabhängige Institution, welche sich mit Misswirtschaft beschäftigt und jährlich Berichte an das Abgeordnetenhaus einreicht;
- der Ausschuss des öffentlichen Dienstes, durch die Verfassung 1964 eingerichtet, beaufsichtigt Verfahren für die Ernennung und Beförderung von Amtsträgern und entscheidet über Berufungen bei Disziplinarmaßnahmen in „schweren oder ernsten Fällen“;
- der Ausschuss für öffentliche Konten des Abgeordnetenhauses, der die Kompetenz hat, alle vom obersten Rechnungsprüfer erstellten Berichte zu untersuchen und Anhörungen über deren Inhalte veranlassen kann, die üblicherweise öffentlich sind (sein Vorgesetzter wird durch den Oppositionsführer ernannt).

Zum Schluss sollte der staatliche Rechnungshof (National Audit Office, NAO) behandelt werden. Er wurde 1997 gegründet und besteht aus dem obersten Rechnungsprüfer, welcher der Leiter der Einrichtung ist, einem stellvertretenden obersten Rechnungsprüfer, zwei mitarbeitenden Finanzprüfern und weiteren Angestellten zur Prüfung und Unterstützung. Sie werden vom Präsidenten gemäß einem durch eine Zweidrittelmehrheit verabschiedeten Beschluss des Abgeordnetenhauses für eine Fünfjahresperiode (erneuerbar auf weitere fünf Jahre) ernannt. Die vorgeschriebene und wichtigste Zielsetzung der NAO ist es, unabhängige Informationen, Sicherheit und Beratung an das Abgeordnetenhaus darüber zu liefern, wie das Finanzministerium, Regierungsabteilungen und bestimmte nicht zentrale Regierungseinheiten (inklusive des Gemeinderates) abrechnen und Steuergelder einsetzen. Ein weiteres Ziel ist es, zu ermitteln, ob öffentliche Gelder wirtschaftlich, effizient und effektiv ausgegeben wurden. Zu diesem Zweck hat der oberste Rechnungsprüfer Zugang zu allen Daten, Büchern, Bilanzabrechnungen und anderen Dokumenten, die auf die Konten der zu prüfenden Einheiten Bezug nehmen.

Die Medien scheinen eine wichtige Rolle in der Diskussion um Korruptionsfälle zu spielen. Mehrere Zeitungen in maltesischer Sprache und einige englischsprachige Zeitungen werden publiziert. Des Weiteren besitzen die beiden Führungsparteien Zeitungsverlage, Fernseh- und Radiosender.

IV. Akteure

1. Öffentliche Verwaltung

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Malta ist unterteilt in zwei Regionen und 68 Gemeinden (lokale Selbstverwaltung wurde 1993 eingeführt). Es gibt einige öffentliche Unternehmen und auch andere halbstaatliche Organe. Während der letzten zwei Jahre wurden verschiedene Sektoren privatisiert.

Eine einzige Legaldefinition von „öffentlicher Verwaltung“ gibt es nicht. Jedoch gibt es eine Unterscheidung zwischen dem breiteren öffentlichen Sektor (wie für die Zielsetzung des Verhaltenskodex für Angestellte verwendet) und dem eigentlichen öffentlichen Dienst. In der Praxis sind die meisten Organisationen im öffentlichen Dienst unter direkter ministerieller Verantwortung und werden direkt durch den Jahreshaushalt der Regierung finanziert; die meisten Beschäftigten im öffentlichen Dienst werden durch die Kommission des öffentlichen Dienstes ernannt und mit einer üblichen Gehaltseinordnung und Dienstgradeinstufung klassifiziert; Einrichtungen des öffentlichen Dienstes haben keinen anderen rechtlichen Status als den der Regierung, es sei denn sie wurden als unabhängige Dienststelle eingerichtet.

b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung

Wie bereits erwähnt, wird die Aufgliederung von Geldmitteln durch spezifische Verwaltungsbehörden kontrolliert. Abgesehen von den oben aufgeführten Organisationen (*PCAC*, Ombudsmann, *PCE*, *NAO*), befassen sich die folgenden Behörden mit interner Kontrolle.

Wie die Bestimmungen des öffentlichen Dienstes (Vergabewesen) von 1996 vorgeben, muss die Beschaffung aller Ausrüstungs-/Einrichtungsgegenstände, Arbeiten und Dienste der Regierung, den Bestimmungen entsprechend durch eine Ausschreibung erfolgen; die Möglichkeit der internen Kontrolle unterliegt dem zuständigen Leiter des Vergabewesens (Director of Contracts) und den Allgemeinen und Besonderen Vergabeausschüssen (General and Special Contracts Committee).

Der Leiter des Vergabewesens ist für die Abteilung für Verträge und im Allgemeinen für die Verwaltung der Beschaffungsvorgänge verantwortlich. Seine Aufgaben sind:

- zu gewährleisten, dass Ausschreibungskonditionen und genaue Angaben keine Vor- oder Nachteile für einen bestimmten Anbieter darstellen;
- sicherzustellen, dass Ausschreibungen angemessen ausgehängt werden und dass ausreichend Zeit zur Verfügung steht, um Anträge einzureichen;
- sicherzustellen, dass Beschwerden von interessierten Personen bezüglich der Vergabe der Aufträge ordnungsgemäß nachgegangen wird.

Ein allgemeiner Vergabeausschuss (*General Contracts Committee*) unterstützt den Leiter des Vergabewesens bei der Ausführung seiner Pflichten den Bestimmungen entsprechend. Der allgemeine Vergabeausschuss soll sowohl eingereichte Angebote als auch Berichte und geäußerte Empfehlungen jeweiliger Abteilungen und öffentlicher Einrichtungen auswerten, jegliche Unregelmäßigkeiten, die eventuell während des Ausschreibungsprozesses angezeigt oder bemerkt wurden, melden, Streitfragen, welche bei öffentlichen Aufträgen entstehen, anhören und entscheiden und in aller Form Untersuchungen anstellen über Beschwerden betreffend öffentlicher Aufträge und Beschaffung sowie Empfehlungen geben. Die Mitglieder des allgemeinen Vergabeausschusses werden vom Ministerpräsidenten für nicht mehr als drei Jahre ernannt, eine Wiederernennung bleibt vorbehalten.

Von der Forderung für einen Ausschreibungsprozess kann, unter bestimmten festgelegten Voraussetzungen, Abstand genommen werden, abhängig vom jeweiligen Wert der Ausschreibung. Der Finanzminister kann schriftlich jede der Vorschriften in der Verordnung aussetzen. Des Weiteren kann er schriftlich jegliches Vergehen bezüglich eines Verstoßes der Bestimmung oder der darin aufgeführten Anweisungen für rechtsgültig erklären.

Mit Gemeinderäten befassen sich spezielle Vorschriften. Wann immer ein Rat eine Ausschreibung für jegliche Art von Arbeiten, Gütern oder Dienstleistungen, die im Zusammenhang mit ihm stehen, oder die Umschreibung von Ländereien ausgibt, muss diese Absicht im Amtsblatt bekannt gegeben werden. Ebenso muss der Rat Kopien aller eingegebenen Ausschreibungen und Begleitdokumente für jegliche interessierte Person zu vernünftigen Preisen erhältlich machen. Der oberste Rechnungsprüfer muss Personen ernennen, welche die Konten des Gemeinderates überprüfen. Diese Rechnungsprüfer der Kommunalverwaltung müssen Einsicht in alle Bücher, Daten und Bilanzabrechnungen und andere Dokumente, die sich auf die Konten des Gemeinderates beziehen, erhalten und können verlangen, jede Person, die für diese Bücher und Dokumente verantwortlich ist oder im Zusammenhang damit steht, während der Rechnungsprüfung vorzuladen. Sie müssen ihre Berichte an den obersten Rechnungsprüfer übermitteln. Der Präsident soll, auf Anraten des Ministerpräsidenten, einen Rat auf Grund des Berichtes des obersten Rechnungsprüfer über anhaltenden Verstoß gegen die finanzielle Verantwortlichkeit auflösen.

c) Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung

Für die Auswahl und Einstellung von Beamten des öffentlichen Dienstes gilt ein einheitliches Verfahren. Alle Bewerber müssen ein genormtes Bewerbungsformular ausfüllen und werden bewertet durch ein Auswahlgremium, dessen Mitglieder verpflichtet sind eine Erklärung zu unterzeichnen welche besagt, dass kein Interessenkonflikt, somit keine Verwandtschaft zu einem der Kandidaten besteht. Das Auswahlgremium ist verantwortlich für die Einschätzung der Eignung aller Kandidaten und für den Vorschlag eines vorläufigen Berichtes bezüglich deren Beurteilung für die weitere Erwägung durch die Abteilungsleiter und den Ausschuss des öffentlichen

Dienstes, welcher das Mandat hat sicherzustellen, dass Einstellungen, Beförderungen oder Ernennungen innerhalb des öffentlichen Dienstes gerecht und objektiv, frei von Patronat und Diskriminierung erfolgen und auf dem Leistungsprinzip basieren.

Innerhalb der örtlichen Zuständigkeit des Gemeinderates werden Gesetz und Ordnung außer durch die Polizei auch durch Gemeindegewächter durchgesetzt, unter anderem bezüglich Abfall-, Verkehrs- und Planungshoheitsvergehen (z.B. Bauwesen), welche durch zehn Kommunalgerichte bearbeitet werden. Die 70 Hilfsbeamten, obwohl lizenziert durch den Polizeichef und der Strafverfolgung von Bestechung unterworfen, werden jedoch durch private Firmen angestellt.

Trainingsprogramme für Beamte des öffentlichen Dienstes schließen sowohl ethische Inhalte als auch Polizeiethik entsprechend des Europäischen Kodex der Polizeiethik ein. Ethikkodizes wurden für mehrere Berufe (Mitglieder des Abgeordnetenhauses, Minister, Parlamentssekretäre, Justizmitglieder, Finanzprüfer und Angestellte des öffentlichen Dienstes) entworfen.

Der Verhaltenskodex für Angestellte des öffentlichen Dienstes (1994) weist besonders darauf hin, dass im Falle der Rechtsverletzung seiner Bestimmungen, abhängig von der Schwere und der Art des Verstoßes, Strafmaßnahmen (Verwarnungen, Suspendierung ohne Gehaltsfortzahlung, Entlassung) angewandt werden und disziplinar- und /oder strafrechtliche Verfolgung nach sich ziehen können. Amtsträger sollten – außer symbolischen Geschenken – keine Geschenke, Unterstützungen oder Versprechen für Geschenke im Zusammenhang mit ihrer Dienstpflicht annehmen. Diese Vorschrift gilt ebenso für Partner oder Familienangehörige des Amtsträgers.

Amtsträger sind verpflichtet, Fälle von Korruption ihrem nächsten Vorgesetzten zu melden, welcher dann verpflichtet ist, disziplinarische Maßnahmen gegen jedes unzulässige Verhalten zu treffen. Disziplinarverfahren werden normalerweise durch die Abteilungsleiter behandelt (siehe Disziplinarordnung von 1999), wohingegen der Ausschuss des öffentlichen Dienstes verpflichtet ist sicherzustellen, dass disziplinarische Maßnahmen gegen Beamte des öffentlichen Dienstes gerecht, unverzüglich und effektiv durchgeführt werden.

Er bleibt ebenso direkt verantwortlich für das Verfahren in Fällen, die zur Entlassung des Amtsträgers führen können.

Was Interessenkonflikte betrifft, so erfordern der *Public Service Management Code* und der Verhaltenskodex für Angestellte im öffentlichen Dienst, dass Amtsträger jegliche finanziellen oder andere Interessen oder Unternehmungen, welche direkt oder indirekt die Ausführung ihres Amtes beeinträchtigen könnten, vermeiden. Sie müssen ebenso ihrem Abteilungsleiter jeden möglichen oder gegenwärtigen Interessenkonflikt, innerhalb einer Woche nach Amtsantritt, schriftlich offen legen.

Amtsträgern steht es prinzipiell frei, jederzeit ihre Stelle zu kündigen, um eine Anstellung in der Privatwirtschaft anzutreten. Damit tritt ein mögliches Risiko auf, dass ein Versprechen für eine spätere, lukrative Anstellung eventuell benutzt wird, um im Dienst stehende Beamte zu beeinflussen und dass im Dienst stehende Beamte ihre Kontakte und internes Wissen ihrer vorherigen Arbeitsbereiche missbrauchen könnten. Personen, welche den öffentlichen Dienst verlassen, bleiben an die Schweigepflicht gebunden.

2.-3. Abgeordnete des nationalen Parlaments – Politische Amtsträger

Parlamentsmitglieder genießen eine (eingeschränkte) Form der Immunität. Artikel 2 der Satzung des Abgeordnetenhauses (Privilegien und Befugnisse) sieht vor, dass kein Zivilverfahren oder Strafprozess gegen ein Mitglied wegen „Äußerungen, die mündlich oder schriftlich in einem Bericht an das Abgeordnetenhaus oder einen seiner Ausschüsse – sei es ein Ausschuss des gesamten Hauses oder ein ausgewählter Ausschuss – gerichtet wurden oder wegen jeglicher Sachverhalte oder Dinge, die durch Petition, Gesetzentwurf, Resolution, Antrag oder auf andere Art und Weise eingebracht wurden“ eingeleitet wird. Mitglieder des Abgeordnetenhauses genießen jedoch keine Immunität bei Korruptionsvergehen. Ferner sieht das maltesische Recht keine besonderen Privilegien für Abgeordnete vor.

Besondere Verordnungen zur Verhaltensweise gelten für Parlamentsmitglieder und politische Amtsträger. Parlamentsmitgliedern, Parlamentssekretären und Ministern ist es untersagt, Geschenke, Gefallen oder Vergünstigungen zu akzeptieren, welche sie möglicherweise bei der ordnungsgemäßen Ausführung ihrer Pflichten beeinflussen könnten. Ebenso werden strenge Vorsichtsmaßnahmen gegen Interessenkonflikte vorgesehen.

Im Zusammenhang mit der Regierung stehende, nennenswerte Einrichtungen, die gegen Korruption kämpfen, sind der interne Rechnungsprüfungs- und Untersuchungsausschuss (*Internal Audit and Investigations Directorate*, IAID) und die interne Rechnungsprüfungs- und Untersuchungsbehörde (*Internal Audit and Investigations Board*, IAIB). Die Funktion der öffentlichen internen Rechnungs- und Finanzprüfungen ist unabhängig aber innerhalb der Regierung etabliert, um die eigenen Vorgänge zu untersuchen und zu bewerten und sie mit notwendigen, internen Finanzprüfungsdiensten unabhängig von strafrechtlichen Untersuchungen zu versorgen.

Die IAIB, dem der Kabinettssekretär des Büros des Premierministers vorsteht, legt die öffentlichen internen Rechnungs- und Finanzprüfungsregeln fest und liefert Anweisungen an den IAID. Wenn der IAID auf ein Korruptionsvergehen aufmerksam wird, informiert er den Leiter der jeweiligen Abteilung/Büros. Falls nichts unternommen wird, gibt der IAID den Fall an die IAIB weiter. Im Falle der Nichtbeachtung durch die IAIB oder in Ausnahme-/Notsituationen wird der Fall dann an die Polizei übergeben.

Korruption im politischen Sektor, die Parlamentsmitglieder und Minister betrifft, war jedoch bis hierhin unerheblich.

4. Politische Parteien

Das Parteiensystem wird durch zwei Parteien dominiert, die nationalistische (christlich demokratische) Partei einerseits und die Labour (sozialistische) Partei auf der anderen Seite. Beide sind vorwiegend Klientelparteien. Es gibt kein spezifisches Gesetz bezüglich politischer Parteien in Malta. Parteien sind juristische Personen und verfassungsmäßige Organe mit besonderen konstitutionellen Bestimmungen hinsichtlich der Wahlen der Legislative und der parlamentarischen Funktionen. Maltesische Parteien neigten dazu sich eigene Regeln zu machen, mit Parteivorsitzenden, die in hohem Maße einflussreich sind. In Entscheidungsprozessen kann man sie als hierarchische Institutionen bezeichnen. Niedriger gestellte Organe müssen sich den Entscheidungen des Vorstands beugen und müssen Rechenschaft ablegen.

Es gibt keine öffentliche Finanzierung politischer Parteien, jedoch beziehen sie Gelder aus verschiedenen Quellen. Der größte Teil der Finanzierung, neben Einnahmen durch Mitgliedsbeiträge, deren Höhe jedoch sehr gering ist, besteht aus Parteispendenkampagnen. Zusätzlich besitzen Parteien eigene Unternehmen, wie Radiosender, Zeitungsredaktionen, Reisegesellschaften oder Verlage und sie beziehen Spenden von Unterstützern, im Wesentlichen Unternehmern. Spenden aus dem Ausland sind ebenfalls üblich. Die Mittel werden nicht veröffentlicht, es bestehen nur Beschränkungen für mögliche Aufwendungen durch Kandidaten während der Wahlperioden. Jedoch ist dies keineswegs einfach zu überwachen oder zu kontrollieren, da verschiedene Möglichkeiten der Umgehung bestehen.

Länderbericht Niederlande³⁰⁷

307 Wir danken Dres. Emile Kolthoff, Direktor des Bureau Integriteit Nederlandse Gemeenten (BING) in Amersfoort, für die Beantwortung des Fragenkataloges und die Unterstützung bei der Erstellung des Länderberichtes Niederlande. Der Länderbericht wurde von Florence Tadros Morgane verfasst.

Gliederung

Länderbericht Niederlande.....	263
I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor.....	265
1. Statistische Erhebungen öffentlicher Stellen zu Fragen der Korruption.....	265
2. Statistische Erhebungen privater Stellen zu Fragen der Korruption.....	265
II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben.....	265
III. Kontrolle und Ahndung	266
IV. Akteure.....	268
1. Öffentliche Verwaltung.....	268
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	268
b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung.....	270
c) Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung.....	272
2. Abgeordnete des nationalen Parlaments	273
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	273
b) Nebeneinkünfte von Abgeordneten des nationalen Parlaments.....	275
c) Unzulässige Einflussnahme	275
3. Politische Amtsträger.....	276
a) Rechtsstellung im Normengefüge.....	276
b) Nebeneinkünfte von politischen Amtsträgern.....	276
c) Unzulässige Einflussnahme	277
4. Politische Parteien.....	277
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	277
b) Parteienfinanzierung und Rechenschaftslegung	277
V. Schlussbetrachtung.....	278

I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor

1. Statistische Erhebungen öffentlicher Stellen zu Fragen der Korruption

Bei der Generalstaatsanwaltschaft existiert eine eigens eingerichtete Einheit, die sich auf nationaler Ebene ausschließlich mit Korruption befasst (*National Public Prosecutor for Corruption*). Allerdings werden die dort erhobenen Daten nicht automatisch der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Die 25 regionalen Polizeieinheiten,³⁰⁸ das *Wetenschaadijk Onderzoek – en Documentatiecentrum*³⁰⁹ (eine im Justizministerium bestehende Forschungsabteilung) und das *Rijksrecherche*³¹⁰ (eine nationale interne Polizeiermittlungsbehörde) erheben ebenfalls korruptionsrelevante Daten. Hier gilt, dass die Daten nicht immer veröffentlicht werden, aber im Falle einer Veröffentlichung sind die Daten für jedermann zugänglich.

2. Statistische Erhebungen privater Stellen zu Fragen der Korruption

Private Stellen, die korruptionsrelevante Daten zu statistischen Zwecken erheben, sind zum einen die Nichtregierungsorganisation *Transparency International*³¹¹; der Sitz des niederländischen „Chapters“ ist in Rotterdam. Zum anderen gibt es auch universitäre Forschungsgruppen, die solche Daten veröffentlichen. Hierbei ist insbesondere die an der Universität Amsterdam eingerichtete Forschungsgruppe über „Ethik und Integrität der Staats- und Regierungsführung“ zu nennen³¹², welche seit 2003 besteht.³¹³ Ziel dieser Forschungsgruppe ist es, ein auf lange Zeit ausgerichtetes Netzwerk zu schaffen, um umfassende Untersuchungen im Bereich der Integrität, Ethik und Korruption im öffentlichen Sektor (und dort insbesondere in der öffentlichen Verwaltung) in Europa anzustellen. Dabei gilt das Augenmerk der Untersuchung mehr der öffentlichen Verwaltung als der Politik.³¹⁴

II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben

Das niederländische Strafgesetzbuch enthält vier korruptionsrelevante Vorschriften (§§ 177, 362, 363, 364). Hierbei handelt es sich um Bestechung von Beamten. Ferner ist das vom Europarat

308 www.politie.nl.

309 www.wodc.nl.

310 www.rijksrecherche.nl.

311 www.transparencyinternational.nl.

312 Dies ist eine von der „European group of public administration“ eingerichtete Forschungsgruppe.

313 www.fsw.vu.nl/Onderzoek/index.cfm/home.

314 www.fsw.vu.nl, 30.07.2007; Der Forschungsgruppe ist es besonders wichtig, „öffentliche Ethik und Integrität“ als wichtiges Feld der öffentlichen Verwaltung in die Forschungsarbeit einzuführen; jährlich organisiert diese Forschungsgruppe diesbezüglich internationale Konferenzen. Die im Internet veröffentlichten Berichte geben auch die auf diesen Konferenzen gehaltenen Vorträge und erzielten Ergebnisse wieder.

verabschiedete Zusatzprotokoll zum Strafrechtsübereinkommen über Korruption unterzeichnet und ratifiziert worden.

Nach Ratifizierung der OECD-Konvention zur *Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger in internationalen Geschäftsbeziehungen* im Jahre 2001 wurden im gleichen Jahr Änderungen des Strafgesetzbuches vorgenommen und neue Vorschriften eingeführt, wonach die Bestechung von ausländischen Amtsträgern unter Strafe gestellt ist. Diese Gesetzesreformen betreffen aber nicht nur das Strafgesetzbuch, sondern auch andere Gesetze und Verordnungen bzw. Richtlinien. So sind einige Vorschriften der Lohn- und Einkommensteuergesetze erst im April 2006 in der Weise geändert worden, als dass nunmehr explizit die steuerliche Absetzbarkeit von an ausländische Amtsträger gezahlten Bestechungsgeldern verboten ist; zwar war bis zu diesem Zeitpunkt die steuerliche Absetzbarkeit von Ausgaben, die sich auf eine Strafhandlung bezogen, unter Strafe gestellt, allerdings war eine rückwirkende Abschreibung solcher „Ausgaben“ nur bis zu einem Zeitraum von 5 Jahren verboten.

Eine allgemeingültige Definition von Korruption ist nicht gegeben, vielmehr werden im niederländischen Strafgesetzbuch einzelne Tatbestandsmerkmale bzw. Handlungen genannt.

In den Niederlanden haben die Polizeibehörden ein (Handlungs-)Ermessen. Dies bedeutet, dass es in ihrem Ermessen liegt, ob sie Ermittlungen einleiten oder nicht. Nach dem niederländischen Rechtssystem handelt die Staatsanwaltschaft bei der Verfolgung von Strafsachen nach dem Opportunitätsprinzip und nicht nach dem Legalitätsprinzip. Dies bedeutet, dass, falls keine ausdrückliche Anweisung des Generalstaatsanwalts, des Justizministers oder eines ordentlichen Gerichts vorliegt, die Staatsanwaltschaft nicht unbedingt verpflichtet ist, eine strafbare Handlung zu verfolgen. Sie kann in Abwägung des Einzelfalls nach eigenem Ermessen über Zweckmäßigkeit und Erfolgsaussicht der Strafverfolgung entscheiden.

Das *Wet Openbaarheid van Bestuur* (ein Gesetz, das den freien Zugang zu öffentlichen Akten regelt) gibt jedermann Zugang zu öffentlich – administrativen Akten. Ausnahmen bestehen nur dann, wenn private Interessen Dritter betroffen sind oder ein Ermittlungsinteresse in der betreffenden Sache entgegensteht.

III. Kontrolle und Ahndung

Die niederländische Verfassung hat in ihrem Artikel 78a die Stellung und die Aufgabe eines nationalen Ombudsmannes niedergelegt. Danach kann dieser Maßnahmen von Behörden kontrollieren. Hierbei handelt er entweder eigenständig aus eigener Initiative heraus oder auf Antrag. Der nationale Ombudsmann wird vom Abgeordnetenhaus ernannt.

Weiterhin existieren mehrere Verwaltungseinrichtungen, die sich mit der Korruptionsvorbeugung und -bekämpfung im öffentlichen Sektor befassen. Dieses „Kontroll- und Ahndungssys-

tem“ sieht vor, dass bestimmte Behörden für die Erforschung und Ermittlung und das Aufdecken von Korruption verantwortlich sind:

1. die Polizei,
2. eine Ermittlungsbehörde für Steuer- und Wirtschaftsstrafsachen³¹⁵
3. und die Rijksrecherche.³¹⁶

Daneben gibt es noch weitere Organisationen, die mit den Aufgaben der Korruptionsvorbeugung und -bekämpfung betraut sind. So bestehen in jeder öffentlichen Einrichtung interne Revisionsstellen, Richtlinienbeauftragte und Integritätsbeauftragte.

Weiterhin existieren speziell eingerichtete interne Integritätsstellen, die sowohl präventiv als auch ermittelnd/nachforschend handeln. Auf nationaler Ebene sind Ombudsmänner mit der Aufgabe betraut, Anzeigen bzw. Beschwerden von Bürgern entgegenzunehmen. In einigen größeren Städten arbeiten auch lokale Ombudsmänner.

Aufgrund des neuen Beamtengesetzes aus dem Jahre 2006 ist nun jede öffentliche Einrichtung bzw. Behörde verpflichtet, einen Richtlinienkatalog zu Integritätsmaßnahmen zu entwickeln; dieser Katalog soll sowohl einen Verhaltenskodex als auch Schutzmaßnahmen beinhalten.

Das niederländische Parlament versteht sich in seiner Gesamtheit als öffentliches Forum der politischen Auseinandersetzung. Neben der Gesetzgebungsfunktion besteht die Hauptaufgabe des Parlaments in seiner Kontroll- und Öffentlichkeitsfunktion. Zu den wichtigsten Kontrollinstrumenten des Parlaments zählt zunächst das Fragerecht (Kleine und Große Anfrage), wobei es nicht nur um die Gewinnung von Informationen, sondern auch um kritische Einflussnahme auf das Regierungshandeln geht. Dieses Instrument wird insbesondere von der Opposition genutzt. Gemäß Art. 68 der niederländischen Verfassung können die Mitglieder des Parlaments eine Anfrage an den zuständigen Ressortminister richten und nach Informationen fragen. Das Parlament kann ferner darüber entscheiden, einen Untersuchungsausschuss einzusetzen; ist ein solcher eingesetzt, erfolgt die Zeugenvernehmung unter Eid. Allerdings kam es bisher selten zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses, da das Kontrollinstrument des Fragerechts vorrangig und extensiv gebraucht wird. Die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses wird als allerletztes Mittel im Falle eines Skandals eingesetzt. Das Gremium ist mit Mitgliedern des niederländischen Parlaments besetzt, die als ad-hoc Kommission die Untersuchung durchführen. In der Regel werden diese Ausschüsse aus Mitgliedern des Parlamentes paritätisch besetzt.

315 Die Ermittlungsbehörde für Steuer- und Wirtschaftsstrafsachen ist eine für Ermittlungen zuständige Dienststelle bei der Steuer- und Zollbehörde. Diese ist hauptsächlich für die Vorermittlungen von Wirtschafts- und Steuerstraftaten, die ihr von den Steuerbehörden berichtet werden, zuständig. Denn den Steuerbehörden obliegt die Pflicht, dieser Behörde korruptionsrelevante Verdachtsfälle mitzuteilen.

316 Die Rijksrecherche, eine nationale interne polizeiliche Ermittlungsbehörde, konzentriert sich auf die Aufdeckung von Straftaten, die von Amtsträgern begangen werden. Diese Behörde wird gemäß § 3 des niederländischen Polizeigesetzes als eine „spezielle Polizeibehörde“ angesehen.

Medien, Wissenschaft, Nichtregierungsorganisationen und letztlich die Gesellschaft spielen eine entscheidende Rolle, wenn es um die Wahrnehmung von Korruption und deren Auseinandersetzung geht. Oft ist die Einleitung einer staatsanwaltschaftlichen Untersuchung durch wissenschaftliche Arbeit oder journalistische Aufdeckung angestoßen worden. Aber auf der anderen Seite kann beobachtet werden, dass die Medien vorschnell den Vorwurf der Korruption erheben. Dies führt dazu, dass das Ansehen der betroffenen öffentlichen Stelle oder der Person beschädigt wird, auch wenn sich im Nachhinein dieser Vorwurf entkräften lässt.

IV. Akteure

1. Öffentliche Verwaltung

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Neben der (nationalen) Regierung gliedern sich die Niederlande in 12 Provinzen und 458 Gemeinden. Diese drei Ebenen haben bestimmte Verantwortungs- bzw. Aufgabenbereiche, innerhalb derer sie das Recht zur Selbstverwaltung haben. Die Tatsache, dass es 12 Provinzen in den Niederlanden gibt, bedeutet nicht, dass diese Gliederung eine föderale Struktur aufweist. Vielmehr obliegen den Provinzen im Wesentlichen nur Verwaltungs- und Durchführungsfunktionen; ihnen sind keine autonomen Gesetzgebungskompetenzen zugewiesen, auch keine Mitwirkung an der gesamtstaatlichen Gesetzgebung. Die Aufgaben der Provinzen beschränken sich auf die administrative Durchführung der auf zentralstaatlicher Ebene beschlossenen Gesetze. Die niederländischen Gemeinden haben trotz der Kommunalreform wenig Selbstverwaltungsrechte; so werden ca. 90% ihres Haushalts von der nationalen Regierung zugewiesen.³¹⁷

Seit 1993 setzt sich der niederländische öffentliche Dienst aus drei Regierungsebenen (Zentralregierung, Provinzen und Gemeinden) und den Wasserverbänden, sowie aus vier Funktionsbereichen (Militär, Bildungswesen, Polizei und Justiz) zusammen.³¹⁸ Die Wasserverbände gelten als eigenständige Einheit innerhalb des öffentlichen Dienstes. Die Beschäftigungsquote im öffentlichen Dienst liegt seit 1995 bei ca. 13%.³¹⁹

Gemäß Art. 3 der niederländischen Verfassung besteht für jeden Bürger die Möglichkeit, in den öffentlichen Dienst einzutreten. Der öffentliche Dienst in den Niederlanden ist dadurch gekennzeichnet, dass die Beamten nicht in eine spezifische Laufbahn eintreten, sondern für einen bestimmten Dienstposten eingestellt werden. Es erfolgt keine Ernennung auf Lebenszeit, dennoch

317 Die Gemeinden werden nach außen hin vom Bürgermeister vertreten, der von der Krone (in der Regel vom Innenminister) ernannt wird.

318 *Jens Ballendowitsch*, Strukturwandel im öffentlichen Dienst, Arbeitspapiere–Working Papers, Nr. 80, 2004, S. 11.

319 *Jens Ballendowitsch*, Strukturwandel im öffentlichen Dienst, Arbeitspapiere–Working Papers, Nr. 80, 2004, S. 16.

ist es in der Praxis üblich, dass das Dienstverhältnis bis zum Pensionierungsalter fort dauert (Ausnahme bestehen bei Straffälligkeit und Unfähigkeit).³²⁰

Seit 2001 gelten für die Beamten die gleichen nationalen Gesetze über Arbeitslosenunterstützung, Invaliditätsrenten, betriebliche Renten und Krankengeld wie für Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft.

Immer mehr arbeitsrechtliche Gesetze, die in der Vergangenheit nur für die Privatwirtschaft galten, finden nun auch auf den öffentlichen Dienst Anwendung. Dabei wurde der Beamtenstatus fast vollständig dem Arbeitnehmerstatus in der Privatwirtschaft angeglichen. Trotz dieses Vereinheitlichungsprozesses bleibt die Sonderstellung der Beamten zu einem gewissen Grad erhalten. Der bedeutendste Unterschied besteht in der einseitigen Anstellung im öffentlichen Dienst. Darüber hinaus existieren für Beamte immer noch gewisse Privilegien, die sich beispielsweise durch Zusatzvereinbarungen bemerkbar machen.

Die meisten Angehörigen des öffentlichen Dienstes sind in einer Gewerkschaft mitgliedschaftlich organisiert; ihnen ist es auch gestattet, zu streiken. Das Streikverbot wurde 1980 aus dem Strafgesetzbuch genommen.

Im Vergleich zu den Beschäftigten in der Privatwirtschaft sind die Angehörigen des öffentlichen Dienstes in den Niederlanden nicht mehr auf besondere Weise sozial abgesichert.

Die Verdienstmöglichkeiten im öffentlichen Sektor sind in der Regel niedriger als in der Privatwirtschaft, legt man beim Vergleich das gleiche Alter, Geschlecht, den Bildungsgrad und Beruf zugrunde. Dies gilt insbesondere für gehobene (Manager)Positionen, bei denen im privatwirtschaftlichen Bereich im Durchschnitt die Gehälter zwischen 20 und 50% höher sind als im öffentlichen Dienst.

In den Niederlanden werden zunehmend Aufgaben aus der Verwaltungsstruktur ausgegliedert und privaten Unternehmen übertragen. Diese seit den 1980er Jahren stattfindenden Privatisierungsmaßnahmen betrafen beispielsweise das Bankwesen, die chemische Industrie, Stahl, Post und Telekommunikation, regionale Beförderungsunternehmen, Energieunternehmen und die niederländische Eisenbahn.³²¹

320 Innerhalb des Kreises der öffentlichen Bediensteten unterschied man bis 1993 zwei Statusgruppen: zum einen die Beamten und zum anderen die Angestellten; diese Unterscheidung ist nun weggefallen. Daneben gibt es noch die Beschäftigten mit besonderem Dienstverhältnis; hierbei handelt es sich um Richter, Polizisten, Lehrer und Berufssoldaten; diese machen innerhalb einer bestimmten Laufbahngruppe Karriere und sind teilweise auf Lebenszeit eingestellt.

321 Dementsprechend wurde das öffentlich-rechtliche Anstellungsverhältnis der in diesen Bereichen tätigen Angestellten in einen zivilrechtlichen Arbeitsvertrag umgewandelt.

b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung

Der *Algemene Rekenkamer*, der nationale Rechnungshof, überwacht die ordnungsgemäße Verwendung (auch die Effektivität) der öffentlichen Finanzmittel durch die Regierung. Der in seiner jetzigen Form bestehende nationale Rechnungshof besteht seit 1814. Seine Stellung und seine Aufgaben sind in der niederländischen Verfassung in den Art. 76–78 und dem Haushaltsgesetz geregelt.

Er kontrolliert, ob die den Ministerien gewährten Mittel rechtmäßig verwaltet werden und ob die Ausgaben im Einklang mit den im Haushaltsplan verfolgten Zwecken getätigt werden. Weiterhin kontrolliert der Rechnungshof Institutionen bzw. Körperschaften, die zwar nicht Teil der Regierung sind, jedoch staatliche Mittel erhalten, um die ihnen gesetzlich zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen; bei diesen Einrichtungen handelt es sich beispielsweise um solche der medizinischen Vorsorge, der Sozialhilfe oder auch des Bildungswesens. Ebenso untersucht der nationale Rechnungshof, ob das Regierungsprogramm in effektiver Weise verwirklicht wird und dessen politische Ziele erreicht werden. Diese „Leistungsüberprüfung“ ist auch explizit im Haushaltsgesetz niedergelegt (§ 85 des niederländischen Haushaltsgesetzes). Im Rahmen dieser „Leistungsüberprüfung“ sieht der Rechnungshof es jedoch nicht als seine Aufgabe, das jeweilige Regierungsprogramm zu bewerten; dieses überlässt er vielmehr der Regierung und dem Parlament selbst. Da es dem Rechnungshof im Rahmen der Leistungsüberprüfung nicht möglich ist, das gesamte Handeln der von ihm kontrollierten Institutionen zu erfassen, beschränkt er diese auf solche Gebiete, bei denen die „Rechte der Öffentlichkeit“, wie sie in der Verfassung niedergelegt sind, am meisten beeinträchtigt würden im Falle fehlender oder nicht vollständiger Umsetzung. Dies sind die Bereiche des öffentlichen Dienstes, der Sicherheit und der nachhaltigen Entwicklung.

Die Aufgabe der Korruptionsbekämpfung ist dem nationalen Rechnungshof nicht explizit zugewiesen. Allerdings ist das Ziel der vom Rechnungshof verfolgten „good governance“-Strategie, die Gefahr von Korruption zu mindern. Hierbei erachtet der Rechnungshof es als wichtig und als Teil seiner ihm zugewiesenen Funktionen, Aspekte wie Transparenz, Rechenschaft, Effizienz und Leistungsfähigkeit als Teil von „good governance“ zu betrachten. Diese Aspekte hat der Rechnungshof in zwei Säulen seiner Strategie eingearbeitet, die der „Rechenschaft und Kontrolle“ und „Politikprogramm und Umsetzung“.

Alle fünf Jahre verfasst der nationale Rechnungshof für die kommenden Jahre ein Strategiepapier zur Umsetzung seiner Aufgaben. Für die Jahre 2004-2009 trägt das Strategiepapier den Titel „Effektivität, Transparenz, Leistung und Arbeitsablauf in der öffentlichen Verwaltung“.

Der nationale Rechnungshof ist ein sowohl von der Regierung als auch vom Parlament (weisungs-)unabhängiges Organ. Er bestimmt den Gegenstand sowie die Art und Weise seiner Überprüfung und den Inhalt seiner Berichterstattung. Die einzelnen Ministerien und das Parlament

können zwar mit einer Anfrage an den Rechnungshof herantreten, eine bestimmte Kontrolle durchzuführen, allerdings bleibt es in seinem Ermessen, dieser Anfrage nachzugehen.

Im Rahmen seiner Kontrollfunktion veröffentlicht der nationale Rechnungshof jährlich die in Berichten zusammengetragenen Ergebnisse seiner Aufsicht (in der Regel zwischen 25 und 30 Berichte). Bevor diese Berichte veröffentlicht werden, erhalten jedoch die jeweils in die Sache involvierten Minister Gelegenheit, zu diesen Berichten Stellung zu nehmen. Die Berichte werden auf der offiziellen Internetseite³²² des Rechnungshofes veröffentlicht, versehen mit einer Pressemitteilung und der jeweils vom betroffenen Minister verfassten Stellungnahme.

Die parlamentarische Untersuchungskommission „Duivesteijn“ aus dem Jahre 2002/2003 untersuchte die politische Beschlussfassung und Planung der beiden Zuglinien Betuwelijn (einer Güterstrecke zum Rotterdamer Hafen) und der Hochgeschwindigkeits-Personenzugstrecke HSL-Zuid. Es handelte sich hierbei um Projekte des Verkehrsministeriums und des Ministeriums für Raumordnung und Umwelt.

Die parlamentarische Kommission wurde eingerichtet, nachdem eine Risikobürgschaft in Höhe von 985 Millionen Euro durch den Staat gewährt werden musste.

- HSL-Zuid³²³

Die Kommission warf dem Verkehrsministerium vor, bei der Planung der Strecke Rentabilitäts- und Kostenüberlegungen nicht angemessen berücksichtigt zu haben und vielmehr Prestigegründen ein größeres Gewicht beigemessen zu haben. Das Parlament sei nur unzureichend über den Planungsverlauf informiert worden, so seien drohende Budgetüberschreitungen verschwiegen worden. Zudem habe das Ministerium die angespannte Lage der Bauwirtschaft nicht beachtet, bei der Preisabsprachen unter den Auftragnehmern erhöhte Kosten zur Folge gehabt hätten, mit denen das Ministerium nicht gerechnet habe. Der Kartellformungsprozess unter den Auftragnehmern sei dadurch verschärft worden, dass das Ministerium mit den verschiedenen Auftragnehmern einen Totalpreis vereinbaren wollte. Die Ausschreibungsphase musste unterbrochen und Gespräche auf informeller Ebene weitergeführt werden. Zugeständnisse bei Qualität und Verträgen seien notwendig geworden, da das Ministerium nur auf den Endpreis fokussiert war.

- Betuwelijn³²⁴

Bei den Planungen der Zuglinie Betuwelijn bemängelte die Kommission die unzureichende Informationspolitik durch das Verkehrsministerium und warf diesem ferner „Klientelpolitik“ vor. Zwischen 1995 und 2002 war eine parlamentarische Kontrolle über die tatsächlich anfallenden

322 www.rekenkamer.nl

323 <http://www.uni-muenster.de/HausDerNiederlande/Zentrum/Projekte/NiederlandeNet/NRW-BeNeLux/duivesteijn.html>, 30.07.2007.

324 <http://www.uni-muenster.de/HausDerNiederlande/Zentrum/Projekte/NiederlandeNet/NRW-BeNeLux/duivensteijn.html>, 30.07.2007.

Kosten und des gesamten Budgets nicht möglich gewesen. Der niederländische Rechnungshof bemängelte im Jahre 2002 diese vom Verkehrsministerium ausgeübte Praxis und stellte erhebliche Mängel bei der Durchführung des Projekts in finanzieller und organisatorischer Hinsicht fest.

Nach Recherchen von Journalisten fand beim Bau der Betuwelijn in mindestens drei Fällen Korruption statt.³²⁵ Für den Schienenbau im Rotterdamer Hafen habe der Staat eine Summe von € 2,08 Millionen gezahlt, während sich die tatsächlichen Kosten auf € 1,17 Millionen belaufen hätten. Vier Bauunternehmern sei zudem ein Betrag von € 225.000 gezahlt worden, ohne diesen jedoch einen Auftrag erteilt zu haben.

c) **Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung**

Die Zugehörigkeit zu einer politischen Partei ist nur für gewisse Ämter von Bedeutung. So haben die Parteien – abhängig von ihrer Größe – ein Recht auf Besetzung eines entsprechenden Teils der verfügbaren Ämter; hierbei kann es sich um das des Bürgermeisters oder auch der Kommissare der Königin in den zwölf Provinzen handeln.³²⁶ Dies gilt für hohe Ämter in den Ministerien und für vergleichbare Ämter bei den provinziellen und nachgeordneten Behörden, wobei noch andere Kriterien wie beispielsweise Qualifikation und Erfahrungen eine große Rolle spielen. Aber ansonsten hat grundsätzlich ein Regierungswechsel keinen Einfluss auf die Stellenbesetzung im öffentlichen Dienst.

Beschäftigte im öffentlichen Dienst dürfen grundsätzlich eine weitere Tätigkeit ausüben. Allerdings ist jede entgeltliche oder unentgeltliche Tätigkeit anzuzeigen. In einigen Behörden besteht sogar eine Genehmigungspflicht für eine zusätzliche Tätigkeit.

Im niederländischen Strafgesetzbuch gibt es mehrere Vorschriften, die sich mit der unzulässigen Einflussnahme in Bezug auf Beschäftigte der öffentlichen Verwaltung befassen. Die (allgemeine) Bestechung von Beamten ist in § 177 geregelt; in den §§ 362, 363 wird im Rahmen der Bestechung von Beamten zwischen rechtmäßigem und unrechtmäßigem Verwaltungshandeln bzw. zu treffender Entscheidung unterschieden.

Diese Straftatbestände sehen Freiheitsstrafen bis zu vier Jahren vor; mit einer Freiheitsstrafe ist automatisch der Verlust des Amtes verbunden.

Die Kontrolle von laufenden und abgeschlossenen Verwaltungsvorgängen erfolgt durch die Innenrevision oder einen Controller. Diese sind in ihrer Tätigkeit von der jeweiligen Verwaltungs-

325 http://www.uni-muenster.de/HausDerNiederlande/Zentrum/Projekte/NiederlandeNet/Dossiers/15/betuwelijn_teurer_spass.html, 30.07.2007.

326 Vgl. *Douwe Jan Elzinga*, Die Institution der politischen Parteien in den Niederlanden, in: Dimitris Th. Tsatsos/ Dian Schefold / Hans-Peter Schneider (Hrsg.), *Parteienrecht im europäischen Vergleich*, 1. Auflage 1990; Diese Ämter werden nach Proportionalität der politischen Verhältnisse verteilt.

behörde unabhängig und müssen entweder dem obersten Dienstherren oder den Provinziallandtagen Bericht erstatten.

Das *Ambtenarenwet* (Beamtengesetz) welches im März 2006 geändert worden ist, beinhaltet neue Tatbestände, die sich allgemein auf Integritätsmaßnahmen beziehen. Nach diesem Gesetz muss jede öffentliche Stelle einen Verhaltenskatalog mit mehreren spezifischen Gesichtspunkten wie beispielsweise das Verbot der Annahme von Geschenken aufstellen.

Jedes Jahr müssen diese öffentlichen Stellen den Provinziallandtagen Bericht über ihre jeweilige „Integritätspolitik“ und deren Funktionsweise und Erfolg erstatten. Eine Pflicht zur Schaffung interner Einrichtungen, die der Prävention und Bekämpfung von Korruption dienen, gibt es in der öffentlichen Verwaltung nicht. In einigen Behörden gibt es jedoch Integritätsausschüsse, Integritätsbeauftragte und Vertrauenspersonen. Allgemein herrscht in den Niederlanden die Ansicht, dass die Verantwortung für Korruptionsprävention und Integrität das Kernstück der Aufgabe des Managements sein sollte. In den Polizeibehörden gibt es interne Untersuchungsbüros und ein Büro zur Sicherheit und Integrität.

Das allgemeine Verwaltungsgesetz postuliert in § 2 Abs. 4 den Unabhängigkeitsgrundsatz, wonach Angestellte in der öffentlichen Verwaltung ihre Entscheidungen ohne jegliche Einflussnahme treffen sollen.

Laut einer Untersuchung des Justizministeriums aus dem Jahre 2005 gab es in dem Jahr 130 interne und 50 polizeiliche bzw. staatsanwaltliche Untersuchungen.

2. Abgeordnete des nationalen Parlaments

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Das niederländische Parlament setzt sich aus zwei Kammern zusammen.³²⁷ Die Zusammensetzung, Rechtsstellung und das Verfahren werden in der niederländischen Verfassung³²⁸, dem *Grondwet*, in den Art. 50 – 72 geregelt. Im *Kieswet*, dem niederländischen Wahlgesetz, werden darüber hinaus auch noch weitere Einzelheiten der Verfahren zu den in den Niederlanden stattfindenden Wahlen geregelt.

Die Erste Kammer (Senat) besteht aus 75 Mitgliedern (Art. 51 Abs. 3 NL Verfassung). Diese werden von allen Mitgliedern der Provinziallandtage für vier Jahre gewählt (Art. 52 Abs. 1, 55 NL Verfassung). Die Zweite Kammer, das Abgeordnetenhaus, setzt sich aus 150 Abgeordneten zusammen und wird auf vier Jahre vom Volk gewählt (Art. 51 Abs. 2, 52 Abs. 1, 54 NL Verfassung). Die NL Verfassung verbietet das gleichzeitige Mandat in beiden Kammern (Art. 57

327 In den Niederlanden wird das Parlament Staten-Generaal genannt.

328 Im Folgenden wird diese mit NL Verfassung bezeichnet.

Abs.1). Weiterhin dürfen die Mitglieder der beiden Kammern gemäß Art. 57 Abs. 2 NL Verfassung folgende Ämter nicht bekleiden: Mitglied der Regierung (Minister), Staatssekretär, Mitglied des Staatsrates³²⁹, Tätigkeit im nationalen Rechnungshof, nationaler Ombudsmann (auch nicht stellvertretend), Richter am Obersten Gericht und Generalstaatsanwalt am Obersten Gericht.

Das Prinzip des freien Mandats, welches in den Art. 50 und 67 NL Verfassung niedergelegt ist, bedeutet, dass die politischen Parteien in den Niederlanden kein Recht haben, das politische Verhalten der Gewählten zu beeinflussen.³³⁰ Allerdings stellt sich dies mittlerweile als mehr oder weniger realitätsfern dar, da das Parlamentsmitglied sich in erster Linie als Parteivertreter manifestiert. Denn Kandidaten zur Wahl zum Abgeordnetenhaus werden in einer parteiinternen Mitgliederversammlung nominiert, die dann anschließend auf die Wahlliste der Partei gesetzt werden. Dennoch sieht das Wahlgesetz auch die Möglichkeit vor, dass parteilose Bürger für das Amt zum Abgeordnetenhaus kandidieren können (Kapitel H, Abschnitt H 3, 4 des Wahlgesetzes), wenn diese von mindestens 30 wahlberechtigten Bürgern unterstützt werden.

Die Mitglieder des Abgeordnetenhauses erhalten für ihre Tätigkeit einen finanziellen Ausgleich³³¹ in Höhe von € 7.159,23/mtl. (jährlich € 85.910,76).³³² Zusätzlich erhalten die Abgeordneten einen Beitrag zur Krankenversicherung; der Krankenkassenbeitrag wird auch jeweils für den Ehegatten und die Kinder bezahlt. Daneben erhalten die Mitglieder des Parlaments eine Freifahrtberechtigung erster Klasse für Fahrten zwischen Den Haag und ihrem Heimatort, andere Fahrten werden entsprechend des maximalen Steuerfreibetrages für KFZ-Ausgaben (20.000 km/Jahr) gemäß dem Einkommensteuergesetz ersetzt.

Außerdem beziehen die Parlamentarier einen berufsbezogenen Pauschalbetrag (im Jahre 2003: in Höhe von € 2.091,90 netto). Nach Ablauf der Amtszeit erhalten ehemalige Mitglieder des Parlaments für einen Zeitraum von mindestens 2 Jahren und maximal 6 Jahren eine Entschädigung; bei einer Amtszeit von weniger als drei Monaten wird die Entschädigung nur für die Dauer von 6 Monaten bezahlt. Im ersten Jahr werden 80%, ab dem zweiten Jahr 70% des Einkommens des Abgeordneten gezahlt.

329 Gemäß Art. 73 NL Verfassung besteht die Aufgabe des Staatsrates beispielsweise darin, Stellungnahmen zu Gesetzesentwürfen und Verträgen abzugeben.

330 Vgl. auch *Douwe Jan Elzinga*, Die Institution der politischen Parteien in den Niederlanden, in: Dimitris Th. Tsatsos/ Dian Schefold / Hans-Peter Schneider (Hrsg.), Parteienrecht im europäischen Vergleich, 1. Auflage 1990.

331 In den Niederlanden spricht man in diesem Zusammenhang von „Ausgleich“ statt „Gehalt“; dies wird damit begründet, dass dieser „Ausgleich“ den aufgrund der Mitgliedschaft im Abgeordnetenhaus entstandenen Verlust der anderweitigen vorherigen Tätigkeit kompensieren soll.

332 Der finanzielle Ausgleich eines Abgeordneten richtet sich nach dem höchsten Wert der Richtskala 16 Anhang B zur Verordnung über die Gehälter der Beamten bzw. Angestellten des öffentlichen Dienstes.

Mitglieder des Abgeordnetenhauses und der Ersten Kammer genießen gemäß Art. 71 NL Verfassung Indemnität. Hierunter versteht man den Grundsatz der Verantwortungsfreiheit der Abgeordneten für ihre parlamentarische Tätigkeit. Dies bedeutet, dass diese für Abstimmungen und Äußerung im Abgeordnetenhaus oder während der Sitzungen der Ersten Kammer nicht außerhalb dieser Kammern zur Verantwortung gezogen werden können.

b) Nebeneinkünfte von Abgeordneten des nationalen Parlaments

Niederländische Parlamentarier üben ihre Abgeordnetentätigkeit in der Regel hauptberuflich aus. Grundsätzlich bestehen jedoch Unterschiede zwischen den Mitgliedern der Ersten und Zweiten Kammer. Die Tätigkeit in der Ersten Kammer wird in der Regel an zwei Tagen der Woche geleistet, während die in der Zweiten als Vollzeitjob zu werten ist. Dennoch ist es nicht unüblich, dass Mitglieder der Zweiten Kammer eine Nebentätigkeit ausüben, wie beispielsweise die eines Architekten, Beraters oder Rechtsanwaltes. Das Einkommen, das durch diese Nebentätigkeit erzielt wird, ist allerdings in Abzug zu bringen; dieses Einkommen wird zur Hälfte abgezogen, wenn der Betrag im Jahr € 12.027,51 (d.h. 14% des Abgeordneteneinkommens) übersteigt. Abgeordnete sind jährlich verpflichtet, dem Leiter der Abteilung für Privatpersonen der Steuer- und Zollverwaltung in Den Haag zusätzliches Einkommen im kommenden Jahr, das € 12.027,51 übersteigt mitzuteilen und dieses zu veröffentlichen. Über dieses zusätzliche Einkommen wird der Innenminister durch den Leiter der Abteilung für Privatpersonen der Steuer- und Zollverwaltung in Kenntnis gesetzt. Gerät der Abgeordnete in Verzug mit seiner Informationspflicht und hat innerhalb von sechs Monaten keine Auskunft über die Höhe des zusätzlichen Einkommens erteilt, wird der Innenminister hierüber durch diesen Leiter der Steuer- und Zollverwaltung in Kenntnis gesetzt. In solch einem Fall wird das Einkommen des Abgeordneten für das kommende Jahr auf € 55.841,88 reduziert.

Weiterhin müssen Parlamentarier Vermögenswerte wie Aktienbeteiligungen an Unternehmen veröffentlichen. Andere Personen aus dem persönlichen Umfeld des Abgeordneten sind nicht verpflichtet, ihre Vermögenssituation zu veröffentlichen. Soweit es Veröffentlichungen gibt, werden diese von einigen öffentlichen Stellen herausgegeben.

Nach dem Ausscheiden steht es den niederländischen Parlamentariern frei, sich für eine neue bzw. ihre ehemals ausgeübte Tätigkeit zu entscheiden. Eine Regelung, welche die Aufnahme neuer Tätigkeiten durch Abgeordnete nach Beendigung des Mandats zeitlich begrenzt, existiert nicht. Jedoch wird in der Öffentlichkeit über die Einführung einer solchen Karenzzeit diskutiert.

c) Unzulässige Einflussnahme

In den Niederlanden unterstehen die Abgeordneten auch den Strafvorschriften der Bestechung. Gemäß § 361 des niederländischen Strafgesetzbuches finden die Vorschriften über Bestechung auch auf solche Personen Anwendung, die ein öffentliches Amt bekleiden. Die Höchststrafe be-

trägt 6 Jahre.³³³ Neben Sanktionen wie Geld- oder Freiheitsstrafe kann in besonders schweren Fällen der Mandatsverlust folgen.

Ausschlüsse aus der Partei hat es im Fall unzulässiger Einflussnahme gegeben, allerdings bleiben die ausgeschlossenen Parteimitglieder immer noch Mitglied des Parlaments und können selbst eine Partei gründen.

3. Politische Amtsträger

a) Rechtsstellung im Normengefüge

Mit der Rechtsstellung politischer Amtsträger befassen sich die niederländische Verfassung (Art. 42-49), das Allgemeine Verwaltungsgesetz und das Strafgesetzbuch. Der Premierminister und die einzelnen Minister erhalten ein Jahresgehalt in Höhe von € 130.000, die Staatssekretäre in Höhe von € 120.000.

Politische Amtsträger sind verpflichtet, ihr gesamtes Einkommen zu veröffentlichen.

Weiterhin müssen sie nennenswerte bzw. relevante Vermögenswerte veröffentlichen. Andere Personen aus dem persönlichen Umfeld des politischen Amtsträgers sind nicht verpflichtet, ihre Vermögenssituation zu publizieren. Auf Nachfrage können die veröffentlichten Daten ohne Einschränkung eingesehen werden.

Nach Ablauf der Amtszeit erhalten politische Amtsträger zwischen 70 und 80 % der ehemaligen Bezüge für einen Zeitraum von 2 bis 6 Jahren (in Abhängigkeit von der Amtsdauer).

b) Nebeneinkünfte von politischen Amtsträgern

Grundsätzlich können politische Amtsträger Einkommen aus anderen Quellen bzw. aus Nebentätigkeiten erzielen. Sie müssen die Art der Nebentätigkeit und die Höhe des Einkommens veröffentlichen. Trotz dieser Möglichkeit ist es jedoch nicht üblich, dass politische Amtsträger eine Nebentätigkeit ausüben. Vielmehr bekleiden sie ehrenamtliche Positionen in gemeinnützigen Vereinen.

Die Tatsache, dass politische Amtsträger eine Nebentätigkeit ausüben können, stößt in der Öffentlichkeit auf Kritik, da man der Ansicht ist, dass das Amt eines politischen Amtsträgers keine Zeit für eine zusätzliche Tätigkeit lässt.

Eine Regelung, welche die Aufnahme neuer Tätigkeiten durch politische Amtsträger nach Beendigung des Mandats zeitlich begrenzt, existiert nicht.

333 Für Beamte 4 Jahre.

c) **Unzulässige Einflussnahme**

In den Niederlanden unterstehen die politischen Amtsträgern auch den Strafvorschriften der Bestechung. Gemäß § 361 des niederländischen Strafgesetzbuches finden die Vorschriften über Bestechung auch auf diese Anwendung. Die Höchststrafe für diese beträgt 6 Jahre. Neben Sanktionen wie Geld- oder Freiheitsstrafe kann in besonders schweren Fällen der Verlust des Amtes folgen.

4. **Politische Parteien**

a) **Rechtsstellung im nationalen Normengefüge**

Die politischen Parteien werden in der Verfassung nicht anerkannt; dies bedeutet, dass den Parteien kein Verfassungsrang zukommt. Sie gelten als freie Vereinigungen und unterliegen den für Vereine geltenden Bestimmungen des bürgerlichen Gesetzbuches. Im Vereinsrecht selbst gibt es keine auf die Parteien anwendbaren besonderen Bestimmungen; der politische Verein hat keine besonderen Positionen und wird trotz seines speziellen Verhältnisses zu den konstitutionellen Organen nicht anderen juristischen Personen gegenüber bevorzugt. Jedoch enthält das Wahlgesetz einige Bestimmungen, die den Verein „Partei“ hinsichtlich ihrer Teilnahme an Wahlen bestimmten Regelungen unterwirft.

b) **Parteienfinanzierung und Rechenschaftslegung**

Im Jahre 1999 ist das *Wet subsidiering politieke partijen* (Gesetz zur Subventionierung politischer Parteien) verabschiedet worden. Die jährliche staatliche Bezuschussung beträgt ca. € 15 Mio.

Bemessungsgrundlage für die Verteilung der Zuschüsse ist die Anzahl der Sitze, die eine Partei im Abgeordnetenhaus (Zweite Kammer) erhält. Für die staatlich unterstützten Parteien steht jedoch die Verwendung der Zuschüsse nicht im freien Ermessen. Für folgende Zwecke können die Parteien die Zuschüsse verwenden: politikwissenschaftliche Aktivitäten, politische Aus- und Fortbildung, Informationseinrichtungen für Mitglieder, Kontakte zu Schwesterparteien im Ausland und Aktivitäten, die im Zusammenhang mit politischer Jugendarbeit stehen. Die Finanzierung von Wahlkämpfen gehört nicht zu den bezuschussten Verwendungszwecken. Bei Verletzung der gesetzlichen Bestimmungen, insbesondere bei Zweckentfremdung der staatlichen Mittel, werden die Subventionen entweder gekürzt oder gestrichen. Das Gesetz sieht zudem vor, dass die Subventionierung entfällt, wenn eine politische Partei wegen Diskriminierung (jegliche Art von Diskriminierung) verurteilt worden ist. Die Dauer der Nichtbezuschussung liegt von einem bis zu vier Jahren.

Daneben erhalten die politischen Parteien Spenden und Beiträge. Spenden sind steuerabzugsfähig (vgl. Art. 47 Einkommensteuergesetz), wenn sie mehr als 1% des Bruttoeinkommens über-

steigen; das Höchstmaß liegt bei 10% des Bruttoeinkommens. Auch Unternehmen können spenden und den Spendenbetrag bis zu einem Höchstbetrag von 6% des Gewinns steuerlich absetzen.

Seit Mai 2006 gilt jedoch hinsichtlich der Spenden an politischen Parteien, dass Spenden von natürlichen oder juristischen Personen ab einem Betrag von € 25.000 im Jahr verboten sind. Alle Spenden über € 3.000 sind ebenso wie die Höhe der staatlichen Zuschüsse zu veröffentlichen. Durch das *Wet subsidiering politieke partijen* werden die Parteien verpflichtet, einen Haushaltsplan aufzustellen und Rechenschaft über die Ausgaben abzulegen, die mit Hilfe der staatlichen Zuschüsse finanziert wurden. Die Pflicht zur Rechenschaftslegung umfasst jedoch nur einen Teil der Parteiaktivitäten; eine umfassende Pflicht zur Offenlegung der Parteienfinanzierung ergibt sich hieraus nicht.

Im Jahre 2005 wurden die staatlichen Zuschüsse einer religiösen Partei wegen Diskriminierung aufgehoben. Diese Partei nahm Frauen nicht in die Partei auf.

V. Schlussbetrachtung

Als wesentliche Ursachen für Korruption wird das mangelnde Problembewusstsein der Beamten, Angestellten im öffentlichen Dienst und der Politiker genannt. Darüber hinaus spielt der Mangel an Kontrolle durch den jeweiligen (Abteilungs- oder Behörden-) Leiter eine Rolle bei den Ursachen von Korruption.

Als besonders korruptionsanfällig werden die Bereiche der Bauwirtschaft und der Immobilien angesehen.

Der im Jahre 2002 eingesetzte parlamentarische Untersuchungsausschuss wegen diverser Betrugsvorwürfe in der Bauwirtschaft hat zu einigen Gesetzesänderungen geführt.

Als besonders wichtig in der Korruptionsbekämpfung werden alle Maßnahmen, die auf die Fokussierung und Förderung von Integritätsstrukturen abzielen, angesehen. Diese Maßnahmen müssen natürlich auch die Besonderheiten der jeweiligen Kultur der Behörde bzw. Organisation beachten und entsprechende Schutzmaßnahmen treffen.

Länderbericht Österreich³³⁴

334 Wir danken Prof. Dr. Manfred Stelzer, Leiter des Instituts für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Wien, und Frau Cornelia Köchle, wissenschaftliche Mitarbeiterin des Instituts für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Wien, für die Beantwortung des Fragenkataloges und für die Unterstützung bei der Erstellung des Länderberichts Österreich. Der Länderbericht wurde von Alexandra Bäcker verfasst.

Gliederung

Länderbericht Österreich.....	279
I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor.....	281
II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben.....	282
III. Kontrolle und Ahndung	283
IV. Akteure.....	285
1. Öffentliche Verwaltung.....	285
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	285
b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung.....	287
c) Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung.....	288
2. Abgeordnete der nationalen Parlamente	290
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	290
b) Nebeneinkünfte von Abgeordneten der nationalen Parlamente.....	292
c) Unzulässige Einflussnahme	293
3. Politische Amtsträger auf nationaler Ebene.....	293
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	293
b) Nebeneinkünfte von politischen Amtsträgern.....	295
c) Unzulässige Einflussnahme	296
4. Politische Parteien.....	297
V. Schlussbetrachtung.....	299

I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor

Allgemein mit der statistischen Erfassung von Straftaten, damit auch der Korruptionsstraftaten, befasst sich STATISTIK AUSTRIA³³⁵, die seit dem 1. Januar 2000 eine selbständige, nicht gewinnorientierte Bundesanstalt des öffentlichen Rechts ist. Grundlage der von STATISTIK AUSTRIA geführten gerichtlichen Kriminalstatistik³³⁶ ist ein Auszug aus dem Strafregister³³⁷, der alle rechtskräftigen Verurteilungen durch österreichische Strafgerichte des Berichtsjahres erfasst. Die Zuordnung der Fallzahlen erfolgt nach Deliktsgruppen in der durch das StGB vorgegebenen Reihenfolge der Straftaten. So werden zwar die strafbare Verletzung der Amtspflicht und verwandte strafbare Handlungen zusammengefasst aufgeführt. Eine eindeutige Zuordnung zu Korruptionsdelikten erfolgt auf diese Weise aber nicht. Hinzu kommt, dass bei einer Verurteilung wegen mehrerer strafbarer Handlungen die Verurteilung dem „führenden Delikt“ zugeordnet wird, das heißt, dem Paragraphen, der für das Strafmaß ausschlaggebend ist. Die nicht führenden Delikte werden nicht gesondert erfasst.

Statistiken über korruptionsrelevante Sachverhalte führt auch das „Büro für Interne Angelegenheiten“ (BIA).³³⁸ BIA ist eine Fachabteilung des Bundesministerium des Inneren (BMI) und führt als unabhängige und in der Sache weisungsfreie Organisationseinheit bundesweit sicherheits- und kriminalpolizeiliche Ermittlungen bei Verdachtslagen von Amtsdelikten und von Korruption. Die Ermittlungen werden in erster Linie gegen „Innentäter“ geführt. Dies entspricht im Wesentlichen der Entgegennahme und Überprüfung von Anschuldigungen und Beschwerden gegen Bedienstete des BMI sowie diesem nachgeordneter Dienststellen, die dem Bereich der Amtsdelikte (§§ 302-313 StGB) zuzuordnen sind, erstreckt sich aber auch auf alle anderen erhobenen Vorwürfe wie Diebstahl, Betrug, aber auch Mobbing und sonstige Dienstpflichtverletzungen. Daneben hat sich das BIA auch als Fachdienststelle für die Ermittlung von Korruptionsfällen in anderen Bereichen etabliert. So werden bei Bedarf sachdienliche Erhebungen in anderen Ressorts, bei Stadtmagistraten und Bezirkshauptmannschaften, in Gemeinden, aber auch im Bereich des privaten Sektors durchgeführt. Bei all seinen Aufgaben arbeitet BIA unmittelbar mit den zuständigen Staatsanwaltschaften und Gerichten zusammen. In die von BIA geführten Statistiken gehen alle gemeldeten Beschwerdefälle ein. Beschwerdeberechtigt ist jedermann.³³⁹

335 Sie entstand durch Ausgliederung des Österreichischen Statistischen Zentralamts aus dem Bundesdienst durch das Bundesstatistikgesetz 2000 (BStatG); s. <http://www.statistik.at>, 22.08.2006.

336 Die letzte Publikation der Gerichtlichen Kriminalstatistik der STATISTIK AUSTRIA von 2004 umfasst 209 Seiten und kann als Printversion mit der ISBN 3-902479-52-3 für € 31,00 käuflich erworben werden. Der Hauptteil der Publikation wird auf den Internet-Seiten der STATISTIK AUSTRIA als pdf-download zur Verfügung gestellt, s. <http://www.statistik.at/neuerscheinungen/kriminal04.shtml>, 22.08.2006.

337 § 13 des Strafregistergesetzes 1968, BGBl. Nr. 277, in der geltenden Fassung.

338 <http://www.bia-bmi.at>, 22.08.2006.

339 S. BIA Statistik 2004, S. 3, http://www.bia-bmi.at/downloadarea/de/statistik_2004.pdf, 22.08.2006.

Auch auf kommunaler Ebene ist die Korruptionsprävention und –bekämpfung in den Blick gerückt. So ist seit dem 1. Mai 2004 der Internen Revision des Magistrats der Stadt Wien auch die Aufgabe der Korruptionsprävention und –bekämpfung zugewiesen worden.³⁴⁰ Unter anderem wurde seitdem eine zentrale Disziplinarstatistik hinsichtlich der zum Oberbegriff Korruption zählenden Tatbestände, die im Magistrat beobachtet werden konnten, angelegt. Erfasst werden rückwirkend seit dem 1. Januar 2002 Anzeigen und rechtskräftige Verurteilungen, Entscheidungen der Strafgerichte und Disziplinarbehörden, jeweils unter Anführung des Strafmaßes. Bei Vertragsbediensteten werden auch Entscheidungen der Arbeits- und Sozialgerichte berücksichtigt sowie die Zahl der auf Grund von Korruptionsfällen vorgenommenen Entlassungen.³⁴¹

Neben den öffentlichen Stellen, die Statistiken über Korruption führen, spielen private Stellen keine bedeutende Rolle. Dies wird schon daran deutlich, dass es ein österreichisches „national chapter“ von Transparency International erst seit Frühjahr 2006 gibt.³⁴² Zwar gibt es private Einrichtungen, die sich z.B. im Rahmen von Forschungsprojekten mit Korruption – teilweise mit Hilfe empirischer Bestandsaufnahmen – befassen.³⁴³ Für eine dauerhafte, laufende Erfassung von korruptionsrelevanten Daten, die regelmäßig veröffentlicht werden, kommt privaten Stellen aber kein nennenswerter Bekanntheitsgrad zu.

II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben

Eine allgemeingültige, für alle Rechtsgebiete geltende Legaldefinition des Begriffs Korruption kennt die österreichische Rechtsordnung nicht.

Zwar wurden in Österreich zwei Gesetze erlassen, die ausdrücklich als „Antikorruptionsgesetz“³⁴⁴ bzw. „Zweites Antikorruptionsgesetz“³⁴⁵ bezeichnet wurden, allerdings finden sich (heute) die hierdurch geschaffenen bzw. geänderten sowie die übrigen, gegen korrupte Verhaltensweisen gerichteten Strafbestimmungen im „allgemeinen“ österreichischen Strafgesetzbuch (StGB).

340 Generell überprüft sie Gesetzmäßigkeit, Ordnungsmäßigkeit, Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Verwaltung, <http://www.wien.gv.at/verwaltung/internerevision/antikorruption.html>, 28.08.2006.

341 Vgl. <http://www.wien.gv.at/verwaltung/internerevision/pdf/statusbericht04.pdf>, 28.08.2006.

342 http://www.transparency.org/contact_us/organisations/austria, 28.08.2006.

343 So hat das seit 1976 bestehende Institut für Konfliktforschung (<http://www.ikf.ac.at>, 29.08.2006), das ein außeruniversitäres Forschungsinstitut in der Rechtsform eines gemeinnützigen Vereins ist, ein zeitlich begrenztes Forschungsprojekt durchgeführt, das sich unter anderem der Verbreitung von Korruption in Österreich widmete. Das Projekt mit dem Titel „Korruption in Österreich: Verbreitung, Trends, Perspektiven der Prävention“ wurde im Juni 2000 abgeschlossen, s. http://www.ikf.ac.at/a_proj00/a_pro07.htm, 29.08.2006.

344 Bundesgesetz über die Strafbestimmungen zur Bekämpfung der Untreue und der Bestechlichkeit, BGBl. 1964/116.

345 Bundesgesetz, das die Bestimmungen des Strafgesetzbuches zur Bekämpfung von Misswirtschaft und Korruption änderte und ergänzte, BGBl. 1982/205.

Für die Verfolgung von Straftaten gilt der Grundsatz der *Offizialmaxime* (*Legalitätsprinzip*).³⁴⁶ Ausnahmen von diesem Verfolgungszwang im Sinne eines „*Opportunitätsprinzips*“ sind in nur wenigen gesetzlich geregelten Fällen vorgesehen.³⁴⁷ In Ergänzung der *Offizialmaxime* besteht für Behörden und öffentliche Dienststellen gem. § 84 Abs. 1 StPO die Verpflichtung, Anzeige an eine Staatsanwaltschaft oder Sicherheitsbehörde zu erstatten, wenn ihr der Verdacht einer von Amts wegen zu verfolgenden strafbaren Handlung bekannt wird, die ihren gesetzmäßigen Wirkungsbereich betrifft.

Korruption verhindern und ahnden soll auch das Bundesgesetz über Unvereinbarkeiten für oberste Organe und sonstige öffentliche Funktionäre (UnvG). Gem. § 9 UnvG kann Mandatsträgern ihr Mandat aberkannt werden, wenn sie ihre Stellung in gewinnsüchtiger Absicht missbrauchen.

Die Korruptionsbekämpfung beschränkt sich allerdings nicht auf straf- und disziplinarrechtliche Mittel. Die Vorbeugung durch Herstellung von Öffentlichkeit und Transparenz hat in Österreich einen besonderen Stellenwert, der sich auch darin zeigt, dass die Verfassung selbst Regelungen hierzu trifft. Art. 20 Abs. 4 Bundesverfassungsgesetz (B-VG) normiert für Verwaltungsbeamte eine Auskunftspflicht über Angelegenheiten ihres Wirkungsbereichs, soweit dem nicht die im Verfassungsrang stehende Amtsverschwiegenheit gem. Art. 20 Abs. 3 B-VG entgegen steht. Die Auskunftspflicht wird näher durch das Auskunftspflichtgesetz des Bundes bzw. die Auskunftspflichtgesetze der Länder geregelt. Die Gesetze sehen ein subjektives Recht der Bürger auf die Erteilung von Auskünften vor. Bei Auskunftsverweigerung kann ein zu begründender, vor dem Verwaltungsgerichtshof anfechtbarer Bescheid verlangt werden. Ein verfassungsgesetzlich gewährleistetes Recht auf Erteilung einer solchen Auskunft besteht aber nicht. Art. 10 EMRK, der in Österreich Verfassungsrang hat, normiert lediglich das Recht, sich aus öffentlich zugänglichen Quellen zu informieren.

III. Kontrolle und Ahndung

Das – oben bereits erwähnte – BIA nimmt die zentrale Rolle einer speziellen Antikorruptionsbehörde ein. Daneben gibt es aber auch weitere Verwaltungseinrichtungen, die sich – je nach Aufgaben und Zuständigkeiten mit unterschiedlicher Schwerpunkt- und Zielsetzung – mit der Kontrolle von Verwaltungsabläufen und damit auch der Aufdeckung von Korruption befassen. Hierzu zählen beispielsweise die Volksanwaltschaft³⁴⁸, der Rechnungshof und die Landesrechnungs-

346 Die Verfolgungspflicht besteht bei hinreichendem Tatverdacht und ergibt sich für die Staatsanwaltschaft aus § 34 Abs. 1 StPO, für die Behörden im Verwaltungsstrafverfahren aus § 25 Verwaltungsstrafgesetz – VStG.

347 Gem. § 34 Abs. 2 StPO im Falle von Realkonkurrenz, Auslandstaten oder in Fällen einer Auslieferung sowie nach § 42 StGB bei mangelnder Strafwürdigkeit der Tat bzw. im Verwaltungsstrafverfahren gem. § 21 VStG bei geringfügigem Verschulden und unbedeutenden Folgen der Übertretung oder bei unverhältnismäßigem Verfolgungsaufwand.

348 Art. 148a bis 148j B-VG und das Volksanwaltschaftsgesetz 1982 (BGBl.Nr. 433/1982 - WV) regeln Zuständigkeiten und Aufgaben. Grundsätzlich geht sie behaupteten Missständen in der Verwaltung des Bundes nach.

höfe sowie in den Behörden eingerichtete, mit der inneren Revision betraute Abteilungen, so die Kontrollämter der Gemeinden.³⁴⁹

Auch auf parlamentarischer Ebene findet eine Kontrolle öffentlicher Vorgänge statt. Gem. Art. 53 B-VG kann der Nationalrat zur Überprüfung der politischen Verantwortung von Mitgliedern der Bundesregierung für bestimmte Vorgänge in der Bundesverwaltung mittels Mehrheitsbeschluss Untersuchungsausschüsse einrichten.³⁵⁰ Diese ad hoc eingerichteten Gremien werden von den Parteien beschickt und haben die Befugnis, Beweiserhebungen durchzuführen - wobei alle Behörden zur Amtshilfe verpflichtet sind - und erstatten abschließend dem Nationalrat einen Bericht.³⁵¹ Über Sanktionen (z.B. Misstrauensanträge gegen einen Bundesminister oder die Regierung) entscheidet dann der Nationalrat.

Obschon die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses nicht als Minderheitenrecht ausgestaltet ist, kennt die österreichische Verfassung andere Kontrollinstrumente, die es der jeweiligen Opposition ermöglichen, gegenüber der regierenden Mehrheit eine Art Wächterfunktion wahrzunehmen. Zwar sind diese keine „Oppositionsrechte im engeren Sinne“, sondern Rechte, die von einer Minderzahl von Abgeordneten ausgeübt werden können. Sie werden aber vornehmlich als Instrumente der Regierungskritik eingesetzt.³⁵²

Regierungskritik ebenso wie das Aufdecken von Missständen oder das Anprangern als anstößig empfundener Verhaltensweisen findet häufig auch über die Medienöffentlichkeit statt. Im Zuge jeweils aktueller „Skandale“ werden immer wieder insbesondere von Politikern der Oppositionsparteien gegenüber den Regierungsparteien Korruptionsvorwürfe öffentlich geäußert und von den Medien verbreitet. Die öffentliche Aufmerksamkeit für derartige politische Korruptionsfälle ist aber eher als gering einzustufen.³⁵³ „Enthüllungsjournalismus“ ist in Österreich eher eine

Sieben der neun Bundesländer haben durch ihre Landesverfassungen die Volksanwaltschaft auch dazu berufen, die Verwaltung des Landes und der Gemeinden zu kontrollieren. Zwei weitere Bundesländer haben eigene Landesvolksanwälte geschaffen; s. <http://www.volksanw.gv.at>, 04.09.2006.

349 Allgemein obliegt den Kontrollämtern die Aufgabe der Überprüfung der Mittelbewirtschaftung der Gemeinde mit Blick auf die ziffermäßige Richtigkeit, die Ordnungsmäßigkeit und die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit; s. z.B. <http://www.kontrollamt.wien.at>, 04.09.2006.

350 Größere politische Bedeutung kam den Ausschüssen zu in den Fällen „Wiener Allgemeines Krankenhaus“ in den Jahren 1980-81 (s. unten, IV1.b), und <http://de.wikipedia.org/wiki/AKH-Skandal>, 04.09.2006), „Lucona“ in den Jahren 1988-89 (s. <http://de.wikipedia.org/wiki/Lucona>, 04.09.2006) und „Noricum“ in den Jahren 1989-90 (s. <http://de.wikipedia.org/wiki/Noricum-Skandal>, 04.09.2006), die auch zum Rücktritt prominenter Politiker führten. Seither spielen Untersuchungsausschüsse kaum mehr eine Rolle. Nicht völlig ausgeschlossen scheint aber, dass in der gegenwärtig diskutierten BAWAG-Affäre (s. <http://de.wikipedia.org/wiki/BAWAG-Affäre>, 04.09.2006) noch ein Untersuchungsausschuss zustande kommen könnte.

351 S. § 33 Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975) und die Verfahrensordnung für parlamentarische Untersuchungsausschüsse (VO-UA).

352 Hierzu zählen das Interpellationsrecht (Art. 52 B-VG, nähere Ausgestaltung in der Geschäftsordnung des Nationalrates – NRGO), die Einberufung einer außerordentlichen Sitzung des Nationalrates auf Verlangen von einem Drittel der Mitglieder des Nationalrates (Art. 28 Abs. 2 B-VG), die Gebarungüberprüfung durch den Rechnungshof auf Antrag von 20 Abgeordneten (Art. 126 b Abs. 4 B-VG i.V.m. § 99 Abs. 2 NRGO).

353 Zu den möglichen Ursachen s. unten, V.

Domäne der Wochenmagazine denn der Tageszeitungen, die meist keine direkten Korruptionsvorwürfe erheben, sondern eher „indirekt“ darüber berichten.

IV. Akteure

1. Öffentliche Verwaltung

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Der Verwaltungsaufbau Österreichs folgt der bundesstaatlichen (Art. 2 B-VG) Gliederung in einen Oberstaat (Bund), der aus mehreren Teilstaaten (neun Bundesländer) besteht. Die Verwaltung des Bundes erfolgt durch eigene Bundesbehörden³⁵⁴ (unmittelbare Bundesverwaltung) und durch die Länder (mittelbare Bundesverwaltung). Die Bereiche mittelbarer Bundesverwaltung werden über den Landeshauptmann (oberstes Organ der Landesverwaltung) auf die ihm unterstellten Landesbehörden delegiert. Unterste Ebene bilden die Bezirkshauptmannschaften und die Bezirksverwaltungsbehörde. Ein dritter Bereich neben Bundes- u. Landesverwaltung ist die Selbstverwaltung. Die territoriale Selbstverwaltung wird durch die Gemeinde geführt (eigener Wirkungsbereich). Der Gemeinde können aber auch Aufgaben der Bundes- und der Landesverwaltung übertragen werden (übertragener Wirkungsbereich). Als sog. Verwaltungssprengel sind die Gemeinden dann Teil der Verwaltung des Bundes oder des Landes. Weitere Selbstverwaltungsträger sind z.B. Kammern (berufliche u. wirtschaftliche Selbstverwaltung), Einrichtungen der Sozialversicherung, Universitäten (kulturelle Selbstverwaltung) usw.

In der öffentlichen Verwaltung wurden im Jahre 2004 insgesamt 436.103 Mitarbeiter beschäftigt³⁵⁵, davon fast die Hälfte in der Landesverwaltungen und nur etwas mehr als ein Drittel in der Bundesverwaltung. Auf die Gemeinden und Gemeindeverbände entfiel mit nur 20% der geringste Beschäftigungsanteil. Insgesamt ist die Zahl der im öffentlichen Dienst Beschäftigten aufgrund einer zunehmenden Tendenz zur Privatisierung z.B. in den Bereichen Straßeninfrastruktur, Telekommunikation und Finanzmarktaufsicht seit Ende der 80er Jahre rückläufig.³⁵⁶

Das öffentliche Dienstrecht kennt zwei Formen der Bestellung öffentlicher Bediensteter: durch Bescheid ernannte Berufsbeamte und durch privatrechtlichen Dienstvertrag verpflichtete Vertragsbedienstete.³⁵⁷ Die Dienstpflichten der Beamten sind gesetzlich geregelt.³⁵⁸ Hiernach haben

354 Z.B. Finanzämter, Zollämter.

355 S. Statistisches Jahrbuch 2006 der STATISTIK AUSTRIA, Kapitel 07 „Beschäftigung und Arbeitsmarkt“, Ziff. 7.14 und 7.15, http://www.statistik.at/jahrbuch_2006/pdf/K07.pdf, 04.09.2006.

356 Seit 1987 ist die Österreichische Industrie Holding AG (OIAG) die Beteiligungs- und Privatisierungsagentur der Republik Österreich. Einen Überblick über die Geschichte der OIAG und die Privatisierungen seit 1987 gibt: <http://www.oeiag.at/hm/oiag/geschichte.htm>, 26.09.2006.

357 In der Bundesverwaltung sind doppelt so viele Beamte wie Vertragsbedienstete beschäftigt, während sich auf Landesebene das Verhältnis umkehrt und die Gemeinden sogar mehr als sechs mal so viele Vertragsbedienstete

Beamte in ihrem gesamten Verhalten darauf zu achten, dass das Vertrauen der Allgemeinheit in die sachliche Wahrnehmung der dienstlichen Pflichten gewahrt bleibt. Das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis eines Beamten ist im Prinzip unkündbar, kann von Seiten der Beamten jederzeit durch Austritt gelöst werden, von Seiten der Gebietskörperschaft nur im Rahmen des in den §§ 91 ff. BDG geregelten Disziplinarverfahrens. Nach Erreichen der Altersgrenze werden Beamte per Bescheid in den Ruhestand versetzt, bleiben aber „Beamte“ und somit auch dem Disziplinarrecht unterworfen.

Das Dienstrecht der Vertragsbediensteten regelt das Vertragsbedienstetengesetz 1948 (VBG). Auch für Vertragsbedienstete ist ein besonderer Kündigungsschutz geboten³⁵⁹, das Institut der Vertragsbediensteten ist aber wesentlich flexibler als das des Berufsbeamtentums. Das Disziplinarrecht - das die Weisungsgebundenheit der Beamten durchsetzen soll - findet auf Vertragsbedienstete keine Anwendung, stattdessen kommen bei Dienstverletzungen arbeitsrechtliche Sanktionen wie Kündigung oder Entlassung zur Anwendung.

Für die Vertragsbediensteten gelten im Wesentlichen dieselben sozialrechtlichen Bedingungen wie für Beschäftigte in der Privatwirtschaft. Seit einiger Zeit werden sie aber in derselben Versicherungsanstalt krankenversichert wie die Beamten.

Für die Beamten im Öffentlichen Dienst gelten in einigen Sozialschutzbereichen eigene, je nach Dienstherr (Bund, Länder, Gemeinden etc.) unterschiedliche Regelungen. Für Beamte gilt, dass sie weder arbeitslosen- noch pensionsversichert sind, sondern direkte Ansprüche gegenüber ihrem jeweiligen Dienstherrn erwerben. Wird ein Beamter aufgrund einer schuldhaften Dienstverletzung entlassen, erhält er kein Arbeitslosengeld und verliert seinen Anspruch auf Beamtenpension. Die Ruhestandsbezüge für nach dem 01.01.2005 ernannte Beamte werden nach denselben Regelungen wie in der gesetzlichen Pensionsversicherung bemessen.³⁶⁰

Das Einkommen der Beamten und der Vertragsbediensteten bestimmt sich grundsätzlich nach ähnlichen Kriterien. Die Beamten und die Vertragsbediensteten erhalten Monatsbezüge und Sonderzahlungen. Der Monatsbezug besteht aus einem gesetzlich festgelegten Grundgehalt zuzüglich diverser Zulagen. Beide Beschäftigtengruppen erhalten Sonderzahlungen für jedes Kalendervierteljahr in der Höhe von 50% eines Monatsbezuges. Die Höhe der Bezüge bestimmt sich jeweils nach der Eingruppierung in eine bestimmte Gehaltsklasse, die sich für die Beamten durch Zuordnung zu einer bestimmten Dienstklasse und in ihr durch die Gehaltsstufe bestimmt

te beschäftigen; s. Statistisches Jahrbuch 2006 der STATISTIK AUSTRIA, Kapitel 07 „Beschäftigung und Arbeitsmarkt“, Ziff. 7.14, 7.15, http://www.statistik.at/jahrbuch_2006/pdf/K07.pdf, 04.09.2006.

358 S. §§ 43 ff. Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 (BDG).

359 Jedenfalls nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofes, VfSlg. 13720/1994.

360 Seit 1997 wurden das, in manchen Bereichen großzügigere, Beamtenpensionsrecht und die gesetzliche Pensionsversicherung einander mehr und mehr angeglichen. Aufgrund der Pensionsreform 2004 finden die Bestimmungen über die besonderen Beamtenpensionen nur noch für die Beamten uneingeschränkt Anwendung, die vor 1955 geboren wurden.

und bei Vertragsbediensteten durch Zuordnung zu einem Entlohnungsschema, das wiederum in Entlohnungsgruppen und Entlohnungsstufen unterteilt ist. Grundsätzlich rückt jeder Bedienstete nach jeweils zwei Jahren Dienstzeit in eine höhere Gehaltsstufe bzw. Entlohnungsgruppe vor. Daneben gibt es weitere Möglichkeiten des Aufstiegs, so z.B. die Beförderung oder die Überstellung in eine höhere Entlohnungsgruppe.

Die Einkommen von Beschäftigten des öffentlichen Dienstes sind so bemessen, dass ein vollzeitbeschäftigter Beamter nicht auf ein zusätzliches Einkommen angewiesen ist.³⁶¹ Das mittlere Einkommen männlicher, vollzeitbeschäftigter öffentlich Bediensteter ist geringer als das Durchschnittseinkommen aller in der Privatwirtschaft vollzeitbeschäftigten Männer.³⁶² Frauen, die im öffentlichen Dienst stehen, verdienen durchschnittlich mehr als Frauen in der Privatwirtschaft. Da im öffentlichen Dienst aufgrund der vorgegebenen Gehaltsschemata die Einkommen im Gegensatz zur Privatwirtschaft nach oben begrenzt sind, kann man wohl davon ausgehen, dass z.B. ein Jurist in einer Spitzenposition in der Rechtsabteilung eines Großkonzerns deutlich bessere Verdienstmöglichkeiten hat als ein Jurist im öffentlichen Dienst.

b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung

Die öffentliche Mittelbewirtschaftung unterliegt der Kontrolle durch den Rechnungshof.³⁶³ Neben dem Rechnungshof gibt es in einigen Ländern Landesrechnungshöfe. Hauptaufgabe des Rechnungshofes ist gem. Art. 121 Abs. 1 B-VG die Kontrolle der Gebarung des Bundes, der Länder, der Gemeinden und anderer durch das Gesetz bestimmter Rechtsträger, wie beispielsweise die Sozialversicherungsträger. Die Rechnungshofkontrolle umfasst die ziffernmäßige Richtigkeit, die Gesetzmäßigkeit³⁶⁴ sowie die Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Mittelverwendung. Zwar wird dem Rechnungshof nicht ausdrücklich die Aufgabe der Korruptionsbekämpfung zugewiesen, doch sind unter dem Begriff „Gebarung“ nicht nur alle finanziellen Maßnahmen (Einnahmen und Ausgaben) zu verstehen, sondern alle Verhaltensweisen, die direkt oder indirekt von finanzieller Bedeutung sind. Aufgrund dieses weiten Gebarungsbegriffs kann der Rechnungshof praktisch alle Vorgänge in den seiner Kontrolle unterliegenden Bereichen einer Überprüfung unterziehen. Zu diesem Zweck kann er gem. § 3 RHG Auskünfte verlangen, Rechnungsbücher einsehen und Inaugenscheinnahmen vornehmen.

361 Vgl. <http://www.goed.at/files/877/Gehaltstabellen-2006.pdf>, 05.09.2006.

362 Bericht über die durchschnittlichen Einkommen gem. Art. 1 § 8 Abs. 4 Bezügebegrenzungsgesetz, Ziff. 3.1.4, http://www.rechnungshof.gv.at/Berichte/Einkommen/Einkommen_2004_01/Einkommen2004.pdf, 05.09.2006.

363 Die verfassungsgesetzlichen Grundlagen der Rechnungs- und Gebarungskontrolle finden sich in den Artikeln 121 bis 128 B-VG und werden durch das Rechnungshofgesetz von 1948 i.d.g.F. (RHG) konkretisiert.

364 Speziell mit Blick auf das Vergaberecht ist anzumerken, dass erst im Zuge des Beitritts Österreichs zur EU ein einheitliches, objektivierbares Verfahren für die Vergabe öffentlicher Aufträge entstanden ist. Davor gab es kein Vergaberecht im eigentlichen Sinn; die Vergabe öffentlicher Aufträge erfolgte nach einem nicht durch gesetzliche Vorgaben determinierten System (gelegentlich unter „Selbstbindung“), in dem politische Kriterien wohl oft ausschlaggebend dafür waren, an wen ein Auftrag erteilt wurde.

Über das Ergebnis seiner Kontrollen erstattet der Rechnungshof Bericht. Ein „negativer“ Rechnungshofbericht hat weder unmittelbare rechtliche Konsequenzen für die geprüfte Stelle, noch kann der Rechnungshof Maßnahmen anordnen und durchsetzen, um eventuell festgestellte Missstände zu beheben. Dies ist Aufgabe des Nationalrates bzw. des jeweiligen Landtages.

Nachdem das Prüfungsergebnis der überprüften Stelle zur Stellungnahme zugeleitet worden ist, wird der Bericht dem Nationalrat bzw. dem jeweiligen Landtag bekannt gegeben und anschließend veröffentlicht.³⁶⁵ In der Tagespresse finden Rechnungshofberichte generell große Beachtung und vom Rechnungshof festgestellte Mängel werden gemeinhin als zutreffende, objektive Kritik dargestellt, wodurch dem Rechnungshof de facto eine so starke Autorität verliehen wird, dass es jedenfalls den Verwaltungsbehörden schwer fällt, mit Gegendarstellungen, mögen diese auch berechtigt sein, in der Öffentlichkeit durchzudringen.

Im so genannten „AKH-Skandal“ führte die Kostenexplosion beim fast vier Jahrzehnte dauernden Neubau des Wiener Allgemeinen Krankenhauses (AKH) von ursprünglich 1 Milliarde auf über 40 Milliarden Schilling (fast € 3 Milliarden) zu permanenten Kontroversen zwischen Regierung und Opposition.³⁶⁶ Zum „Mega-Skandal“ wurde der Neubau dadurch, dass im Frühjahr 1980 durch den Journalisten Alfred Worm aufgedeckt wurde, dass es im Zusammenhang mit der Vergabe der Aufträge für den Bau des AKH zu Schmiergeldzahlungen an den Wiener Beamten Adolf Winter gekommen war. Es stellte sich heraus, dass auf die Konten der von Winter in Liechtenstein gegründeten Briefkastenfirmen „Plantech“ und „Geproma“ zwischen 1972 und 1979 von mehreren Unternehmen, die mit Hilfe von Winter Aufträge für den Bau des AKH erhalten hatten, ca. 40 Millionen Schilling überwiesen wurden.

c) **Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung**

Rechtlich ist die parteipolitische Ausrichtung für die Stellenbesetzung im öffentlichen Dienst irrelevant. De facto haben die politischen Parteien aber dennoch großen Einfluss auf die Postenvergabe. Auf nationalstaatlicher Ebene wird dies dadurch begünstigt, dass der Bundespräsident das ihm zustehende Ernennungsrecht für Bundesbeamte an die Ressortminister delegiert, die im Regelfall Repräsentanten einer politischen Partei sind. Übt der Bundespräsident sein Ernennungsrecht selbst aus, ist er dabei an Vorschläge gebunden.

Stellen in Ministerialbüros werden üblicherweise mit Vertrauenspersonen des jeweiligen Ministers besetzt, die mit diesem auch wieder ausscheiden. Ein Regierungswechsel hat daher zumindest auf dieser Ebene unmittelbaren Einfluss auf die Stellenbesetzung. Für die übrigen Beschäftigten in den Ministerien und in den ihnen nachgeordneten Behörden hat er dagegen allenfalls

365 Online sind die Berichte des Nationalrates unter <http://www.rechnungshof.gv.at/> (14.07.2006) abrufbar.

366 Der Fall war auch Gegenstand eines parlamentarischen Untersuchungsausschussverfahrens, s.o. III.

organisatorische Auswirkungen, da die Geschäftseinteilung der Ministerien meist gegebenen Loyalitätsstrukturen und weniger sachlichen Gesichtspunkten folgt.

Beamte dürfen gem. § 56 Abs. 1 BDG keine Nebenbeschäftigung ausüben, die sie bei der Erfüllung ihrer dienstlichen Aufgaben behindert, die Vermutung von Befangenheit hervorruft oder sonstige wesentliche dienstliche Interessen gefährdet. Nebenbeschäftigungen, die der Erzielung nennenswerter Einkünfte dienen, sowie eine Tätigkeit im Vorstand, Aufsichtsrat, Verwaltungsrat oder einem sonstigen Organ einer gewinnorientierten juristischen Person des Privatrechts sind der Dienststelle zu melden (§ 56 Abs. 3 und Abs. 5 BDG). Eine erwerbsmäßige Nebenbeschäftigung teilzeitbeschäftigter oder beurlaubter Beamter bedarf gem. § 56 Abs. 4 BDG sogar einer Genehmigung. Bei Vertragsbediensteten ist die Ausübung einer Nebenbeschäftigung, die die volle Unbefangenheit im Dienst beeinträchtigen kann und trotz Aufforderung des Dienstgebers nicht aufgegeben wird, ein Entlassungsgrund gem. § 34 Abs. 2 e) VBO.

Pflichtwidrigkeiten bei der Dienstausübung können je nach Art des Verstoßes strafrechtlich und/oder disziplinarrechtlich geahndet werden. Grundsätzlich werden nur solche Verletzungen der amtlichen Pflichten dem Strafgesetz unterworfen, die das öffentliche Interesse an der pflichtgemäßen Verwaltung eines Amtes oder öffentlicher Funktionen berühren, während Pflichtwidrigkeiten, die bloß das Dienstverhältnis des Beamten zum Staat betreffen, dem Disziplinarrecht vorbehalten werden.

Unter Strafe gestellt sind der Missbrauch der Amtsgewalt (§ 302 StGB), Geschenkkannahme durch Beamte oder leitende Angestellte eines öffentlichen Unternehmens bzw. deren Mitarbeiter, sachverständige Berater und Sachverständige (§§ 304, 305, 306, 306a StGB), Bestechung (§ 307 StGB), die unzulässige Einflussnahme auf behördliche Entscheidungsträger (sog. verbotene Intervention, § 308 StGB) und weitere nicht spezifisch korruptionsbezogene, aber oftmals in Verbindung damit begangene Straftaten wie die Verletzung des Amtsgeheimnisses (§ 310 StGB), Falschbeurkundung im Amt (§ 311 StGB) oder auch Betrug und Untreue. Von dem in § 74 StGB definierten strafrechtlichen Beamtenbegriff werden alle Personen erfasst, die mit der Aufgabewahrnehmung für den Staat betraut sind (sog. funktionaler Beamtenbegriff). Die meisten Korruptionsstraftaten werden mit Freiheitsstrafen geahndet, Geldstrafen sind die Ausnahme. Darüber hinaus ist für einen Beamten mit der Verurteilung der Verlust des Amtes verbunden, wenn die verhängte Freiheitsstrafe ein Jahr oder mehr beträgt (§ 27 StGB).

Neben den strafrechtlich sanktionierten Pflichtverstößen bestehen zahlreiche dienstrechtliche Vorschriften mit ähnlichem Inhalt, deren Missachtung disziplinarrechtlich zu ahnden ist. So ist es einem Beamten z.B. nach § 59 Abs. 1 BDG untersagt, „im Hinblick auf seine amtliche Stellung für sich oder einen Dritten ein Geschenk, einen anderen Vermögensvorteil oder einen sonstigen Vorteil zu fordern, anzunehmen oder sich versprechen zu lassen“, wobei orts- oder landesübliche Aufmerksamkeiten von geringem Wert nicht als Geschenke gelten. Auch darf ein Beam-

ter so genannte „Ehregeschenke“ annehmen, muss davon aber seine Dienstbehörde in Kenntnis setzen, die die Annahme untersagen kann (§ 59 Abs. 3 BDG). Vergleichbare Bestimmungen finden sich auch in den Dienstrechtsgesetzen der Länder und Gemeinden.³⁶⁷

Die Aufdeckung und Ahndung von Pflichtverstößen wird durch organisatorische Vorkehrungen sichergestellt, zum einen und hauptsächlich durch das – oben bereits näher beschriebene – BIA. In einem weiteren Sinne dienen aber auch die mit der „Innenrevision“ befassten Abteilungen in den Ministerien, sowie die auf Landes- und Gemeindeebene eingerichteten Kontrollämter der internen Korruptionsbekämpfung.³⁶⁸ Ihre Aufgabe besteht darin, die Effizienz, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung des jeweiligen Ressorts zu überprüfen, Missstände aufzuzeigen und Vorschläge für Abhilfemaßnahmen auszuarbeiten. Eine gesetzliche Verpflichtung zur Einrichtung solcher interner Einrichtungen besteht aber nicht.

Im sog. „Visa-Skandal“ wird einigen österreichischen Vertretungsbehörden im Ausland vorgeworfen, gegen „Bezahlung“ rechtswidrige Aufenthaltbewilligungen ausgestellt bzw. verlängert zu haben. Laut Abschlussbericht einer im November 2005 eingesetzten Untersuchungskommission handelte es sich lediglich um Verfehlungen einzelner Mitarbeiter. Auch die Staatsanwaltschaft griff die Vorwürfe auf und ermittelt bis heute auch gegen hochrangige Beamte. So wurde z.B. im Januar 2006 ein ehemaliger Konsul, der in der österreichischen Vertretung in Nigeria über 600 Visa falsch ausgestellt hatte, wegen Amtsmissbrauch und Bestechung zu einer Freiheitsstrafe von zwei Jahren (sechs Monate unbeding und 18 Monate auf Bewährung) verurteilt.

2. Abgeordnete der nationalen Parlamente

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Der Abgeordnetenstatus findet nähere Ausgestaltung in der Verfassung, die den Grundsatz des freien Mandats normiert (Art. 56 Abs. 1 B-VG) und den Nationalratsabgeordneten sowohl bei Ausübung ihrer Tätigkeit als Parlamentarier als auch darüber hinaus Immunität³⁶⁹ (Art. 57 B-VG) gewährt. Zudem befassen sich die §§ 9 bis 12 des Bundesgesetzes über die Geschäftsordnung des Nationalrates (NRGOG) mit der Rechtsstellung der Abgeordneten. Im Bundesgesetz über Unvereinbarkeiten für oberste Organe und sonstige öffentliche Funktionäre (UnvG 1983) ist verankert, mit welchen anderen Funktionen die Tätigkeit als Abgeordneter unvereinbar ist.

367 Teilweise gibt es in den Behörden Durchführungsbestimmungen zu den dienstrechtlichen Tatbeständen, teilweise aber auch „nur“ disziplinarrechtlich zunächst irrelevante Verhaltensempfehlungen, vgl. z.B. <http://www.wien.gv.at/verwaltung/internerevision/antikorruption.html>, 27.09.2006.

368 Auf Grundlage des § 7 Abs. 4 des Bundesministeriengesetzes 1986 und zweier Ministerratsbeschlüsse vom 12. 09. 1981 bzw. vom 12. 03. 1983 wurden in allen Ministerien Abteilungen für Innere Revision eingerichtet.

369 Detailregelungen hierzu finden sich in § 9 NRGOG.

Art. 26 B-VG enthält eine relativ umfangreiche Regelung der Grundsätze für die Wahl zum Nationalrat, deren Durchführung in der Nationalratswahlordnung (NRWO, BGBl. 471/1992) näher geregelt ist. Die Mandate werden nach einem sehr stark listengebundenen Verhältniswahlrecht vergeben.³⁷⁰ Regelmäßig stehen hinter den Wahlparteien für die Nationalratswahlen politische Parteien, so dass sich die Listenaufstellung nach den in den jeweiligen Parteistatuten verankerten Kriterien richtet. Der Wähler kann mittels Vergabe von Vorzugsstimmen die Reihung der Kandidaten auf den Listen ändern.

Für ihre parlamentarische Tätigkeit erhalten die Mitglieder des Nationalrates monatliche Bezüge in Höhe von € 7.905,02.³⁷¹ Dazu kommen gem. § 5 BBezG Sonderzahlungen in Form eines 13. und 14. Monatsgehaltes. Der monatliche Bezug gilt als Ausgangsbetrag für die Berechnung der Bezüge für die Amtsträger des österreichischen Staates nach der so genannten „Gehaltspyramide“ (§ 3 BBezG). So erhält der Präsident des Nationalrates 210% des Ausgangsbetrags (§ 3 Abs. 1 Ziff. 4 BBezG); der zweite und der dritte Nationalratspräsident erhalten jeweils 170% des monatlichen Bezuges eines einfachen Nationalratsabgeordneten (§ 3 Abs. 1 Ziff. 8 BBezG). Gem. § 10 Abs. 1 BBezG gebührt den Mitgliedern des Nationalrates darüber hinaus für alle Aufwendungen, die ihnen durch die Ausübung des Mandates entstehen³⁷², eine Vergütung in der Höhe der tatsächlichen Kosten, höchstens aber 6% des Ausgangsbetrages nach § 2 BBezG je Monat. Auch sind nach § 11 Abs. 1 BBezG Dienstreisen der Mitglieder des Nationalrates im Auftrag des Präsidenten des Nationalrates abzugelten.³⁷³ Außerdem können Reisekosten vom Wohnort zum Parlament geltend gemacht werden (§ 10 Abs. 2 BBezG).

Darüber hinaus erhalten die Abgeordneten eine einmalige Entschädigung bei Ende der Funktionsausübung abhängig von deren Dauer (§ 14 Abs. 2 BezG³⁷⁴) und Übergangsgeld bei Beendigung des Mandates (§ 6 BBezG). Die Abgeordneten bleiben Mitglieder der Pensionskasse der sie vor Amtsantritt angehört haben; an diese leistet der Bund bei Beendigung des Mandats einen Anrechnungsbeitrag (§ 13 BBezG). Nach § 24 Abs. 1 BezG gebührt ein Pensionsanspruch bereits nach 10-jähriger Amtszeit.

370 Die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Wahl erfolgt gem. Art. 141 B-VG durch den Verfassungsgerichtshof. Genauere Bestimmungen zum Wahlanfechtungsverfahren enthalten die §§ 67 bis 71a VfGG.

371 Laut § 2 Abs. 2 des Bundesgesetz über die Bezüge der obersten Organe des Bundes, der Mitglieder des Nationalrates und Bundesrates und der von Österreich entsandten Mitglieder des Europäischen Parlaments (Bundesbezügegesetz – BBezG) i.V.m. der Kundmachung des Rechnungshofpräsidenten über den Anpassungsfaktor zur Ermittlung der Höhe der Bezüge öffentlicher Funktionäre, der wiederum gem. § 3 Abs. 1 BBezG jährlich zu ermitteln und im „Amtsblatt zur Wiener Zeitung“ bekannt zu machen ist, für 2006 s. Wiener Zeitung vom 23.05.2006.

372 Fahrtkosten, Aufenthaltskosten, Bürokosten, einschließlich der Betriebsausgaben und Ausgaben für Mitarbeiter, soweit sie nicht nach dem Parlamentsmitarbeitergesetz, BGBl. Nr. 288/1992, vergütet werden, alle sonstigen Aufwendungen mit Ausnahme allfälliger Bewirtungskosten.

373 Nach den für Bundesbeamte der höchsten Gebührenstufe geltenden Bestimmungen der Reisegebührenvorschrift 1955, BGBl. Nr. 133.

374 Bundesgesetz über die Bezüge und Pensionen der obersten Organe des Bundes und sonstiger Funktionäre (Bezügegesetz - BezG).

b) Nebeneinkünfte von Abgeordneten der nationalen Parlamente

Die Tätigkeit als Abgeordneter im Nationalrat ist mit einigen anderen öffentlichen Funktionen unvereinbar, wie z.B. mit dem Amt eines Bundesrates, eines Abgeordneten zum Europaparlament (Art. 57 B-VG), des Bundespräsidenten (Art. 61 B-VG) oder eines Mitglieds des Obersten Gerichtshofs, Verwaltungsgerichtshofs oder Verfassungsgerichtshofs. Mit dem Regierungsamt ist das Mandat hingegen vereinbar. Teilweise sind diese Unvereinbarkeitsregelungen auch nachwirkend. So kann ein Abgeordneter bis zu vier Jahre nach Erlöschen seines Mandats nicht die Funktion des Präsidenten oder Vizepräsidenten des Verfassungsgerichtshofs bekleiden.

Der Präsident des Nationalrates sowie die Obmänner der Parlamentsklubs dürfen gem. § 2 UnvG keinen Beruf mit Erwerbsabsicht ausüben, wobei aber gem. § 2 Abs. 4 UnvG die Verwaltung des eigenen Vermögens, die Ausübung von Funktionen in einer politischen Partei, einer gesetzlichen Interessenvertretung oder einer freiwilligen Berufsvereinigung nicht als Berufsausübung gelten.

Es ist durchaus üblich, dass Nationalratsabgeordnete neben ihrem Mandat noch andere Positionen bekleiden, so bei gesetzlichen Interessenvertretungen, Gewerkschaften, politischen Parteien, Sozialversicherungsträgern, als Beamte oder auch als Funktionäre oder in Unternehmen. Manche Abgeordnete bleiben als selbstständige Unternehmer in der Land- und Forstwirtschaft tätig.

Nach § 9 BezBegrBVG sind alle Nebeneinkünfte, die jährlich mehr als 14% des monatlichen Grundgehaltes eines Nationalratsabgeordneten ausmachen, öffentlich bekannt zu machen. Nur das Einkommen aus Vermögen ist gem. § 9 BezBegrBVG ausdrücklich von der Offenlegungspflicht ausgenommen. Bei Einkünften aus selbstständiger, freiberuflicher oder land- und forstwirtschaftlicher Tätigkeit ist nur der Beruf bzw. die juristische Person, durch die das Einkommen erzielt wird, anzugeben, nicht aber die Höhe des Einkommens. Im öffentlichen Dienst beschäftigte Abgeordnete müssen einer „Bezügekontrollkommission“ jährlich anzeigen, welche Regelungen sie über eine Dienstfreistellung oder Außerdienststellung getroffen haben und wie ihre Arbeitsleistung überprüft wird. Die Kommission erstattet dem Nationalrat und dem Bundesrat jährlich einen Bericht, der zu veröffentlichen ist (Art. 59 b B-VG).

Andere Personen als die Abgeordneten selbst werden von der Offenlegungspflicht nicht erfasst.

In die vom Präsidenten des Nationalrates zu führende Liste über die zusätzlichen Einkünfte der Abgeordneten ist jedermann auf Antrag Einsicht zu gewähren. Die Einsichtnahme ist im Besucherzentrum des österreichischen Parlaments in Wien möglich.

Dr. J. Höchtel, (ÖVP-)Abgeordneter zum Nationalrat, soll nach Behauptung der damaligen Oppositionsparteien jahrelang neben seinen Abgeordnetenbezügen ein Beamtengehalt für seine Stelle als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Wirtschaftsuniversität Wien erhalten haben, angeblich ohne dort tatsächlich seinen Dienst zu verrichten. Der „Fall Höchtel“ erfuhr im Sommer 1996 sehr

große Medienaufmerksamkeit und führte zu einer Änderung der Rechtslage. Seitdem können gem. Art. 59a B-VG Nationalratsabgeordnete, die gleichzeitig öffentliche Bedienstete sind, sich entweder ohne Weiterbezahlung der Bezüge (aber mit Rückkehrgarantie) freistellen lassen oder ihre Tätigkeit auf eine Teilzeitstelle reduzieren, so dass eine Entlohnung nur für tatsächlich erbrachte Arbeitsleistung erfolgt.

c) **Unzulässige Einflussnahme**

Einen gesetzlichen Tatbestand der Abgeordnetenbestechung kennt die österreichische Rechtsordnung ebenso wenig wie Regelungen, die explizit Abgeordneten die Annahme von Geschenken bzw. Reisen auf Kosten von Firmen verbieten würden. Allerdings sieht § 9 UnvG vor, dass einem Mitglied des Nationalrats sein Amt aberkannt werden kann, wenn es dieses in gewinn-süchtiger Absicht missbraucht. Es ist aber kein Fall bekannt, in dem von dieser Möglichkeit bereits einmal Gebrauch gemacht wurde.

Zwar sind keine Fälle unzulässiger Einflussnahme bekannt geworden. Aber der jüngste Skandal rund um die Verlustgeschäfte der dem Österreichischen Gewerkschaftsbund (ÖGB) gehörenden BAWAG führte nicht nur zum Rücktritt leitender ÖGB-Funktionäre, sondern löste auch eine heftige Debatte darüber aus, ob leitende Funktionäre in Interessenvertretungen gleichzeitig ein Mandat als Nationalrat ausüben sollen. Infolgedessen beschloss das Präsidium der SPÖ – zu der der ÖGB traditionellerweise ein spezielles Näheverhältnis hat – dass Nationalratsabgeordnete, die dem sozialdemokratischen Parlamentsklub angehören, in Zukunft weder Präsident des ÖGB noch Vorsitzende einer Teilgewerkschaft sein dürfen.

3. **Politische Amtsträger auf nationaler Ebene**

a) **Rechtsstellung im nationalen Normengefüge**

Explizit mit der Rechtsstellung der Bundesregierung als Kollegialorgan, des Bundeskanzlers und der Bundesminister befassen sich Art. 69 bis 78 B-VG sowie das Bundesministeriengesetz 1986.³⁷⁵ Die Rechtsstellung des Bundespräsidenten hat nähere Ausgestaltung in Art. 60 bis 68 B-VG, die der Staatssekretäre in Art. 19, 71, 78 B-VG gefunden.

Für alle vorgenannten Amtsträger gelten außerdem das Bundesverfassungsgesetz über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre (BezBegrBVG), das Bundesgesetz über die Bezüge der obersten Organe des Bundes, der Mitglieder des Nationalrates und Bundesrates und der von Österreich entsandten Mitglieder des Europäischen Parlaments (Bundesbezügegesetz – BBezG), das Bundesgesetz über die Bezüge und Pensionen der obersten Organe des Bundes und

375 In der Fassung BGBl. I 2005/92.

sonstiger Funktionäre (Bezügegesetz - BezG) sowie das Bundesgesetz über Unvereinbarkeiten für oberste Organe und sonstige Funktionäre (Unvereinbarkeitsgesetz – UnvG).

Ausgangsbetrag für die Ermittlung der Bezüge der Amtsträger des österreichischen Staates ist nach der so genannten „Gehaltspyramide“ der monatliche Bezug eines (einfachen) Mitgliedes des Nationalrates in Höhe von € 7.905,02.³⁷⁶ Die Bezüge der Amtsträger bemessen sich ausgehend hiervon nach dem in § 3 Abs. 1 BBezG festgelegten prozentualen Verhältnis. So hat der Bundeskanzler gem. § 3 Abs. 1 Z. 2 BBezG Anspruch auf 250% des Ausgangsbetrages (€ 19.762,60 monatlich). Die Bundesminister erhalten 200% (€ 15.810 pro Monat), Staatssekretäre 160% bzw. wenn sie mit bestimmten Aufgaben betraut werden 180% des Ausgangsbetrages (€ 12.648 bzw. € 14.229). Daneben haben die Amtsträger Anspruch auf Auslagenersatz nach § 9 BezG.

Einen Pensionsanspruch erwerben Amtsträger bereits nach vier Jahren im Amt (§ 35 Abs. 1 BezG): Nach der bis 1997 gültigen Regelung der Politikerpensionen gebührte einem ehemaligen Minister nach neunjähriger Amtszeit ein Ruhebezug in Höhe von bis zu 80% des zuletzt bezogenen Gehaltes; dieses Privileg wurde 1997 abgeschafft, allerdings blieben all jene Politiker automatisch im „alten“ Pensionssystem, die am 31. Juli 1997 schon zehn Jahre lang Abgeordnete oder vier Jahre in der Regierung waren. Andere konnten zwischen dem alten System und den finanziell weniger attraktiven neuen Regeln (Pensionskassensystem) wählen, demzufolge laufende Beiträge an die von dem Anspruchsberechtigten benannte Pensionskasse gezahlt werden, die dann auch die sich daraus ergebenden Pensionsleistungen erbringt. Derzeit beziehen 502 Personen Leistungen nach dem „alten“ Bezügerecht. Diese Pensionen sind nur zu einem sehr geringen Teil durch Beitragszahlungen gedeckt, was den österreichischen Staat im Jahre 2005 ca. € 26,4 Mio. kostete.

Unter bestimmten, gesetzlich näher geregelten Voraussetzungen haben aus dem Amt scheidende Amtsträger als Übergangslösung für die Rückkehr in das Berufsleben einen Anspruch auf Bezugsfortzahlung (s. § 14 Abs. 1 BezG).

Mitglieder der Bundesregierung dürfen gleichzeitig dem Nationalrat angehören. Haben aber Regierungsmitglieder auf ihr Mandat verzichtet oder die Wahl nicht angenommen, so gewährt ihnen Art. 56 Abs. 2 bis 4 B-VG ein so genanntes „Rückkehrrecht“ in ihre Stellung als Parlamentarier.³⁷⁷

376 S. hierzu bereits oben, IV.2.a).

377 Üblicherweise geben Bundesminister ihren Sitz im Nationalrat zugunsten nachrückender Parteikollegen (die aufgrund des Rückkehrrechts des Regierungsmitglieds oft als „Abgeordnete auf Zeit“ bezeichnet werden) auf.

b) Nebeneinkünfte von politischen Amtsträgern

Für politische Amtsträger sind zahlreiche Unvereinbarkeiten gesetzlich normiert. So ist mit der Stellung als Mitglied der Bundesregierung die des Bundespräsidenten (Art. 61 B-VG), des Präsidenten des Rechnungshofes (Art. 122 Abs. 5 B-VG), eines Mitglieds der Volksanwaltschaft (Art. 148g Abs. 5 B-VG) und eines Richters beim Obersten Gerichtshof, Verwaltungsgerichtshof und Verfassungsgerichtshof (Artikel 92, 134 und 147 B-VG) unvereinbar. Stehen Mitglieder der Bundesregierung in einem Dienstverhältnis zum Bund, werden sie für die Dauer der Angehörigkeit zur Bundesregierung gegen Entfall der Bezüge außer Dienst gestellt (§ 19 BDG; § 29i VBG). Außerdem dürfen gem. § 2 Abs. 1 UnvG der Bundespräsident, für den dieses Verbot ausnahmslos und schon von Verfassungs wegen (Art. 61 B-VG) gilt, Mitglieder der Bundesregierung und Staatssekretäre keinen Beruf mit Erwerbsabsicht ausüben. Mitglieder der Bundesregierung und Staatssekretäre müssen eine Berufsausübung unmittelbar nach Amtsantritt dem Unvereinbarkeitsausschuss anzeigen, der diese dann untersagt oder genehmigt, wenn eine objektive und unbeeinflusste Amtsführung gewährleistet werden kann (§ 2 Abs. 2 UnvG).

Die Verwaltung des eigenen Vermögens, die Ausübung von Funktionen in einer politischen Partei, in einer gesetzlichen Interessenvertretung oder einer freiwilligen Berufsvereinigung gelten gem. § 2 Abs. 4 UnvG nicht als Berufsausübung.

Bundesminister und Staatssekretäre dürfen prinzipiell auch keine leitende Stellung³⁷⁸ in einer AG oder einer GmbH auf dem Gebiet des Bankwesens, des Handels, der Industrie oder dem Verkehr oder in einer Sparkasse oder Versicherungsanstalt auf Gegenseitigkeit (außer Landesversicherungsanstalten) ausüben. Von diesem Verbot gibt es allerdings eine Ausnahme: wenn der Bund an dem Unternehmen beteiligt ist und die Bundesregierung erklärt, dass die Ausübung der leitenden Funktion im Interesse des Bundes liegt und dies vom Nationalrat genehmigt wurde (§ 4 i.V.m. § 5 Abs. 1 UnvG). In jedem Fall darf eine solche Funktion nur ehrenamtlich ausgeübt werden (§ 5 Abs. 2 UnvG).

Vereinzelte Unvereinbarkeitsregelungen gelten auch durch sog. Karenzzeiten über die Amtszeit hinaus: So gilt die Unvereinbarkeit mit der Funktion des Präsidenten oder Vizepräsidenten des Verfassungsgerichtshofes auch noch vier Jahre nach dem Ausscheiden aus dem Amt.

Bis vor kurzem war es durchaus üblich, dass Minister gleichzeitig leitende Positionen in Interessenvertretungen, was allerdings wegen § 2 Abs. 4 UnvG nicht als Berufsausübung gilt, innehatten. Diese Praxis wurde in den letzten Jahren allerdings zurückgedrängt und wird zum Teil heftig kritisiert.

378 Insbesondere als Vorstandsmitglied oder Mitglied des Aufsichtsrates.

Nebeneinkünfte aus den vom Unvereinbarkeitsausschuss genehmigten sowie den von § 2 Abs. 4 UnvG erlaubten Tätigkeiten müssen lediglich gegenüber dem Rechnungshofpräsidenten offen gelegt werden. Hat ein Minister zugleich ein Mandat als Nationalratsabgeordneter inne, dann gilt auch für ihn die Pflicht zur Offenlegung der Nebeneinkommen gem. § 9 BezBegrBVG.

§ 3 UnvG verpflichtet die Mitglieder der Bundesregierung sowie die Staatssekretäre darüber hinaus, Anteilsrechte bzw. Eigentum an Unternehmen (einschließlich der Anteilsrechte von Ehegatten) dem Unvereinbarkeitsausschuss des Parlaments anzuzeigen. Liegt eine Beteiligung (einschließlich der des Ehegatten) von über 25% vor, darf der Bund (abgesehen von den Ausnahmen des § 3 Abs. 3 UnvG) keine Aufträge an diese Unternehmen erteilen.

Auch für Vermögen und wirtschaftliche Beteiligungen sind Offenlegungspflichten normiert. Gem. § 3a UnvG sind die Mitglieder der Bundesregierung und die Staatssekretäre verpflichtet, alle zwei Jahre sowie drei Monate nach Amtsantritt und Ausscheiden aus dem Amt ihre Vermögensverhältnisse (Liegenschaften, Kapitalvermögen, Unternehmen und Anteile an Unternehmen, Verbindlichkeiten) dem Rechnungshofspräsidenten gegenüber offen zu legen. Diese Daten sind allerdings nicht öffentlich zugänglich.

Ende 1980 musste der damalige Finanzminister und stellvertretende Parteivorsitzende der SPÖ, Hannes Androsch, wegen der Verquickung privater Nebenverdienste und staatlicher Ämter auf Druck des damaligen Bundeskanzlers Kreisky sein Amt niederlegen. Neben seiner Tätigkeit als Finanzminister betrieb Androsch auch eine Steuerberatungskanzlei, die in Verdacht geriet, in den Bestechungs-Skandal rund um den Neubau des Wiener AKH verwickelt zu sein. Erst nach dem „Fall Androsch“ wurde in Österreich ein Unvereinbarkeitsgesetz erlassen, das neben den im B-VG geregelten Unvereinbarkeiten von öffentlichen Ämtern untereinander auch die Unvereinbarkeit von öffentlichen Ämtern und privatwirtschaftlichen Tätigkeiten zum Inhalt hat.

c) **Unzulässige Einflussnahme**

Von dem strafrechtlichen Beamtenbegriff³⁷⁹ sind unter anderem alle obersten Organe, wie die Mitglieder der Bundesregierung und der Landesregierungen ebenso wie die Bürgermeister oder Bedienstete der Ministerien erfasst. Daher fällt auch die Bestechung dieser politischen Amtsträger unter die Strafbestimmungen der §§ 302 StGB ff. (siehe schon oben, IV.1.c)).

379 Nach der Definition des § 74 Ziff. 4 StGB sind dies alle Personen, die bestellt sind, im Namen des Bundes, eines Landes, eines Gemeindeverbandes, einer Gemeinde oder einer anderen Person des öffentlichen Rechtes, ausgenommen einer Kirche oder Religionsgesellschaft, als deren Organ allein oder gemeinsam mit einem anderen, Rechtshandlungen vorzunehmen, oder die sonst mit Aufgaben der Bundes-, Landes- oder Gemeindeverwaltung betraut sind sowie Personen, die nach einem anderen Bundesgesetz oder auf Grund einer zwischenstaatlichen Vereinbarung bei einem Einsatz im Inland einem österreichischen Beamten gleichgestellt sind (funktioneller Beamtenbegriff).

Die dort vorgesehenen Sanktionsmöglichkeiten reichen von Geldstrafen, über Freiheitsstrafen bis zur Aberkennung des Mandats gem. § 9 UnvG.

Große öffentliche Aufmerksamkeit wird zurzeit einem Vorfall betreffend den Finanzminister K.-H. Grasser zuteil, der – obwohl als Finanzminister oberstes Organ der Finanzmarktaufsicht – eine Privateinladung eines Bankiers auf eine Jacht angenommen hat (und dabei einen tief in den BAWAG-Skandal verstrickten Manager getroffen haben soll). Allein die Reaktionen der Regierungsparteien auf die Angriffe der Opposition zeigen, dass solche Dinge offenbar völlig üblich sein dürften, wie es auch ganz allgemein üblich ist, dass Privatfirmen im Rahmen von Wahlkämpfen Sachspenden leisten (z.B. Fahr- und Flugzeuge zur Verfügung stellen).

4. Politische Parteien

Die österreichische Rechtsordnung kennt drei Parteibegriffe, die in der Praxis aber kaum mehr unterscheidbar sind. Rechtlich ist zu trennen zwischen den Wahlparteien, den Parlamentsparteien (parlamentarischen Klubs bzw. Fraktionen) und den politischen Parteien.

Die Wahlpartei (Art 26 Abs. 6 B-VG) ist eine Wählergruppe, die sich an Wahlen zu allgemeinen Vertretungskörpern beteiligt. Ihr Zweck besteht allein in der Wahlwerbung; mit Abschluss der Wahl geht sie als Rechtsperson unter. Parlamentsparteien sind die gemäß den Geschäftsordnungen der jeweiligen Vertretungskörper gebildeten Vereinigungen von Abgeordneten einer wahlwerbenden Partei.

Die Rechtsstellung der politischen Partei wird durch das Parteiengesetz³⁸⁰ näher ausgestaltet. Mit Hinterlegung der Satzung beim Bundesminister für Inneres erlangt die politische Partei Rechtspersönlichkeit (§ 1 Abs. 4 ParteienG). Sie nimmt über Wahlparteien in der Regel unter Verwendung ihrer Parteibezeichnung an Wahlen teil, weshalb für Wählerinnen und Wähler der rechtliche Unterschied nicht mehr erkennbar ist. In welcher Rechtsform sich politische Parteien organisieren, ist gesetzlich nicht vorgeschrieben. Sie werden jedoch nicht als private Vereine angesehen. Nach herrschender Meinung sind sie Körperschaften des Privatrechts.

Politische Parteien erhalten direkte staatliche Finanzzuwendungen sowohl aus dem Bundeshaushalt als auch – und in größerem Umfang – aus den Landeshaushalten. Gem. § 2 Abs. 1 ParteienG erhalten politische Parteien für Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit auf Antrag Fördermittel des Bundes. Von den zur Verfügung stehenden Gesamtmitteln erhält jede im Nationalrat in Klubstärke vertretene politische Partei jährlich einen Grundbetrag in Höhe von € 218.019. Der Rest wird auf die im Nationalrat vertretenen politischen Parteien im Verhältnis der für sie bei der letzten Nationalratswahl abgegebenen Stimmen verteilt. Im Nationalrat nicht vertretene politische

380 BGBl 404/1975.

Parteien, die aber bei einer Nationalratswahl mehr als 1% der gültigen Stimmen erhalten haben, haben für das Wahljahr einen einmaligen Anspruch auf Zuwendungen.

Politische Parteien, die nach der Nationalratswahl im Nationalrat vertreten sind und vor dem Wahltag einen diesbezüglichen Antrag an das Bundeskanzleramt stellen, haben nach jeder Nationalratswahl Anspruch auf einen Wahlwerbungskosten-Beitrag gem. § 2a Abs. 1 ParteienG.

Auch die Parlamentsparteien (Fraktionen, Klubs) erhalten nach dem Klubfinanzierungsgesetz³⁸¹ direkte Zuwendungen aus Bundesmitteln zur Deckung der ihnen aus der Erfüllung ihrer parlamentarischen Aufgaben erwachsenden Kosten und Fördermittel für Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit. Da die Arbeit der Klubs von jener der politischen Partei nicht immer genau zu trennen ist, kommen diese Fördergelder häufig auch den politischen Parteien zugute, insbesondere im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit. Weitere Fördertatbestände erfassen Parteiakademien und Parteipresse, im Rahmen des Bundesgesetzes über die Förderung politischer Bildungsarbeit und Publizistiken.³⁸²

In den Bundesländern bestehen ähnliche Regelungen, aufgrund derer politische Parteien auch von den Ländern Finanzzuwendungen erhalten.

Im Vergleich zu den öffentlichen Zuwendungen haben Mitgliedsbeiträge und Parteispenden - wie sich aus den Rechenschaftsberichten der Parteien ergibt – einen weitaus geringeren Anteil an der Parteienfinanzierung. Allerdings werden Spenden und Mitgliedsbeiträge häufig nicht an die politische Partei selbst, sondern an eine ihrer Vorfeldorganisationen oder an ihr nahe stehende Organisationen geleistet. Zahlungen an diese sind keine Zahlungen an politische Parteien und tauchen konsequenterweise in den Rechenschaftsberichten auch nicht auf.

Verbotene Arten von Parteispenden gibt es nicht.

Nach § 4 Abs. 4 ParteienG hat jede politische Partei, die Zuwendungen i.S.d. ParteienG erhält, jährlich über ihre Einnahmen und Ausgaben öffentlich Rechenschaft abzulegen. Der Rechenschaftsbericht ist von zwei nicht durch Kanzleigemeinschaft verbundenen Wirtschaftsprüfern zu überprüfen und zu unterzeichnen. Erhalten politische Parteien Zuwendungen für ihre Öffentlichkeitsarbeit (§ 2 Abs. 1 ParteienG), so sind sie verpflichtet, „genaue Aufzeichnungen“ über die widmungsgemäße Verwendung dieser Mittel zu führen, die wiederum von zwei beeideten Wirtschaftsprüfern jährlich zu kontrollieren und im „Amtsblatt zur Wiener Zeitung“ bekannt zu machen sind.

381 KlubFG, BGBl. I 1997/30.

382 BGBl. I 1997/130.

§ 4 Abs. 7 ParteienG enthält die Verpflichtung, in einer Anlage die Summe aller Spenden anzuführen, die im Berichtsjahr entweder an die politische Partei selbst oder an eine ihrer Gliederungen (Landes-, Bezirks- oder Lokalorganisation) geleistet wurden und die den Betrag von € 7.260 übersteigen. In dieser „Spendenliste“ ist nur die Gesamtsumme der Großspenden in den jeweiligen Kategorien, nicht aber etwa die Einzelspende unter Angabe des Spenders auszuweisen. Letztere Daten sind in eine gesonderte Liste aufzunehmen, die lediglich dem Präsidenten des Rechnungshofes übermittelt werden muss.

Der Rechenschaftsbericht samt „Spendenliste“ muss gem. § 4 Abs. 9 ParteienG bis zum 30. September des Folgejahres im „Amtsblatt zur Wiener Zeitung“ veröffentlicht werden.

Kommt eine Partei ihrer Verpflichtung zur Erstellung des Rechenschaftsberichtes nicht oder nicht fristgerecht nach, sind gem. § 4 Abs. 10 ParteienG vom Bundeskanzler die fälligen Zuwendungen nach dem Parteiengesetz bis zur Erfüllung dieser Verpflichtung zurückzuhalten. Bei inhaltlichen Fehlern des Rechenschaftsberichts oder der „Spenden-Listen“ sind keine Sanktionen vorgesehen.

Da die gesetzlichen Regelungen so gestaltet sind, dass „Skandale“ kaum rechtlich zu verfolgen wären, befassen sich die Behörden auch nicht explizit mit der Aufdeckung von Verstößen.

V. Schlussbetrachtung

Einerseits herrscht eine stark ausgeprägte „Interventionskultur“ in Österreich und das Ausnutzen von „Beziehungen“ wird von weiten Teilen der Gesellschaft gar nicht als „Korruption“ empfunden. Andererseits werden Politiker von der Bevölkerung als besonders korruptionsanfällig eingestuft, so dass aufgedeckte Korruptionsfälle vielleicht auch deshalb so wenig Aufmerksamkeit finden, weil sie sozusagen nur bestätigen, was ohnehin jeder vermutet. Gestützt wird diese Vermutung z.B. durch eine kürzlich in der Tageszeitung „Die Presse“ veröffentlichte Umfrage im Zusammenhang mit dem oben erwähnten „Grasser-Skandal“. Ihr zufolge sollen 55% der ÖsterreicherInnen daran nichts Anrüchiges haben finden können, lediglich 28% waren davon negativ berührt und die übrigen Befragten zeigten sich unentschieden.

Weitere mögliche Ursachen für Korruption sind wohl auch das Parteiensystem in seiner Verschränkung mit vielen anderen Subsystemen sowie die mangelnde Rollentrennung aufgrund der geringen Größe des Landes und der Enge der Gesellschaft.

Korruption ist vor allem im Bereich des politischen und administrativen Systems verbreitet.

Beispielhaft für den Einfluss von Korruptionsskandalen auf die Gesetzgebung sei hier der Skandal rund um den damaligen Finanzminister Androsch genannt, der zum Anlass genommen wurde, die Unvereinbarkeitsbestimmungen wesentlich zu verschärfen.

Ein anderes Beispiel ist der „Fall Höchtl“. Der Skandal um dessen Mehrfachbezüge war Anlass für eine grundlegende gesetzliche Neuregelung des Politikerbezügesystems, im Zuge derer auch die so genannte „Einkommenspyramide für PolitikerInnen“ geschaffen wurde.

Im Sinne eines best practice-Beispiels am effektivsten scheint wohl die „Kontrolle von Außen“ zu sein, d.h. Kontrollen von unabhängigen Behörden und/oder Gerichten. Maßstäbe und Anstöße dafür kommen wohl am besten ebenfalls „von Außen“, d.h. beispielsweise von einer europäischen Ebene, wie das Beispiel Vergaberecht zeigt.

Länderbericht Polen³⁸³

383 Wir danken Dr. Jacek Kucharczyk, Programmdirektor des Instituts für Öffentliche Angelegenheiten (Instytut Spraw Publicznych – ISP), für die Beantwortung des Fragenkataloges und die Unterstützung bei der Erstellung des Länderberichtes Polen. Der Länderbericht wurde vom CECL verfasst.

Gliederung

Länderbericht Polen	301
I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor	303
1. Statistische Erhebungen öffentlicher Stellen zu Fragen der Korruption.....	303
2. Statistische Erhebungen privater Stellen zu Fragen der Korruption.....	303
II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben.....	303
III. Kontrolle und Ahndung	304
IV. Akteure.....	306
1. Öffentliche Verwaltung.....	306
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	306
b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung.....	307
c) Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung.....	307
d) Privatisierung	308
2. Abgeordnete des nationalen Parlaments	309
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	309
b) Nebeneinkünfte von Abgeordneten des nationalen Parlaments.....	310
c) Unzulässige Einflussnahme	310
3. Politische Amtsträger auf nationaler Ebene.....	311
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	311
b) Nebeneinkünfte von politischen Amtsträgern.....	312
c) Unzulässige Einflussnahme	312
4. Politische Parteien.....	313
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	313
b) Parteienfinanzierung	313
c) Rechenschaftslegung.....	313
V. Schlussbetrachtung.....	313

I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor

1. Statistische Erhebungen öffentlicher Stellen zu Fragen der Korruption

Es gibt in Polen keine Institution – öffentlich oder privat – die mit der kontinuierlichen Überwachung und der Erfassung umfassender Daten zu Korruption beauftragt ist. Es gibt jedoch verschiedene wichtige Informationsquellen, die sowohl von öffentlichen Institutionen als auch durch Nichtregierungsorganisationen (NGOs) verwaltet werden.

Das Ministerium für Inneres und Verwaltung veröffentlicht halbjährliche Berichte über die Umsetzung der nationalen Antikorruptionsstrategie. Die Berichte enthalten einen Überblick über Daten aus öffentlichen Umfragen und anderen Berichten (einschließlich *Transparency International* (TI)), sowie eine Auswertung von Daten hinsichtlich der Strafverfolgung von Korruption. Der Bericht ist auf der Internetseite des Innenministeriums öffentlich zugänglich.³⁸⁴ Die gleiche Website enthält auch eine ausgewählte Bibliographie von Berichten und anderen Veröffentlichungen, in denen Daten über Korruption zu finden sind.

2. Statistische Erhebungen privater Stellen zu Fragen der Korruption

Das „*Against Corruption*“-Programm der *Stefan Batory Foundation* veröffentlicht jährlich einen Bericht, basierend auf öffentlichen Umfragen. Jeder Bericht besteht aus zwei Teilen. Der erste Teil basiert auf allgemeinen öffentlichen Umfragen darüber, wie stark Korruption in verschiedenen Lebensbereichen wahrgenommen wird und bietet so vergleichbare Daten über die Veränderungen in der öffentlichen Wahrnehmung. Der zweite Teil basiert auf einer Erhebungsuntersuchung innerhalb einer spezifischen Zielgruppe (Ärzte, Parlamentarier), die jedes Jahr wechselt. Die Berichte sind im Internet öffentlich zugänglich.³⁸⁵

Die am häufigsten zitierte Quelle für entsprechende Daten ist der jährlich veröffentlichte *Corruption Perceptions Index (CPI)* von *Transparency International*.³⁸⁶

II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben

Eine speziell auf die Bekämpfung von Korruption ausgelegte Gesetzgebung gibt es nicht. Auch kennt die polnische Gesetzgebung keine Definition des Begriffs der Korruption. Die hauptsächlich gesetzlichen Vorschriften sind in den folgenden Gesetzen zu finden:

384 <http://www.mswia.gov.pl>.

385 <http://www.batory.org.pl/korupcja/barometr.htm>, 06.08.2007.

386 <http://www.transparency.pl>.

Das Strafgesetzbuch³⁸⁷ stellt wie folgt geartete Handlungen unter Strafe: aktive und passive Bestechung eines Beamten in Polen, eines Staates außerhalb von Polen oder anderer internationaler juristischer Personen (Artikel 228 §1-6 und 229 des Strafgesetzbuches), Einflussnahme (Artikel 230), Geldwäsche (Artikel 299).

Das Gesetz vom 13. Juni 2003 zur Änderung des Strafgesetzbuches und anderer Gesetze³⁸⁸ – das sogenannte *Anticorruption Amendment* – hat Änderungen eingeführt, die die Bekämpfung von Korruptionsdelikten effektiver machen, z.B. der Verlust von durch eine Straftat erlangten Gegenständen und Vorteilen oder die Erweiterung des Rahmens und Grades strafbarer Korruptionshandlungen in privatrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Hinsicht.

Außerdem sollte hier noch das Gesetz vom 21. August 1997 über die Beschränkung der Ausübung wirtschaftlicher Aktivitäten durch öffentliche Bedienstete³⁸⁹, welches oft als „Antikorruptionsgesetz“ bezeichnet wird, erwähnt werden. Die Regierung arbeitet derzeit an einer umfassenden Überprüfung dieses Gesetzes.

Da die Antikorruptionsgesetzgebung im Strafgesetzbuch enthalten ist, sind die Behörden zur Strafverfolgung verpflichtet. Beamte sind ebenfalls verpflichtet die entsprechenden Behörden (Büro des Staatsanwaltes) über Fälle von Korruption zu informieren.

Bezüglich des Zugriffsrechtes auf Verwaltungsakte durch Nichtbetroffene/Dritte, muss noch das *Gesetz über den Zugang zu öffentlichen Informationen* vom 6. September 2001³⁹⁰ erwähnt werden. Es sieht vor, dass jeder Bürger das „Recht auf Zugang zu frei verfügbaren Informationen“ hat. Frei verfügbare Informationen zugänglich zu machen ist die Pflicht öffentlicher Behörden und anderer Organe, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen; speziell: öffentliche Behörden, wirtschaftliche und fachliche Selbstverwaltungsorgane, Organe, die andere Personen oder organisatorische Einheiten, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliches Eigentum verwalten, repräsentieren, außerdem juristische Organe, in denen das staatliche Schatzamt oder Einheiten territorialer, wirtschaftlicher oder fachlicher Selbstverwaltung eine vorherrschende Position haben (vergleiche die Regelungen über den Schutz von Wettbewerb und Konsumenten), sowie Gewerkschaften und ihre zugehörigen Organisationen und politische Parteien.

III. Kontrolle und Ahndung

Die mit der Bekämpfung von Korruption beauftragte Hauptinstitution ist das *Zentrale Anti-Korruptionsbüro*. Diese Einrichtung wurde am 8. Juni 2006 durch ein Gesetz eingeführt. Sie

387 Journal of Laws von 1997, Nr. 88, Eintrag 553 mit späteren Ergänzungen.

388 Journal of Laws Nr. 111, Eintrag 1061.

389 Journal of Laws Nr. 106, Pos. 679.

390 Journal of Laws vom 8. Oktober 2001.

wird Ermittlungsbefugnisse haben, sowie Forschung und Analyse auf dem Gebiet der Korruption durchführen.

Darüber hinaus gibt es zwei Arten parlamentarischer Organe, die sich mit Korruption befassen: Das *Deputies' Ethics Committee* ist mit der Entwicklung und Verbreitung der Vorschriften des *Deputies' Ethical Code* beauftragt. Außerdem übernimmt es die Überprüfung von Fällen, in denen sich Mandatsträger entgegen solcher Prinzipien verhalten. Der Ausschuss befasst sich auch mit allen Problemen, die bezüglich der „Offenlegung von Vermögen“ und des „Verzeichnisses von Vergünstigungen“ der Mandatsträger entstehen.

Es gibt auch spezielle (ad hoc) Untersuchungsausschüsse, die mit besonderen Befugnissen ausgestattet sind, um spezifische Probleme zu untersuchen. Diese Ausschüsse haben das Recht, Zeugen eidlich öffentlich zu vernehmen und einen entsprechenden Bericht an das Parlament zu senden.

Es ist gängige Praxis geworden, dass Abgeordnete der Opposition den Vorsitz der Ausschüsse in bestimmten sensiblen Bereichen, wie zum Beispiel der Geheimdienste, übernehmen. Unter der Bedingung, dass sie bezüglich des Zugriffs auf sensible oder geheime Informationen ein Sicherheitszertifikat erhalten, sollten sie mit allen Informationen versorgt werden. Bezüglich des Untersuchungsausschusses ist es gängige Praxis, dass die Abgeordneten der Opposition immer die gleiche Anzahl an Sitzen (und Stimmen) wie die der Regierungskoalition haben. Diese Verfahrensweise wird jedoch nicht immer beachtet.

Wenn man die allgemeinen Schwächen der polnischen öffentlichen Institutionen, einschließlich der richterlichen Staatsgewalt und Ordnungsmacht, im Kampf gegen Korruption betrachtet, haben die Medien eine Schlüsselrolle bei der Identifizierung und öffentlichen Bekanntmachung von Korruptionsfällen gespielt. Praktisch alle Korruptionsskandale der letzten Jahre, in denen Untersuchungen angestellt wurden, haben ihren Ursprung in Medienveröffentlichungen. Es gab zwar unter anderem Beschuldigungen, dass die Medien in einigen Fällen durch Geheimdienste manipuliert worden seien aber solche Anschuldigungen konnten niemals bewiesen werden.

Eine Reihe von NGOs ist in verschiedenen Bereichen aktiv, wie z.B. Überwachung von Korruption, Forschung und Analyse bezüglich der Bekämpfung von Korruption sowie bei Maßnahmen zur Verstärkung der Schulung über und Wahrnehmung von Korruption. Die Funktion der NGOs in diesen Bereichen wurde durch Knappheit an Mitteln und qualifiziertem Personal beeinträchtigt; sie spielen jedoch weiterhin eine entscheidende Rolle als Partner der Medien und der öffentlichen Verwaltung bei der Prävention von Korruption.

IV. Akteure

1. Öffentliche Verwaltung

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Es gibt keine signifikanten Vergünstigungen für Angestellte im öffentlichen Sektor. Sie haben vergleichbare Rechte und Pflichten wie andere Angestellte, für die das Arbeitsgesetzbuch gilt. Faktisch haben Angestellte im öffentlichen Bereich allerdings besseren Kündigungsschutz und ihre Arbeitsstelle wird allgemein als weniger fordernd und sicherer angesehen.

Beamte erhalten relativ bescheidene Gehälter im Vergleich zu Angestellten gleicher Qualifikation im privaten Sektor. Die Forschung zeigt, dass sie die geringen Gehälter als Hauptfaktor für unethisches Verhalten ansehen. Der Druck, der auf Beamten lastet, zusätzliches Einkommen zu erlangen, um sich einen Lebenswandel gleich dem ihrer „Kollegen“ aus der Privatwirtschaft leisten zu können, ist daher erheblich.

Der öffentliche Bereich ist stark hierarchisch gegliedert und Entscheidungsbefugnisse sind sehr stark zentralisiert.

Der Grad an Outsourcing oder Übertragung von Aufgaben in den privaten Sektor ist, je nach Verwaltungszweig, unterschiedlich. In einigen Bereichen, speziell der Abfallwirtschaft der örtlichen Behörden oder der öffentlichen Verkehrsmittel, erfordern viele Dienste Outsourcing, wohingegen die zentrale Verwaltung die „interne“ Abwicklung von Aufgaben bevorzugt.

Kurz zusammengefasst ist die öffentliche Verwaltung in Polen wie folgt strukturiert:

- Die Zentralverwaltung der Regierung:
 - das Kabinett (Regierung) mit dem Vorsitzenden (Premierminister),
 - zentrale Organe der Regierungsverwaltung,
- Die Regierungsverwaltung der *Wojewodschaft*:
 - die Wojewoden (Repräsentanten der Zentralregierung in der Wojewodschaft),
 - integrierte Organe der Regierungsverwaltung, die unter Aufsicht des Wojewoden handeln, sowie nicht integrierte Organe, die dem entsprechenden Minister oder Geschäftsführer des Zentralbüros unterstellt sind,
- Die Lokalverwaltung:
 - in der Gmina (Gemeinde); der Gmina Council (Gemeinderat) sowie Bürgermeister oder Oberbürgermeister,
 - im Powiat (Kreis); der Powiat Council (Kreisrat) und das Powiat Board (Kreisgremium) unter der Führung des Starost (oberster Powiat Beamter).
 - die Wojewodschaft - die Lokalversammlung der Wojewodschaft und die Wojewodschaft unter der Leitung eines Marschalls.

Die örtliche Verwaltung ist unabhängig und diese Unabhängigkeit ist gerichtlich geschützt und durch die Verfassung garantiert. Einzelne Ebenen der örtlichen Verwaltung arbeiten/funktionieren auch unabhängig (*Gemeinde, Kreis und Wojewodschaft*).

b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung

Das wichtigste, die Verteilung von Finanzmitteln kontrollierende Verfassungsorgan ist die *Supreme Chamber of Control (NIK)*. Die wichtigste Aufgabe der Kammer bezüglich der Korruptionsbekämpfung und -vorbeugung ist es, auf das Auftreten korruptionsfördernder Situationen hinzuweisen. Die Aufgaben des NIK beinhalten außerdem die Kontrolle über: die Verteilung des Staatshaushaltes, die Sorgfalt bei der Ausführung und den Umfang legaler Aktivitäten der Organe der Regierungsverwaltung, die *polnische Nationalbank*, andere organisatorische Einheiten des Staates, örtliche Selbstverwaltungsorgane, andere Wirtschaftseinheiten, an denen das staatliche Schatzamt mehr als 50% der Anteile hält, und solche organisatorische Einheiten und wirtschaftliche Organe, die staatliche bzw. kommunale Mittel erhalten und finanzielle Verpflichtungen gegenüber dem Staat haben.

Die Erfahrungen und Erkenntnisse der Kammer werden in jährlichen Berichten über die *NIK* Aktivitäten festgehalten. Die Berichte werden dem Parlament und anderen öffentlichen Organen übermittelt und in den Medien umfangreich kommentiert.

Innerhalb des Finanzministeriums arbeitet das *Anti-Korruptionsteam*, welches 2003 gegründet wurde. Die Aufgabe dieses Teams ist es, der Korruption in den Aufgabenbereichen des Finanzministeriums vorzubeugen und sie zu bekämpfen.

Keiner der großen Korruptionsskandale der letzten Jahre betraf öffentliche Ausschreibungen, aber es gab zahlreiche Fälle, über die das *NIK* berichtete.

c) Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung

Obwohl es keine systematische Forschung gibt, um dies zu beweisen, ist der Einfluss der politischen Parteien auf die Stellenbesetzung im öffentlichen Sektor beträchtlich. Die Medien sind diesbezüglich die Hauptinformationsquelle.

Jede Wahl löst eine Welle neuer politischer Ernennungen innerhalb der öffentlichen Verwaltung aus. Über die spektakulärsten Beispiele wird in den Medien berichtet. Die derzeitige Regierung hat ihre Antikorruptionspolitik als Vorwand genommen, um Ergänzungen am Beamtenrecht vorzunehmen, die diese Praktiken noch fördern. Die Ergänzung wurde speziell dazu entworfen, Angestellten einiger Institutionen den Status eines Beamten zu verschaffen, ohne dass diese die im Beamtenrecht spezifizierten Kriterien erfüllen.

Ein anderer Bereich, in dem eine Art politischer Säuberung durchgeführt wurde, ist der der staatlichen Handelsunternehmen.

Zahlreiche Gruppen von Beamten haben entweder nur begrenzte Möglichkeiten, einer Nebenbeschäftigung nachzugehen, oder sind verpflichtet, zusätzliche Einkommensquellen entweder ihren Vorgesetzten oder der allgemeinen Öffentlichkeit mitzuteilen. Die entsprechenden Regelungen werden jedoch als wirkungslos angesehen. Das Hauptgesetz zur aktuellen Antikorruptionsstrategie zählt die Ergänzung des Gesetzes zur „Beschränkung der Ausübung wirtschaftlicher Aktivitäten durch Personen in öffentlichen Stellen“ als eine der dringendsten Aufgaben auf.

Der *NIK* Bericht 2003 über die Quellen von Korruption in Polen nennt den Mangel an internen Revisionen als einen der Schlüsselfaktoren, die Korruption fördern.

Laut Strafgesetzbuch³⁹¹ ist die Einflussnahme (Artikel 230) unter Strafe gestellt. Die Strafen schließen Geldstrafen oder Freiheitsstrafen bis zu acht Jahren ein, außerdem ist die Beschlagnahme von Vermögenswerten möglich, die durch derartige Handlungen erlangt wurden.

Das wichtigste Dokument ist die durch Erlass 114 des Premierministers eingeführte Ethikrichtlinie für die öffentliche Verwaltung vom 11. Oktober 2002 (Polish Monitor vom 14. Oktober 2002). Einige Abteilungen der öffentlichen Verwaltung haben interne Verhaltenskodizes. Sie sehen üblicherweise keine Strafmaßnahmen vor. Somit ist ihr Zweck eher als bildend und bewusstseinschärfend anzusehen.

Die wichtigste Initiative in diesem Bereich ist die kürzlich erfolgte Einrichtung des Postens der Ethikberater innerhalb der öffentlichen Verwaltung.

Eine Zahl hochrangiger Beamter im Finanzministerium wurde festgenommen, weil sie angeblich Entscheidungen über Steuerbefreiungen für Unternehmen, die dem organisierten Verbrechen zugerechnet werden, gefällt hatten.

d) Privatisierung

Der laufende Skandal betrifft die Privatisierung des Versicherungsriesen PZU. Die Präsidenten des Unternehmens und einiger seiner Tochtergesellschaften werden verschiedener Handlungen des Missbrauchs von Firmengeldern beschuldigt. Außerdem wird ihnen zur Last gelegt, ihre persönlichen Interessen über das Wohlergehen der Firma gestellt zu haben. Den Hauptbeschuldigten des Skandals wird nachgesagt, Verbindungen zu Politikern der Regierung zu haben, die zum Zeitpunkt der Handlungen im Amt war (zwischen 1997 und 2000) und hierdurch für mehrere Jahre Straffreiheit erreicht zu haben.

391 Journal of Laws von 1997, Nr. 88, Eintrag 553 mit späteren Ergänzungen.

2. Abgeordnete des nationalen Parlaments

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Folgende Gesetze befassen sich mit der Stellung von Parlamentsmitgliedern (MPs):

- Die Verfassung,
- das Gesetz über die Erfüllung des Mandats der Mandatsträger und des Senators vom 9. Mai 1996,
- die Vorschriften des *Sejm* und des Senats.

Kandidaten für die Stellung eines Mandatsträgers können durch Wahlausschüsse der politischen Parteien und durch Wähler nominiert werden. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip erfordert, dass Kandidatenlisten vorgelegt werden müssen.

Gemeinsam kann eine Gruppe von mindestens 15 Wählern einen Wahlausschuss bilden. Nachdem sie mindestens 1.000 Bürgerunterschriften, die diese Bildung unterstützen, gesammelt haben, müssen sie die nationale Wahlkommission über diese Tatsache informieren. Der Wahlausschuss darf erst Wahlkampf betreiben, nachdem die nationale Wahlkommission entschieden hat, diese Meldung zu akzeptieren. Die Aufgaben eines Wahlausschusses einer politischen Partei werden durch ein zur Vertretung autorisiertes Parteiorgan ausgeführt. In jedem Wahlkreis sollte eine Kandidatenliste an die Kreiswahlkommission übermittelt werden. Eine Wahlkreisliste muss durch mindestens 5.000 Wähler, die ihren Wohnsitz dauerhaft in einem bestimmten Wahlkreis haben, unterstützt werden. Diese Anforderung trifft nicht auf einen Wahlausschuss zu, der in mindestens der Hälfte aller Wahlkreise eine Wahlkreisliste registriert hat (*Act on Elections to the Sejm of the Republic of Poland and to the Senate of the Republic of Poland* vom 12. April 2001).

Für den Fall, dass diese Vorschriften verletzt werden, kann die Kreiswahlkommission die Registrierung einer Kandidatenliste verweigern, wenn die erforderliche Anzahl an Unterschriften nicht eingereicht wird oder wenn sie „berechtigte Zweifel“ an der Korrektheit der Unterschriften hat (*Act on Elections*). Unterschriftenfälschung ist ebenfalls ein strafrechtliches Vergehen.

Die Basisvergütung eines Mandatsträgers ist gleich dem Gehalt eines stellvertretenden Ministers des Kabinetts. Fungiert der Abgeordnete als Vorsitzender eines parlamentarischen Ausschusses erhöht sich dieser Betrag.

Zusätzlich zu diesem Einkommen erhalten Parlamentsmitglieder bestimmte Zuschüsse und/oder Entschädigungen für bestimmte Ausgaben:

- Pro Tag in Höhe von 25% des Gehaltes und steuerbefreit,
- freie Beförderung mit öffentlichen Verkehrsmitteln,
- spezielle Gesundheitseinrichtungen (die gleichen, wie auch für Regierungsmitglieder).

Parlamentsmitglieder genießen Immunität basierend auf dem Gesetz über die Erfüllung des Mandats der Mandatsträger und des Senators vom 9. Mai 1996.

Was Unvereinbarkeiten zwischen Parlamentsmandaten und anderen öffentlichen Ämtern betrifft, ist Folgendes zu nennen: Diese schließen sowohl Anstellungen in den Staatskanzleien der *Sejm* und des Senats, beim Verfassungsgericht, dem Obersten Rechnungshof, dem *Ombudsman Office* und anderen Ämtern, als auch in der Regierung, der örtlichen Regierungsverwaltung und dem Gerichtswesen ein.³⁹²

Andererseits ist es gängige Praxis für Parlamentsmitglieder, Stellungen als Kabinettsminister und Universitätsdozenten (das Abhalten von Vorlesungen ist eine von den Beschränkungen zum zusätzlichen Einkommen ausgenommene Aktivität) innezuhaben.

Letztlich gibt es keine Beschränkungen bezüglich der Anstellung (ehemaliger) Parlamentsmitglieder für spezielle Positionen, nachdem sie ihr Amt niedergelegt haben (Karenzzeiten).

b) Nebeneinkünfte von Abgeordneten des nationalen Parlaments

Parlamentsmitglieder haben durchaus das Recht, Nebeneinkünfte zu beziehen. Sie haben außerdem die generelle Pflicht, ihre Nebeneinkünfte zu veröffentlichen. Die einzige Begrenzung betrifft finanzielle Verbindlichkeiten, die bis zu 10.000 Zlotys (€ 2.500) angegeben werden müssen. Keine anderen Personen (z.B. Ehemann oder -frau, Familienmitglieder) sind verpflichtet, ihr Einkommen offenzulegen. Diese Vermögenswerte sind Gegenstand von Berichten, die auf der Website des Parlaments veröffentlicht werden (www.sejm.gov.pl).

Unlängst musste der ehemalige Außenminister und Präsidentschaftskandidat Włodzimierz Cimoszewicz zurücktreten, als bekannt wurde, dass er als Parlamentsmitglied falsche Angaben über seine Vermögenswerte gemacht hatte.

c) Unzulässige Einflussnahme

Parlamentsmitglieder unterliegen keinen speziellen Strafvorschriften über Bestechung. Daher sind mögliche Strafmaßnahmen die gleichen, wie für jeden anderen Bürger auch.

Nichtsdestotrotz ist das „Gesetz über die Erfüllung des Mandats der Mandatsträger und des Senators vom 9. Mai 1996“, ein Gesetz, welches sich mit korruptionsrelevanten Fragen beschäftigt (z.B. Verbot von Reisen auf Kosten von Firmen oder Einzelpersonen, Annahme von Geschenken).

392 Komplette Liste in Art. 30 des Gesetzes über die Erfüllung des Mandats der Mandatsträger und des Senators vom 9. May 1996.

Daher hat es einige Fälle von unzulässiger Einflussnahme gegeben, in denen Parlamentsmitglieder von den parlamentarischen Gruppen ausgeschlossen wurden. Ein Fall neueren Datums ist der des Abgeordneten Andrzej Pećzak, der während der Amtszeit der letzten Regierung festgenommen wurde, weil er einem Geschäftsmann Hilfe beim Zutritt zu dem für die Privatisierung eines großen staatlichen Unternehmens verantwortlichen Ministerium geleistet hatte und im Austausch einen Luxuswagen angenommen hatte.

3. Politische Amtsträger auf nationaler Ebene

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Der Status politischer Amtsträger wird geregelt durch das *Gesetz für den öffentlichen Dienst* vom 18. Dezember 1998³⁹³, welches politische und nicht-politische Stellungen innerhalb der öffentlichen Verwaltung definiert; sowie das Gesetz über die Beschränkung der Ausübung wirtschaftlicher Aktivitäten durch Personen in öffentlichen Stellen³⁹⁴ vom 21. August 1997.

Politische Amtsträger erhalten ein Gehalt zuzüglich Vergünstigungen. Sie erhalten außerdem, verglichen mit Angestellten im privaten Bereich, zusätzliche Vergünstigungen, wie z.B. Dienstwagen mit Fahrern und Zugang zu speziellen Gesundheitseinrichtungen.

Ein politischer Amtsträger kann außerdem noch weitere Positionen in öffentlichen Ämtern sowie Anstellungen im privaten Sektor ausüben. Allerdings gibt es bestimmte Unvereinbarkeiten. Diese sind im Gesetz über die Beschränkung der Ausübung wirtschaftlicher Aktivitäten durch Personen in öffentlichen Stellen (*Journal of Laws* Nr. 106, Pos. 679) vom 21. August 1997 aufgelistet. Hiernach ist es ihnen nicht erlaubt:

- Mitglied des Managements oder des Aufsichtsrates handelsrechtlicher Unternehmen zu sein,
- in solchen Firmen angestellt zu sein, falls diese Anstellung ihre Objektivität gefährdet,
- Mitglied des Managements oder des Aufsichtsrates von Genossenschaften zu sein, ausgenommen Wohnungsgenossenschaften,
- Mitglied der Verwaltungsräte von Stiftungen zu sein, die kommerziellen Aktivitäten nachgehen,
- kommerziellen Aktivitäten, mit Ausnahme der Landwirtschaft, nachzugehen.

Politische Amtsträger bekleiden normalerweise noch andere Positionen in ihrer Partei (z.B. Vorsitzender eines Ausschusses) oder andere Arten von üblichen Positionen, wie die in den Räten karitativer Einrichtungen und *NGOs*.

393 *Journal of Laws* 99.49.483 vom 31. Mai 1999 mit späteren Ergänzungen.

394 *Journal of Laws* Nr. 106, Pos. 679.

Es gibt Regeln, die (ehemaligen) politischen Amtsträger nach Niederlegung ihres Amtes für bestimmte Anstellungen Beschränkungen auferlegen (Karenzzeiten). Diese Beschränkungen werden durch das Gesetz über die Beschränkung der Ausübung wirtschaftlicher Aktivitäten durch Personen in öffentlichen Stellen vom 21. August 1997 geregelt.

b) Nebeneinkünfte von politischen Amtsträgern

Politische Amtsträger haben das Recht, innerhalb der oben genannten Beschränkungen, Nebeneinkünfte zu beziehen. Hochrangige Politiker müssen eine Erklärung über ihre Vermögenswerte einreichen, die auch ihr Einkommen zeigt. Sie müssen außerdem die Vermögenswerte veröffentlichen, die sie mit ihren Ehepartnern teilen. Solche Erklärungen sind Gegenstand von Berichten (siehe oben, IV.2.b)) und auf sie kann durch die Webseiten der Regierung und des Präsidenten der Republik (www.kprm.gov.pl und <http://www.prezydent.pl>) zugegriffen werden.

In letzter Zeit hat es keine erwähnenswerten Fälle von Korruption im Zusammenhang mit Nebeneinkünften gegeben.

c) Unzulässige Einflussnahme

Politische Amtsträger unterliegen den folgenden Statuten bezüglich unzulässiger Einflussnahme:

- Strafgesetzbuch³⁹⁵ - Einflussnahme (Artikel 230). Mögliche Strafmaßnahmen schließen Geldstrafen oder Freiheitsstrafen von bis zu 8 Jahren ein, außerdem ist Beschlagnahme von Vermögenswerten vorgesehen, die durch derartige Handlungen erlangt wurden.
- Das Gesetz vom 21. August 1997 über die Beschränkung der Ausübung wirtschaftlicher Aktivitäten durch Personen in öffentlichen Stellen (*Journal of Laws* Nr. 106, Pos. 679).

Ein erwähnenswerter Korruptionsfall jüngeren Datums (2002) bezüglich unzulässiger Einflussnahme ist die sogenannte "Rywin Affäre". Lew Rywin, ein polnischer Filmproduzent, hatte, unter Berufung auf seinen Einfluss auf hochrangige politische Amtsträger, versprochen, das Rundfunkgesetz zu ergänzen. Rywin wurde für schuldig befunden und zu einer zweijährigen Gefängnisstrafe verurteilt. Der parlamentarische Untersuchungsausschuss ermittelte gegen den früheren Präsidenten Leszek Miller und Aleksandra Jakubowska, ehemalige stellvertretende Kultusministerin, sowie andere Beamte als mutmaßlich an der Affäre beteiligte Personen.³⁹⁶

395 *Journal of Laws* von 1997, Nr. 88, Eintrag 553 mit späteren Ergänzungen.

396 <http://de.wikipedia.org/wiki/Rywin-Affäre>, 06.08.2007.

4. Politische Parteien

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Der Status politischer Parteien (juristische Person) ist auf der Basis des Parteiengesetzes vom 27. Juni 1997 geregelt.

b) Parteienfinanzierung

Das Haupteinkommen der Parteien besteht aus staatlicher Finanzierung (zumindest das offizielle Einkommen). Um staatliche Finanzierung zu erhalten benötigt eine Partei mindestens 3% der Stimmen (6% in einer Koalition). Die Höhe des Zuschusses basiert auf der Anzahl der für diese Partei abgegebenen Stimmen. Die Partei erhält den Zuschuss für vier aufeinanderfolgende Jahre nach dem Wahljahr.

c) Rechenschaftslegung

Das Parteiengesetz lässt Spenden (bis zu einer bestimmten Höhe) von Personen mit polnischer Staatsbürgerschaft zu. Andere Spenden, einschließlich anonymer Spenden und Firmenspenden werden als illegal betrachtet. Zusätzlich muss jede Partei, gemäß des oben erwähnten Parteiengesetzes, eine jährliche Finanzaufstellung bezüglich der Zuschüsse, die sie erhalten hat, einreichen. Die Aufstellung muss mit dem Bericht eines Rechnungsprüfers verbunden sein. Der Rechnungsprüfer wird durch das nationale Wahlamt ernannt und bezahlt. Unterlassung der Einreichung der Aufstellung oder Einreichen falscher Aufstellungsergebnisse hat den Verlust der Zuschüsse für das folgende Jahr zur Folge.

In jüngster Zeit hat es eine Reihe von Anschuldigungen in Bezug auf illegale Finanzierung von Parlaments- und Präsidentschaftswahlkämpfen großer Parteien gegeben; es kam jedoch nicht zu einem Gerichtsverfahren bzw. offiziellen Beweisen.

V. Schlussbetrachtung

Die Hauptgründe für Korruption in Polen sind:

- schlechte Qualität, Komplexität und häufige Änderungen der Gesetze,
- schlechte Durchsetzung der existierenden Gesetze zur Beschränkung von Korruption,
- Duldung von Korruption in verschiedenen Lebensbereichen (z.B. Medizinberufe),
- zu viel Ermessenskompetenz von Politikern und Beamten,
- niedrige Gehälter im öffentlichen Sektor.

Die Hauptgebiete, in denen Korruption auftritt, sind das Gesundheitswesen, kommunale Behörden und Politik.

Bezüglich der Wirkung, die die Skandale auf die Gesetzgebung hatten, kann vermerkt werden: Ja, Skandale haben Korruption zu einer Priorität für die großen politischen Parteien gemacht, was zu einer Reihe rechtlicher Veränderungen geführt hat. Die signifikanteste Veränderung bis jetzt war die Ergänzung des Strafgesetzbuches (das sogenannte *Anticorruption Amendment*), die Änderungen eingeführt hat, welche den Kampf gegen Korruption effektiver gestalten sollen, z.B. Beschlagnahmung von Gegenständen und Vorteilen, die aus einem Vergehen stammen, Vergrößerung des Rahmens und Grades der Kriminalisierung von Korruptionshandlungen in privatrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Hinsicht. Die Ergänzungen erhöhen auch den Strafrahmen für Täter in Fällen von passiver Bestechung, während er für Täter aktiver Bestechung gesenkt wurde. Eine obligatorische außerordentliche Minderung der Strafe oder sogar die Möglichkeit, dass ein Gericht auf die Verhängung einer solchen unter bestimmten Umständen bei aktiver Bestechung verzichtet, wurde eingeführt. Eine solche Lösung zielt auf das Durchbrechen der kriminellen Verbindung zwischen dem Bestechenden und dem Bestochenen ab.

Generell gesagt hat die Antikorruptionsstrategie aufeinanderfolgender Regierungen noch nicht zu einer erheblichen Verbesserung in Bezug auf den Grad der wahrgenommenen Korruption geführt, obwohl tatsächlich mehr und mehr Straftäter strafrechtlich verfolgt werden. Darüberhinaus hat die derzeitige Regierung die Bekämpfung von Korruption als ihre erste Priorität definiert. Um dieses Wahlversprechen einzuhalten, hat die Regierung die Gründung eines „Antikorruptionsbüros“ gefordert (befindet sich im Aufbau). Der Fokus der Arbeit dieses Büros liegt mehr auf der Repression von Korruption, als auf der Prävention, was vielen Experten für Korruptionsbekämpfung Sorge bereitet.

Länderbericht Portugal³⁹⁷

397 Wir danken Luís de Sousa, Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-ISCTE), für die Beantwortung des Fragenkataloges und die Unterstützung bei der Erstellung des Länderberichtes Portugal. Der Länderbericht Portugal wurde von Alessandra Di Martino verfasst.

Gliederung

Länderbericht Portugal.....	315
I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor.....	317
1. Statistische Erhebungen öffentlicher Stellen zu Fragen der Korruption.....	317
2. Statistische Erhebungen privater Stellen zu Fragen der Korruption.....	317
II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben.....	317
III. Kontrolle und Ahndung	318
IV. Akteure.....	320
1. Öffentliche Verwaltung.....	320
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	320
b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung.....	320
c) Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung.....	321
2. Abgeordnete des nationalen Parlaments	324
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	324
b) Nebeneinkünfte	325
c) Unzulässige Einflussnahme	326
3. Politische Amtsträger auf nationaler Ebene.....	326
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	326
b) Nebeneinkünfte	327
c) Unzulässige Einflussnahme	328
4. Politische Parteien.....	329
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	329
b) Parteienfinanzierung	329
c) Rechenschaftslegung.....	330
V. Schlussbetrachtung.....	333

I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor

1. Statistische Erhebungen öffentlicher Stellen zu Fragen der Korruption

Öffentliche Organe, die sich mit der Erfassung korruptionsrelevanter Daten in Portugal befassen, sind: DCIAP (*Departamento Central de Investigação e Acção Penal*: Zentralstelle für Ermittlungen in Strafverfahren, Büro des Generalstaatsanwalts)³⁹⁸, DCICCEF (*Direcção Central de Investigação da Corrupção e Criminalidade Económica e Financeira*: Zentralstelle zur Bekämpfung von Korruption, Betrug und Wirtschaftskriminalität)³⁹⁹; GDDC (*Gabinete de Documentação e Direito Comparado da PGR*: Abteilung für Internationale Kooperation, Dokumentation und Rechtsvergleichung, Büro des Generalstaatsanwalts)⁴⁰⁰, GPLP (*Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça*: Abteilung für Gesetzgebungspolitik und Planung des Justizministeriums)⁴⁰¹.

Die Daten werden veröffentlicht und sind jedermann zugänglich. Online sind statistische Informationen nur über die Website des GPLP verfügbar.

2. Statistische Erhebungen privater Stellen zu Fragen der Korruption

Private Organe, die Daten über Korruption im öffentlichen Sektor sammeln, sind, auch für Portugal, die NGOs *Transparency International*⁴⁰² und *Global Integrity*⁴⁰³.

II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben

Traditionellerweise wurden Korruptionsstraftaten nur mit Handlungen/Praktiken in der Ausübung öffentlicher Ämter in Verbindung gebracht. Diesbezügliche Vorschriften sind die Art. 372, 373, 374 *Código Penal* (Strafgesetzbuch), die eine rechtliche Definition von passiver und aktiver Korruption⁴⁰⁴ enthalten; weitere korruptionsrelevante Straftatbestände sind Art. 334⁴⁰⁵,

398 http://www.pgr.pt/portugues/grupo_pgr/dciap.htm.

399 <http://www.policiajudiciaria.pt/hm/direccoes/dciccef.htm>.

400 <http://www.gddc.pt/bases-dados/form-pesquisa.html>.

401 http://www.gplp.mj.pt/estjustica/justica_penal.htm.

402 <http://www.transparency.org>.

403 <http://www.globalintegrity.org>.

404 Das Verbrechen der Korruption im Sinne des Strafgesetzbuches kann als Amtsdelikt nur von Amtsträgern (*funcionários*) begangen werden. Die Legaldefinition des Amtsträgerbegriffes im Gesetz 48/95 vom 15. März 1995 umfasst Beamte, Verwaltungsbeauftragte (nationale und örtliche), Personen mit einem vorläufigen (vergüteten oder freiwilligen) öffentlichen Auftrag, Rechnungsprüfungsbeauftragte und Personalmanager öffentlicher Unternehmen (verstaatlichte Unternehmen, Unternehmen in mehrheitlich staatlicher Hand, Unternehmen, die öffentliche Dienste bereitstellen). Das Gesetz 34/87 vom 16. März 1987 führte strafrechtliche Regelungen für wählbare Amtsträger ein. Die Straftatbestände ähneln sich (Art. 16 und 17, passive Korruption; Art. 18 aktive Korruption), nur dass aktive Korruption keine unerlaubte Zahlung für eine erlaubte Entscheidung enthielt und dass das Sanktionssystem im Falle der wählbaren Amtsträger etwas milder war.

Art. 336 bis 343⁴⁰⁶, Art. 359 bis 371⁴⁰⁷, Art. 375 und 376⁴⁰⁸, Art. 378 bis 382⁴⁰⁹ und Art. 377⁴¹⁰. Durch Gesetz 34/87 vom 16. Juli 1987 über Vergehen im Verantwortungsbereich wählbarer und ernannter Amtsträger, wurde das Konzept auf wählbare und ernannte Amtsträger ausgeweitet.

In jüngerer Zeit wurde die Geltung der Korruptionsstraftatbestände, internationalen Konventionen folgend, auch auf den privaten Sektor ausgeweitet.

Das portugiesische Rechtssystem basiert auf dem Legalitätsprinzip, demzufolge die Verfolgung einer Straftat durch den Staatsanwalt obligatorisch ist. Prinzipiell gibt es keinen Ermessensspielraum bei der Frage, ob eine Straftat verfolgt werden soll oder nicht. Sobald die Ermittlungen abgeschlossen sind, entscheidet der Premierminister, ob genügend Beweise für eine Anklage vorliegen oder nicht (*arquivamento*). Faktisch gibt es daher einen Ermessensspielraum. Das bestimmte Vorwürfe und Ermittlungen nicht zur Anklage gebracht werden, liegt aber nicht nur am Ermessensspielraum, sondern auch an der rechtspositivistischen Tradition, die keinen entsprechenden Anreiz liefert. Besorgniserregend sind auch die wechselseitigen Beziehungen zwischen Magistraten und gewissen politischen Persönlichkeiten, speziell auf lokaler Ebene, die schädigende Auswirkungen auf die Unvoreingenommenheit während der Ermittlungen haben können.

Der Zugriff auf Verwaltungs- und Regierungsakten wird durch das Gesetz über Zugang zu Verwaltungsdokumenten – LADA (Gesetz 65/93, 26. August 1993, mit Ergänzungen durch die Gesetze 8/95, 29. März 1995 und 94/99, 16. Juli 1999) – geregelt. Hiernach haben Bürger das Recht, auf Verwaltungs- und Regierungsakten zuzugreifen, einschließlich solcher, die sie nicht direkt betreffen. In der Praxis ist der Zugriff auf Verwaltungs- und Regierungsakten jedoch eher schwierig, zeitaufwändig und teuer.

III. Kontrolle und Ahndung

Hinsichtlich der Einrichtung von Antikorruptionsagenturen ist Portugal ein spezieller Fall. Im Jahre 1983 wurde eine der ersten, wenn nicht die erste Antikorruptionsagentur in Europa ins Leben gerufen (die *Alta Autoridade Contra a Corrupção* – AACC, Oberste Behörde gegen Korruption), dann jedoch per parlamentarischer Abstimmung wieder abgeschafft, als die europäischen Partner über die Einsetzung ähnlicher Organe diskutierten bzw. sie bereits einsetzten.⁴¹¹

405 Tráfico de influência - Handel mit Einfluss.

406 Crimes eleitorais - Wahlbetrug (Bestechung von Wählern)

407 Dos crimes contra a realização da justiça- Verbrechen gegen das Recht.

408 Peculato - Unterschlagung.

409 Missbrauch der Staatsgewalt (einschließlich Art. 379, Concussão - Erpressung und Art. 382, Abuso de Poder - Amtsmissbrauch).

410 Participação económica em negócio- unzulässige Geschäftsbeteiligung.

411 Im Jahr 1986 wurden die Kompetenzen der AACC überprüft (Gesetz 45/86): dem Organ wurden spezielle Untersuchungsbefugnisse über souveräne Organe unter parlamentarischer Aufsicht erteilt. Dieses ad-hoc Amt

Derzeit ermöglicht es ein einfaches institutionelles Netzwerk, die Legalität und die Finanzen aller öffentlichen, öffentlich finanzierten und quasi-öffentlichen Organe zu kontrollieren. Externe Kontrolle wird ausgeübt durch den Rechnungshof (unabhängiges Prüfungsorgan) und, zu einem gewissen Grad, durch den Ombudsmann (*Provedor de Justiça*) und das Parlament. Interne Kontrolle erfolgt durch eine Reihe von Generalinspektionen der verschiedenen staatlichen Stellen (Steueramt, Wohlfahrt, Territorialverwaltung, öffentliche Verwaltung, Europäischer Sozialfonds, Justiz, Vollzugsbehörden, Verteidigung etc.). In der Praxis mangelt es an vorbeugenden Strategien und die Koordination zwischen den Kontrollorganen ist eher locker und ineffizient.

Zwei Organe sind für die Verhinderung von Korruption verantwortlich: die DCICCEF (*Direcção Central de Investigação da Corrupção e Criminalidade Económica e Financeira*), ein spezieller Zweig der Gerichtspolizei, der mit der Untersuchung von Korruption sowie wirtschaftlicher und finanzieller Verbrechen betraut ist; und die bei der Staatsanwaltschaft eingerichtete DCIAP (*Departamento Central de Investigação e Acção Penal*), ausgestattet mit strategischen (Analyse krimineller Muster etc.) und koordinativen Kompetenzen.

Die Versammlung der Republik (Parlament) kann ad-hoc Untersuchungsausschüsse einrichten, wann immer dies durch ein Fünftel der Abgeordneten⁴¹² beantragt wird. Parlamentarische Untersuchungsausschüsse genießen Untersuchungsbefugnisse ähnlich denen jeder Justizbehörde (Artikel 178 Abs. 5 der Verfassung). Artikel 39 Abs. 2 der Geschäftsordnung der Versammlung der Republik legt ebenfalls die Kompetenzen des parlamentarischen Ethikkomitees fest. Generell werden Nachforschungen jedoch nicht durchgeführt, um gezielt Korruptionsaffären zu untersuchen.

Zur Rolle der bürgerlichen Gesellschaft ist zu sagen, dass sie verstärkt werden könnte. Gemäß einer weit verbreiteten öffentlichen Ansicht, sollten legale und moralische Standards, die das öffentliche Leben regeln, umgangen oder unterdrückt werden, wann immer die Interessen von Einzelpersonen oder einer Interessengruppe höher stehen. Die öffentliche Meinung tendiert dazu, sich mehr auf individuelle finanzielle Unrichtigkeiten als auf kollektives Fehlverhalten zu konzentrieren. Das Medieninteresse und die Berichterstattung über Korruption sind während der letzten Dekade angestiegen; investigativer Journalismus muss aber noch zur Realität werden, da die Medien weiterhin durch die wechselseitigen Verflechtungen zwischen der politischen Ebene und den Journalisten und Herausgebern beeinträchtigt werden.

machte mehr und mehr seine Unabhängigkeit gegenüber der politischen Ebene geltend und brachte einige sichtbare Ergebnisse. Im Jahr 1992 stimmten alle großen, im Parlament vertretenen Parteien, mit Ausnahme der Kommunistischen Partei, für die Abschaffung des AACC, ohne eine erklärende Debatte über die Ergebnisse, die diese Antikorruptionsbehörde erbracht hatte. Die AACC war entbehrlich geworden, da sie zu vielen Personen und Interessengruppen lästig geworden war. Die Untersuchungsergebnisse wurden an das Nationalarchiv gesandt und der öffentliche Zugriff darauf wurde für eine Dauer von 20 Jahren untersagt.

412 Artikel 178 Abs. 4 Verfassung; Abschnitt X und Kapitel 4 der Geschäftsordnung des Parlaments.

IV. Akteure

1. Öffentliche Verwaltung

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Der Staatsaufbau ist in Portugal zweistufig. Er unterteilt sich in 308 örtliche Behörden (Kommunalverwaltung) und die Zentralregierung. Es gibt zwei autonome Regionen, die wegen ihrer geographischen Lage eine Ausnahme bilden: die Archipele der Azoren und Madeira. Autonome Regionen haben ihre eigene Regierung und gesetzgebende Versammlungen. Örtliche Behörden haben das Recht der Selbstverwaltung, aber ihre Finanzhoheit ist sehr begrenzt. Generell hat sich ein Trend zur Ausschreibung öffentlicher Aufgaben in vielen Bereichen entwickelt, wie im Bereich der Abfallbeseitigung, des Gesundheitswesens, der Kinderbetreuung etc. Viele traditionelle Bereiche öffentlicher Aktivitäten (zum Beispiel Telekommunikation, Radio- und Fernsehsender, Transportwesen) wurden privatisiert oder es wurden Lizenzen an private Investoren vergeben.

b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung

Die Verteilung der finanziellen Mittel zu kontrollieren, liegt im Verantwortungsbereich des Rechnungshofes (*Tribunal de Contas*), der das höchste Organ für die Prüfung und Beurteilung der Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit, Effizienz und Effektivität öffentlicher Ausgaben ist und über die Haftbarkeit für Finanzstraftaten urteilt. Jeweils sechs Monate vor Jahresende (bis zum 30. Juni) muss der Rechnungshof einen Bericht über die Umsetzung des allgemeinen Staatshaushalts und des separaten Sozialversicherungshaushalts verfassen und einreichen. Der Bericht wird durch die Hauptversammlung des Parlaments genehmigt. Auf der Basis dieses Berichts genehmigt das Parlament den allgemeinen Staatshaushalt. Der Rechnungshof gibt spezifische Empfehlungen an die betroffenen Behörden sowie allgemeine Empfehlungen heraus, die ebenfalls in seinem jährlichen Bericht veröffentlicht werden und online verfügbar sind.⁴¹³ Zusätzlich zum Rechnungshof können auch parlamentarische Komitees (stehend, ad-hoc oder Untersuchungsausschüsse) die Verteilung finanzieller Mittel sowie das Finanzmanagement aller Bereiche der öffentlichen Verwaltung kontrollieren.

Öffentliche Ausschreibungsverfahren sind eine Hauptproblemquelle. Das Manipulieren von Geboten ist gängige Praxis auf öffentlichen Märkten. Bauunternehmer sind bekannt für die Schaffung „geheimer Konsortien“ und das Festlegen von Preisen, noch bevor sie in offene Ausschreibungsverfahren einsteigen. Eine weitere gängige Praxis ist die Aufforderung zur Abgabe falscher Angebote. Dies wird ermöglicht durch die vielfältigen Verbindungen zwischen den Evaluationskommissionsmitgliedern und den Ausschreibungsteilnehmern, die durch die ineffektive Durch-

413 <https://www.tcontas.pt/index.shtm>.

setzung der Interessenkonfliktregelungen zustande kommen. Der größte Korruptionsfall bezüglich Ausschreibungsverfahren, über den in den Medien berichtet wurde, war die *Fax de Macau Affäre*. Ein deutscher Bauunternehmer (Weidleplan) behauptete, dem Gouverneur von Macau (Melancia) DM 606.000 (= € 309.843) gezahlt zu haben, um eine wohlwollende Entscheidung bezüglich des Ausschreibungsverfahrens für den neuen Flughafen Macau zu erhalten.⁴¹⁴

c) Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung

Die Disziplinarordnung für den öffentlichen Dienst sieht vor, dass alle Amtsträger während der Ausübung ihrer Pflichten unparteiisch, neutral und objektiv sein müssen.⁴¹⁵ Obwohl Amtsträger einer Gehorsams- und Amtsverschwiegenheitspflicht unterliegen, die von ihnen verlangt, Korruption erst intern zu melden, bevor sie externe Hilfe anfordern, können und müssen diese Pflichten in Fällen von Korruption oder jeglicher anderer ihnen bekannten Gesetzeswidrigkeit gebrochen werden. Schwierigkeiten können dort auftreten, wo Amtsträger über angebliche Beteiligung ihrer Vorgesetzten berichten müssen.⁴¹⁶ Die Disziplinarordnung für den öffentlichen Dienst enthält sehr milde Sanktionsregelungen. Es gibt ein gestaffeltes Strafsystem, das auf Amtsträger anzuwenden ist.⁴¹⁷ Als Folge einer Verurteilung wegen Korruption sieht die Gesetzesvorschrift den Entzug aller Rechte als Beamter vor. Diese Disziplinarstrafe hindert den Verurteilten jedoch nicht daran, für eine andere Position in der öffentlichen Verwaltung ernannt bzw. (durch einen Vertrag) rekrutiert zu werden.

Derzeit genießen Beamte nur bescheidene Zusatzvergünstigungen verglichen mit den Angestellten im privaten Bereich, wie zum Beispiel: spezielle Gesundheitsdienste und Kinder-/ Familienvergünstigungen. Derzeit gibt es Unterschiede zwischen selbstständig und unselbstständig Beschäftigten. Den unselbstständig Beschäftigten stehen Arbeitslosenvergünstigungen, bezahlter Urlaub im Krankheitsfall, Kinderbetreuungsvergünstigungen, 14 Gehälter pro Jahr (12 Gehälter

414 Die Zahlung war angeblich nach einer Reihe von Kontakten zwischen dem Vertreter der Firma und leitenden Vertretern der eng mit den Finanzdiensten der Sozialistischen Partei (Emaudio) verbundenen Medien Holding – bei der Mr. Melancia Shareholder war – die als Vermittler in diesem Vorgang fungierten, durchgeführt worden. Die Entscheidung, die der Oberste Gerichtshof im Melancia-Fall fällte, bewies die Schwierigkeit, wählbaren Amtsträgern das Verbrechen der Korruption nachzuweisen. Die aktiv an der Transaktion Beteiligten wurden einzeln wegen Korruption verurteilt, während der passive Beteiligte, Mr. Melancia, mit der Begründung, dass er nicht gewusst hatte, dass das angeblich angebotene Geld einen korrupten Zweck hatte, freigesprochen wurde. Für eine detaillierte Darstellung dieses Falls, siehe: Rui Mateus (1996), *Contos Proibidos – Memórias de um PS Desconhecido*, Lisboa, Publicações Dom Quixote.

415 Artikel 3 der Disziplinarvorschrift des Öffentlichen Dienstes (Erlass-Gesetz 24/84, 16. Januar 1984). Siehe auch Artikel 57 Wahlgesetz (Gesetz 14/79, 16. Mai 1979 mit Änderungen, eingeführt durch das Organic Law 2/2001, 25. August 2001), über die Neutralität und Objektivität öffentlicher Organe in Wahlkämpfen.

416 Dies war besonders problematisch während der 70er und 80er Jahre, als in vielen Ministerien und öffentlichen Instituten öffentliche Mittel, in Folge der Besetzung leitender Ämter (Vorsitzende und stellv. Vorsitzende) durch politische Ernennungen, für private oder Parteizwecke missbraucht wurden. Generell sind Amtsträger besser vor negativen Konsequenzen geschützt, als whistle-blowers im privaten Sektor, die vermutlich sofort mit Entlassung aus ihren Pflichten oder zukünftigen Problemen in ihrer Karriere rechnen müssen.

417 Schriftliche Verwarnung, Geldstrafe, Beurlaubung von ihren Pflichten, Suspendierung für eine kurze Zeitspanne, Zwangspensionierung und Entlassung aus ihren Pflichten.

+ 2 Urlaubsgelder) zu. Allerdings werden den selbstständig Beschäftigten die Steuern und Sozialabgaben nicht vom Gehalt abgezogen, so dass sie eher ihren Verpflichtungen nicht nachkommen. Generell gilt für öffentliche Ämter eine Regelung über den Interessenkonflikt. Sie sieht vor, dass das öffentliche Amt exklusiv ausgeübt wird. Diesem generellen Prinzip stehen jedoch eine Reihe von Ausnahmen gegenüber, die es erlauben, dass mehrere Anstellungen möglich sind. In solchen Fällen müssen Beamte ihren direkten Vorgesetzten wegen eventueller Unvereinbarkeiten oder Konflikte informieren; ansonsten könnte es sein, dass sie ihre öffentlichen Pflichten verletzen und Disziplinarstrafen unterworfen werden können.⁴¹⁸ In die Verwaltungsstruktur sind interne Revisionen und interne Prüfungen in der Weise eingebettet, dass mehrere Inspektionsverfahren Operationen in allen Bereichen der öffentlichen Verwaltung genau untersuchen.

Ohne Referenzskala ist es schwierig, das Einkommen von Beamten mit dem der Angestellten des privaten Sektors zu vergleichen. Führungs- und mittlere Positionen werden im privaten Sektor besser bezahlt, während einfache Arbeiten eher im öffentlichen Sektor mehr Garantien und Nebenleistungen haben.

Unzulässige Einflussnahme und damit verbundene Sanktionen in der öffentlichen Verwaltung werden durch mehrere Gesetze behandelt.⁴¹⁹ Im Sinne einer unverbindlichen Vorschrift legt der

418 Beamte: Artikel 12 DL 184/89 vom 2. Juni 1989 (mit durch das Gesetz 25/98 vom 26. Mai 1998 eingeführten Änderungen). Ernante leitende Amtsträger: Über Beschränkungen während der Amtszeit, Artikel 22 Gesetz 49/99 vom 22. Juni 1999 für ernante leitende Amtsträger; Über Beschränkungen nach Beendigung der Amtszeit, Artikel 23 Gesetz 49/99, 22. Juni 1999 und Artikel 5 Gesetz 64/93, 26. August 1993 (ergänzt durch die Gesetze 28/95, 18. August 1995; 12/96, 18. April 1996; 42/96, 31. August 1996 und 12/98, 24. Februar 1998), Ordnung über Inkompatibilitäten und Beschränkungen für gewählte Amtsträger und leitende Beamte.

419 Handel mit Einfluss Art. 335 c.p., Geldstrafe oder Freiheitsstrafe von 6 Monaten bis zu 5 Jahren; Bestechung von Wählern, Art. 341 c.p., Ordnungsstrafe von bis zu 120 Tagen oder Freiheitsstrafe bis zu 1 Jahr; Passive Bestechung eines Amtsträgers zum Zweck einer rechtmäßigen oder unrechtmäßigen Handlung, Art. 372 und 373 (für eine rechtmäßige Handlung: Ordnungsstrafe von bis zu 240 Tagen oder Freiheitsstrafe bis zu 2 Jahren, für eine unrechtmäßige Handlung: 1 bis 8 Jahre Freiheitsstrafe), Entlassung bei freiwilligem Verzicht auf das Angebot oder Rückgabe des Vorteils; Milderung bei Hilfe zur Identifizierung anderer verantwortlicher Personen; Aktive Bestechung eines Amtsträgers zum Zweck einer rechtmäßigen oder unrechtmäßigen Handlung, Art. 374 c.p. (für eine rechtmäßige Handlung: Ordnungsstrafe von bis zu 240 Tagen, oder Freiheitsstrafe bis zu 6 Monaten, für eine unrechtmäßige Handlung: Freiheitsstrafe von 6 Monaten bis 5 Jahren), in beiden Fällen Milderung oder Freispruch, falls die Handlung darauf abzielte, die Person selbst oder seine Familie vor dem Risiko einer Verurteilung oder Sicherheitsmaßnahmen zu schützen (Art. 364); Passive Bestechung eines politischen Amtsträgers zum Zweck einer rechtmäßigen oder unrechtmäßigen Handlung, Gesetz 34/87, Abschnitte 16 und 17, Gesetz 108/2001 (für eine rechtmäßige Handlung: Ordnungsstrafe von bis zu 300 Tagen oder Freiheitsstrafe von bis zu 6 Monaten, für eine unrechtmäßige Handlung: Freiheitsstrafe von 6 Monaten bis zu 5 Jahren); Aktive Bestechung eines politischen Amtsträgers zum Zweck einer rechtmäßigen oder unrechtmäßigen Handlung, Gesetz 34/87, Abschnitt 18 (1) und (2), Gesetz 108/2001 (für eine rechtmäßige Handlung: Ordnungsstrafe von bis zu 300 Tagen oder Freiheitsstrafe von 6 Monaten, für eine unrechtmäßige Handlung: Freiheitsstrafe von 6 Monaten bis zu 5 Jahren); Gewährung eines unzulässigen Vorteils an einen Amtsträger oder politischen Amtsträger durch einen anderen politischen Amtsträger, Gesetz 34/87, Abschnitt 18 (3), Gesetz 108/2001, Freiheitsstrafe von 2 bis 8 Jahren; aktive und passive Bestechung im Sport, Gesetz 390/91, Abschnitte 2, 3 und 4, passiv: Freiheitsstrafe von 2 Jahren (Teilnehmer) oder bis zu 4 Jahren (Schiedsrichter, Trainer, Manager, etc.), aktiv: Freiheitsstrafe von 3 oder 4 Jahren (gemäß der oben genannten Unterscheidung); aktive Bestechung zum Schaden internationaler Geschäfte/Unternehmen, Gesetz 28/84, Abschnitt 41-A, Gesetze 13/2001 und 108/2001, Freiheitsstrafe von 1 bis 8 Jahren; aktive und passive Bestechung im privaten

Verhaltenskodex für den öffentlichen Dienst⁴²⁰ fest, dass alle Amtsträger integer handeln und niemals Geschenke, Gastfreundschaft oder Angebote jeglicher Art annehmen oder fordern sollen; allerdings gibt es hier keine Listen als solche. In der Praxis bieten viele Bürger Beamten kleine Geschenke als Ausdruck ihrer Dankbarkeit an, wenn diese ihnen bei der Lösung eines Problems geholfen haben. Geschenke und Gastfreundschaft sind sehr üblich in gewissen Bereichen, zum Beispiel dem pharmazeutischen Bereich. In jüngerer Zeit haben die Medien über mehrere Fälle von Korruption berichtet, die es in der öffentlichen Verwaltung gegeben hat, bei denen es nur in einigen wenigen zur Strafverfolgung oder zur Untersuchung durch das Parlament kam (siehe unten). Kein großer Skandal ging aus der Privatisierung als solcher hervor. Es hat jedoch Debatten, Untersuchungen und Medienberichte über Interessenskonflikte gegeben, die aus dem Drehtürsystem resultieren.

Politische Parteien haben beträchtlichen Einfluss auf die Stellenbesetzung im öffentlichen Bereich, sowohl auf nationaler als auch lokaler Ebene. Die Top-Positionen der Verwaltung werden immer noch durch politische Angestellte besetzt, die ihrem entsprechenden Minister loyal sind. Die neuen Verwaltungsorgane stellen permanent Mitglieder aus dem privaten Sektor ein, die wegen ihrer „unternehmerischen Fähigkeit“ geeignet sind, aber ohne ordnungsgemäß mögliche Interessenkonflikte abzuklären. Darüber hinaus hat ein Regierungswechsel Auswirkungen auf die Stellenbesetzung auf der direkten politischen Ebene der Minister und parlamentarischen Staatssekretäre. Vor den Privatisierungen verursachte ein Regierungswechsel nicht nur die komplette Umbesetzung der höheren Stellungen in der Verwaltung, sondern führte auch zu Neuerennungen der Vorstände öffentlicher Firmen. Dank der Einführung von mehr und besser geregelten, wettbewerbsausgerichteten Einstellungsverfahren und sicheren Karrieregarantien, werden Loyalitätspraktiken auf nationaler Ebene allmählich abgebaut. Generaldirektoren, Generalsekretäre, Generalinspektoren und Präsidenten staatlicher Stellen und Institutionen sind politische Angestellte. Direktoren und Abteilungsleiter müssen jedoch nach einem Regierungswechsel nicht notwendigerweise mit einem Stellenwechsel konfrontiert sein. Sie werden jetzt durch öffentlichen Wettbewerb ausgewählt.⁴²¹

Sektor, Gesetz 28/84, Abschnitt 41-B und C, Gesetze 13/2001 und 108/2001, aktive und passive: Geldstrafe oder Freiheitsstrafe von bis zu 3 Jahren.

420 S. Deontologische Charta für den öffentlichen Dienst: Resolution des Ministerialrats 18/93, 17. März 1993.

421 Artikel 21 Gesetz 2/2004 vom 15. Januar, ergänzt durch Gesetz 51/2005 vom 30. August 2005, in Folge der Veröffentlichung einer freien Position auf dem öffentlichen Jobportal der Regierung (www.bep.gov.pt).

2. Abgeordnete des nationalen Parlaments

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Kapitel III der Verfassung befasst sich ausschließlich mit der Versammlung der Republik (Parlament). Die Abgeordneten werden laut Verfassung in gesetzlich festgelegten Wahlkreisen gewählt. Artikel 155 Abs. 1 sieht vor, dass Parlamentsmitglieder ihre Mandate frei ausüben sollen.

Die verfassungsmäßigen Vorgaben sind in der Geschäftsordnung des Parlamentes näher ausgestaltet.⁴²² Andere parlamentarische Regelungen von vergleichbarer Bedeutung sind die Abgeordnetenordnung (*Statute of MPs*) und die Ordnung der Oppositionsrechte (*Statute of the Right to Opposition*). Nominierungen für Parlamentswahlen müssen entsprechend der gesetzlichen Vorgaben durch die politischen Parteien eingereicht werden (Art. 151 CRP). Parteien können solche Nominierungen einzeln oder in Koalition einreichen und ihre Kandidatenlisten dürfen Bürger beinhalten, die bei keiner der in Frage kommenden Parteien als Mitglieder registriert sind. Niemand soll für mehr als einen Wahlkreis gleicher Art kandidieren, mit Ausnahme des nationalen Wahlkreises, und niemand soll auf mehr als einer Liste stehen. Sollten solche Verletzungen festgestellt werden, würden die Wahlen für ungültig erklärt und jene, die betrügerische Handlungen ausgeführt haben, bestraft werden.

Für ihr parlamentarisches Mandat erhalten Abgeordnete ein monatliches Einkommen von € 3.524,85 (zwölf Monatsgehälter zuzüglich zweier Urlaubsgeldzahlungen in Höhe des Monatsgehaltes pro Jahr) und zusätzlich eine Reihe anderer Vergünstigungen in Bezug auf Fahrtkosten.⁴²³ Die Einkommensrate liegt für Abgeordnete bei 50% und für den Präsidenten des Parlamentes bei 80% des monatlichen Gehaltes des Präsidenten. Zusätzlich zu diesem Einkommen erhalten Abgeordnete weitere Zuschüsse oder Kostenerstattungen.

Parlamentsmitglieder genießen Immunität.⁴²⁴

422 Informationen online zugänglich: http://www.parlamento.pt/ingles/cons_leg/regimento/index.html.

423 Vergünstigungen für Abgeordnete während ihrer Amtszeit: Transport: Rückerstattung von Fahrtkosten während der Ausübung ihrer Pflichten; Aufwandsentschädigung, 10% des monatlichen Gehalts (kann jedoch ansteigen) für die Abgeordneten, die im Register der wirtschaftlichen Interessen angegeben haben, keinen anderen Tätigkeiten nachzugehen; Tages- und Reisekostenzuschüsse: Abgeordneten stehen ähnliche Tages- und Reisekostenzuschüsse wie den Regierungsmitgliedern zu (Schwankungen proportional zum Wohnort möglich); Versicherung: persönliche Unfälle, Gesundheits- und medizinische Versorgung, Versorgung im Ausland, Reisekostenhilfe; Rentenvergünstigungen - ab mehr als 12 Jahren im Amt: lebenslange Unterstützung, höchster Rentensatz anwendbar auf Amtsträger mit lebenslanger Unterstützung - weniger als 12 Jahre im Amt: Reintegrationsunterstützung; zuzüglich anderer kleinerer Vergünstigungen.

424 Artikel 157 der Verfassung der Republik Portugal; Artikel 11 und 21 des Statute of MPs; Artikel 34 des Gesetzes 34/87 vom 16. Juli (mit durch das Gesetz 108/2001 vom 28. November 2001 eingeführten Ergänzungen).

b) Nebeneinkünfte

Es gibt Unvereinbarkeiten des parlamentarischen Mandats mit anderen öffentlichen Ämtern oder privaten Positionen. Artikel 20 des *Statute of MPs* legt eine Reihe öffentlicher Ämter und Wahlämter fest, die mit der Ausübung eines parlamentarischen Mandats unvereinbar sind. Abgeordnete dürfen Vorlesungen und Seminare geben, sich an Forschungsaktivitäten beteiligen und in pädagogischen, wissenschaftlichen oder beratenden Räten öffentlicher Organe tätig sein, ohne dafür eine Vergütung zu erhalten. Sie bedürfen aber immer der Genehmigung der Ethikkommission. Es könnten auch einige Positionen in der Regierung genehmigt werden. Für private Anstellungen und Tätigkeiten gilt, dass Abgeordnete im Allgemeinen andere Tätigkeiten und Interessen außerhalb des Parlaments ausüben können. Dies ist gängige Praxis (z.B. als Mitglieder von Management und Aufsichtsräten von Firmen, Mitglieder von großen Anwalts- und Beratungsfirmen). Nichtsdestotrotz gibt es eine kleine Zahl an Hinderungsgründen, die in Vorschriften aufgelistet werden: Abgeordneten ist es verboten, in irgend einer Weise kommerzielle Publicity oder Werbung für private Körperschaften zu betreiben; Abgeordnete sind von der Teilnahme an jeder Art öffentlicher Ausschreibung ausgeschlossen und dürfen keine Verträge mit öffentlichen oder halb-öffentlichen Institutionen für die Versorgung mit Gütern und Diensten abschließen; es ist Abgeordneten verboten, als bezahlte Experten oder Schiedsrichter in jeglichen Gerichtsverfahren mitzuwirken, in denen der Staat oder eine andere öffentliche Körperschaft Partei ist; Abgeordnete werden daran gehindert, aus Handlungen Profit zu ziehen oder an Verträgen teilzuhaben, die mit Organen oder Diensten, die unter ihrem direkten Einfluss stehen, in Verbindung stehen. Von Abgeordneten wird gefordert, jede Nebentätigkeit, Arbeit und Aktivität, die die Entstehung von Interessenkonflikten fördern könnten, bei einem Register anzumelden; es gibt jedoch keine Regelung, die Karenzzeiten vorsieht und so (ehemalige) Abgeordnete bei bestimmten Anstellungen oder Beschäftigungsfeldern, nach Beendigung ihres Amtes, beschränkt.

Abgeordnete haben daher das Recht, Nebeneinkünfte zu beziehen, welche veröffentlicht werden müssen.

Die Offenlegung von Vermögenswerten⁴²⁵ von Abgeordneten erfolgt durch eine Vermögenserklärung an das Verfassungsgericht, die der Öffentlichkeit zugänglich ist. Die einzigen Sanktionen, die Ministern auferlegt werden, betreffen die Verweigerung, ihre Vermögenserklärung einzureichen. Wenn wählbare Amtsträger es versäumen, ihre erste Vermögenserklärung vor Antritt ihres Amtes einzureichen, reichen die Strafen von Entlassung aus dem Amt bis zum Verlust ihres

425 Gesetz 4/83 vom 2. April 1983, Public Control on the Wealth of Elective Officials (mit durch das Gesetz 25/95 vom 18 August 1995 eingeführten Änderungen) und Artikel 22 und 26 der Statute of MPs, Gesetz 7/93 vom 1. März 1993 (ergänzt).

Mandats.⁴²⁶ Abgeordnete müssen ebenso ihre Interessen bei der *Comissão de Ética* (Ethikkommission) anzeigen. Diese Pflicht erstreckt sich auch auf die Anzeige von Beteiligungen an Firmen, bei denen der wählbare Amtsträger, dessen Ehepartner oder unterhaltsberechtigter Kinder Shareholder sind. Die Effektivität der Regelungen zur Offenlegung des Vermögens, der Regelungen zu und der Sanktionierung von Interessenkonflikten, ist eine große Problemquelle. Abgeordnete und Regierungsmitglieder waren sowohl dem Parlament als auch der breiten Öffentlichkeit gegenüber regelmäßig unaufrichtig im Hinblick auf ihr Vermögen und ihre Interessen, wurden für solches Verhalten jedoch noch nie gerügt oder aus ihrem Amt entlassen.

c) Unzulässige Einflussnahme

Abgeordnete unterliegen speziellen Strafvorschriften bezüglich Korruption gemäß des Gesetzes 34/87 vom 16. Juli 1987 über Vergehen im Verantwortungsbereich wählbarer und ernannter Amtsträger (s. oben). Größtenteils unregelt ist der Bereich betreffend Geschenke und Gastfreundschaft.⁴²⁷

3. Politische Amtsträger auf nationaler Ebene

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Die Stellung politischer Amtsträger wird in Kapitel IV der Verfassung der Republik Portugal für Regierungsmitglieder und durch Gesetz 2/2004 vom 15. Januar 2004 „*Estatuto do pessoal dirigente da administração central, regional e local*“ für leitende Amtsträger geregelt.⁴²⁸ Allen politischen Amtsträgern stehen zwölf Monatsgehälter zuzüglich zwei Urlaubsgeldzahlungen in Höhe von zwei Monatsgehältern zu: das erste im Juni, das zweite im November.

Politische Amtsträger erhalten, im Vergleich zu Angestellten im privaten Sektor, zusätzliche Vergünstigungen.⁴²⁹

426 Wenn wählbare Amtsträger ihre zweite Erklärung nicht einreichen – bei Ausscheiden aus dem Amt – ist als Strafe die Unwählbarkeit für die Dauer von einem bis fünf Jahren vorgesehen, die durch das TC ausgesprochen wird. Falsche Erklärungen stehen ebenso unter Strafe, da sie unter die Zuständigkeit von Gerichten fallen.

427 Artikel 7-A Gesetz 64/93 vom 26. August 1993 sieht vor, dass alle Zuschüsse und Vergünstigungen finanzieller oder materieller Art, die Abgeordnete von ausländischen Körperschaften im Zusammenhang mit der Ausübung ihrer Pflichten erhalten, im Register der wirtschaftlichen Interessen des Parlaments angegeben werden müssen.

428 Der Premierminister erhält ein Monatsgehalt in Höhe von 75% der monatlichen Bezüge des Präsidenten, die derzeit bei rund € 7049 liegen. Vizepremierminister erhalten ein Monatsgehalt von 70% der monatlichen Bezüge des Präsidenten, Minister in Höhe von 65%, Staatssekretäre in Höhe von 60%, Unterstaatssekretäre in Höhe von 55%. Das monatliche Einkommen von leitenden Amtsträgern in der Zentral-, Regional- und Lokalverwaltung variiert.

429 Vergünstigungen für Regierungsmitglieder: Transport: ein eigenes Fahrzeug mit Fahrer, Rückerstattung von Fahrtkosten, die während der Ausübung ihrer Pflichten anfallen.; Unterkunft: nur dem Premierminister steht ein offizieller Wohnsitz zu; Aufwandsentschädigung: bis zu 40% des Monatsgehalts; Tages- und Reisekostenzuschüsse: PM und Ministern stehen die Tages- und Reisekostenzuschüsse zu. Der Wert schwankt in Abhän-

Es besteht generell eine Unvereinbarkeit des Amtes eines politischen Amtsträgers mit weiteren Positionen in einem öffentlichen Amt oder Anstellungen im privaten Sektor (z.B. Mitgliedschaft in Aufsichtsräten). Gemäß Artikel 4 des *Regime of Impediments and Incompatibilities of Elective and Senior Public Officials*⁴³⁰, müssen Regierungsmitglieder ausschließlich ihr Mandat ausüben. Das gleiche Exklusivitätsprinzip findet bei leitenden Amtsträgern Anwendung (Artikel 16 des *Statute of Head Officials*). Die Rekrutierung von Ministern und leitenden Amtsträgern, die für ihre Berufserfahrung in bestimmten privaten Bereichen anerkannt sind (z.B. Bankwesen oder Versicherung), ist üblich und akzeptierte Praxis. Obwohl formell eine Karenzzeit vorgesehen ist⁴³¹, sind die Regeln für Minister und leitende Amtsträger über die Anstellung nach Beendigung ihres Amtes trügerisch.⁴³² Regierungsmitgliedern und leitenden Amtsträgern ist es erlaubt, in ihre früheren Anstellungen bei Firmen oder zu anderen Aktivitäten zurückzukehren.

b) Nebeneinkünfte

Gemäß des *Regime of Impediments and Incompatibilities of Elective and Senior Public Officials*⁴³³ und des *Remuneration Statute of Political Officials*, sollen alle politischen Amtsträger ausschließlich ihre Pflichten ausüben. Dieses generelle Prinzip bleibt jedoch Wunschdenken. Zum Teil wegen der zahlreichen Ausnahmen, aber auch, weil die Überwachung und Durchsetzung von Unvereinbarkeiten heikel ist. Die Offenlegung von Vermögenswerten⁴³⁴ von Ministern erfolgt durch eine Vermögenserklärung an das Verfassungsgericht, die für öffentliche Einsicht zugänglich ist. Die einzigen Sanktionen, die gegenüber Ministern verhängt werden, betreffen die Weigerung, ihre Vermögenserklärung einzureichen.⁴³⁵ Minister müssen außerdem ihre Inter-

gigkeit vom Wohnort (innerhalb oder außerhalb des Stadtgebiets von Lissabon); Versicherungen: persönliche Unfälle, Gesundheits- und medizinische Versorgung, Versorgung im Ausland, Reisekostenhilfe; Verletzungs-/Arbeitsunfähigkeitsvergünstigungen: Premierminister und Ministern stehen lebenslange Vergünstigungen für Verletzungen sowie physische oder psychische Arbeitsunfähigkeit, die sie sich während der Ausübung ihres Amtes zugezogen haben, zu; Rentenvergünstigungen: dem Premierminister steht eine lebenslange Rentenunterstützung zu - Minister mit einer Amtszeit von mehr als 12 Jahren: lebenslange Renten, der höchste Rentensatz, der auf Amtsträger mit lebenslangen Renten anwendbar ist - Ministers mit einer Amtszeit von weniger als 12 Jahren; Reintegrationszuschuss.

430 Gesetz 64/93 vom 26. August 1993, ergänzt durch die Gesetze 28/95 vom 18. August 1995, 12/96 vom 18. April 1996, 42/96 vom 31. August 1996 und 12/98 vom 24. Februar 1998.

431 Eine dreijährige Karenzzeit ist vorgesehen. Regierungsmitglieder und leitende Amtsträger können keine Positionen in Privatunternehmen des gleichen Bereiches übernehmen, die unter ihrer Zuständigkeit waren oder in Unternehmen, die unter ihrer Aufsicht privatisiert wurden oder die von finanziellen Anreizen oder steuerlichen Vorteilen vertraglicher Natur während ihrer Amtszeit profitiert haben, Artikel 5 Gesetz 64/93 vom 26. August 1993 mit Ergänzungen und Artikel 17 des Statute of Head Officials.

432 Artikel 5 Gesetz 64/93 vom 26. August 1993 mit Ergänzungen und Artikel 17 des Statute of Head Officials.

433 Gesetz 64/93 vom 26. August 1993 mit Ergänzungen.

434 Gesetz 4/83 vom 2 April 1983, Public Control on the Wealth of Elective Officials (mit durch das Gesetz 25/95 vom 18 August 1995 eingeführten Änderungen) und Artikel 22 und 26 des Statute of MPs, Gesetz 7/93 vom 1 March 1993 (ergänzt).

435 Sollten wählbare Amtsträger es versäumen, ihre erste Vermögenserklärung vor Antritt des Amtes abzugeben, reichen die Strafen von Entlassung aus dem Amt bis zum Verlust des Mandats. Sollten wählbare Amtsträger versäumen, ihre zweite Erklärung – bei Austritt aus dem Amt – einzureichen, sieht das System eine Strafe von einem bis fünf Jahren Unwählbarkeit, ausgesprochen durch das TC, vor. Falsche Erklärungen sind ebenso strafbar wie Verbrechen, die unter die Zuständigkeit des Gerichts fallen.

sen bei der *Comissão de Ética* (Ethikkommission) anzeigen. Diese Pflicht erstreckt sich auch auf die Anzeige von Beteiligungen an Firmen, bei denen der wählbare Amtsträger, dessen Ehepartner oder unterhaltsberechtigter Kinder Shareholder sind. Leider muss, während der öffentliche Zugang zu Vermögenserklärungen und die genaue Betrachtung der Interessen wählbarer Amtsträger durch die Öffentlichkeit derzeit noch unsicher und nicht universell sind, die Kontrolle der Interessen der Minister durch eine Ethikkommission als gescheiterter Versuch betrachtet werden, Interessenkonflikte auf parlamentarischer und ministerialer Ebene zu überwachen.

Die Gehälter politischer Amtsträger schwanken, aber sie sind bekannt und werden im portugiesischen Amtsblatt veröffentlicht.

c) **Unzulässige Einflussnahme**

Politische Amtsträger unterliegen speziellen Strafvorschriften bezüglich Bestechung. Anzuwendende Sanktionen sind Freiheitsstrafe oder Geldstrafe (s. oben).⁴³⁶ In Bezug auf Abgeordnete ist der Bereich unzulässiger Einflussnahme durch Geschenke und Gastfreundschaft weitgehend unregelt.⁴³⁷ Ein jüngerer Fall unzulässiger Einflussnahme eines öffentlichen Amtsträgers betrifft das fragwürdige Verhalten der Minister für Umwelt, Tourismus und Landwirtschaft der ehemaligen Mitte-Rechts-Koalition, die, vier Tage vor den vorgezogenen Parlamentswahlen 2005, eine Verordnung unterschrieben, die eine Privatfirma (*Portucale*), Mitglied einer der größten Bankgruppen Portugals (*GES Grupo Espírito Santo*), dazu ermächtigte, mit dem Bau eines Golf-Resorts in einer in den Randgebieten Lissabons gelegenen, ländlichen Gegend, die geschützte Arten (Korkweiden) und wertvolle Wasserreserven beheimatete, fortzufahren.⁴³⁸

436 Gesetz 34/87 vom 16 Juli 1987, Vergehen im Verantwortungsbereich wählbarer und ernannter Amtsträger.

437 Artikel 7^o-A, Gesetz 64/93 vom 26 August 1993 sieht vor, dass alle finanziellen oder materiellen Vergünstigungen, die ein Minister von ausländischen Körperschaften für die Ausübung seiner Tätigkeiten erhalten hat, im Register der wirtschaftlichen Interessen des Parlaments anzugeben sind. Die Registrierung gilt auch für den Namen jeglicher Körperschaft, von der der Minister Bezahlungen bezüglich geleisteter Dienste erhalten haben.

438 Um ihr Projekt zur Durchführung zu bringen, mussten die Investoren diese Bäume in großer Anzahl fällen (2605). Seit 1992 hatten die Investoren kontinuierlich Druck auf die entsprechenden Behörden (Umwelt, Tourismus und Landwirtschaft) ausgeübt, um eine spezielle Berechtigung durchgesetzt zu bekommen, aber die Investition war aus dem selben Grund bei verschiedenen Gelegenheiten gesperrt worden. Die Interessen der Investoren wurden dann durch den Finanzagenten der Mitte-Rechts-Partei (CDS/PP), Abel Pinheiro, vermittelt, der, abgesehen davon, dass er direkte Interessen in diesem Bereich hatte, auch noch ein enger Freund des Vorsitzenden der CDS/PP (Paulo Portas, der schon früher mit einem anderen PF Skandal, der Senior-Mitglieder einer Freimaurerloge und einer Privatuniversität einschloss, in Verbindung gebracht worden war) und zweier der betroffenen Minister (Nobre Guedes, Umweltminister und prominenter Anwalt auf diesem Gebiet, sowie Telmo Correia, Tourismusminister und "Stellvertreter" für Paulo Portas) war. Abel Pinheiro soll angeblich Handel mit Einfluss begangen haben, im Austausch für eine erwartete Sonderbehandlung durch das Bankunternehmen GES und angebliche unerlaubte Finanzierung der CDS/PP. Kürzlich entschied die öffentliche Anklage (Public Ministry), den Umweltminister nicht strafrechtlich zu verfolgen.

4. Politische Parteien

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

In Portugal wurden alle Parteien⁴³⁹ – mit Ausnahme der PCP und, teilweise, der PS – nach 1974 gegründet und ihre organisatorischen Strukturen scheinen nur während der Wahlperioden “lebendig” zu werden. Das Gesetz über die Politischen Parteien⁴⁴⁰ von 1974 gab den Parteien den Status juristischer Personen und setzte einige Basisregeln für Finanzierung, Rechnungsprüfung und Berichtswesen fest. Die Verfassung verleiht Parteien eine zentrale Rolle in der Funktion des politischen Systems. Art. 10 der Verfassung setzt die zwei Grundbedingungen der Demokratie fest: allgemeines Wahlrecht und politische Parteien: “Politische Parteien sollen, unter Beachtung der Prinzipien der nationalen Unabhängigkeit, der Einheit des Staates und der politischen Demokratie, zur Organisation und zum Ausdruck des Willens des Volkes beitragen” (Art. 10 Abs. 2). Artikel 51 der Verfassung sieht eine generelle Definition der rechtlichen Natur von Parteien und politischen Vereinigungen vor.⁴⁴¹ Das Gesetz über Politische Parteien von 2003⁴⁴² beschreibt detailliert die rechtlichen Voraussetzungen der Parteigründung und der Erlangung der Rechtsfähigkeit sowie die Rahmenbedingungen für die Ziele und Richtlinien von Parteien und ihre Organisation sowie ihre Arbeitsweise. Eine Partei muss diese Voraussetzungen erfüllen, um durch den Verfassungsgerichtshof eingetragen zu werden.

b) Parteienfinanzierung

Die Gesetze über Parteien und Wahlen von 1974 und 1979 setzen einige Basisregeln zur Parteien- und Wahlfinanzierung fest. Die erste umfassende Regelung zur politischen Finanzierung wurde erst 1993 erstellt. Gemäß des *2003 PF Regime*⁴⁴³ gibt es zwei Arten direkter, öffentlicher

439 Derzeit ist das Parteiensystem auf fünf große Parteien reduziert (die auch im Parlament vertreten sind): die Kommunistische Partei (PCP), die Sozialistische Partei (PS), die Sozialdemokratische Partei (PPD/PSD) und die Volkspartei (CDS/PP) sowie der neu gegründete postmaterialistische Left Bloc (BE), der sich aus verschiedenen Linksradikalen zusammensetzt (Maoisten, Trotskyisten, No-Global Partisans) plus einer Dissidentengruppe aus der Kommunistischen Partei (Política XXI).

440 Gesetz 595/74 vom 7. November.

441 Art. 51: „1. Die Versammlungsfreiheit soll das Recht auf Bildung von oder Teilnahme an politischen Vereinigungen und Parteien einschließen und durch sie gemeinschaftlich und demokratisch an der Bildung des Volkswillens und der Organisation politischer Macht zu arbeiten; 2. Niemand soll gleichzeitig als Mitglied von mehr als einer politischen Partei registriert sein und niemand soll in der Ausübung seiner Rechte beschränkt werden, weil er als Mitglied einer legal gegründeten Partei registriert ist oder nicht mehr ist; 3. Ohne Vorurteile gegen die Philosophie oder Ideologie, die ihren Manifesten unterliegt, sollen politische Parteien keine Namen, die direkt mit jeglicher Religion oder Kirche verbunden sind, oder Embleme, die mit nationalen oder religiösen Symbolen verwechselt werden können, verwenden 4. Keine Partei soll unter einem Namen oder Manifest gebildet werden, das regionaler Natur oder Umfangs ist. 5. Politische Parteien sollen nach den Prinzipien der Transparenz, demokratischen Organisation und Verwaltung sowie durch die Teilnahme all ihrer Mitglieder organisiert werden. 6. Das Gesetz soll die Regeln zur Regulierung der Finanzierung politischer Parteien, speziell betreffend die Anforderungen für und Begrenzungen von öffentlicher Finanzierung, sowie die Anforderungen für die Veröffentlichung ihrer Vermögenswerte und Konten festlegen”.

442 Organic Gesetz 2/2003 vom 22. August 2003.

443 Gesetz 19/2003 vom 20. Juni 2003.

Finanzierung für politische Parteien: direkte, jährliche Subventionen, die proportional zu den bei den letzten Parlamentswahlen erhaltenen Stimmen verteilt werden (1/135 des nationalen Mindestlohns für jede erhaltene Stimme); und eine (partielle) Rückerstattung von Wahlausgaben, die Parteien zusteht, die Kandidatenlisten für Parlaments-, Lokal-, Regional- und Europawahlen eingereicht haben. Allen im Parlament vertretenen Parteien steht die jährliche, öffentliche Subvention zu. Parteien, die nicht im Parlament vertreten sind, müssen ein Minimum von 50.000 Stimmen erreichen. Indirekte öffentliche Beiträge schließen verschiedene Steuervorteile ein. Mit Ausnahme der Kommunistischen Partei greifen die meisten Parteien auf die öffentlichen Subventionen zurück, um ihre alltäglichen Aktivitäten zu finanzieren.⁴⁴⁴ Das *2003 PF Regime* verbietet ausdrücklich anonyme Spenden oder Spenden/Darlehen finanzieller und nicht finanzieller Natur von Konzernen, öffentlich oder privat (Firmen, Institute, Stiftungen, örtliche Behörden, Verwaltungsorgane, öffentliche Firmen oder Firmen mit öffentlicher Beteiligung, unabhängige Regierungsstellen etc.), national oder auswärtig. Die einzige Ausnahme hiervon ist die Möglichkeit der Aufnahme eines Bankkredits bei einem Kreditinstitut. Generell müssen alle grundsätzlich erlaubten Zahlungen per Scheck oder Überweisung vollzogen werden, wobei die Identifizierung des Spenders und der gespendeten Summe möglich sein muss. Die einzige Ausnahme sind Spenden von Kleinbeträgen.

Die verschiedenen Wahlgesetze sehen die Sicherung der Neutralität und Objektivität öffentlicher Organe während der Wahlen vor, indem sie öffentliche Amtsträger an der direkten oder indirekten Einmischung, in den Verlauf des Wahlkampfs und an der Ausführung von Handlungen hindern, die in jedem Fall einen Kandidaten/eine Kandidatur zum Schaden oder Vorteil eines anderen bevorzugen oder behindern würden. Trotz des Verbots von Spenden durch Konzerne ist dieses Prinzip der „Neutralität und Objektivität“ noch nicht richtig in das System der politischen Finanzierung aufgenommen worden. Die Gewährung von Gefallen und die Benutzung staatlicher Mittel im Wahlkampf ist immer noch gang und gäbe bei Lokalwahlen. Darüber hinaus gilt das Neutralitäts-/Objektivitätsprinzip als ineffektiv, da auch Bürgermeister sich als Kandidaten qualifizieren, ohne jedoch von ihrem Amt zurücktreten zu müssen. Der Generalstaatsanwalt (*Procurador Geral da República*)⁴⁴⁵ und die diesbezüglichen Beschlüsse des CNEs⁴⁴⁶ waren jedoch liberal.

c) **Rechenschaftslegung**

Gemäß des *2003 PF Regime* basiert die Erstellung und Veröffentlichung des Jahresabschluss der Parteien auf den allgemeinen, durch den offiziellen Rechenschaftslegungsplan (*POC – Plano*

444 Für eine detailliertere Analyse der Finanzierungsquellen der verschiedenen politischen Parteien siehe die Jahresberichte. Diese sind verfügbar unter: http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/contas030401_sm.html.

445 Despacho PGR 09.12.1993.

446 Pareceres da CNE 1440, 1427, 1411, 1382, 1480, 1477. Für weitere Informationen über die Inhalte dieser Aussagen siehe: <http://www.cne.pt/cnedoc/juriscne>.

Oficial de Contas) festgelegten Rechnungslegungsregeln. Die Jahresabschlüsse der Parteien müssen bis Ende Mai des kommenden Jahres bei der neu eingerichteten *Annual Political Financing Monitoring Agency (Entidade das Contas e Financiamentos Políticos)* des Verfassungsgerichtes eingereicht werden, um geprüft werden zu können. Trotz einiger geringer Prüfungsbechtigungen, die dem neuen Aufsichtsorgan verliehen wurden, können Untersuchungen oder Inspektionen vor Ort über die Natur und Herkunft der Finanzmittel nicht durchgeführt werden. Das *2003 PF Regime* überließ den Parteien auch die Initiative, ihre eigenen internen Maßnahmen zur Finanzprüfung festzusetzen. Obwohl von den lokalen Untergliederungen gefordert wird, ihre Ressourcen an ihre zentralen/nationalen Parteistrukturen zu melden, so dass die Partei einen konsolidierten Jahresabschluss abgeben kann, sind Abschlüsse regionaler und lokaler Parteistrukturen immer wieder der Kontrolle entgangen. Die Jahresabschlüsse der Parteien und diesbezügliche Entscheidungen des Verfassungsgerichts werden zur öffentlichen Einsicht sowohl online auf der Webseite des Verfassungsgerichts als auch im portugiesischen Amtsblatt (*Diário da República, 2ª Série*) veröffentlicht.

Die unter dem *2003 PF Regime* vorgesehenen Sanktionen⁴⁴⁷ werden nicht regelmäßig angewendet. Das Verfassungsgericht ist für die Verhängung von Geldstrafen verantwortlich und die neu eingerichtete *Entidade das Contas e Financiamentos Políticos* (politische Finanzüberwachungs-

447 Unzulässige Parteienfinanzierung (z.B. Firmenspenden), Art. 28 Abs. 2 und 3: Parteivorsitzende, Einzelpersonen und Firmenmanager/CEOs, die direkt an der Beschaffung oder Gewährung unzulässiger politischer Finanzierung teilnehmen, werden mit Freiheitsstrafen von einem bis drei Jahren bestraft. Finanzagenten und Kandidaten für eine Präsidentschaftswahl, Kandidaten unabhängiger Wählervereinigungen, Parteivorsitzende, Einzelpersonen und Firmenmanager/CEOs, die die unter Artikel 20 festgelegten Ausgabenlimits nicht beachten oder die Finanzmittel aus unzulässigen Quellen oder durch andere, nicht im *PF Regime* vorgesehene Maßnahmen beschaffen, werden mit Freiheitsstrafen von einem bis drei Jahren bestraft; Nichterfüllung der das Einkommen betreffenden, in Kapitel II des *PF Regime* geregelten Verpflichtungen, Art. 29 Abs. 1 und 2, Parteien: Geldstrafe in Höhe des zehnfachen n.m.w. (nationaler Mindestlohn) bis zum 400-fachen n.m.w., der Staat erhält alle rechtswidrig erhaltenen Beträge zurück. Direkt betroffene Parteivorsitzende: Geldstrafe von 5 n.m.w. bis 200 n.m.w.; Verstoß gegen Regelungen der öffentlichen Finanzierung, Art. 29 Abs. 3, Einzelpersonen: Geldstrafe von 5 n.m.w. bis 200 n.m.w.; unzulässige Firmenspenden, Art. 29 Abs. 4 und 5, Firmen: Geldstrafe mindestens das Doppelte der Summe der unzulässigen Spende und höchstens das Fünffache. Direkt betroffene Firmenmanager/CEOs: Geldstrafe von 5 n.m.w. bis 200 n.m.w.; Unterlassung der rechtzeitigen Einreichung der Parteijahresberichte, Artikel 11 Abs. 1 c) und 29 Abs. 6, Aussetzung von Steuervorteilen und der jährlichen Subventionen bis zur Erfüllung der Verpflichtung; Unzulässige Wahlkampfeinnahmen und Nichteinhaltung der Obergrenzen für Wahlkampfausgaben, Art. 30 Abs. 1, Parteien: Geldstrafe Minimum 20 n.m.w. und Maximum 400 n.m.w., der Staat erhält alle rechtswidrig erhaltenen Beträge zurück; Nichteinhaltung der Regeln über Finanzquellen, Zahlungsvorgänge und Limits für einzelne Beiträge an Präsidentschaftskandidaten oder Kandidaten unabhängiger Wählervereinigungen und für Geldbeschaffungsmaßnahmen, Art. 30 Abs. 2-4, direkt betroffene Einzelpersonen: Geldstrafe von 10 n.m.w. bis 50 n.m.w., Firmen: Geldstrafe Minimum das Dreifache der Summe der unzulässigen Spende und Maximum das Sechsfache. Direkt betroffene Firmenmanager/CEOs: Geldstrafe von 10 n.m.w. bis 200 n.m.w.; Unrichtigkeiten bei der Rechenschaftslegung und fehlende Nachweise über Einnahmen und Ausgaben, Art. 31 Abs. 1 und 2, Finanzagenten, Präsidentschaftswahlkandidaten und unabhängige Wählervereinigungen: Geldstrafe Minimum 1 n.m.w. und Maximum 80 n.m.w., Parteien: Geldstrafe von 10 n.m.w. bis 200 n.m.w.; Unterlassung der Einreichung der Wahlkampfbuchführung (Verletzung der unter Art. 27 festgelegten Regeln), Finanzagenten, Präsidentschaftswahlkandidaten, erste Kandidaten jeder Wahlliste und Kandidaten einer unabhängigen Wählervereinigung: Geldstrafe Minimum 5 n.m.w. und Maximum 80 n.m.w., Parteien: Geldstrafe von 15 n.m.w. bis 200 n.m.w., Aussetzung von jährlichen Subventionen bis zur Erfüllung der Verpflichtung.

stelle) ist dafür verantwortlich, dass den Justizbehörden die Beschwerden bezüglich der Anwendung von Strafsanktionen mitgeteilt werden.

Seit den frühen 90er Jahren ist Korruption und besonders Parteifinanzierung das Objekt einer breiten legislativen Reform gewesen, um das politische Leben zu moralisieren und Transparenz in diesem Bereich zu verbessern. Jedoch sind die Unzulänglichkeit der übernommenen legislativen Instrumente, und folglich auch deren kontinuierliche Überarbeitung, Beweis dafür, dass die politische Ebene noch keine Kontrollstrategie entwickelt und noch nicht ernsthaft Stellung gegen diese Art von Opportunitätsstruktur bezogen hat. Die Medien haben angesichts der Etablierung und Ausweitung einer engen Verbindung zwischen Korruption und der unzulässigen Parteien- und Wahlkampffinanzierung dauerhaft versagt. Dies war z.B. der Fall in der „*Fax de Macau/Emaudio*“-Affäre, die sich auf die Finanzierung der Sozialistischen Partei bezog⁴⁴⁸ und auch in dem Fall „*Felgueiras*“, der die Finanzierung des örtlichen Bürgermeisterchaftskandidaten der Sozialistischen Partei betrifft, ebenso in der „*Universidade Moderna/Amostra*“-Affäre, die sich auf die Finanzierung des Vorsitzenden der CDS/PP und des derzeitigen Verteidigungsministers Paulo Portas bezog, um nur einige Fälle zu nennen.⁴⁴⁹ Im Zusammenhang mit Anschuldigungen der Medien und whistleblowing gegenüber politischen Akteuren erschweren die Gesetze gegen Verleumdungen es den Journalisten einerseits, ihrer Kontrollfunktion nachzukommen. Andererseits ergreifen die Medien nur selten die Initiative zur Lösung ethischer Probleme, bevor diese nicht auch auf politischer Ebene relevant geworden sind. Natürlich hat dies auch Auswirkungen auf die allgemeine Wahrnehmung der Leistung repräsentativer Institutionen⁴⁵⁰ im Allgemeinen und von Parteien im Besonderen. Eine kürzlich durchgeführte, internationale Studie über Wahlverhalten und politische Einstellungen⁴⁵¹ zeigte, dass die Mehrheit der Befragten die primäre Bedeutung von Parteien für eine Demokratie nicht in Frage stellt, dass sie jedoch starke Zweifel an deren Fähigkeit hat, die Interessen und Probleme der Bürger zu vertreten sowie innovativ und differenziert politische Projekte und Gesetzesvorhaben umzusetzen.

448 Mateus, R. (1996), *Contos Proibidos – Memórias de um PS Desconhecido*, Lisboa, Publicações Dom Quixote.

449 “Portas afasta-se da Moderna”, *Público*, Freitag, 16. Februar 1999; “Uma triste história em 13 actos”, *Público*, Donnerstag, 13. April 2000; “Os crimes de que são acusados os 13 arguidos”, *Público*, Montag, 7. Juni 2002; “As dúvidas e o que pode acontecer a Paulo Portas”, *Público*, 10. September 2002; “Portas admite comparecer ao julgamento”, *Público*, Donnerstag, 12. September 2002; Eduardo Prado Coelho, “Pontos dolorosos”, *Público*, 13. September 2002; “MP não acusou Portas porque sócios da Amostra não se queixaram”, *Público*, Freitag, 13. September 2002; “Portas declarou na TVI que pagou do seu bolso as dívidas fiscais da Amostra”, *Público*, Donnerstag, 19. September 2002; “Os mistérios dos dinheiros da Moderna”, *Público*, Donnerstag, 19. September 2002; “Os projectos de poder da Moderna”, *Público*, Donnerstag, 19. September 2002; “As dúvidas que permanecem”, *Público*, Donnerstag, 19. September 2002; Vital Moreira, “Responsabilidade política”, *Público*, Dienstag, 24. September 2002.

450 Das Vertrauen in repräsentative Institutionen ist nicht zufriedenstellend, aber das scheint eher auf einen globalen Trend der Unzufriedenheit über die Art und Weise des Funktionierens einer Demokratie hinzuweisen, als dass es ein Defizit des portugiesischen Politiksystems aufzeigt. In einer kürzlich durch Gallup International durchgeführten (2003), und durch das *World Economic Forum* beauftragten Studie, über das Vertrauen in bestimmte Institutionen und Organisationen wiesen Parlamente das niedrigste Ergebnis auf: 51% zu 38% der Befragten hatten angegeben, dass sie nur wenig bis kein Vertrauen in Parlamente haben.

451 Comparative Study of Electoral Systems, 2002, des Instituto de Ciências Sociais - ICS, University of Lisbon.

V. Schlussbetrachtung

Mehrere Faktoren können als Gründe für die Entwicklung von Korruption in Portugal angegeben werden. Zuallererst die immer noch hemmende und hinderliche Einmischung des Staates in die Wirtschaft; zweitens eine normative Komplexität/Konfusion von Regulierungssystemen, die zu Interpretationsspielräumen bei den Gesetzen und dem anzuwendenden Disziplinarrahmen führt; drittens die langen Dienstzeiten von Bürgermeister*innen und die exzessive Bündelung von Macht in ihren Händen; viertens das Fehlen vertikaler und effektiver horizontaler Rechnungslegung in Lokalbehörden; fünftens ein Klientel-System politischer Ernennungen und der Rekrutierung von Ministern und Angestellten für Ministerialkabinette (ein Drehtürsystem, das zwischen politischen/ernennbaren Ämtern und führenden Anstellungen/Positionen im privaten Sektor arbeitet); sechstens die Beständigkeit politischer Gönnerschaft an der Spitze der Verwaltung, was den Handel mit Einfluss in Hinblick auf die Erzielung illegaler Erträge und/oder politischer Finanzierung die Tür öffnet; siebtens die Unterlassung der Anfechtung von Wahlausgaben, zusammen mit dem Fehlen parteiinterner finanzieller Disziplin, die Ineffektivität der Kontrolle und disziplinarischer Mechanismen; achtens eine unklare Definition des öffentlichen Interesses an verschiedenen Praktiken und Verfahrensanweisungen von höherer Stelle; neuntens das schwindende Prestige des öffentlichen Dienstes und das Fehlen eines klaren Ziels des öffentlichen Dienstes; zehntens die Abwesenheit einer aktiven Bürgerschaft auf diesem Gebiet.

Gesetze zur Korruptionskontrolle sind als Reaktion auf einen Skandal oder einer Folge von Skandalen erlassen worden.

Es ist schwierig, eine Diagnose für die Felder zu geben, in denen Korruption hauptsächlich auftritt. Potentiell gefährdet sind besonders alle Arten von Lizenzierungen unter der Verantwortung der Rathäuser sowie generell öffentliche Märkte (Krankenhäuser, öffentliche Firmen, Verteidigung etc.), öffentliche Arbeiten/Bauarbeiten, Immobilien, Steueramtsbewertungen (Import/Export sowie Immobilien), Einwanderungsbehörde (bei Problemen bezüglich der Aufenthaltsgenehmigungen für Ausländer) etc.

Länderbericht Schweden⁴⁵²

452 Wir danken Dr. Lars Korsell, Abteilungsleiter, und Monika Karlsson, Mitarbeiterin des Brottsförebyggande rådet (BRA) für die Beantwortung des Fragenkataloges und die Unterstützung bei der Erstellung des Länderberichts Schweden. Der Länderbericht wurde vom LS Ridola erstellt.

Gliederung

Länderbericht Schweden.....	335
I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor.....	337
1. Statistische Erhebungen öffentlicher Stellen zu Fragen der Korruption.....	337
2. Statistische Erhebungen privater Stellen zu Fragen der Korruption.....	337
II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben.....	337
III. Kontrolle und Ahndung	338
IV. Akteure.....	339
1. Öffentliche Verwaltung.....	339
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	339
b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung.....	340
c) Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung.....	340
2. Abgeordnete der nationalen Parlamente	342
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	342
b) Nebeneinkünfte von Abgeordneten der nationalen Parlamente.....	344
c) Unzulässige Einflussnahme	345
3. Politische Amtsträger auf nationaler Ebene.....	345
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	345
b) Nebeneinkünfte von politischen Amtsträgern.....	346
c) Unzulässige Einflussnahme	347
4. Politische Parteien.....	347
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	347
b) Parteienfinanzierung	348
c) Rechenschaftslegung.....	348
V. Schlussbetrachtung.....	349

I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor

1. Statistische Erhebungen öffentlicher Stellen zu Fragen der Korruption

Das *National Council for Crime Prevention*, eine Einrichtung, die für die offizielle Kriminalstatistik verantwortlich ist, sammelt und präsentiert generelle Statistiken über Korruption, nicht nur über den öffentlichen Sektor, und Straftaten wie Bestechung und Bestechlichkeit. Die Statistik zeigt verurteilte Personen und an die Ordnungsbehörden gemeldete, vermutete Straftaten. Es zeigt keine Dunkelziffern sondern nur bekannte und gemeldete Straftaten. Die Statistik ist sowohl im Internet (www.bra.se) als auch in Veröffentlichungen verfügbar. Das *Council* wird in Zukunft ebenso Berichte über Korruption veröffentlichen, die dann auch im Internet verfügbar sind.

Das Prinzip des öffentlichen Zugriffs auf offizielle Aufzeichnungen gibt jedem das Recht auf Zugriff auf öffentliche Daten, die nicht gemäß bestimmten Entscheidungen als geheim klassifiziert wurden.

2. Statistische Erhebungen privater Stellen zu Fragen der Korruption

Das *Institute Against Corruption*, eine private Stiftung, sammelt Daten und informiert über Korruption (<http://www.institutetmotmutor.se/imm/startside/>).

Transparency International hat eine schwedische Niederlassung und sammelt ebenso Daten und informiert (<http://www.transparency-se.org/>).

Private Daten, ebenso wie öffentliche (siehe 1.), sind für jedermann verfügbar. Behörden und Organisationen sind ebenfalls sehr bemüht, Informationen an die Öffentlichkeit weiterzuleiten.

II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben

Es gibt keine speziell gegen Korruption gerichtete Gesetzgebung. Stattdessen wird mit Korruption genauso wie mit anderen Straftaten innerhalb der generellen Gesetzgebung umgegangen:

Das *Strafgesetzbuch* (1962:700):

Kapitel 17, Paragraph 7: Die Straftat "*bestickning*" beschreibt die Bestechung.

Kapitel 20, Paragraph 2: Die Straftat "*mutbrott*" beschreibt die Bestechlichkeit.

Andere Straftaten können ebenfalls mit Korruption in Verbindung gebracht werden, wie Amtsvergehen und Veruntreuung, wobei die zwei oben beschriebenen Straftaten die offensichtlichen Vergehen sind.

Es gibt im Gesetz keine Definition für Korruption. Daher ist es nicht offensichtlich, welche Vergehen als Korruption angesehen werden sollten.

Gemäß Strafgesetzbuch Kapitel 17, Paragraph 7 (*„bestickning“* – Bestechung) kann – sofern die Verfolgung nicht im öffentlichen Interesse liegt – der Staatsanwalt die Straftat nur dann verfolgen, wenn der Arbeitgeber des Angestellten, der „das Ziel“ der Bestechung war, dem Staatsanwalt dies „erlaubt“. Der Staatsanwalt muss jedoch verfolgen, wenn der Arbeitgeber des Bestochenen der Staat oder eine Gemeinde ist oder wenn auch die Straftat des *„mutbrott“* (Bestechlichkeit) vorliegt. Ähnlich ist die Regelung bezogen auf *„mutbrott“* (Bestechlichkeit) gemäß Kapitel 20, Paragraph 5. Generell ist der Staatsanwalt daher gesetzlich verpflichtet, in allen den öffentlichen Sektor betreffenden Fällen auf die eine oder andere Art eine Strafverfolgung einzuleiten.

Die Polizei und der Staatsanwalt sind demnach verpflichtet, eine Straftat gemäß der Gesetzgebung zu untersuchen und zu verfolgen. Die Gesetzgebung lässt nicht viel Ermessensspielraum. In der Praxis sind die Ermessensmöglichkeiten jedoch viel größer.

Schweden hat eine einzigartige Gesetzgebung, mit Wurzeln aus dem 18. Jahrhundert, die besagt, dass der Allgemeinheit alle Akten zugänglich sind, sofern die Akte nicht unter die Geheimhaltungspflicht fällt. Die meisten der Akten sind zugänglich. Um eine Akte für geheim zu erklären, müssen gewisse legislative Bedingungen eingehalten werden. Das bedeutet, dass der Großteil der Informationen in öffentlichen Ämtern jedem zugänglich ist.

Die Gesetzgebung hierzu ist der *Freedom of the Press Act* (2002:908), Kapitel 2 über die Publizität öffentlicher Akten, und das Gesetz (1980:100) über Geheimhaltung, Kapitel 15.

III. Kontrolle und Ahndung

Das *National Audit Office* ist für die Bekämpfung von Korruption im öffentlichen Sektor verantwortlich. Das *Office* führt derzeit mehrere Leistungsaudits in staatlichen Körperschaften und Ämtern durch.

Der Generalstaatsanwalt und der schwedische *Parliamentary Ombudsman* spielen ebenso eine Rolle bei der Bekämpfung von Korruption und anderer Vergehen im öffentlichen Sektor.

Innerhalb des Büros des Staatsanwalts gibt es eine Experteneinheit, die *National Unit Against Corruption*, bestehend aus Staatsanwälten, die an Strafermittlungen und Verfolgungen arbeitet. Diese Einheit arbeitet im gesamten Land und untersucht und verfolgt alle größeren Korruptionsfälle.

Korruptionsfälle werden hinsichtlich Strafermittlungen und Strafverfolgung wie andere Straftaten in normalen Strafgerichten behandelt. Von Zeit zu Zeit kann es Anhörungen im Parlament

oder andere Mechanismen geben, aber ständige Organe gibt es nicht. Der ständige Verfassungsausschuss im Parlament hat die politische Macht, die Art und Weise, in der Minister ihre Pflichten erfüllen, in Frage zu stellen. Diese Untersuchungen können sich auch mit Korruption befassen. Traditionellerweise werden neue und geänderte Gesetzgebungen durch bestimmte Komitees, die nur für eine spezifische Aufgabe eingerichtet werden, erstellt. Ein Komitee kann für ca. ein Jahr arbeiten, um ein Problem zu untersuchen und neue Regeln oder Routinen vorzuschlagen. Die Arbeit des Komitees wird in einer Reihe von Berichten veröffentlicht. Korruption kann ein Feld für ein oder mehrere Komitees sein.

Die Opposition im Parlament kann Fragen an den verantwortlichen Minister richten, um politische Aufmerksamkeit auf bestimmte Bereiche zu ziehen. Die Opposition kann auch einen Antrag im Parlament einreichen. Die parlamentarischen Komitees können Anhörungen abhalten, um zur Aufklärung verschiedener Fragen beizutragen. Wie bereits erwähnt, hat der ständige Verfassungsausschuss im Parlament die politische Macht, die Art und Weise, in der Minister ihre Pflichten erfüllen, in Frage zu stellen. Auf Antrag von zehn Prozent der Parlamentsmitglieder kann ein Minister oder die gesamte Regierung entlassen werden, wenn 175 Parlamentsmitglieder ihr Misstrauen aussprechen. Das Recht einer Minderheit, ein Misstrauensvotum zu beantragen, ist ein politisches Recht, das gegen alle Formen nachlässigen Verhaltens gerichtet ist.

Korruption war eine wichtige Frage in Schweden, speziell, weil viele Aufsehen erregende Fälle während der letzten Jahre vor die Gerichte kamen. Eine Reihe von Fällen betraf das schwedische Staatsmonopol für den Verkauf von Alkohol und Wein (*Systembolaget*). Dabei wurden eine große Anzahl von Ladeninhabern wegen der Annahme von Bestechungen von Spirituosenimporteuren angeklagt. Der Hintergrund war, dass die Importeure von den Geschäftsinhabern verlangten, dass sie ihre Produkte ausstellen, um die Verkaufszahlen zu erhöhen. Die Medien schenken Korruptionsfällen viel Aufmerksamkeit. Es gibt einige Forscher, die im Bereich Korruption arbeiten und das *Swedish National Council for Crime Prevention* (Brottsförebyggande rådet – Brå) hat ebenso Projekte über Korruption. *Transparency International* hat seit ein paar Jahren ein schwedisches Büro eingerichtet. Das *National Audit Office* führt einige Leistungsaudits bezüglich Korruption in staatlichen Körperschaften durch.

IV. Akteure

1. Öffentliche Verwaltung

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Angestellte im öffentlichen Dienst unterliegen generell keinem Streikverbot. Ein solches besteht nur für spezielle Berufsgruppen der Gesundheits- und Sicherheitsangelegenheiten. Sie erhalten normalerweise noch nicht einmal zusätzliche Vergünstigungen im Vergleich zu Angestellten im privaten Sektor. Einige Arbeitsbedingungen sind für Angestellte im öffentlichen Dienst vorteil-

hafter, so haben sie typischerweise längere Urlaubszeiten. In anderen Bereichen allerdings und für andere Berufsgruppen sind die Arbeitsbedingungen auf dem privaten Markt besser. Angestellte im öffentlichen Dienst brauchen kein zusätzliches Einkommen, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Das Einkommen für Angestellte des öffentlichen Dienstes ist dem von Angestellten im privaten Sektor relativ gleich. Einige Unterschiede gibt es zum Beispiel für Angestellte mit Universitätsabschluss; diese erhalten oft ein höheres Gehalt, wenn sie im privaten Sektor arbeiten.

Der öffentliche Sektor ist wie folgt strukturiert: Regierung und Ministerien an der Spitze, verschiedene Ämter und Behörden unter den Ministerien und eine generelle, regionale Vertretung mit dem Verwaltungsrat für Landkreise. Es gibt auch einige staatliche Körperschafts- und Regierungsräte. Der niedrigste Level hat Entscheidungsgewalt. Es gibt auch Landkreisträte und Gemeinden, die Entscheidungsgewalt haben.

b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung

Das *National Audit Office* prüft die staatlichen Ämter gemäß des *Code of Instruction* für das *National Audit Office* (*lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen*), Kapitel 12 Paragraph 7 der schwedischen Verfassung (*regeringsformen*) und dem *Code of Auditing of State Activity* (*lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.*). Das *National Audit Office* schreibt einen Bericht über die Rechnungsprüfung und gibt ihn an das geprüfte Amt weiter. Das *National Audit Office* schreibt ebenso einen jährlichen Bericht über die wichtigsten Prüfungen. Das *Office* veröffentlicht seine Leistungsaudits auch in Berichten. Alle Berichte sind der Öffentlichkeit zugänglich: auf die Leistungsberichte wird oft in den Medien verwiesen und sie können unter www.riksrevisionen.se aus dem Internet heruntergeladen werden.

Viele der Korruptionsfälle, die jährlich der Polizei gemeldet werden, betreffen Ausschreibungsverfahren. Es ist oft ein Arbeitgeber einer der beteiligten Parteien, der der Polizei den Vorfall berichtet, nachdem entweder aus Ergebnissen von Rechnungsprüfungen oder aufgrund von Informationen einer betroffenen Person ein Verdacht aufkommt. Der illegale Einfluss in diesen Fällen ist oft "vage" und es ist schwer, sie zur Anklage zu bringen, im Allgemeinen handelt es sich jedoch um Zahlungen oder andere Belohnungen mit finanziellem Wert, wie Reisen, Restaurantbesuche etc. vom Auftragnehmer an den Klienten, entweder bevor oder nachdem das Ausschreibungsverfahren abgeschlossen ist.

c) Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung

Politische Parteien haben Einfluss auf die Ernennung von Schöffen im Gerichtssystem und als Vorstandsmitglieder in verschiedenen Ämtern. Dem liegt die Vorstellung zugrunde, dass Politiker verschiedener Ebenen, von den Gemeinden bis zum Parlament, als öffentliche Repräsentan-

ten bei der Entscheidungsfindung und als öffentliche Kontrollorgane im Sinne einer ausgleichenden Kraft gegenüber den Angestellten des öffentlichen Dienstes agieren.

Angestellte im öffentlichen Dienst sind unpolitisch. Sie wechseln ihre Arbeit nicht auf Grund von Veränderungen in der politischen Machtlage. Nur unter dem Staatssekretär, der höchsten Person unter dem Minister, sind politische Berater und Mediensekretäre bei den Ministerien politische Angestellte des öffentlichen Dienstes. Circa 200 politische Angestellte des öffentlichen Dienstes in den Ministerien müssen ihr Amt niederlegen, wenn sich die politische Machtsituation ändert. Angestellte des öffentlichen Dienstes dürfen einer Nebenbeschäftigung nachgehen, soweit diese nicht im Konflikt mit der Gesetzgebung über Nebenbeschäftigungen (Gesetz 1994:260 für Angestellte im öffentlichen Dienst, Paragraph 7) steht. Ein Angestellter des öffentlichen Dienstes darf keine Nebenbeschäftigung haben, die mit seiner Tätigkeit in Widerspruch steht oder seine Tätigkeit in Frage stellt.

Interne Revisionen oder Prüfungen durch externe Kontrolleure können in Ämtern vorgenommen werden. Viele Ämter erachten es als notwendig, die wirtschaftliche Situation genau zu verfolgen. Ein Amt kann einer Rechnungsprüfungsfirma und einer Anwaltskanzlei erlauben, eine Revision durchzuführen, sollte es Zeichen von ungebührlichem Verhalten wie Korruption geben. Wie bereits erwähnt, führt auch das *National Audit Office* die externen Rechnungsprüfungen der Ämter durch.

Der Arbeitgeber ist laut Gesetz verpflichtet, Verdachtslagen hinsichtlich von Korruption, ausdrücklich das Vergehen der Bestechlichkeit (Gesetz 1994:260 über Angestellte im öffentlichen Dienst, Paragraph 22), zu melden. Der Arbeitgeber muss auch Verdachtslagen über andere Straftaten melden, sofern andere Bestrafungen als Geldstrafen dafür in Frage kommen.

Das Gesetz, das die unzulässige Einflussnahme innerhalb der öffentlichen Verwaltung behandelt (z.B. Bestechung Angestellter des öffentlichen Dienstes), ist das Strafgesetzbuch (1962:700), Kapitel 20, Paragraph 2: Die Straftat "*mutbrott*", Bestechlichkeit). Das Vergehen steht auch im privaten Sektor unter Strafe. Die Bestrafungen sind entweder Geld- oder Freiheitsstrafen. Wird einem Angestellten im öffentlichen Dienst die Annahme einer Bestechung zur Last gelegt, wird er in den meisten Fällen von seinen Pflichten entbunden und verliert seinen Job. Andere Straftaten können ebenso mit Bestechung als ungebührlichem Verhalten im Amt in Verbindung gebracht werden.

Was illegal ist oder gegen die Ethik der öffentlichen Verwaltung verstößt, wird detailliert in internen Richtlinien beschrieben, die es zum Beispiel Angestellten des öffentlichen Dienstes verbieten, andere für ihren Urlaub oder teure Restaurantbesuche und so weiter zahlen zu lassen. Diese Richtlinien sind wichtige Werkzeuge der Korruptionsprävention und alle Angestellten des öffentlichen Dienstes kennen ihren Inhalt sehr genau.

Interne Richtlinien und Schulungen zu ihrer Umsetzung und Anwendung sind die praktischen Mittel, um Korruption in der Verwaltung zu verhindern. Verletzungen dieser Richtlinien können Sanktionen wie Gehaltsverlust und in ernsten Fällen Entbindung von den Pflichten nach sich ziehen. Wenn die Verletzung der Richtlinie auch einen Gesetzesverstoß beinhaltet (zum Beispiel Annahme von Bestechungen), muss der Arbeitgeber dies auch den Strafverfolgungsbehörden melden.

Hinsichtlich interner Organe mit dem Ziel der Korruptionsvorbeugung und -bekämpfung hat Schweden bislang nicht viel Erfahrung; den Verfassern des Fragebogens ist aber bekannt, dass gewisse Prüfsysteme zur Kontrolle von Bauauftraggebern und anderer Berufe mit einem hohen Risiko für Korruption existieren. Es könnte auch „whistle-blowing“-Systeme oder Routinen geben, die dicht an diese Systeme herankommen.

Es hat in der Tat Fälle von Korruption in der öffentlichen Verwaltung gegeben, die erwähnenswert sind: Eine Reihe Aufsehen erregender Fälle betrafen das schwedische Staatsmonopol für den Verkauf von Alkohol und Wein (*Systembolaget*), bei dem eine große Anzahl an Ladeninhabern, wegen der Annahme von Bestechungen von Spirituosenimporteuren, angeklagt wurde (s. schon oben). Ein weiterer Skandal ist der um hochrangige Direktoren innerhalb des Versicherungsunternehmens *Skandia*, die ihre eigenen Privatwohnungen auf Kosten der Firma renovieren ließen.

2. Abgeordnete der nationalen Parlamente

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Gesetze, die sich mit dem Status von Parlamentsmitgliedern beschäftigen sind im Wesentlichen die Folgenden: *Lag 1994:1065 om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter* (Gesetz 1994:1065 über wirtschaftliche Bedingungen für Parlamentsmitglieder); *Lag 1996:810 om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen* (Gesetz 1996:810 über die Registrierung von Verpflichtungen und wirtschaftlichen Interessen von Parlamentsmitgliedern); *Riksdagsordningen 1974:153 (Parliament Act)*.

Kandidaten, die für die Parlamentswahl kandidieren, müssen selbst wahlberechtigt sein, das heißt, sie müssen 18 Jahre alt und schwedische Staatsbürger sowie als schwedischer Staatsangehöriger eingetragen sein. Sie müssen außerdem durch eine politische Partei nominiert werden. Das Wirkungsfeld der politischen Parteien ist in 29 Wahlkreise eingeteilt. Jeder Wahlkreis wählt eine bestimmte Anzahl an Kandidaten, abhängig von der Größe des Wahlkreises. Dies wird durch eine spezifische Gesetzesvorschrift, das Wahlgesetz (*Vallagen SFS 2005:837*), geregelt. Das gleiche Gesetz besagt auch, dass eine Partei ihre Kandidaten eine bestimmte Zeit vor der Wahl beim Kreisverwaltungsrat registrieren muss. Der Kandidat muss zur gleichen Zeit außerdem ein Zertifikat registrieren lassen, welches besagt, dass er oder sie der Nominierung zuge-

stimmt hat. Es ist Sache jeder Partei, über den Nominierungsprozess für ihre Parlamentskandidaten zu entscheiden. Dieses Verfahren ist generell in den Parteisatzungen geregelt. Die *Social Democratic Party* geht wie folgt vor:

- Ein Wahlausschuss wird ernannt, in dem spezielle Arbeitsausschüsse gebildet werden können.
- Vorschläge für Kandidaten werden an das Bezirksgremium gesandt, welche dann wiederum alle Untereinheiten der Partei in Kenntnis setzt. Alle Parteimitglieder, Organisationen, die mit der Partei in Verbindung stehen sowie die Vertreter der Gewerkschaft der Partei können Kandidaten vorschlagen. Alle Vorschläge sind offen und öffentlich.
- Der Wahlausschuss schlägt dann Kandidaten für die Parlamentswahlen vor. Die Liste wird dem Bezirksgremium präsentiert, wenn eine Wahlkonferenz abgehalten wird.
- Stimmen werden bei der Wahlkonferenz gemäß des Standardabstimmungsverfahrens abgegeben.

Das Bruttobasiseinkommen von Parlamentsmitgliedern liegt bei SEK 48.000 (ca. € 5.180) pro Monat. Sie erhalten Entschädigungen für die Ausgaben, die mit ihrem Dienst verbunden sind, nach denselben Konditionen, die auch für Beamte gelten, zum Beispiel für Geschäftsreisen. Bislang erhielten sie außerdem eine monatliche Entschädigung für die Amtsausstattung. Diese lag bei SEK 3.771,50 (ca. € 400) und schloss Sekretariatsdienste, Portospesen, geschäftliche Mobiltelefongespräche, Zeitungen, Magazine und Bücher, die es nicht in der Parlamentsbibliothek gibt, sowie Repräsentationskosten ein. Seit dem 1. Oktober 2006 ist dies jedoch abgeschafft und sie erhalten ausschließlich Rückerstattungen für ihre geschäftlichen Telefongespräche und nichts anderes mehr. Neben einem Zimmer mit den nötigen technischen Geräten im *House of Parliament* erhalten sie außerdem noch die Grundgebühr für Computer und Telefon an ihrem privaten Wohnsitz, einen tragbaren Computer, Telefon, Mobiltelefon und ein kombiniertes Drucker/Fax/Scanner/Kopierer-Gerät auch für ihren privaten Wohnsitz. Die Parlamentsmitglieder tragen die Kosten für ihre Mobiltelefone selbst, es sei denn, es handelt sich um Gespräche im Zusammenhang mit ihrer Arbeit. Ein Mitglied des Parlaments, dessen Hauptwohnsitz weiter als 50 km vom House of Parliament entfernt ist, kann eine Rückerstattung von maximal SEK 4.400 (ca. € 475) pro Monat für ein Apartment in Stockholm erhalten (*Lag (1994:1065) om ekonomiska villkor för riksdagens ledamöter* – Gesetz (1994:1065) über die wirtschaftlichen Bedingungen für Parlamentsmitglieder).

Bezüglich zusätzlicher Vergünstigungen im Vergleich mit Angestellten des privaten Sektors (z.B. Krankenversicherung, Renten, Einkommen) ist zu erwähnen, dass Abgeordneten, die mehr als drei Jahre in Folge im Dienst waren und die ihr Amt niedergelegt haben, eine gehaltsbezogene Rente garantiert wird. Wie lange sie diese Rente beziehen können, hängt von ihrem Alter bei Amtsniederlegung ab und davon, wie lange sie im Parlamentsdienst waren.

Parlamentsmitglieder genießen Immunität: In der Konsequenz müssen Staatsanwälte beim Parlament eine Erlaubnis beantragen, um ein Parlamentsmitglied für im Amt begangene Handlungen verfolgen zu können. Für Handlungen, die zu anderen Zeiten (außerhalb ihres Amtes) begangen wurden, ist eine Verfolgung erlaubt, wenn das Parlamentsmitglied das Vergehen gesteht, in flagranti gefasst wird oder wenn das Vergehen mit mehr als zwei Jahren Gefängnis bestraft wird (*Regeringsformen, 4 kapitlet, § 8 första stycket* – Die Verfassung, Kapitel 4, Paragraph 8, Abschnitt 1).

Es gibt keine Unvereinbarkeiten zwischen parlamentarischen Mandaten und anderen öffentlichen/privaten Ämtern und Positionen. So ist es Parlamentsmitgliedern erlaubt, andere Formen vergüteter Anstellungen beizubehalten, wie zum Beispiel die Arbeit in ihrer eigenen Privatfirma, die Arbeit in anderen Formen des Regierungsdienstes, das Innehaben einer Mitgliedschaft in Aufsichtsräten oder die Arbeit als Berater in auswärtigen Firmen oder Organisationen. Einem Zeitungsartikel aus dem Jahr 2005 zu Folge besaßen 49 von 349 Parlamentsmitgliedern andere Einnahmequellen, die einen Betrag von SEK 100.000 (ca. € 10.800) pro Jahr überstiegen. Die Informationen waren von der Steuerbehörde und dem Parlament gesammelt worden. Beispiele der gehaltenen Positionen sind: Beibehaltung eines geregelten Arbeitsverhältnisses, zum Beispiel als Rechtsanwalt, das Innehaben von Positionen in Aufsichtsräten und anderen Ausschüssen, das Abhalten von Vorlesungen und das Schreiben von Büchern. Die gängigste Position ist die in einem Aufsichtsrat.

Die schwedische Gesetzgebung kennt keine Beschränkungen bezüglich der Möglichkeit für (ehemalige) Parlamentsmitglieder, nach dem Rücktritt aus ihrem Amt bestimmte Anstellungen oder Anstellungen in bestimmten Arbeitsbereichen anzunehmen.

b) Nebeneinkünfte von Abgeordneten der nationalen Parlamente

Parlamentsmitglieder können Nebeneinkünfte erhalten, da es keine dahingehende Beschränkung gibt. Die Veröffentlichung ihrer eigenen Nebeneinkünfte ist freiwillig, wird allerdings sehr empfohlen. Es gibt ein spezielles und öffentliches, durch das Parlament verwaltetes Verzeichnis, in dem Parlamentsmitglieder alle ihre sonstigen Positionen und Einkommensquellen eintragen können. Im April 2006 hatten 261 der 349 Parlamentsmitglieder ihre Einkommen und Vermögenswerte im Verzeichnis veröffentlicht. Es ist ebenso freiwillig, die Einkommen und Vermögenswerte der Ehepartner zu veröffentlichen. Diese können auf freiwilliger Basis in einem speziellen Bericht veröffentlicht werden.

Jede der von den Parlamentsmitgliedern freiwillig mitgeteilte Information in dem Verzeichnis steht, gemäß dem Prinzip über öffentlichen Zugriff auf offizielle Dokumente, allen Bürgern offen; die Datenbank, in der das Verzeichnis zusammengestellt ist, ist allerdings gemäß dem Pressefreiheitsgesetz nicht für die Allgemeinheit zugänglich. Die einzelne Information muss beim

Parlament für jedes Parlamentsmitglied angefragt werden und es fällt pro Kopie eine geringe Gebühr an.

Die Zusatzeinkommen der Parlamentsmitglieder haben gesteigertes Medieninteresse auf sich gezogen. Einzelne Fälle von Parlamentsmitgliedern in Vorstandspositionen bei bestimmten Interessenorganisationen wurden bereits im Detail untersucht. Lobbying ist üblich; da es allerdings heute keine Beschränkungen für die Parlamentsmitglieder bezüglich ihrer Zusatzeinkommen gibt, hat es keine der Polizei gemeldeten Korruptionsfälle gegeben.

Ein Fall wurde der Polizei gemeldet, bei dem eine Jugendorganisation einer Partei ein Parlamentsmitglied beschuldigte, wegen seiner Position in einer Lobbyorganisation angreifbar zu sein; wegen der rechtlichen Umstände wurde allerdings keine Untersuchung eingeleitet.

c) Unzulässige Einflussnahme

Parlamentsmitglieder unterliegen speziellen Strafvorschriften bezüglich Bestechung: Bestechung gemäß Kapitel 17, Paragraph 7 des Strafgesetzbuchs und Annahme von Bestechungen gemäß Kapitel 20, Paragraph 2 des Strafgesetzbuchs.

Mögliche Sanktionen für solche Fälle, außer den im Strafgesetzbuch festgelegten der Geld- oder Freiheitsstrafen, werden in Kapitel 4, Paragraph 7 und dem 3. Abschnitt der Verfassung geregelt. Hiernach kann ein Parlamentsmitglied zum Rücktritt von seinem Amt gezwungen werden, wenn es ein Verbrechen begangen hat, das nicht in den Schutzbereich der Immunität eines Parlamentsmitgliedes fällt.

Es gibt keine spezifischen Gesetzesvorschriften bezüglich Korruption innerhalb des Parlaments. Eine interne Politik und ethische Richtlinien existieren, allerdings betreffen sie die Angestellten des Parlaments und nicht Parlamentsmitglieder. Es hat jedoch kürzlich Diskussionen darüber gegeben, ob spezifische Richtlinien für die Parlamentsmitglieder, ihre Vertretung etc. erstellt werden sollen. Wegen unzulässiger Einflussnahme kann ein Parlamentsmitglied jedenfalls nicht von parlamentarischen Gruppen oder politischen Parteien ausgeschlossen werden.

Die Problemstellung „Parlamentsmitglieder und unzulässige Einflussnahme“ hat gelegentlich etwas Medieninteresse auf sich gezogen, es hat jedoch noch keinen der Polizei gemeldeten Fall mit Beteiligung eines Parlamentsmitglieds und unzulässiger Einflussnahme gegeben.

3. Politische Amtsträger auf nationaler Ebene

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Es gibt einige allgemeine Regeln in der Verfassung, die sich mit der Rechtsstellung politischer Amtsträger befassen. Außerdem gibt es eine amtliche Verfügung (1996:1515) mit Anweisungen

für das Kabinettsbüro und die Ministerien. Es gibt auch eine spezielle „Personalübereinkunft“ für Politiker (RK 1999, *Politikeravtalet*) über die Beschäftigung politischer Berater im Kabinettsbüro und bei den Ministerien.

Das Kabinettsbüro und die Ministerien bieten individuelle Gehälter in Abhängigkeit von Erfahrung und Aufgaben. Die Kabinettsminister erhalten ein Gehalt von SEK 97.000 (ca. € 10.500) pro Monat. Der Premierminister erhält ein monatliches Gehalt von SEK 121.000 (ca. € 13.000).

Politische Amtsträger erhalten keine Arbeitsplatzsicherheit. Wenn die Regierung wechselt, sind sie arbeitslos. Als Ausgleich dafür haben sie das Recht auf garantierte Lohnfortzahlung für 12 Monate, wenn sie länger als 6 Monate für die Regierung gearbeitet haben. Ansonsten gelten die gleichen Bedingungen für sie, wie für alle Staatsangestellten.

Es ist ihnen nicht erlaubt, andere Anstellungen oder Positionen inne zu haben, die das Vertrauen in die Objektivität ihrer Arbeit gefährden oder generell den Ruf oder die Legitimität ihres Hauptarbeitgebers schädigen könnten. Dies gilt auch für andere Beamte, was im Gesetz (1994:260) über das öffentliche Dienstverhältnis geregelt ist; Paragraph 7 regelt, dass es einem Beamten nicht erlaubt ist, andere Positionen, die der Legitimität oder Glaubhaftigkeit des Hauptarbeitgebers schaden könnten, anzunehmen. Die Verfassung setzt in Kapitel 6 und Paragraph 9 fest, dass es den Ministern nicht erlaubt sein soll, während der Dauer ihres Dienstes jegliche andere Form von Beschäftigung auszuüben. Sie dürfen weder Aufträge jeglicher Art annehmen noch irgendeiner Art von Geschäften nachgehen, die dem Vertrauen in sie schaden könnten. Es ist relativ üblich, dass Staatssekretäre Positionen in Aufsichtsräten inne haben.

Wenn sie die Regierung verlassen, sind Minister dazu verpflichtet, auch alle diejenigen Positionen aufzugeben, die sie nur wegen ihrer Stellung als politische Amtsträger erhalten haben. Es gibt allerdings keine Regelungen, die sie nach Beendigung der Amtszeit hinsichtlich der Aufnahme anderer Arten von Positionen beschränken würden.

b) Nebeneinkünfte von politischen Amtsträgern

Politische Amtsträger haben das Recht, gemäß den oben genannten Regeln, Nebeneinkünfte zu beziehen. Sie können ihr Einkommen freiwillig veröffentlichen. Dies gilt nicht für Minister, die zur Meldung ihrer finanziellen Besitztümer und der diesbezüglichen Änderungen verpflichtet sind. Diese Informationen werden in einem durch das Kabinettsbüro geführten Verzeichnis zusammengestellt. Die Informationen sind laut Gesetz nicht öffentlich, aber die Minister haben eine Übereinkunft erreicht, Informationen betreffend ihrer eigenen Besitztümer öffentlich zu machen. Die Informationen werden auf Anfrage durch das Kabinettsbüro ausgegeben.

Generell ist die Veröffentlichung des Einkommens und der Vermögenswerte von Verwandten politischer Amtsträger auch freiwillig, außer im Falle von engen Verwandten von Ministern, die

ebenso verpflichtet sind, ihre finanziellen Besitztümer an das Kabinettsbüro zu melden. Dies steht im Einklang mit dem Gesetz (2000:1087) über die Verpflichtung, gewisse finanzielle Besitztümer zu melden, welches besagt, dass die engen Verwandten einer Person mit gewissen Kenntnissen ebenso dazu verpflichtet sein können, ihre finanziellen Besitztümer zu melden. Diese Informationen, die von den politischen Amtsträgern auf freiwilliger Basis mitgeteilt werden, sind öffentlich zugänglich. Sie müssen jedoch nach dem gleichen Verfahren wie bei dem hinsichtlich der Parlamentsmitglieder geführten Verzeichnis beim Kabinettsbüro beantragt werden.

Die Medien haben gelegentlich Formen von unzulässiger Einflussnahme im Zusammenhang mit Nebeneinkünften angedeutet, es ist jedoch bisher noch in keinem Fall illegal gewesen.

c) **Unzulässige Einflussnahme**

Strafgesetzesvorschriften bezüglich Bestechung, denen politische Amtsträger unterliegen, sind: Kapitel 17, Paragraph 7 im Strafgesetzbuch (Bestechung), und Kapitel 20, Paragraph 2 im Strafgesetzbuch (Bestechlichkeit). Außer den Sanktionen, die im Strafgesetzbuch vorgeschrieben sind, gibt es keine offiziellen Regelungen mit Bezug auf politische Amtsträger. Letztendlich können sie allerdings zum Rücktritt von ihrem Posten gezwungen werden. Das Kabinettsbüro veröffentlicht Richtlinien in Form von Memos. Im Intranet des Kabinettsbüros und der Ministerien ist ein Handbuch für Politiker veröffentlicht. Es enthält einen Abschnitt betreffend ethischer Problemstellungen, der Objektivität im Verhältnis zu anderen – nicht politischen – Anstellungen und Positionen behandelt, die Pflicht zur Erstellung von Berichten über ihr Einkommen und ihre finanziellen Besitztümer, Regeln bezüglich Geschenken und anderer Vergünstigungen, Mahlzeiten, Teilnahme an verschiedenen Events und Reisen enthält. Es sind keine Korruptionsfälle bezüglich unzulässiger Einflussnahme bekannt.

4. **Politische Parteien**

a) **Rechtsstellung im nationalen Normengefüge**

Politische Parteien zählen in Schweden als non-profit Vereinigungen. Sie können mit öffentlicher Finanzierung rechnen: Die Unterstützung vom Staat und dem Parlament ist ihre größte Einkommensquelle. Der Staat bietet Unterstützung für die generellen Aktivitäten der Partei, das Parlament leistet Unterstützung für die parlamentarische Arbeit der politischen Parteien. Zusammen geben der Staat und das Parlament Unterstützung in Höhe von rund SEK 360 Millionen (ca. € 38.844.000) pro Jahr an die politischen Parteien. Kreisräte und Lokalbehörden haben das Recht, nicht jedoch die Verpflichtung, die politischen Parteien finanziell zu unterstützen. Die politischen Parteien haben das Recht, zu entscheiden, wofür die Unterstützung eingesetzt werden soll. Die *Social Democratic Party* zum Beispiel erhält rund SEK 55 Millionen (ca. € 5.935.000) an Unterstützung von Staat und Parlament jährlich, allerdings gibt es wegen ihrer organisatori-

schen Struktur keine *zentralen* Informationen über das Einkommen aus Mitgliederbeiträgen, da die Partei in viele unabhängige Einheiten aufgeteilt ist.

b) Parteienfinanzierung

Der Staat gewährt eine zweigeteilte Unterstützung: zum einen an Parteien, die bereits im Parlament vertreten sind (als Zuschuss pro Sitz im Parlament und als Pauschalzahlung pro Partei ungeachtet der Größe der Partei), und an Parteien außerhalb des Parlaments, wenn sie mindestens 2,5 % der Stimmen während der letzten zwei Wahlen erhalten haben.

Das Parlament gewährt Unterstützung in drei Teilen: die Basisunterstützung, die sich aus einer Pauschalzahlung plus einem Zuschuss pro Sitz im Parlament zusammensetzt, Unterstützung an die politischen Sekretäre des Parlaments und Unterstützung für Auslandsreisen der Parlamentsmitglieder.

Es gibt außerdem Möglichkeiten, private Unterstützung an politische Parteien zu leisten, zum Beispiel von Organisationen, Privatfirmen, Gewerkschaften etc.

Seit der Einführung der Persönlichkeitswahl (die Stimme kann entweder nur der Partei oder der Partei und einem auf dem Wahlzettel aufgeführten Kandidaten gegeben werden), können auch einzelne Kandidaten unterstützt werden. In den meisten Fällen müssen diese bei der nominierenden Organisation registriert werden und diese ist nicht immer zur Annahme privater Spenden bevollmächtigt. Es gibt keine illegalen Parteispenden: Die Parteien selbst entscheiden, woher und von wem sie Spenden annehmen können.

c) Rechenschaftslegung

Um finanzielle Unterstützung vom Staat und dem Parlament zu erhalten, müssen die politischen Parteien einen jährlichen Finanzbericht einreichen. Gemäß *Lag (1972:625) om statligt stöd till politiska partier* – (Gesetz (1972:625) über staatliche Unterstützung an politische Parteien), muss dieser durch einen zugelassenen Rechnungsprüfer kontrolliert werden und detailliert sein. Es gibt kein Gesetz, das die Verpflichtung der Parteien festlegt, ihre Finanzierungsquellen offenzulegen. Die meisten Parteien haben jedoch ihre eigenen Richtlinien aufgestellt, die besagen, dass dies öffentlich gemacht werden soll. Die politischen Parteien haben das Recht zu entscheiden, wie die finanzielle Unterstützung vom Staat und vom Parlament eingesetzt werden soll. Der Staat und das Parlament kontrollieren nicht, wie die Parteien die offizielle Finanzierung einsetzen, außer, dass ihr jährlicher Finanzbericht den generellen Richtlinien für Finanzberichte folgen muss.

Es gibt keine jüngeren Fälle von Korruption in Verbindung mit Parteifinanzierung, aber die Problematik hat viel Aufmerksamkeit in den Medien und in der Gesellschaft im Allgemeinen auf sich gezogen. Es gibt derzeit einen Regierungsantrag, der um die Einführung eines Gesetzes zur Verpflichtung der Offenlegung von Parteifinanzierungen ersucht.

V. Schlussbetrachtung

Die Gründe für Korruption in Schweden können in drei Kategorien eingeteilt werden: Gründe, die in der Einzelperson, in Organisationen und in der Gesellschaft ihre Ursache haben.

Die Gründe, die ihre Ursache in Einzelpersonen haben, können wirtschaftlicher Natur sein, das heißt der Drang, Geld oder andere finanzielle Vergünstigungen zu verdienen. Es kann auch emotional begründet sein, zum Beispiel aus einem Drang heraus, einer nahestehenden Person zu helfen oder vielleicht, um eine gewisse Position zu erreichen. Es kann auch sein, dass ein Mangel an Kenntnissen vorliegt – das heißt, dass die Person sich nicht darüber bewusst ist, welche Handlungen als Bestechung, Bestechlichkeit oder Beihilfe zur Bestechung definiert werden könnten. Es gibt keine bekannten Fälle von Bestechung oder Bestechlichkeit, die unter Zwang ausgeführt wurden.

Die Gründe, die in Organisationen zu finden sind, können in der Kultur einer bestimmten Organisation ihren Ursprung haben – dass wichtige Entscheidungen informell getroffen werden, Verträge mit Handschlag abgeschlossen werden, Geschäfte auf Vertrauensbasis getätigt werden, statt den geltenden Regeln zu folgen etc. Die interne Struktur der Organisation kann zur Erleichterung von Korruption beitragen, ist jedoch selten der Grund. In einigen Organisationen kann die grundlegende Struktur der auf Verkaufszahlen basierenden Gehälter ein Grund für Korruption sein, aber auch die wurde selten als ein Hauptgrund in Schweden angesehen. Der wichtigste Grund in den schwedischen Fällen, die der Polizei gemeldet wurden, ist vermutlich ein Mangel an Kontrolle der Angestellten und der Vertragsabschlussprozesse sowie ein Mangel an Information der Angestellten bezüglich Bestechung. Dies tritt oft zusammen mit einer bestimmten Kultur an Informalität und einem Mangel an interner Kommunikation auf, woraus dann Situationen entstehen, in denen Korruption auftreten kann. Weniger wichtige Gründe sind die Arbeitsumgebung, das heißt die Zufriedenheit der Angestellten an ihrem Arbeitsplatz und mit ihrer Arbeit und ihren Aufgaben, sowie den Sanktionen, die innerhalb der Organisationen für Angestellte vorgesehen sind, die interne Richtlinien verletzen.

Auf gesellschaftlicher Ebene gibt es Gründe, die sich auf den Unterschied zwischen formellen und informellen Normen beziehen. Innerhalb des privaten Sektors gibt es zum Beispiel einen Mangel an Übereinstimmung über die Situationen, die als korrupt definiert werden sollten. Die „Art, Geschäfte zu tätigen“, schließt oft einen relativ großen Repräsentationsetat ein, was zu Problemen bei Begegnungen mit dem öffentlichen Sektor führen kann. Ein anderer Grund für Korruption, der auf Faktoren in der Gesellschaft zurückgeführt werden kann, ist das wettbewerbsgeprägte Klima für Privatunternehmer. Es gibt sehr harten Wettbewerb in Schweden in vielen Bereichen, die auch im Allgemeinen anfällig für Korruption sind, zum Beispiel im Bauwesen. Gesellschaftliche Gründe, die keinen großen Einfluss in Schweden haben, sind: Transparenz, da diese sehr gut entwickelt ist und praktisch alle Dokumente innerhalb des Staates öffent-

lich sind; die Gehaltsstrukturen, da wir im Vergleich zu vielen anderen Ländern ein relativ hohes Mindestgehalt und einen gut entwickelten Sozialsektor haben, der wirtschaftliche Sicherheit bieten kann; der Einfluss des organisierten Verbrechens, der wenigstens in den der Polizei gemeldeten Fällen nicht existierte. In Grauzonen kann die Struktur der Beziehungen zwischen den politischen Kräften, zum Beispiel dem privaten und dem öffentlichen Sektor, von Bedeutung sein, ist jedoch außer in ein oder zwei Ausnahmefällen, in den greifbaren Fällen von Korruption, die der Polizei gemeldet wurden, nicht sichtbar.

Die Hauptfelder, in denen Korruption aufzutreten scheint, sind der öffentliche Sektor, der Immobiliensektor, das Bauwesen und das Gesundheitswesen.

Die Gesetzgebung über Bestechung ist seit vielen Jahren nicht ergänzt worden, obwohl es den Wunsch nach Klärung und anderen Ergänzungen gibt. Skandale hatten allerdings einen Effekt auf die Kontrollmechanismen, die Ethik- und internen Richtlinien der Organisationen, die untersucht wurden. All diese konnten im Endeffekt verbessert werden. Auf politischer Ebene hat es einige Regierungsanträge gegeben, die mehr Transparenz bezüglich zum Beispiel der Finanzierung politischer Parteien und einzelner Kandidaten, die zur Wahl stehen, sowie der Transparenz der Einkommen und Vermögenswerte von Parlamentsmitgliedern und politischen Amtsträgern gegeben. Die erhöhte Aufmerksamkeit der Medien bezüglich Korruption resultierte auch aus der Einführung einer speziellen Verfolgungseinheit, die sich nur mit Korruptionsfällen befasst.

Bezüglich „best practices“ gegen politische Korruption in Schweden kann gesagt werden, dass die Entwicklung von Mechanismen zur Transparenz einer der besten Wege ist, das Auftreten von Korruption einzudämmen. Schweden liegt diesbezüglich weit vorne, da die meisten im Staat produzierten Dokumente öffentlich gemacht werden. Es gibt auch gut entwickelte Routinen für Revision und Kontrolle – so sind zum Beispiel alle Staatsbehörden dazu verpflichtet, auf allen Ebenen strengen Richtlinien zur Rechenschaftslegung zu folgen; auch diese Dokumente werden durch den Staat gründlich nachgeprüft. Viele Organisationen haben gut funktionierende Routinen für die Zirkulation von Angestellten in bestimmten sensiblen Positionen entwickelt, zum Beispiel in den Einkaufseinheiten. Dies ist ein Kontrollmechanismus, um zu vermeiden, dass Beziehungen zwischen Verkäufern und Käufern organisierte und routinierte Formen annehmen. Eine weitere „best practice“, die in Schweden generell gut entwickelt ist, ist das „Vieraugenprinzip“ über die Abzeichnung und Kontrolle von Importverträgen – dass immer mindestens zwei Personen für die Abzeichnung von Verträgen, die eine bestimmte Summe überschreiten, verantwortlich sind.

Länderbericht Slowakei⁴⁵³

453 Der Länderbericht Slowakei wurde von Alessandra Di Martino verfasst. Als Quellen dienten: die GRECO Evaluation Reports, 2000 und 2003 (GRECO, Directorate General I- Legal Affairs. Department of Crime Problems, Greco Eval I Rep (2000), 2E, von GRECO angenommen in der 4. Plenarsitzung, 12.-15. Dezember 2000; Greco Eval II Rep (2003), 2E, von GRECO angenommen in der 17. Plenarsitzung, 22.-25. März 2004. Die neuesten Daten sind entnommen von G. Meseznikov, M. Kollar, M. Vasecka, Slovakia (2005), Länderbericht, unter www.freedomhouse.org).

Gliederung

Länderbericht Slowakei	351
I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor	353
II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben	353
III. Kontrolle und Ahndung	357
IV. Akteure	358
1. Öffentliche Verwaltung	358
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	358
b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung	360
c) Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung	361
2.-3. Abgeordnete des nationalen Parlaments und politische Amtsträger auf nationaler Ebene	363

I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor

Informationen über Korruption in der Slowakei werden vom *Department of Fight against Corruption* (s. unten, IV.1.a)) erhoben. Weitere Informationen können den Berichten über die Durchführung des *National Programme for Fight against Corruption* (2000, ergänzt 2003) entnommen werden sowie dem *Final Report of Monitoring and Legislative Support to the Implementation of the Anticorruption Programme* (als Teilaktivität des *Phare Project SK 0008.01*). Als private Quelle, die Informationen über Korruption sammelt, ist *Transparency International Slovakia* (www.transparency.sk) zu nennen.

II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben

In der Slowakei existieren keine bestimmten Gesetze, welche Korruption im Besonderen betreffen. Korruption wird durch das Strafgesetzbuch⁴⁵⁴ unter Strafe gestellt, ergänzt durch das *Law n. 183/1999 des 6 Juli 1999*, das internationale Instrumente auf diesem Feld berücksichtigt. Die Slowakei unterzeichnete unter anderem die *Criminal Law Convention on Corruption* am 27. Januar 1999 – ratifiziert am 9. Juni 2000 – und die *Civil Law Convention on Corruption* am 8. Juni 2000. Am 24. September 1999 wurde die *OECD Convention on Bribery in International Business Transactions* ratifiziert. Art. 160 bis 163 des Strafgesetzbuchs befassen sich umfassend mit passiver und aktiver Korruption durch nationale und ausländische Amtsträger, Mitglieder nationaler und ausländischer öffentlicher Körperschaften sowie parlamentarischer Körperschaften, Richter und Beamte internationaler Gerichte, aktiver und passiver Korruption im privaten Sektor sowie dem Handel mit Einfluss.

Im Einzelnen handelt es sich um folgende Regelungen im Strafgesetzbuch, Unterabschnitt III, Korruption, Bestechung und andere unzulässige Vorteile:

- Abs. 160: „1. Wer im Gegenzug für eine Bestechung oder einen anderen unangemessenen Vorteil seine Anstellung, Position oder Funktion missbraucht, um einer Person einen Vorteil zu verschaffen oder eine Person gegenüber anderen zu bevorzugen, wird mit bis zu zwei Jahren Gefängnis oder durch ein Bußgeld bestraft. 2. Eine Freiheitsstrafe von einem bis zu fünf Jahren wird gegen den Straftäter verhängt, wenn er durch das in Paragraph 1 beschriebene Vergehen (a) einen Schaden großen Ausmaßes verursacht oder er sich selbst oder anderen einen Vorteil großen Ausmaßes verschafft; (b) die Pflichten verletzt, die ihm durch Gesetz auferlegt sind, die sich aus seiner Anstellung, Position, Funktion oder vertraglichen Selbstverpflichtung ergeben.“

454 Die Wiedereinführung der Straftat der aktiven Korruption durch den Act 10/1999 hatte zur Folge, dass eine signifikante Anzahl von Fällen von Korruption zur Anklage kam.

- Abs. 160a: „1. Wer im Zusammenhang mit einer Angelegenheit des öffentlichen Interesses, ob direkt oder mittelbar, für sich selbst oder Dritte, eine Bestechung oder einen anderen unangemessenen Vorteil oder das Versprechen darauf erhält oder fordert, wird mit einem Freiheitsentzug bis zu drei Jahren oder einem Bußgeld bestraft. 2. Eine Gefängnisstrafe von einem bis zu fünf Jahren wird gegen den Straftäter verhängt, welcher die Straftat nach Paragraph 1 als Amtsträger begeht“.
- Abs. 160b: „Wer als ausländischer Amtsträger, ob direkt oder mittelbar, für sich selbst oder Dritte, eine Bestechung oder einen anderen unangemessenen Vorteil oder das Versprechen darauf erhält oder fordert, im Zusammenhang mit der Ausführung offizieller Pflichten mit Absicht handelt oder es unterlässt zu handeln, mit der Absicht, Geschäfte zu erlangen oder zu unterlassen oder andere unangemessene Vorteile bei der Ausführung internationaler Geschäfte zu erlangen, wird mit bis zu drei Jahren Gefängnis oder einer Geldbuße bestraft“.
- Abs. 160c: „Wer als Mitglied einer ausländischen öffentlichen Versammlung, einer ausländischen parlamentarischen Versammlung oder als Richter oder Beamter eines offiziellen internationalen Gerichtes, dessen Gerichtsbarkeit durch die slowakische Republik anerkannt ist, oder als Vertreter oder Angestellter einer internationalen Organisation oder Körperschaft, in der die slowakische Republik Mitglied ist oder mit der sie ein Abkommen hat, oder als Person in einer ähnlichen Funktion, ob direkt oder mittelbar, für sich selbst oder Dritte, eine Bestechung oder einen anderen unangemessenen Vorteil oder das Versprechen darauf erhält oder fordert, um in Erfüllung seiner Funktion eine Handlung auszuführen oder diese zu unterlassen, wird mit einem Freiheitsentzug bis zu drei Jahren oder einem Bußgeld bestraft“.
- Abs. 161: „1. Wer eine Bestechung oder anderen unangemessenen Vorteil oder das Versprechen darauf einer anderen Person zukommen lässt oder fordert, dass diese Person ihre Anstellung, Position oder Funktion missbraucht, um einem anderen einen Vorteil zu verschaffen oder ihn gegenüber anderen zu bevorzugen, wird mit Freiheitsentzug von bis zu einem Jahr oder einer Geldbuße bestraft. 2. Eine Freiheitsstrafe von einem bis zu fünf Jahren wird gegen den Straftäter verhängt, welcher nach Paragraph 1 (a) einen Schaden großen Ausmaßes verursacht oder der sich selbst oder anderen einen Vorteil großen Ausmaßes beschafft; (b) die Pflichten verletzt, die ihm das Gesetz auferlegt oder die sich aus seiner Anstellung, Position, Funktion oder vertraglichen Selbstverpflichtung ergeben.
- Abs. 161a: „1. Wer im Zusammenhang mit der Bereitstellung einer Sache des öffentlichen Interesses, ob direkt oder mittelbar, eine Bestechung oder einen unangemessenen Vorteil vergibt, anbietet oder verspricht, wird mit Freiheitsentzug bis zu zwei Jahren bestraft. 2. Eine Gefängnisstrafe bis zu zwei Jahren wird gegen den Straftäter verhängt, welcher die Straftat nach Paragraph 1 im Zusammenwirken mit einem Amtsträger begeht. 3. Eine Gefängnisstrafe von einem bis zu fünf Jahren wird gegen den Straftäter verhängt, wenn er die Straftat nach Paragraph 1 als ein Mitglied einer organisierten Gruppe begeht oder wenn er einen Vorteil großen Ausmaßes durch diese Straftat erhält“.

- Abs. 161b: „1. Wer einem ausländischen Amtsträger oder einem Dritten, ob direkt oder mittelbar, eine Bestechung oder einen unangemessenen Vorteil anbietet, verspricht oder übergibt, um den Amtsträger zu einem Handeln oder Unterlassen im Rahmen seiner offiziellen Funktion zu veranlassen, das darauf abzielt, Geschäfte abzuschließen oder fortzuführen oder andere unangemessene Vorteile bei der Ausführung internationaler Geschäfte zu erlangen, wird zu einer Gefängnisstrafe von bis zu zwei Jahren oder einer Geldbuße verurteilt. 2. Eine Gefängnisstrafe von einem bis zu fünf Jahren wird gegen den Straftäter verhängt, welcher die Straftat nach Paragraph 1 als Mitglied einer organisierten Gruppe begeht oder wenn er durch diese Straftat einen Vorteil großen Ausmaßes erhält“.
- Abs. 161c 1: „Wer direkt oder mittelbar ein Mitglied einer ausländischen öffentlichen Versammlung, einer ausländischen parlamentarischen Versammlung, einen Richter oder einen Beamten eines offiziellen internationalen Gerichtes, dessen Gerichtsbarkeit durch die slowakische Republik anerkannt ist, oder Vertreter oder Angestellte einer zwischenstaatlichen Organisation oder Körperschaft, in der die slowakische Republik Mitglied ist oder mit der sie ein Abkommen geschlossen hat, oder als Person in einer ähnlichen Funktion besticht oder einen anderen unangemessenen Vorteil oder das Versprechen darauf anbietet, um ein Handeln oder Unterlassen im Rahmen der Funktionserfüllung zu beeinflussen, wird mit einem Freiheitsentzug bis zu zwei Jahren oder einem Bußgeld bestraft. 2. Eine Gefängnisstrafe von einem bis zu fünf Jahren wird gegen den Straftäter verhängt, welcher die Straftat nach Paragraph 1 als Mitglied einer organisierten Gruppe begeht oder wenn er durch diese Straftat einen Vorteil großen Ausmaßes erhält“.
- Handel mit Einfluss, Abs. 162: „1. Wer direkt oder mittelbar, als Gegenleistung für das In-Aussicht-Stellen der Einflussnahme oder die Einflussnahme auf die Ausführung der Befugnisse der Personen in den Sektionen 160, 160a, 160b oder 160c, eine Bestechung oder einen unangemessenen Vorteil oder das Versprechen darauf annimmt oder fordert, wird mit einem Freiheitsentzug bis zu drei Jahren oder einem Bußgeld bestraft. 2. Wer direkt oder mittelbar, als Gegenleistung für das In-Aussicht-Stellen der Einflussnahme oder die Einflussnahme auf die Ausführung der Befugnisse der Personen in den Sektionen 160, 160a, 160b oder 160c, Bestechungen oder unangemessene Vorteile an eine andere Person vergibt, dieser anbietet oder verspricht, wird mit Gefängnis bis zu zwei Jahren oder Bußgeld bestraft“.
- Tätige Reue, Abs. 163: “ Die Bestechung im Sinne der Sektionen 161, 161a, 161b und 161c und Handel mit Einfluss im Sinne der Sektion 162 Paragraph 2 wird nicht als Straftat betrachtet, wenn der Straftäter die Bestechung vergeben hat oder einen anderen unangemessenen Vorteil oder das Versprechen darauf, weil es von ihm verlangt wurde und er es ohne Verzögerung dem Staatsanwalt, Untersuchungsrichter oder der Polizei gemeldet hat; ein Soldat kann es stattdessen seinem Kommandanten oder seinem Oberbefehlshaber melden”.

Für den Straftatbestand der Geldwäsche, wie er in Art. 252 des Strafgesetzbuchs⁴⁵⁵ unter Strafe gestellt ist, ist Korruption eine Vortat. Die Prävention, Aufdeckung und Bestrafung von Geldwäsche wird im *Act 249 on Combating the Legalisation of Proceeds from the most Serious Forms of Crime, mainly Organised Crime* vom 19. August 1994 und durch ein neues Gesetz über die Bekämpfung von Geldwäsche (n. 367/2000) gesondert behandelt.

In der Slowakei ist das Strafermittlungsverfahren in Abschnitt 2, Abschnitte 157 bis 167 und Abschnitte 174-175 des *Criminal Procedure Code* geregelt. Staatsanwälte sind verpflichtet, alle von ihnen zur Kenntnis genommenen Straftaten zu verfolgen und das Ermittlungsverfahren sowie dessen Rechtmäßigkeit und den zeitlichen Ablauf zu beaufsichtigen. Gemäß Abs. 2 des *Act n.234/1998 on Public Prosecution*, ist die Staatsanwaltschaft ein autonomes und unabhängiges staatliches Organ, welches vom Generalstaatsanwalt geleitet wird. Letzterer wird durch den Präsidenten der slowakischen Republik auf Empfehlung des Parlamentes (des Nationalrats der Slowakei) ernannt und abgesetzt. Er ist dem Parlament gegenüber rechenschaftspflichtig. Innerhalb des Büros des Generalstaatsanwaltes wurde 2000⁴⁵⁶ eine Antikorruptionseinheit mit fünf Staatsanwälten eingerichtet. Vorher war das *International Department of the Prosecutor General's Office* für Antikorruptionsaktivitäten verantwortlich. Die Einheit befasste sich mit wichtigen Korruptionsfällen und die lokalen Staatsanwälte befassen sich mit kleineren „alltäglichen“ Korruptionsfällen. Die Einheit unterstützt und koordiniert ebenso Staatsanwälte auf niedrigerer Ebene in den Bereichen Korruption, Drogendelikte, organisiertes Verbrechen und Geldwäsche.

Im Rahmen eines weiteren Programms gegen Korruption (s. unten, IV.1.a)) wurden im Oktober 2003 (Act. N. 458/2003) ein Sondergerichtshof (*Special Court of Justice*) und eine Sonderabteilung der Staatsanwaltschaft (*Special Prosecutor's Department*), eingerichtet, beide mit dem Schwerpunkt der Bekämpfung von Korruption.

455 Geldwäsche, Abs. 252: „1. Jede Person, die eine Sache von bedeutendem Wert, welche ein Ertrag aus einem Verbrechen ist (a) an sich selbst oder eine andere Person transferiert, beleiht, verleiht, vermietet, importiert, exportiert, bewegt, auf ein Bankkonto ablegt oder aber für sich selbst oder eine andere Person beschafft, oder (b) behält, versteckt, verbirgt, benutzt, vernichtet, beschädigt, verändert oder konsumiert mit der Absicht, deren Existenz zu verdecken oder die Ursache eines Verbrechens oder dessen Absicht oder Zweck vor der Kommission für Verbrechen zu verbergen oder die Beschlagnahme oder Einziehung zum Zweck der strafrechtlichen Verfolgung zu verhindern, wird mit Gefängnis von einem bis zu fünf Jahren bestraft oder durch Geldstrafe oder durch ein Arbeitsverbot. 2. Der Straftäter wird zu einer Gefängnisstrafe von zwei bis acht Jahren verurteilt, wenn er Straftaten, die in Paragraph 1 definiert sind, begeht (a) für Gewinn (b) als Mitglied einer organisierten Gruppe (c) obwohl er verpflichtet war, die Gesetzgebung zu informieren oder über Einnahmen Bericht zu erstatten, welche aus kriminellen Aktivitäten stammen, auf Grund seiner Anstellung, Profession, Position oder seines Amtes, falls er bei einer solchen Handlung für sich selbst oder eine andere Person einen bemerkenswerten Profit erlangt. 3. Der Straftäter wird zu einer Gefängnisstrafe von fünf bis zu zwölf Jahren verurteilt, wenn er Handlungen begeht, die in Paragraph 1 definiert sind, (a) als öffentlicher Beauftragter oder (b) als Mitglied einer organisierten Gruppe, welche in mehreren Staaten operiert oder in Verbindung mit dieser Gruppe. 4. Es wird die gleiche Strafe verhängt wie in Paragraph 3, wenn, wie in Paragraph 1 definiert, die Person für sich selbst oder eine andere Person erheblichen Profit erlangt.

456 Anweisung des Generalstaatsanwaltes n. 1/2000 vom 30. März 2000.

Der Status der Richter ist durch die Verfassung und *Act n. 335/1991 on Courts and Judges* in der Fassung von 2000 geregelt. Richter sind in der Ausführung ihres Amtes unabhängig und nur dem Gesetz verpflichtet. Sie werden vom Parlament auf Empfehlung der Regierung für eine erstmalige Amtszeit von vier Jahren gewählt. Nach dem Ablauf dieser Amtszeit werden sie vom Parlament auf Empfehlung der Regierung auf Lebenszeit ernannt. Präsidenten von Regional- oder Bezirksgerichten werden vom Justizministerium ernannt und Präsidenten der Fachabteilungen (*Presidents of Panels*) werden wiederum von den Präsidenten der Regionalgerichte ernannt (in der Praxis werden jedoch seit 1998 die Präsidenten der Regional- und Bezirksgerichte von Richtern gewählt).

Der *Act.n. 211/2000 on Free Access to Public Information* regelt die Bedingungen, das Verfahren und den Umfang des Zugangs zu Informationen. Folgende Körperschaften sind verpflichtet, Informationen zugänglich zu machen: staatliche Körperschaften, Kommunalverwaltungen, höhere gebietliche Untergliederungen und andere juristische und natürliche Personen, die durch das Gesetz damit betraut sind, über Rechte und Pflichten von juristischen und natürlichen Personen im Bereich der öffentlichen Verwaltung, innerhalb der Grenzen ihrer Zuständigkeit, zu entscheiden. Mit Ausnahme von Informationen, die durch das Gesetz als vertraulich geschützt sind, oder Informationen, welche die Persönlichkeit und Privatsphäre natürlicher Personen betreffen, sind (gemäß des *Act n. 52/1998* über den Schutz von persönlichen Daten in Informationssystemen) alle öffentlichen Informationen für die Öffentlichkeit zugänglich zu machen und öffentliche Einrichtungen sind verpflichtet, sie auf Anfrage herauszugeben. Bearbeitungsgebühren werden nur kostendeckend erhoben und sind minimal; die Datenverwaltung ist gebührenfrei.

III. Kontrolle und Ahndung

Als eine an der Bekämpfung von Korruption beteiligte Institution ist das *Department of Combating Corruption* zu nennen. Dies ist ein besonderes Organ innerhalb des Innenministeriums, das auf den Kampf gegen Korruption spezialisiert ist. Es wurde im September 1998 als ein Teil des *Bureau of Combating Organized Crime* innerhalb der *Criminal and Financial Police Administration of the Presidium of the Police Force* gegründet. Es ist verantwortlich für die Aufdeckung von Korruptionsstraftaten, besonders für Fälle von organisiertem Verbrechen, die mit Bestechungsdelikten in Zusammenhang stehen, Fälle, in die Mitglieder von Zentralbehörden, die Justiz oder die Staatsanwaltschaft involviert sind, sowie für Fälle im Zusammenhang mit Privatisierung. Es besteht aus 18 Mitgliedern und drei Büros (Bratislava, Zilina, Kosice).

Von Polizisten begangene Straftaten (inklusive Korruption) werden vom *Bureau of Control and Inspection Service*, welches ebenfalls innerhalb des Innenministeriums angesiedelt ist, aufgedeckt und bearbeitet. Die Opfer können auch vor Gericht klagen. Das Innenministerium spielt eine entscheidende Rolle bei der Bekämpfung von Korruption, da es an der Entwicklung eines allgemeinen Verfahrens gegen Korruption sowie an dem Entwurf eines relevanten Gesetzes be-

teiligt war und die gesamte Verantwortung für die Erfassung und Ermittlung von Korruptionsfällen hat. Ebenso kommt dem Justizministerium eine wichtige Rolle bei der Ausarbeitung der Gesetzgebung in diesem Bereich zu. Es hat auch erheblichen Anteil an der Forderung nach internationaler gegenseitiger und rechtlicher Unterstützung.

Kontrollorgane sind das *Supreme Audit Office of the Republic of Slovakia*, ein unabhängiges Organ (s. unten IV.1b)), und das *Public Procurement Office*, gegründet durch *Act n. 263/1993* mit der Aufgabe der Mitwirkung bei der Organisation öffentlicher Ausschreibungen und der Kontrolle öffentlicher Aufträge sowie der Korruptionsprävention und -kontrolle. Bei der Übernahme des Programms *FISH under the PHARE*, Anfang des Jahres 2000, wurde die Zusammenarbeit zwischen Institutionen begrüßt. Dieses Programm schlägt die Einführung eines Netzwerkes zwischen der Generalstaatsanwaltschaft, dem Innenministerium und dem Justizministerium vor, um Informationen zur Bekämpfung von Korruption auszutauschen und eine gemeinsame Datenbank anzulegen, einen operativen Informationsaustausch zu pflegen, ein Ausbildungszentrum für Staatsanwälte zu gründen und andere Aktivitäten zu verfolgen, die sich mit der Erweiterung technischer Ausrüstung befassen und Korruptionsbekämpfung effektiver machen.

Das Problem der Bekämpfung von Korruption ist in der Slowakei ein primärer Schwerpunkt der Medien, politischen Parteien und *NGO's*. Seit einigen Jahren versuchen das Kabinett und die Regierungsbehörden, gesetzgebende und administrative Maßnahmen umzusetzen, um die Gelegenheiten für Korruption zu reduzieren. Im Jahre 2002 verabschiedete die Regierung ein Programmmanifest, welches die Notwendigkeit der Bekämpfung von Korruption aufzeigte und auch die Maßnahmen des „*Anticorruption Minimum*“ einbezog, einem Dokument, welches von *Transparency International Slovakia* ausgearbeitet wurde.

IV. Akteure

1. Öffentliche Verwaltung

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Es gibt keine gesetzliche Definition der öffentlichen Verwaltung. Man versteht sie als die Verwaltung für öffentliche Angelegenheiten, und sie wird kraft der exekutiven Gewalt anerkannt. Somit ist die öffentliche Verwaltung in der Slowakei Teil der Exekutivgewalt und besteht aus dem Zentralstaat, der territorialen Administration (lokale und regionale Behörden) und weiteren gesetzlich eingeführten öffentlichen Organen.

Außer den beiden grundlegenden Arten der Kontrolle der öffentlichen Verwaltung – die innere (hierarchische) und die äußere (hauptsächlich gerichtliche) – gibt es weitere Kontrollen durch den *Public Defender of Rights* - Ombudsmann (Art. 151a Verf.). Gemäß *Act n. 564/2001 on the Public Defender of Rights* erstrecken sich seine Befugnisse auf Organe der Staatsverwaltung,

Organe der territorialen Selbstverwaltung und juristische und legale Personen, die über die Rechte und Pflichten juristischer und legaler Personen im Bereich der öffentlichen Verwaltung entscheiden.

Der GRECO Report (2000) über die Slowakei bezieht sich auf Untersuchungen, denen zufolge gegen Ende der 90er Jahre zwei Drittel der Erwachsenen persönliche Erfahrungen mit Korruption mit mindestens einer zentralen Behörde der Staatsverwaltung oder Institution gemacht hatten. Diesbezüglich schien Korruption im Gesundheitssystem, in den zentralen und lokalen Verwaltungsbehörden, den Regierungsämtern, der Justiz, dem Zolldienst, staatlichen Vermögensfonds und bei der Polizei vorzuherrschen. Es war üblich, die gesetzlichen Gebühren um „zusätzliche Gebühren“ für die Personen aufzubessern, die für die grundlegenden öffentlichen Leistungen zuständig waren, wie im Gesundheitswesen und im Bereich der Bildung. Derartige zusätzliche Gebühren sind als Bestechung zu werten. Des Weiteren war die Art und Weise, in der Lizenzen (darunter Lizenzen für natürliche Ressourcen), Bewilligungen und staatliche Zuschüsse vergeben wurden, in Hinblick darauf problematisch, dass viele von ihnen nicht auf Grund objektiver Kriterien vergeben wurden. Wenn auch einerseits wichtige Schritte in die richtige Richtung unternommen wurden, so wird Korruption andererseits immer noch sowohl von der Zivilbevölkerung als auch der Regierung als großes Problem angesehen.

Die Umwandlung zur Marktwirtschaft hat ebenfalls Gelegenheiten zur Korruption geschaffen, da der Anstieg der wirtschaftlichen Aktivitäten und der Kapitalbewegungen nicht gleichzeitig durch nötige Sicherheitsmaßnahmen und Kontrollmechanismen begleitet wurde, besonders in dem den öffentlich-wirtschaftlichen Sektor umfassenden Privatisierungsprozess, z.B. Banken und Telekommunikationsdienste.

Angesichts dessen, dass Korruption als ein systematisches Problem betrachtet wird, welches negative Effekte auf beiden Seiten, im wirtschaftlichen und politischen Leben nach sich zieht, konzentriert sich die slowakische Regierung seit 1999 auf Antikorruptionsverfahren und bittet auch um Mithilfe internationaler Organisationen, um Korruption im Lande aufzuzeigen. Es wurde eine eingehende Studie über korruptes Verhalten unter Amtsträgern, Unternehmen und Haushalten durchgeführt. Im November 1999 wurde innerhalb der Regierungsstelle ein *Anti-Corruption Steering Committee* eingerichtet, welches unter direkter Weisung des Premierministers arbeitete und mit Vertretern verschiedener Ministerien, des Landesverwaltungsamts, der Ordnungsbehörden sowie mit Vertretern internationaler Verwaltungsämter und NGOs besetzt war. Nach den Wahlen 2002 übernahm die neue Regierung das *Government Decree 1359/2002* und die *Central Coordination Unit of Fight against Corruption* sowie das *Steering Committee of Fight against Corruption* wurden durch das *Department of Fight against Corruption* im *Office of Government* unter direkter Führung des *Deputy Prime Minister for legislation* und des Justizministers ersetzt. Die Zuständigkeit zur Bekämpfung von Korruption ging damit auf den Justizminister über.

Die allgemeinen Rahmenbedingungen für Antikorruptionsverfahren wurden durch das *National Programme for the Fight against Corruption* (NPFC) eingeführt und durch den *Governmental Decree n.461/2000* übernommen, auf dessen Grundlage der Entwurf eines detaillierten Aktionsplans erstellt wurde (wohingegen das 1996 eingeführte *Clean Hands Programme* keine signifikanten Erfolge erzielt hatte, da es an einer detaillierten Analyse der Ursache und Konsequenzen von Korruption mangelte sowie an einer Aufstellung konkreter, auszuführender Maßnahmen). Zusätzlich erstellte die *Coordinating Unit of the Office of the Government* 2000 einen Bericht über den Kampf gegen Korruption, der regelmäßig aktualisiert wird. Der Bericht zeigte auf, dass der Aktionsplan, welcher den praktischen Einsatz des NPFC sicherstellte, 1.684 konkrete Aufgaben für alle Organe der öffentlichen Verwaltung enthielt. Jedes exekutive Organ hatte seine eigene Antikorruptionsstrategie. Im Mai 2003 reichte der Direktor des *Department of the Fight against Corruption* einen Entwurf des *“Report on Prepared Draft Acts, Prepared Legislative Intentions and Other Measures Aimed at Fight against Corruption based on the Declaration of Programme of the Slovak Government”* bei der Regierung ein. Einige gesetzgebende Maßnahmen wurden seitdem übernommen.

b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung

In der slowakischen Verwaltung wird die allgemeine Vergabe von finanziellen Mitteln durch das *Supreme Audit Office of the Republic of Slovakia* (SAO, bestehend aus ca. 180 Rechnungsprüfern mit einem Stab von insgesamt 250 Angestellten) kontrolliert, einem unabhängigen Organ, welches relativ ausführlich in der Verfassung definiert wird und dessen Vorsitzender vom Parlament gewählt wird. Es ist für die Prüfung des Regierungshaushaltes und die staatliche Vermögensverwaltung zuständig. In diesem Zusammenhang evaluiert es den Wert der staatlichen Unternehmen. Das SAO führt diese Kontrollfunktion gegenüber der Regierung, Ministerien und anderen Organen der zentralen staatlichen Verwaltung und deren dezentralisierten Behörden, staatlichen Organe und solchen juristischen Personen, deren Gründer oder Stifter Organe der zentralen staatlichen Verwaltung oder andere staatliche Organe sind, aus; außerdem gegenüber Stadtverwaltungen, höheren gebietlichen Untergliederungen und der durch sie errichteten juristischen Personen. Da Kontrollmechanismen und öffentliche Finanzen eine zentrale Rolle bei der Erhöhung von Transparenz und der Sicherung der öffentlichen Unterstützung für im öffentlichen Sektor vorgenommene Reformen spielen, kommt dem SAO diesbezüglich eine Schlüsselrolle zu. Obwohl die SAO an sich Korruption nicht aufdecken kann, ist es ihr möglich, korruptionssensitive Felder aufzuzeigen und das Innenministerium darauf aufmerksam zu machen und den Verdacht der Korruption an Strafverfolgungsbehörden weiterzuleiten. Rechnungsprüfer sind verpflichtet, der Finanzpolizei zu berichten. Laut des *GRECO Report (2003)* enthalten bei einer Gesamtanzahl von 90-100 Kontrollen pro Jahr zehn Berichte einen Verdacht auf Korruption.

c) Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung

In Bezug auf Amtsträger sollten zwei relevante Gesetze erwähnt werden. Der *Act on Civil Service n. 312/2001* und der *Act on Public Service n.313/2001*. Der *Act. n. 212/2001* bezieht sich auf Angestellte des staatlichen Verwaltungsdienstes (öffentliche Verwaltung) in Ministerien und anderen staatlichen Verwaltungsorganen sowohl auf zentraler als auch auf lokaler Ebene. Sie stehen in einem öffentlich-rechtlichen Verhältnis zum Staat. Der *Act n. 313/2001* regelt Arbeitsverhältnisse von Angestellten im öffentlichen Dienst, die andere Aufgaben als staatliche Verwaltungsaufgaben innerhalb des öffentlichen Dienstes wahrnehmen – mit deren Arbeitgebern (nicht mit dem Staat) in Ministerien, staatlichen Verwaltungsorganen, Budgetorganisationen, subventionierten Organisationen oder von Angestellten von Stadtverwaltungen und höheren gebietlichen Untergliederungen sowie von Lehrern etc., wie im Gesetz definiert. Andere Angestellte stehen unter der Geltung einiger besonderer Gesetze, z.B. Mitglieder der Polizei, der slowakische Nachrichtendienst, Gefängniswärter, Bahnpolizei und Zollbeamte.

Um in den öffentlichen Dienst aufgenommen zu werden, muss ein Bürger im Allgemeinen einen Selektionsprozess erfolgreich durchlaufen, gewisse Anforderungen bzw. Qualifikationen erfüllen und darf nicht für ein vorsätzliches Verbrechen verurteilt worden sein.

2002 wurde ein Verhaltenskodex für Beamte durch das *Civil Service Office* als verbindliche Dienstvorschrift angenommen. Er betrifft nur die Beamten, die unter der Geltung des *Civil Service Act* stehen, nicht alle Beamten. Spezielle Verhaltenskodizes richten sich an besondere Beamte, z.B. Polizisten, Richter, Angestellte der Nationalbank der Slowakei oder des SAO. Einige gebietliche Selbstverwaltungseinheiten haben ebenfalls Verhaltenskodizes übernommen. Sanktionen für Verstöße gegen das Gesetz und die Kodizes liefert der *Civil Service Act (Art. 60-66 on the Disciplinary Liability in the State Service)*. Eine Verletzung des Kodex kann daher bestraft werden mit (a) schriftlichem Verweis, (b) Gehaltskürzung, (c) Abberufung höherer Beamter, (d) Entlassung aus dem Staatsdienst. Beamte können beim *Disciplinary Committee of Appeal*, der innerhalb des *Civil Service Office* eingerichtet ist, Einspruch gegen die Verhängung von Sanktionen einlegen.

Beamte sind verpflichtet, Fehlverhalten, Verdacht auf Korruption und Pflichtverletzungen oder Verletzungen des Verhaltenskodex (Art. VI § 2 Verhaltenskodex)⁴⁵⁷ zu melden. Des Weiteren wurde 2003 eine Ergänzung des Arbeitsgesetzbuchs verabschiedet, die den Schutz von *Whistleblowers* gegen Diskriminierung im Arbeitsverhältnis zum Inhalt hat. Länderbehörden sind verpflichtet, solche Verstöße gemäß Art. 8 Strafprozessordnung bekanntzugeben.

457 Art. VI § 2 Verhaltenskodex: „ein Staatsbeamter muss seinen/ihren Vorgesetzten auf Verstöße gegen allgemein gültige Normen, offizielle Standards oder diesen Kodex, begangen durch andere Staatsbeamte, ohne Verzögerung nachdem er/sie Kenntnis davon erlangt, aufmerksam machen“.

Einige Bestimmungen beziehen sich auf die Annahme von Geschenken. Gemäß Art. IV über „Geschenke und andere Vergünstigungen“ des Verhaltenskodex und Art. 53 Par. 1 lit. h) *Act on Civil Service* sind Beamte dazu verpflichtet, im Zusammenhang mit der Ausführung ihrer Dienstpflichten keine Geschenke oder andere Vorteile anzunehmen, als solche, die durch den Arbeitgeber in Übereinstimmung mit diesen Regeln autorisiert sind.

Es bestehen keine Regelungen, die einen Wechsel von Amtspersonen in den privaten Sektor beschränken und die Möglichkeit des Missbrauchs ihres Kontaktnetzwerkes und Wissens über Verwaltungsmechanismen und Entscheidungsfindungsprozesse ausräumen.

Das neue Verfassungsrecht über Interessenkonflikte, welches 2004 in Kraft trat, untersagt hochrangigen Staatsbeamten eine Anstellung im privaten Sektor, die Annahme von Ausgleichszahlungen für Informationsvermittlung zwischen der Regierung und privaten Unternehmen oder andere Einkommen, die durch eine vertragliche Geschäftsbeziehung erzielt wurden, die das Mindestgehalt überschreiten. Darüber hinaus führt das Gesetz Beschränkungen für spätere Anstellungen ein, welche ehemaligen Beamten eine Anstellung bei juristischen Personen untersagen, die entweder staatliche Unterstützung auf Grund der Entscheidung dieses Beamten erhielten oder an einer öffentlichen Ausschreibung desjenigen Amtes teilnahmen, in dem diese Amtsperson arbeitete. Die Sperre besteht für einen Zeitraum von zwei Jahren, nachdem die Person den Staatsdienst verlassen hat.

Davor wurden Interessenkonflikte von Beamten durch Beschränkungen bezüglich der Leitung eines Unternehmens und ähnlich profitabler Aktivitäten⁴⁵⁸ gelöst.

Da die Exekutivgewalt sehr an der Nominierung von Richtern beteiligt ist, bestehen Zweifel an der Unabhängigkeit und Autonomie des Justizwesens. Wie im *GRECO Report (2000)* berichtet, sind laut öffentlicher Meinung das Justizwesen und das Gesundheitssystem die korruptesten Bereiche der Slowakei. Die zur Erklärung dieser Situation genannten Gründe waren die ungenü-

458 Art. 59 *Act n. 312/2001 of Civil Service* legt fest, dass “ ..(2) ein Beamter nicht Mitglied eines leitenden, kontrollierenden oder aufsichtführenden Organs juristischer Personen sein darf. Dies gilt nicht in Fällen, in denen der Beamte durch den Gouverneur oder das Service Office gemäß einer besonderen Regelung ernannt wurde. Ein Beamter darf, in Verbindung mit einer solchen Mitgliedschaft, nicht durch die juristischen Personen entlohnt werden. (3) Beschränkungen gemäß Paragraph (1) werden nicht angewandt im Gesundheitswesen der staatlichen oder nichtstaatlichen Einrichtungen, die durch eine Gemeinde eingerichtet wurden, auf wissenschaftliche Tätigkeiten, pädagogische Tätigkeiten, lehrende Tätigkeiten, vortragende Tätigkeiten, Publikationstätigkeiten, literarische Tätigkeiten, künstlerische Tätigkeiten oder Tätigkeiten bei der Betreuung von Kindern und Jugendcampleitern, seine /ihre Beauftragung im Management und Beauftragung für medizinische Angelegenheiten, Gruppenleiter, Erzieher, Ausbilder in Kinder und Jugendcamps, bei Tätigkeiten als Vermittler oder Schiedsmann von Tarifverhandlungen und bei der Verwaltung seines/ihres Vermögens oder des Vermögens seiner/ihrer unmündigen Kinder, bei Tätigkeiten als Staatsbeamter in staatlichen Beratungsorganen oder als Mitglied einer Aufhebungskommission. Tätigkeiten als Gutachter und Dolmetscher können als Staatsbeamter nur ausgeführt werden, wenn diese für ein Gericht, andere staatliche Organe oder die Stadtverwaltung bestimmt sind. (4) Verstöße oder Beschränkungen gemäß Paragraph (1) und (2) werden als schwerwiegende Dienstverletzung betrachtet.”

gende soziale Absicherung der Richter (besonders bezüglich Krankenversicherungen und Pensionen) sowie die Möglichkeit der Neuzuteilung von Fällen unter den Richtern, so dass Richter sich die Fälle aussuchen können, welche sie verhandeln möchten.

2.-3. Abgeordnete des nationalen Parlaments und politische Amtsträger auf nationaler Ebene

Mitglieder des Nationalrats genießen das Recht auf Immunität. Gemäß Art. 78 der Verfassung der Slowakei darf kein Mitglied des Nationalrats strafrechtlich verfolgt werden, weder während der Amtszeit noch danach, bezüglich während der Arbeit für den Nationalrat oder seiner Kommissionen geäußerter Meinungen. Mitglieder des Parlamentes unterliegen, während sie ein Mandat innehaben, der Disziplinargewalt des Nationalrats für jede im Rat oder in dessen Kommissionen geäußerte Meinung. Des Weiteren darf kein Mitglied durch disziplinarische Maßnahmen strafrechtlich verfolgt oder sanktioniert oder ohne die Zustimmung des Nationalrats in Untersuchungshaft genommen werden. Jedoch gilt die Immunität nicht absolut. Sie kann durch einen mehrheitlichen Beschluss des Nationalrats auf Antrag des *Mandate and Immunity Committee* aufgehoben werden. Im durch den *GRECO Report (2000)* abgedeckten Zeitraum von 1998-2000 gab es mehr als 20 Anfragen zur Aufhebung der Immunität von Parlamentsmitgliedern (davon jeweils zwei wegen Wirtschaftsverbrechen und verbaler Beleidigung, alle weiteren Anfragen bezogen sich auf den Missbrauch offizieller, öffentlicher Befugnisse) sowie zwei besondere Anfragen auf Inhaftierung von Mitgliedern des Parlamentes. Die Kommission entsprach der großen Mehrheit der Anfragen, da es nur einen Fall (verbaler Beleidigung) gab, in dem die Kommission der Aufhebung der Immunität zustimmte, während die Mehrheit nicht zustimmte und drei Fälle, in denen die Kommission keine ausreichenden Gründe sah, die Immunität aufzuheben, der Nationalrat allerdings eine Aufhebung der Immunität des betreffenden Parlamentsmitgliedes bejahte. Kürzlich, im Jahre 2003, wurde ein Parlamentsmitglied wegen Bestechung strafrechtlich verfolgt und das Parlament hob dessen Immunität auf. Ein 2003 vorgelegter Änderungsentwurf des Art. 78 der Verfassung, dessen Zweck es war, die Immunität neu zu bewerten und zu beschränken, um Mitglieder des Parlamentes in Bezug auf zivile und strafrechtliche Verletzungen auf eine eher mit der restlichen Bevölkerung gleichgestellte Ebene zu setzen, wurde vom Parlament abgelehnt.

Nach der Ablehnung durch das Parlament im Jahre 2002 wurde im Jahr 2004 ein neues Verfassungsgesetz über Interessenkonflikte vom Parlament verabschiedet, welches den *Constitutional Act n. 119/1995* ersetzt. Es bezieht sich auf Interessenkonflikte und Unvereinbarkeiten von Beamten mit verfassungsrechtlichen Funktionen: z.B. den Präsidenten der Republik, führende Politiker wie im Gesetz benannt, sowie Mitglieder des Parlamentes, Richter des Verfassungsgerichtes und höchste Positionen im Justizwesen, Minister, Staatssekretäre, der Generalstaatsanwalt, der Ombudsmann, der Vorsitzende und stellvertretende Vorsitzende des SAO und die gewählten Funktionäre der Kommunalverwaltungen und höherer gebietlicher Untergliederungen. Diesen

Personen ist es untersagt, jeglichen geschäftlichen Tätigkeiten nachzugehen, Geld für Geschäftsvermittlungen zwischen der Regierung und privaten Personen oder Körperschaften anzunehmen oder Einkommen entweder aus einer Nebenbeschäftigung oder aus Verträgen zu erzielen, das das Mindestgehalt übersteigt. Vermögensoffenlegung, Besitzdeklaration von nahen Angehörigen und neue abschreckende Sanktionen sind ebenfalls vorgesehen.

Länderbericht Slowenien⁴⁵⁹

459 Wir danken Dr. Bojan Dobovšek, Dozent der Universität von Maribor, für die Beantwortung des Fragenkataloges und die Unterstützung bei der Erstellung des Länderberichtes Slowenien. Der Länderbericht wurde vom CECL verfasst.

Gliederung

Länderbericht Slowenien	365
I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor	367
II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben	367
III. Kontrolle und Ahndung	369
IV. Akteure	370
1. Öffentliche Verwaltung	370
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	370
b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung	371
c) Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung	371
d) Privatisierung	373
2. Abgeordnete des nationalen Parlaments	373
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	373
b) Nebeneinkünfte von Abgeordneten des nationalen Parlaments	375
c) Unzulässige Einflussnahme	376
3. Politische Amtsträger auf nationaler Ebene	376
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	376
b) Nebeneinkünfte von politischen Amtsträgern	377
c) Unzulässige Einflussnahme	378
4. Politische Parteien	378
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	378
b) Parteienfinanzierung	378
c) Rechenschaftslegung	378
V. Schlussbetrachtung	379

I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor

Korruptionsrelevante Daten werden von folgenden Institutionen im öffentlichen Sektor erhoben:

- Kommission für die Vorbeugung von Korruption,
- Polizei,
- Innenministerium,
- Finanzministerium und seine Büros,
- Büro zur Vorbeugung von Geldwäsche,
- Büro zur Überwachung des Haushalts,
- *Commission of Auditors*,
- Steuerverwaltungsbüro,
- den Gerichten,
- Büro des Staatsanwalts.

Folgende Forschungseinrichtungen befassen sich mit korruptionsrelevanten Daten:

- *Gral_Iteo, Climate of Corruption*, Ljubljana, 25. Oktober 2001,
- *General and direct survey on corruption in the Republic of Slovenia*, durchgeführt im Juli 2002, 2003, 2004, 2005,
- *A survey about the industrial and business environment, business ethics and unofficial payments in Slovenia*, durchgeführt im Oktober 2002.

Einige Hauptinformationen, die Korruption in Slowenien betreffen, sind der Öffentlichkeit zugänglich. Sie sind in verschiedenen Berichten, Artikeln, Polizeiberichten etc. zu finden, zum Beispiel: <http://www.kpk-rs.si/>, www.mnz.gov.si, www.policija.si. Spezifischere Daten gibt es über Fakultäten, Forschungseinrichtungen und staatliche Institutionen, die für die Sammlung und Analyse solcher Daten zuständig sind.

II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben

Der generelle rechtliche Rahmen wird festgelegt durch:

- *Resolution on Prevention of Corruption in Republic of Slovenia*, 16. Juni 2004
- Prevention of Corruption Act, 15. Januar 2004
- Strafgesetzbuch der Republik Slowenien

Die gesetzlichen Regelungen der Republik Slowenien geben keine Definition des Begriffs ‚Korruption‘ im weiteren Sinne. Straftaten, die Korruption und die entsprechenden Strafen einschließen, werden jedoch in sieben Artikeln des Strafgesetzbuchs der Republik Slowenien festgesetzt, die sich spezifisch mit der Bestrafung von Vergehen betreffend Amtspflichten und öffentliche

Genehmigungen befassen: Annahme von Bestechungen (Artikel 267), aktive Bestechung (Artikel 268), ungerechtfertigte Annahme von Geschenken im Wirtschaftsbereich (Artikel 247), ungerechtfertigte Schenkungen (Artikel 248), unzulässige Einflussnahme bezüglich Menschenrechten und Freiheiten (Artikel 269), Behinderung der Wahlfreiheit (Artikel 162) und Annahme von Bestechungen bei Wahlen oder Abstimmungen (Artikel 168).

Einige der charakteristischen Vergehen, die im Strafgesetzbuch der Republik Slowenien aufgelistet sind und die sich auf die eine oder andere Weise als Vergehen in Verbindung mit Korruption darstellen, sind: Missbrauch von Amt oder offiziellen Pflichten (Artikel 261), Fälschung oder Zerstörung offizieller Bücher, Dokumente oder Dateien (Artikel 265) und Preisgabe von Amtsgeheimnissen (Artikel 266).

- *Public Procurement Act*

Zusätzlich zur Strafgesetzgebung lässt sich auch aus anderen Regelungen erkennen, dass über Korruption in hohem Maße hinweg gesehen wird. So enthält zum Beispiel der *Public Procurement Act*, der sich mit den wirtschaftlichen Beziehungen zwischen dem Staat und juristischen Personen beschäftigt, eine „Antikorruptionsklausel“, die dazu gedacht ist, die Beteiligten von Korruption bei öffentlichen Ausschreibungen abzuschrecken. Fakt ist jedoch, dass diese Klausel in der Praxis ineffektiv ist, da die Beteiligten, die das Gesetz beachten müssen, sich sowohl der Überwachung als auch der Strafverantwortung auf verschiedene, clevere Art und Weise entziehen. Leider ist in den meisten Fällen das Problem der Korruption nur in den Statistiken sichtbar, die sich mit solchen Straftaten beschäftigen, die vor Gericht behandelt wurden.

Die Effizienz der Aufdeckung korruptionsbezogener Straftaten könnte zweifellos durch eine adäquate Verfahrensgesetzgebung, die es der Polizei erlauben würde, auf spezielle Mittel und Methoden zurückzugreifen, wie sie im *Police Act* und im *Criminal Procedure Act* für Untersuchungen bei schwersten Vergehen, einschließlich Korruption, definiert sind, verbessert werden.

- *Money Laundering Prevention Act*

Der *Prevention of Corruption Act*, 15. Januar 2004, definiert Korruption wie folgt: „Korruption ist jede Verletzung der ordnungsgemäßen Tätigkeit eines Funktionärs im öffentlichen oder privaten Sektor sowie der Tätigkeit von Personen, die durch direkt oder indirekt versprochene, angebotene, gewährte, geforderte oder akzeptierte Vergünstigungen für sich selbst oder eine andere Person einen Vorteil aus solch einer Verletzung ziehen kann.“

Das slowenische Rechtssystem folgt dem Legalitätsprinzip, gemäß dessen die Verfolgung einer Straftat für den Staatsanwalt obligatorisch ist. Es gibt allerdings einige Gesetzesvorschriften bezüglich bestimmter Straftaten, bei denen die Verfolgung im Ermessen des Staatsanwaltes liegt.

Der Zugriff auf Verwaltungs- und Regierungsakten wird in Slowenien durch das *Office of the Information Commissioner* geregelt. Der *Information Commissioner* ist ein neues Organ, das aus der Zusammenlegung zweier Organe hervorging: des *Commissioner for Access to Public Information* und des *Inspectorate for Personal Data Protection*. Der *Information Commissioner* wurde auf Basis des *Information Commissioner Act* vom 30. November 2005⁴⁶⁰ eingeführt. Dieses Amt führt seine Aufgaben hinsichtlich des Zugriffs auf öffentliche Informationen aus und garantiert das Zugriffsrecht auf Verwaltungsakten für Personen, die eine entsprechende Berechtigung haben.

III. Kontrolle und Ahndung

Die Verwaltungsorgane, die die Vorbeugung und Bekämpfung von Korruption im öffentlichen Sektor in Slowenien zur Hauptaufgabe haben, sind:

- Kommission für die Vorbeugung von Korruption,
- Büro zur Vorbeugung von Geldwäsche,
- Büro zur Überwachung des Haushalts,
- *Commission of Auditors*,
- Steuerverwaltungsbüro.

Korruptionsfälle im öffentlichen Sektor unterliegen parlamentarischen Kontrollmechanismen. Speziell ist die Kommission für die Vorbeugung von Korruption für die permanente Parlamentarische Kommission für die Vorbeugung von Korruption verantwortlich.

Was bedeutendere Fragen zu Korruption betrifft, so kann die Opposition die Einrichtung spezieller Kommissionen oder die Ernennung eines Untersuchungsausschusses vorschlagen. Die parlamentarische Opposition hat außerdem die Mehrheit in der Parlamentarischen Kommission für die Vorbeugung von Korruption, die die Arbeit der Kommission für die Vorbeugung von Korruption überwacht.

Außerdem sollte man in Slowenien die Rolle der Medien und von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) hinsichtlich der Korruptionskontrolle bewerten. Ihre Rolle ist sehr wichtig bei der Aufdeckung von Korruptionsfällen und der Bildung der allgemeinen Öffentlichkeit über Korruption. Medienberichte haben schon korrupte Personengruppen, die auf lokaler Ebene in Slowenien arbeiteten, enthüllt. Erklärungen wurden abgegeben oder Presseveröffentlichungen herausgeben, nur um darauf aufmerksam zu machen, dass noch nicht genug im Kampf gegen Korruption unternommen wurde. Es kann durchaus betont werden, dass falls die Medien in Slowenien mehr handeln würden, sie die Politiker durchaus beeinflussen könnten und so eine neue öffentliche Diskussion um Korruption einleiten könnten.

460 Online verfügbar unter: <http://www.ip-rs.si/index.php?id=519>, 28.08.2007.

Heute hat Slowenien so viele verschiedene Gesetze, die es Institutionen nicht ermöglichen, Informationen auszutauschen, um auf bessere Art und Weise zu kooperieren. Außerdem müsste die Regierung die Einrichtung der politischen Rechenschaftslegung durchsetzen, in die dann auch die NGOs und die Öffentlichkeit miteinbezogen werden müssen. Insofern berücksichtigen die akademischen Kreise, die Gesellschaft und die Medien verschiedene Standards.

IV. Akteure

1. Öffentliche Verwaltung

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Angestellte im öffentlichen Dienst haben viele verschiedene Verpflichtungen im Bezug auf den Staat. So könnte man zum Beispiel die Tatsachen erwähnen, dass, sofern sie fest angestellt sind, Streiks nur gemäß den Gesetzen organisiert werden sollten. Abgesehen von den Verpflichtungen, die ihre Arbeit bestimmen, genießen Angestellte im öffentlichen Dienst eine Reihe von Privilegien – formelle sowie informelle. Einige der formellen sind: Immunität, vom Staat gestelltes Haus und Auto, Extravergünstigungen und Entgelte etc. Was informelle Privilegien betrifft, so werden Angestellte zum Beispiel nicht für geringere Delikte belangt, sie erhalten mehr Möglichkeiten etc.

Angestellte im öffentlichen Dienst erhalten nur sehr wenige zusätzliche Vergünstigungen. Eine Ausnahme sind einige Bereiche bei Polizei und Staatsdienst, in denen Amtsträger einige Vergünstigungen erhalten können, wenn sie in Pension gehen.

Bei einem Vergleich der Einkommen von Angestellten im öffentlichen Sektor mit denen von Angestellten im privaten Sektor stellt sich heraus, dass die Einkommen der Letzteren auffallend höher sind. So verdient ein Anwalt, der für eine Firma/einen Konzern arbeitet mehr Geld, als ein Anwalt im öffentlichen Sektor.

Im öffentlichen Sektor ist das höchste Organ die Regierung und die niedrigste Ebene das Gemeindewesen mit den Bürgermeistern. Die niedrigeren Ebenen haben nur für ihre örtliche Gemeinde die Entscheidungsgewalt. Auf der anderen Seite haben die Regierung und das Parlament diese für den gesamten Staat. Bürgermeister lokaler Gemeinden müssen unter Regierungsplänen arbeiten, haben jedoch freie Hand bei der Umsetzung. Pläne für ihre eigenen Gemeinden liegen allerdings in ihren eigenen Händen.

Während der letzten Jahre hat Slowenien einen Prozess der Privatisierung öffentlicher Firmen durchlaufen. Beispiele sind der Transportbereich, Abfallbeseitigung und Telekommunikationsfirmen, die Aufgaben an private Firmen weiterleiten.

b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung

Der Prozess der Verteilung finanzieller Ressourcen wird durch eine Reihe öffentlicher Organe kontrolliert. An erster Stelle steht das Gesetz über das öffentliche Vergabewesen und das *Policy Paper on Public Internal Financial Control*. Gemäß des Letzteren deckt die interne Kontrolle im Allgemeinen das gesamte System finanzieller und anderer Kontrollen ab (Buchführung und Verwaltungskontrolle) und umfasst die organisatorische Struktur, Methoden, Verfahren sowie interne Audits, die durch das Management eingerichtet und erhalten wurden. Das primäre Ziel interner Kontrolle ist es, die Einhaltung der Gesetze, Regulierungen und Verfahren sowie die Integrität der Dokumentation und Information sicherzustellen, Sicherung von Vermögensgegenständen, wirtschaftlicher, effizienter und effektiver Einsatz von Ressourcen. Interne Kontrolle deckt Verpflichtungen, Ausschreibungen und Auftragsvergabe, Auszahlungen sowie Wiederbeschaffung unnötig gezahlter Summen. Das Büro zur Überwachung des Haushalts der Republik Slowenien ist verantwortlich für die Entwicklung, Harmonisierung und Überwachung des Finanzmanagements und des internen Kontrollsystems sowie der internen Prüfung von Stellen direkter und indirekter Haushaltsausgaben auf zentraler und lokaler Ebene. Die Kommission für die Vorbeugung von Korruption hat die Kontrolle über Finanzberichte hochrangiger Beamter.

Diese Kontrollorgane berichten dem Parlament und der Regierung. Diese Berichte sind öffentlich verfügbar.

Kürzlich gab es einige Hinweise über Korruptionsfälle im Zusammenhang mit Ausschreibungsverfahren im Gesundheitsbereich (Medizin, technische Ausstattung etc.), die jedoch immer noch untersucht werden.

c) Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung

In Slowenien unterliegt die Stellenbesetzung im öffentlichen Sektor potentiell dem Einfluss politischer Parteien. Slowenien ist ein sehr kleines Land und jeder kennt jeden. Das kann dazu führen, dass, wenn eine Person eine hohe Staatsposition innehat oder Mitglied einer führenden politischen Partei ist, sie Einfluss auf die Stellenbesetzung im öffentlichen Sektor haben könnte. Obwohl dies nicht immer der Fall ist, so gibt es doch Fälle, in denen politische Parteien Personen in öffentlichen Anstellungen begünstigen.

Ein Regierungswechsel hat Auswirkungen auf die Stellenbesetzung im öffentlichen Sektor. Es ist nicht ungewöhnlich, dass eine neue Regierung versucht, ihre „eigenen“ Leute in hohe Positionen zu berufen. Obwohl die Situation im Großen und Ganzen in jedem Ministerium gleich ist, ist das Innenministerium das typischste Beispiel. Wann immer es einen Regierungswechsel gibt und ein neuer Minister seine Aufgaben übernimmt, wird er das bestehende Personal auswechseln, um seine Mitarbeiter einzustellen.

Generell dürfen Angestellte im öffentlichen Sektor keiner Nebenbeschäftigung nachgehen. Sollte es ihnen dennoch erlaubt sein, unterliegt diese Nebenbeschäftigung der Genehmigungspflicht. Sie alle dürfen aber als Dozent an Fakultäten, als Forschungspersonal sowie im Bereich Kultur, Wissenschaft und Publizistik angestellt sein.

Bezüglich laufender und abgeschlossener Operationen gibt es Organe, die mit internen Revisionen beauftragt sind. Diese Organe sind: staatliche Institutionen, Gerichte und Institutionen auf lokaler Ebene. Die Verfahren können durch Gerichte oder durch das Parlament überwacht werden.

Die nachstehend aufgeführten Paragraphen des Strafgesetzbuchs behandeln unzulässige Einflussnahme in der öffentlichen Verwaltung:

- Paragraph 267 des Strafgesetzbuchs: Annahme einer Bestechung,
- Paragraph 268 des Strafgesetzbuchs: Gewährung einer Vergünstigung, Bestechung,
- Paragraph 269 des Strafgesetzbuchs: Annahme von Geschenken für illegale Intervention,
- Paragraph 271 des Strafgesetzbuchs: Erpressung.

Die Gesetzesvorschriften, die sich mit den entsprechenden Fragen bezüglich Korruption in Slowenien beschäftigen, sind:

- *Resolution on Prevention of Corruption in Republic of Slovenia*, 16. Juni 2004,
- *Prevention of Corruption Act*, 15. Januar 2004,
- Strafgesetzbuch der Republik Slowenien, 17. Juni 2004.

Gemäß dieser Gesetzesvorschriften sind die Sanktionen für nachgewiesene Korruptionsfälle: Geld- oder Freiheitsstrafe, während in einigen Fällen Angestellte im öffentlichen Dienst auch noch ihre Rechte als solche verlieren können.

Die internen Regelungen, die sich mit der Bekämpfung von Korruption befassen und sich auf Angestellte in der Verwaltung beziehen, sind Artikel 11 des *Civil Servants Act*⁴⁶¹, in dem die Beschränkungen und Pflichten bezüglich der Annahme von Geschenken durch Angestellte im öffentlichen Dienst aufgeführt sind, sowie Verhaltenskodizes.

Um Korruption vorzubeugen und zu bekämpfen entwirft Slowenien derzeit Integritätspläne, die darauf zielen, interne Organe in jeder staatlichen Institution zu schaffen, wie im *Prevention of Corruption Act* vorgesehen.

461 Quelle verfügbar unter <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN012613.pdf>, 06.08.2007.

Ein jüngeres Beispiel für Korruption in der öffentlichen Verwaltung ist das eines Staatssekretärs des Wirtschaftsministeriums, der sich mit den Mitteln für die Entwicklung des privaten Sektors befasste.

d) Privatisierung

Es hat in jüngerer Zeit einige Skandale in Bezug auf Privatisierung in Slowenien gegeben. Privatisierung ist zum großen Teil noch im Aufbau und es sind noch zwei Hauptkapitaleliten verblieben, *Capital Society* (KAD – Hauptrentenfonds) und die *Slovenian Society for Indemnity* (SOD – Staatsgelder aus Privatisierung), die sich in Staatsbesitz befinden. KAD und SOD halten fast 25% aller Aktien großer slowenischer Aktiengesellschaften und sie üben großen Einfluss auf alle slowenischen Aktiengesellschaften aus. In diesem Zusammenhang wird über viele Skandale in den Medien berichtet.

2. Abgeordnete des nationalen Parlaments

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Die Gesetze, die sich mit dem Status von Parlamentsmitgliedern befassen, sind:

- die Verfassung
- *Election of Members of Slovenian Parliament Act*⁴⁶²,
- *Public Administration Act*⁴⁶³,
- das Beamtengesetz⁴⁶⁴.

Die Verfahren für die Nominierung von Kandidaten für die Parlamentswahlen werden durch den *“Election of Members of Slovenian Parliament Act”*⁴⁶⁵ (Artikel 10 bis 18) beschrieben.

Politische Parteien legen Kandidaten gemäß der in ihren Regeln vorgeschriebenen Verfahren fest. Die Kandidatenliste wird in geheimer Abstimmung beschlossen. Eine politische Partei kann die Kandidatenliste einreichen, wenn sie durch die Unterschriften von mindestens vier Abgeordneten der Nationalversammlung oder mindestens 1000 Wählern gestützt wird. Zwei oder mehr politische Parteien können eine gemeinsame Kandidatenliste einreichen, wenn sie durch die Unterschriften von mindestens sechs Abgeordneten der Nationalversammlung oder mindestens 500 Wählern gestützt wird. Kein Geschlecht darf auf den Kandidatenlisten mit weniger als 40% ver-

462 Quelle verfügbar unter: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_slike/english/zakon_o_volitvah_angl.doc, 06.08.2007.

463 Quelle verfügbar unter: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_slike/english/PUBLIC_ADMINISTRATION_ACT.doc, 06.08.2007.

464 Quelle verfügbar unter: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_slike/english/civil_servants_act.doc, 06.08.2007.

465 Quelle verfügbar unter: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_slike/english/zakon_o_volitvah_angl.doc, 06.08.2007.

treten sein. Jede Liste muss so zusammengesetzt sein, dass je ein Kandidat jeden Geschlechts in die obere Hälfte der Liste gesetzt wird. Die Kandidatenlisten, die den Vorschriften des vorangegangenen Abschnitts nicht genügen, werden als nichtig betrachtet. Die Kandidatenliste kann durch Wähler eingereicht werden, wenn sie durch die Unterschriften von mindestens 3000 Wählern gestützt wird. Bezüglich der Geschlechterverteilung gelten die gleichen Bedingungen. Diese Vorschriften gelten nicht für die zwei Kandidatenlisten, die nur einen oder drei männliche oder weibliche Kandidaten enthalten, womit auf einer Liste, die drei Kandidaten enthält, ob männlich oder weiblich, mindestens je ein Vertreter eines jeden Geschlechts enthalten ist.

Kandidaten für den Posten eines Parlamentsmitglieds können durch politische Parteien und Wähler vorgeschlagen werden. Eine Kandidatenliste kann nur eine Anzahl an Kandidaten enthalten, die der Anzahl der MPs entspricht. Die Abgeordneten werden gemäß dem Proportionalitätsprinzip gewählt.

Die Verteilung von Abgeordnetensitzen zwischen den Kandidatenlisten erfolgt auf Ebene des gesamten Staates. Abgeordnetensitze werden den Kandidatenlisten nach den höchsten Quotienten zugeteilt, die man erhält, wenn man die Anzahl der Stimmen für jede Kandidatenliste durch alle Zahlen von eins bis zu der Anzahl der Abgeordneten, für die gestimmt wird, teilt (das *d'Hondtsche Verfahren*). Die Kandidaten, die die höchste Anzahl an Vorzugsstimmen erreichen, sollen gewählt werden. Vorzugsstimmen für Einzelkandidaten müssen berücksichtigt werden, wenn die Anzahl an Vorzugsstimmen, die einem Einzelkandidaten zugeordnet wurden, den Quotienten überschreiten, der sich ergibt, wenn die Anzahl aller Stimmen für eine bestimmte Liste durch das Doppelte der auf der Liste angegebenen Kandidaten geteilt wird. Sollten nach dieser Regel nicht entsprechend viele Kandidaten gewählt werden, wie Abgeordnetenamtszeiten der einzelnen Liste zugeordnet sind, werden Kandidaten gemäß der Reihenfolge der Kandidaten auf den Kandidatenlisten für die restlichen Abgeordnetensitze gewählt.

Für den Fall, dass diese Vorschriften verletzt werden, gibt es nur politische Sanktionen, gleichen, die schon erwähnt wurden.

Das Einkommen eines Parlamentsmitglieds beginnt bei € 4.000 (mit monatlichen Steuern) und für die Mitgliedschaft in Ausschüssen oder Kommissionen etc. kann ein Zuschlag hinzugefügt werden.

Laut Artikel 29 des am 30. November 2005 verabschiedeten *Member of Parliament Act* haben Parlamentsmitglieder das Recht auf kostenfreie Reisen und Rückerstattung von Reisekosten, Telekommunikationskosten, Tagegeld und Übernachtungsausgaben während offizieller Reisen etc.

Gemäß der aktuellen Gesetzgebung gibt es im Vergleich mit Angestellten im privaten Sektor keine Vergünstigungen für Parlamentsmitglieder.

Parlamentsmitglieder genießen gemäß Artikel 20 und 21 des am 30. November 2005 verabschiedeten *Member of Parliament Act* Immunität. Gemäß Artikel 83 der slowenischen Verfassung, verabschiedet am 23.12.1991 (Immunität von Abgeordneten), kann kein Abgeordneter der Nationalversammlung für bei Sitzungen der Nationalversammlung – oder in ihren Ausschüssen – geäußerte Meinungen oder abgegebene Stimmen strafrechtlich belangt werden. Weder kann ein Abgeordneter festgenommen werden noch können, ohne Zustimmung der Nationalversammlung, wenn ein solcher Abgeordneter Immunität geltend macht, Strafverfahren gegen ihn eingeleitet werden. Ausnahmen hierzu sind Fälle, in denen der Abgeordnete gefasst wurde, während er ein Verbrechen beging, für das eine Freiheitsstrafe von fünf Jahren oder mehr vorgeschrieben ist. Die Nationalversammlung kann einem Abgeordneten außerdem Immunität gewähren, der dies noch nicht geltend gemacht hat oder der gefasst wurde, während er ein Verbrechen beging, wie im letzten Paragraph beschrieben.

Gemäß Artikel 20a darf ein Berufsfunktionär keine Tätigkeiten des Managements, Supervision oder Vertretung in Firmen, Unternehmen, wirtschaftlichen Interessenvereinigungen, Kammern, die öffentliche Genehmigungen durchsetzen, Instituten, Genossenschaften, Fonds oder Agenturen ausüben. Ungeachtet der Vorschrift des vorangehenden Abschnitts, darf ein Berufsfunktionär, als Vertreter des Organs, ein Mitglied eines Gremiums eines öffentlichen Instituts oder einer öffentlichen Agentur oder ein Mitglied des Aufsichtsrates eines öffentlichen Unternehmens, öffentlichen Fonds oder Firma sein, an denen der Staat oder eine örtliche Gemeinde eine Beteiligung, Anteile oder andere Rechte hält, auf deren Basis sie am Management oder Kapital teil hat.

Parlamentsmitglieder in Slowenien können andere Positionen innehaben. So dürfen sie zum Beispiel als Anwalt, Berater oder Professor an einer Fakultät etc. tätig sein. Es gibt jedoch Beschränkungen durch Artikel 10 des *Member of Parliament Act*. Parlamentsmitglieder können in keiner anderen Funktion oder Anstellung in anderen staatlichen Gremien arbeiten. Sie können außerdem keiner bezahlten bzw. nicht durch das Gesetz autorisierten Arbeit nachgehen.

Die Beschränkungen gemäß Artikel 10 des *Member of Parliament Act* finden nur auf Vollzeit-Parlamentsmitglieder und nicht auf ehemalige Mitglieder Anwendung, die jeder ihren Wünschen entsprechenden Arbeit nachgehen können. Parlamentsmitglieder können in keiner anderen Funktion oder Anstellung in anderen staatlichen Gremien arbeiten. Sie können außerdem keiner bezahlten bzw. nicht durch das Gesetz autorisierten Arbeit nachgehen.

b) Nebeneinkünfte von Abgeordneten des nationalen Parlaments

Parlamentsmitglieder dürfen Nebeneinkünfte beziehen. Dieses Einkommen muss veröffentlicht oder an die Kommission zur Vorbeugung von Korruption gemeldet werden. Diese Verpflichtung betrifft nur die Parlamentsmitglieder selbst und nicht ihre Familienmitglieder. Sollten jedoch Korruptionsanschuldigungen auftreten, so kann die Kommission zur Vorbeugung von Korrupti-

on ebenfalls die Einkommen der Familienmitglieder des unter Verdacht stehenden Parlamentsmitglieds überwachen.

Vermögenswerte unterliegen ebenso der Berichtspflicht. Zugriff auf diese Berichte kann durch die Kommission zur Bekämpfung von Korruption erlangt werden.

Da die Kommission zur Vorbeugung von Korruption erst seit kurzem im Einsatz ist, hat es erst einen Fall von Korruption bezüglich Nebeneinkünften gegeben, der derzeit noch untersucht wird.

c) Unzulässige Einflussnahme

Gemäß der Artikel 267 bis 269a des Strafgesetzbuchs von Slowenien unterliegen Parlamentsmitglieder speziellen Strafvorschriften bezüglich Bestechung. Mögliche Sanktionen sind Freiheits- und Geldstrafen.

Nach den Gesetzesvorschriften, die sich mit den entsprechenden Fragen bezüglich Korruption beschäftigen, soll ein Funktionär gemäß Artikel 24 bis 26 des *Prevention of Corruption Act*, 15. Januar 2004, keine Geschenke oder andere Vergünstigungen annehmen, die im Zusammenhang mit seiner Amtsausübung stehen, außer Geschenken gemäß des Protokolls und gelegentlicher Geschenke von niedrigem Wert. Geschenke von Vertretern anderer Länder und internationaler Organisationen, die ihm im Verlauf von Besuchen oder zu anderen Anlässen, sowie Geschenke, die ihm unter ähnlichen Umständen überreicht wurden, sollen als Geschenke gemäß des Protokolls gelten. Geschenke, die den Wert von € 62,76 nicht überschreiten oder Geschenke, die er von ein und derselben Person erhält, deren Gesamtwert innerhalb eines Jahres einen Wert von € 125,52 nicht überschreitet, sollen als gelegentliche Geschenke von niedrigem Wert angesehen werden. Der Funktionär soll die angenommenen Geschenke und ihren entsprechenden Wert in einer Geschenkliste schriftlich festhalten, die von dem Organ, in dem der Funktionär seine Funktion ausübt, aufbewahrt wird.

Bis heute hat es keine Fälle unzulässiger Einflussnahme gegeben, in denen ein einzelnes Parlamentsmitglied durch parlamentarische Gruppen oder politische Parteien ausgeschlossen wurde. Es hat jedoch Fälle von Rücktritten von Parlamentsmitgliedern gegeben, die nicht ordnungsgemäß gerechtfertigt waren. Bezüglich dieser Fälle gibt es Vermutungen, dass der Rücktrittgrund darin lag, dass sie ihre Geschenke, Bestechungen und Finanzberichte etc. nicht gemeldet hatten.

3. Politische Amtsträger auf nationaler Ebene

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Politische öffentliche Amtsträger sind Politiker, die durch die geschäftsführende Regierung ernannt werden und daher nur für die Dauer ihrer Amtszeit öffentliche Amtsträger sind. Das Ge-

setz, das sich mit der Rechtsstellung politischer Amtsträger befasst, ist die Verfassung der Republik Slowenien in ihren Artikeln 110, 112 und 114 bis 119.

Die Einkommen politischer Amtsträger werden in Gesetzen geregelt (sie liegen ungefähr im gleichen Bereich wie die der Parlamentsmitglieder) und werden von Zeit zu Zeit in Zeitungen veröffentlicht. Politische Amtsträger erhalten keine zusätzlichen Vergünstigungen verglichen mit Angestellten im privaten Sektor.

Ein politischer Amtsträger, wie der Regierungspräsident und die Minister (politische Amtsträger) können nicht gleichzeitig Funktionen in staatlichen Organen, der Justiz, auf Lokalregierungsebene ausüben und können ebenso keinen Tätigkeiten nachgehen, die durch das Gesetz verboten sind. Von Gesetzes wegen unterliegen viele Anstellungen der Genehmigungspflicht. Politische Amtsträger können jedoch als Dozent an Fakultäten oder Forschungspersonal arbeiten; sie dürfen außerdem im kulturellen, wissenschaftlichen und publizistischen Feld tätig sein.

Obwohl diese Möglichkeit besteht, ist es unter politischen Amtsträgern keine gängige Praxis einer Nebenbeschäftigung nachzugehen. Sollten sie andere Positionen innehaben, so ist die Mehrheit als Professor an Universitäten tätig.

Derzeit gibt es keine (spezielle) Gesetzgebung, die (ehemalige) Amtsträger nach Beendigung ihres Amtes in der Wahl einer bestimmten Anstellung oder Arbeitsfeldern beschränkt.

b) Nebeneinkünfte von politischen Amtsträgern

Es ist generell akzeptiert, dass politische Amtsträger Nebeneinkünfte beziehen, solange sie diese an die Kommission zur Vorbeugung von Korruption melden. Ihr formelles Einkommen wird durch das Gesetz, welches es definiert, bekannt gegeben. Weitere Personen (z.B. Ehemann/Ehefrau, Familienmitglieder) neben dem politischen Amtsträger sind nicht zur Veröffentlichung ihres Einkommens verpflichtet.

Was die Offenlegung von Vermögenswerten gemäß Artikel 35 des *Prevention of Corruption Act* betrifft, so muss der Funktionär innerhalb eines Monats nach Amtsantritt Daten über: das Amt, das er beruflich oder nicht beruflich innehat, andere Ämter, die er innehat oder Tätigkeiten, denen er nachgeht, die Tätigkeit, der er unmittelbar vor Amtsantritt nachgegangen ist, seine finanzielle Situation, an die Kommission übermitteln. Gemäß Artikel 36 des *Prevention of Corruption Act* sollen die Daten über die finanzielle Situation des Funktionärs sein gesamtes Eigentum und Einkommen einschließen, das heisst: Immobilien, bewegliches Vermögen von hohem Wert, Geschäftsbeteiligungen und Anteile an Firmen und andere Sicherheiten, Fonds, die bei Banken, Sparkassen sowie bei Kredit- und Sparinstituten hinterlegt sind, Schulden, angenommene Garantien und andere Verantwortlichkeiten, sowie das jährliche Einkommen, das die Basis für die persönliche Einkommensteuer bildet.

Die Berichte können von der Kommission für die Vorbeugung von Korruption eingesehen werden.⁴⁶⁶

c) **Unzulässige Einflussnahme**

Strafgesetzesvorschriften bezüglich Bestechung, die politische Amtsträger betrifft, sind in den folgenden Abschnitten des Strafgesetzbuchs zu finden:

- Sektion 267 des Strafgesetzbuchs: Annahme einer Bestechung,
- Sektion 268 des Strafgesetzbuchs: Gewähren einer Vergünstigung, Bestechung,
- Sektion 269 des Strafgesetzbuchs: Annahme von Geschenken für illegales Eingreifen,
- Sektion 271 des Strafgesetzbuchs: Erpressung.

Die für Straffälle gegen oben genannte Vorschriften vorgesehenen Sanktionen sind Freiheits- und Geldstrafe.

Die Gesetzesvorschriften, die sich mit den entsprechenden Fragen bezüglich Korruption beschäftigen (z.B. Gesetzesvorschriften, die das Reisen auf Kosten von Firmen oder Einzelpersonen verbieten, die Annahme von Geschenken regeln) sind die *Resolution on Prevention of Corruption in Republic of Slovenia* (16. Juni 2004), das *Prevention of Corruption Act* (15. Januar 2004) und das Strafgesetzbuch der Republik Slowenien (17. Juni 2004).

4. Politische Parteien

a) **Rechtsstellung im nationalen Normengefüge**

Die Rechtsstellung politischer Parteien in Slowenien ist die einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts.

b) **Parteienfinanzierung**

In Slowenien können politische Parteien auf vielerlei Art und Weise finanziert werden. Staatliche Finanzierung, Mitgliedsbeiträge, Spenden von Einzelpersonen, Einkommen aus Grundstücken, Geschenken, Erbschaften sowie durch den Staatshaushalt sind nur einige der Möglichkeiten ohne Vorschriften über die Summe der Finanzierung.

c) **Rechenschaftslegung**

Die Vorschriften zur Finanzierung politischer Parteien sind im *Law on Political Parties*, Artikel 21, enthalten. Gemäß diesem Gesetz ist es verboten, Spenden von ausländischen Unternehmen

466 Für weitere Informationen siehe: <http://www.kpk-rs.si/>, 06.08.2007.

oder Einzelpersonen sowie Geschenke ausländischer Staaten und alle anderen Spenden aus dem Ausland anzunehmen.

Politische Parteien müssen bis zum 31. März jährliche Finanzberichte über alle Einnahmen und Ausgaben (für das vergangene Jahr) an die Nationalversammlung abgeben. Der Bericht soll die Finanzdaten, Geldquellen, Herkunft, Rechnungen etc. beinhalten. Der Präsident der Nationalversammlung prüft die Richtigkeit der Form und des Inhalts der übermittelten Jahresabrechnung (Artikel 24 des *Law on Political Parties*).

Generell gilt im Falle der Verletzung der Parteifinanzierungsvorschriften nach Artikel 28 des *Law on Political Parties*, dass diese mit einer Geldstrafe von € 4.166 zu bestrafen sind. In jüngerer Zeit sind einige Fälle von Korruption in Verbindung mit kleineren Vergehen gegen die Transparenz der Finanzierung politischer Parteien während Wahlen aufgetreten.

V. Schlussbetrachtung

Nach Sloweniens Unabhängigkeitserklärung haben sich die Eigentumsverhältnisse geändert. Diese Veränderung, die zur Etablierung einer Marktwirtschaft führt, hatte definitiv großen Einfluss auf die Ausbreitung von Korruption im weiteren Sinne. Moralische, ethische und andere Werte wurden von Einzelpersonen und der Gesellschaft als Ganzem im Rennen um den größeren Profit verdrängt. Die Zahlen über korruptionsbezogene Vergehen, die vor Gericht kamen, geben kein Gesamtbild der Situation während der Periode der Veränderung wieder. Dies weist darauf hin, dass es eine breite Grauzone bei der Aufdeckung solcher Vergehen gibt.

Diese generellen sozialen Bedingungen haben auch in staatlichen Organen eine ähnliche Situation verursacht. Einer der Gründe für diese Situation ist sowohl in der Staatsverwaltung als auch in der unvollständigen Strategie zur Korruptionsbekämpfung in staatlichen Organen zu finden. Andere, externe Gründe stehen im Zusammenhang mit den Auswirkungen des Veränderungsprozesses im Land zusammen. Obwohl die Programme der Staatsverwaltung, die Errichtung einer moderneren Staatsverwaltung zum höchsten Ziel haben, wurden rechtliche Vorschriften, die negative Auswirkungen einer solchen Organisation vorbeugen könnten, weitgehend ignoriert. Im Kampf gegen die Zeit versucht die Staatsverwaltung ihr Ziel einer guten Organisation so schnell wie möglich zu erreichen, wobei sie zugleich die Funktionsfähigkeit und Selbsterhaltung weiterer Operationen ignoriert. Es stimmt, dass der Staat durch zahlreiche Maßnahmen versucht, genaue Prozeduren vorzuschreiben. Dies führt jedoch im Endeffekt zu sehr komplizierten und zeitaufwändigen Prozeduren in der öffentlichen Verwaltung, die Einzelpersonen und Beamte dazu zwingt, illegal zu handeln.

Die Analyse des Korruptionsstatus in Slowenien zeigt Probleme auf, die in Zusammenhang mit Problemen der Institutionen, die sich mit Korruption beschäftigen, stehen. Der Fokus liegt hier auf der Polizei, dem Büro des Staatsanwalts, den Gerichten, dem Büro zur Bekämpfung von

Korruption und einigen anderen staatlichen Institutionen. Derzeit spielen die Medien und NGOs, die mehr zur Information der breiten Öffentlichkeit über korruptionsbezogene Problematiken tun könnten, eine eher schwache Rolle. Außerdem wird erwartet, dass einige aktuelle Probleme in Zukunft gelöst werden können.

Korruption in Slowenien kann, auf Basis der Rolle, die sie bei diesen kriminellen Aktivitäten einnimmt, in drei Zweige eingeteilt werden: öffentlicher Zweig, privater Zweig und politischer Zweig. Wir können diese drei Zweige außerdem in nationale und internationale Tätigkeiten einteilen. Personen, die an Korruption beteiligt sind, können Beamte auf allen Ebenen der Hierarchie, Einzelpersonen aus Korporationen, Firmen oder Mitglieder organisierter krimineller Gruppen sein. Die Zahl der Korruptionsvergehen ist sehr niedrig. Auch wenn die Veränderung in den Eigentumsverhältnissen – Privatisierung – nach der Unabhängigkeit in Slowenien eine große Anzahl an Unregelmäßigkeiten in eben diesen veränderten Eigentumsverhältnissen mit sich gebracht hat, hat sich dies nicht in einer erhöhten Anzahl aufgetretener Korruptionsverbrechen gezeigt. Höchstwahrscheinlich ist dies die Konsequenz einer sehr liberalen wirtschaftlichen Gesetzgebung und eines Mangels an Praxis.

Was ihre Struktur betrifft, so stellt die Korruption kein großes Problem dar – der größte Teil betrifft die so genannte Bagatellkorruption – da es sich meist um Bestechung von Beamten der niedrigsten Gruppen (Verkehrs- und Grenzpolizeibeamte, Zollbeamte) handelt. Pro Jahr gibt es nur wenige Fälle, in denen Bestechung mit Beteiligung eines hochrangigen Staatsbeamten (bisher war die Ebene der Staatssekretäre die höchste) erfasst wird. Die Bereiche des öffentlichen Vergabewesens (speziell Bauarbeiten) und der medizinischen Versorgung sind sicherlich die am meisten betroffenen. Bisher haben operative Daten noch keinen besonderen Grund zur Besorgnis geliefert, da auf ihrer Basis nicht gefolgert werden kann, dass Korruption ein großes beziehungsweise wichtiges Problem darstellt.

Korruption ist bereits in ihren Grundzügen ein Vergehen, das in seinen schwersten Formen alle Merkmale des organisierten Verbrechens besitzt und somit nur eines seiner Phänomene ist. Bis jetzt kann Slowenien nicht behaupten, dass Vereinigungen des organisierten Verbrechens, deren generelle Aktivitäten in Bereichen anderer krimineller Handlungen liegen, sich auch mit Korruption befassen. Es wäre wohl zutreffender zu sagen, dass es Gruppen von Straftätern gibt, die sich zusammentun, um Korruptionsverbrechen zu begehen und dass diese Gruppen mehr und mehr gemäß der Prinzipien des organisierten Verbrechens arbeiten.

Die erste direkte Umfrage über Korruption in der Republik Slowenien wurde im Juli 2002 durchgeführt. Hiernach ist die öffentliche Meinung über die Verbreitung von Korruption (44,2% der Befragten glauben, dass Angestellte im öffentlichen Dienst Bestechungen annehmen) negativer, als die Erfahrung zeigt (32,3% der Befragten oder deren Bekanntenkreis haben solche Erfahrungen gemacht). Als die wichtigsten Gründe für Korruption im Land werden angenommen:

unzureichend hohe Strafen (25%), ineffektive Durchsetzung der Gesetze und inadäquate Gesetzgebung (17%). Den Befragten zu Folge, sind es die folgenden Institutionen, denen die höchste Beteiligung an der Bekämpfung von Korruption zugeschrieben werden sollte: die Medien (3,43 auf einer Skala von 1 bis 5), das Amt/Büro zur Bekämpfung von Korruption (3,03) und medizinische Einrichtungen (2,99). Die meisten Befragten trafen zum ersten Mal auf Korruption bei Arztbesuchen (14,4%), in Bildungseinrichtungen (7,9%) und in der staatlichen Bürokratie (7%). Die Umfrage zeigt auch, dass die Meinung der meisten Befragten durch die Medien geformt wird (32%), andere Informationsquellen (22,1%) und persönliche Erfahrungen (19,7%).

Skandale können als Druckmittel zur Änderung der Gesetzgebung benutzt werden; speziell, wenn Medien Eigentum von Politikern sind, oder von ihnen unter Druck gesetzt werden.

Auf lange Sicht werden Demokratie und freie Marktwirtschaft helfen, Korruption zu reduzieren, aber die Zeit, besonders für Länder im Umschwung, ist knapp. Auf kurze Sicht müssen der Ermessensspielraum von Beamten abgeklärt, Transparenz verbessert, die Wahrscheinlichkeit Straftäter zu fassen erhöht und die Strafen angehoben werden. Um dies zu erreichen, müssen einige Haupttäter bestraft werden, damit die Menschen an Politiker und Führungskräfte glauben. Außerdem müssen die Menschen beim Erkennen korrupter Systeme mit einbezogen werden und die Leute müssen lernen, bei Angeboten für Bestechungen „nein“ zu sagen. Wegen gefallener Gehälter im öffentlichen Sektor in Ländern im Umschwung müssen außerdem die Anreize verbessert werden. Weitere präventive Maßnahmen müssen im Zuge von Anti-Korruptions-Bemühungen übernommen werden.

Kenntnisse über die Geschichte Sloweniens könnten ebenso einige Antworten über die wirkliche Korruptionssituation in Slowenien liefern. Eine Reihe von Personen hat Angst, offen über Korruption zu reden. Slowenien ist ein kleines Land und es ist einfach, nachzuerfolgen, wer was gemeldet hat. Die Menschen vermeiden es, über persönliche Erfahrungen zu reden; sie reden eher allgemein oder über die Erfahrungen von Freunden. Im vorangegangenen System lief viel über Beziehungen. Jede Einzelperson hatte ein kleines Netzwerk an Leuten und alles war nur durch Beziehungen zu erreichen. Daher denken die Menschen, dass es nicht falsch ist, Beziehungen auf korrupte Art und Weise einzusetzen. Sie werden dem Problem in Zukunft mehr Aufmerksamkeit schenken.

Länderbericht Spanien⁴⁶⁷

467 Wir danken Miguel Azpitarte-Sánchez, Profesor Ayudante Doctor, Departamento de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, Universidad de Granada, für die Beantwortung des Fragenkataloges und die Unterstützung bei der Erstellung des Länderberichtes Spanien. Der Länderbericht Spanien wurde von Andrea De Petris verfasst.

Gliederung

Länderbericht Spanien	383
I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor	385
1. Statistische Erhebungen öffentlicher Stellen zu Fragen der Korruption.....	385
2. Statistische Erhebungen privater Stellen zu Fragen der Korruption.....	385
II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben.....	385
III. Kontrolle und Ahndung	386
IV. Akteure.....	387
1. Öffentliche Verwaltung.....	387
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	387
b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung.....	388
c) Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung.....	389
2. Abgeordnete des nationalen Parlaments	390
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	390
b) Nebeneinkünfte von Abgeordneten des nationalen Parlaments.....	391
c) Unzulässige Einflussnahme	391
3. Politische Amtsträger auf nationaler Ebene.....	392
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	392
b) Nebeneinkünfte von politischen Amtsträgern.....	393
c) Unzulässige Einflussnahme	393
4. Politische Parteien.....	394
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	394
b) Parteienfinanzierung	394
c) Rechenschaftslegung.....	395
V. Schlussbetrachtung.....	395

I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor

1. Statistische Erhebungen öffentlicher Stellen zu Fragen der Korruption

Das öffentliche Organ, das in Spanien für die Erhebung von Informationen bezüglich Korruption verantwortlich ist, ist das „Ministerio Fiscal“ (Staatsanwalt), bei dem ein spezielles Büro für Korruptionsbekämpfung eingerichtet ist. Die Datensammlungen dieses Büros haben juristische Maßnahmen zur Folge. Die Arbeit des Staatsanwalts, der durch die Polizei unterstützt werden kann, ist geheim bis er oder sie entscheidet, eine Klage vor Gericht zu bringen. Dann sind die Daten in den juristischen Akten verfügbar.

2. Statistische Erhebungen privater Stellen zu Fragen der Korruption

Private Datenerhebungen zu Korruption erfolgen durch die spanische Sektion von *Transparency International* (www.transparencia.org.es).

Die spanische Sektion von *Transparency International* veröffentlicht einen allgemeinen jährlichen Bericht.

II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben

Die Bekämpfung von Korruption erfolgt auf zwei Ebenen:

- Die erste Ebene betrifft die Kriminalstrafen nachgewiesener Korruptionshandlungen. Insofern ist das relevante Gesetz der „Código Penal“ (Strafgesetzbuch).
- Auf einer zweiten Ebene wird versucht, Korruption durch ein System der Unvereinbarkeiten und der Transparenz zu vermeiden. Das System der Unvereinbarkeiten verbietet öffentlichen Amtsträgern während ihrer Amtszeit die Gründung privater Firmen. Das Transparenzsystem versucht den Blick auf das Vermögen des Amtsträgers zu richten, um Zuwächse, die nicht in Bezug zu seinem Amt stehen, zu kontrollieren.

Die relevanten gesetzlichen Regelungen mit Bezug auf die zweite Ebene enthalten das *LOREG* 5/1985 (Wahlgesetz), die *Reglamentos Parlamentarios* (parlamentarische Regeln) und der *LO* 5/2006 (*Good-Government-Code*).

Der Staatsanwalt und der Richter („Juez de instrucción“) sind für die gerichtliche Verfolgung von Straftaten zuständig. Beide Behörden handeln in Verdachtsfällen. Ihnen ist dabei kein „Ermessen“ im politischen Sinne eingeräumt. Sie werden aufgrund einer „juristischen Analyse“ der relevanten Fakten tätig.

Auf der zweiten Ebene, Unvereinbarkeiten und Transparenz, gibt es wiederum zwei Dimensionen. Hochrangige Amtsträger (zum Beispiel Minister) müssen sich im Falle der Aufdeckung einer illegalen Handlung politisch verantworten. Auf niedrigerer Ebene können auch verwaltungsrechtliche Sanktionen verhängt werden.

Das Rechtssystem sieht das Recht des Zugriffs auf Verwaltungsakten für nicht betroffene Personen vor; allerdings nur dann, wenn das Verwaltungsverfahren abgeschlossen und der Schutz privater Daten gewährleistet ist, Art. 37 LPA 30/92 Verwaltungsverfahrensgesetz (*administrative procedure statute*).

III. Kontrolle und Ahndung

Bei der Staatsanwaltschaft (*Ministerio Fiscal*) existiert, wie bereits erwähnt, ein spezielles Büro für die Bekämpfung von Korruption. Auf einer anderen Ebene können auch der Ombudsmann und die Rechnungshöfe, im Rahmen ihrer Zuständigkeiten, bei der Wahrnehmung ihrer Kontrollfunktion Korruptionsfälle aufdecken. Diese beiden administrativen Organe haben eine Verbindungsstelle in jeder *Comunidad Autónoma*.

Die Rechnungshöfe kontrollieren grundsätzlich die Ausführung des Haushaltes im öffentlichen Sektor (im Sinne eines weitgefassten Konzepts, das auch öffentliche Unternehmen berücksichtigt). Sie kontrollieren auch die Finanzierung der politischen Parteien.

Der Ombudsmann kontrolliert die Funktion der öffentlichen Verwaltung, mit speziellem Blick auf die Verletzung von Menschenrechten. In Wahrnehmung dieser Kontrollfunktion, kann der Ombudsmann Fehlfunktionen in der Verwaltung aufdecken, die eine Folge von Korruption sind.

Fälle von Korruption im öffentlichen Sektor sind auch Gegenstand parlamentarischer Kontrollgremien, der so genannten „Comisiones de Investigación“ (Untersuchungsausschüsse), die folgende Eigenschaften haben:

- Sie sind ad-hoc Ausschüsse.
- Sie haben das Recht, jedermann während des Untersuchungsprozesses vorzuladen. Der Vorgeladene hat die Verpflichtung den Untersuchungsausschuss zu unterstützen, wobei er oder sie allerdings nicht das verfassungsrechtlich verbrieftete Recht verliert, über jegliche Tatsache, die strafrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen könnte, Stillschweigen zu bewahren.
- Der Untersuchungsausschuss beendet seine Tätigkeit mit einem Bericht, der veröffentlicht wird. Der Staatsanwalt kann daraufhin juristische Maßnahmen ergreifen. In der Praxis hat der Staatsanwalt aber meist schon vor dem Untersuchungsausschuss Maßnahmen ergriffen.
- Der Untersuchungsausschuss wird durch die Mehrheit im Parlament kontrolliert, die die Regierung unterstützt. Nur die Mehrheit kann einen Untersuchungsausschuss einrichten und der Bericht muss von der Mehrheit getragen werden (die Minderheit kann jedoch eine anderslautende Meinung anhängen).

Die parlamentarische Opposition hat über die Verwaltung Zugriff auf die Informationen. Dieses Recht ist als ein verfassungsmäßiges Recht anerkannt. Das Gesetz erlaubt den Einsatz parlamentarischer „Werkzeuge“, wie die so genannte „Fragezeit“.

Die Medien sind das stärkste Instrument zur Anprangerung von Korruptionsfällen in der spanischen Demokratie. Ihr verfassungsmäßiges Recht, die Identität der Informanten zu schützen, verschafft ihnen eine wichtige Position als Kontrollinstanz. Die andere Seite der Medaille besteht allerdings darin, dass die Medien manchmal falsche Korruptionsvorwürfe erheben, um die Regierung zu schwächen. Es hat einige Fälle gegeben, in denen ein Amtsträger wegen des öffentlichen Drucks seitens der Medien zurücktreten musste, später jedoch keine Verantwortlichkeiten durch die Gerichte festgestellt werden konnten.

Dem akademischen Bereich und den NGOs kommt keine starke Position in der Diskussion um Korruption zu.

IV. Akteure

1. Öffentliche Verwaltung

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Die Beschäftigten im öffentlichen Dienst haben folgende spezielle rechtliche Verpflichtungen:

- Ihr Recht auf freie Meinungsäußerung gilt nur eingeschränkt. Öffentliche Bedienstete müssen ihre Meinungen bezüglich ihres Verwaltungsbereiches mit angemessener Vernunft ausdrücken, um zu versuchen, die geregelte Entwicklung des öffentlichen Dienstes nicht zu gefährden.
- Angestellte im öffentlichen Dienst haben das Recht, ihre Arbeitsbedingungen mit der Verwaltung auszuhandeln, wie jeder andere Beschäftigte auch. Die Verwaltung hat allerdings das Recht, hiervon einige Bereiche der Verhandlung auszuschließen und die Arbeitsbedingungen vorzuschreiben, für den Fall, dass keine Einigung erreicht werden kann.
- Angestellte im öffentlichen Dienst haben das Recht, Gewerkschaften zu bilden. Polizeibeamte können Gewerkschaften zur Verteidigung ihrer Interessen gründen, aber sie können keiner allgemeinen Gewerkschaft beitreten. Richter und Staatsanwälte haben kein Recht, sich gewerkschaftlich zu organisieren; sie können lediglich „Berufsvereinigungen“ bilden. Soldaten dürfen keiner Gewerkschaft angehören.
- Angestellte im öffentlichen Dienst haben grundsätzlich das Recht zu streiken, dies gilt jedoch nicht für die Polizei, Richter, Staatsanwälte, Soldaten und Arbeiter beim Militär.

Andererseits kommen ihnen auch spezielle Privilegien zu Gute:

- Der Status eines Angestellten im öffentlichen Dienst verhindert eine „freie“ Entlassung. Die Entlassung muss das Ergebnis einer Sanktion sein.

- Angestellte im öffentlichen Dienst können ihre Position ohne Angabe von Gründen für mehrere Jahre verlassen, das Recht auf Rückkehr in die öffentliche Verwaltung jedoch behalten.

Angestellte im öffentlichen Dienst unterliegen außerdem einer strengeren Kontrolle hinsichtlich der Arbeits- und Urlaubszeiten.

Ist der Angestellte im öffentlichen Dienst ein ungelernter Angestellter (z.B. Sekretär/in), so entspricht sein Verdienst mehr oder weniger dem der Angestellten im privaten Sektor, allerdings mit wesentlich größerer Arbeitsplatzsicherheit und weniger Arbeitsstunden. Ist der Angestellte im öffentlichen Dienst ein gelernter Angestellter (Wirtschaftswissenschaftler, Jurist, Ingenieur), so verdient er wesentlich weniger als im privaten Sektor.

Der öffentliche Sektor ist entsprechend der klassischen Struktur des „French Law“ hierarchisch strukturiert; obwohl man in den letzten zehn Jahren die Schaffung von „unabhängigen Organen“ beobachten konnte. Nichtsdestotrotz können wir in der Verwaltung drei Ebenen unterscheiden, die mit den drei Ebenen politischer Autonomie übereinstimmen: zentrale Verwaltung, regionale Verwaltung und lokale Verwaltung. In den drei Verwaltungsebenen gibt es eine deutliche Trennung zwischen Politikern, die ein öffentliches Amt innehaben, und Angestellten im öffentlichen Dienst.

Die Angestellten im öffentlichen Dienst führen die eigentliche Arbeit aus, während die Politiker die Entscheidungen treffen. Nur in kleinen Städten können die niedrigeren Ebenen der öffentlichen Verwaltung einigen Einfluss auf die Entscheidungen haben. Die gebräuchlichsten öffentlichen Aufgaben (Transport, Müllverwaltung, Strom und Wasserversorgung etc.) werden durch Verwaltungskonzessionen an private Firmen übertragen. Die öffentliche Aufgabe wird durch eine Privatfirma übernommen; die Verwaltung behält die Befugnis, die Konzession zu widerrufen. Nur das Gesundheits- und das Bildungssystem werden noch primär durch öffentliche Institutionen geführt: öffentliche Schulen, öffentliche Universitäten und öffentliche Krankenhäuser; obwohl in beiden Bereichen Privatunternehmen erlaubt sind.

b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung

In jedem Verwaltungsorgan gibt es einen „Intervenienten“. Dies ist ein öffentliches Organ, dessen Funktion es ist, jede Auszahlung zu autorisieren. Jede Auszahlung ohne Berechtigung muss verweigert werden. Die interne Verwaltung auf Staats- und Regionalebene wird vom Rechnungshof auf eine angemessene Ausführung des Budgets der öffentlichen Verwaltung kontrolliert. Der Rechnungshof hat die Verpflichtung, einen jährlichen Bericht auszuarbeiten und an das Parlament zu senden. Dieser jährliche Bericht wird veröffentlicht. Er kann außerdem jederzeit Sonderberichte ausarbeiten, die dann an das Parlament übersendet werden. Auch diese Sonderberichte müssen veröffentlicht werden.

c) **Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung**

Der Einfluss politischer Parteien auf die Stellenbesetzung im öffentlichen Sektor muss differenziert betrachtet werden. Die meisten Amtsträger haben das Recht, sich einen kleinen Stab aufzubauen; der Amtsträger kann entscheiden, wer mit ihm arbeiten wird. Auf den anderen Verwaltungsebenen müssen einige Anstellungen durch Angestellte im öffentlichen Dienst abgedeckt werden. In diesem Zusammenhang müssen zwei Faktoren, die in Verbindung zur Stellenbesetzung stehen aufgezeigt werden: A) Posten zur freien Zuordnung (jene, die frei durch den Amtsträger gewählt werden) sind bis zu einem Punkt angewachsen, an dem eine parallele Verwaltung geschaffen werden könnte. B) In der einfachen Verwaltung werden viele Positionen nicht durch Angestellte im öffentlichen Dienst abgedeckt, sondern mit Arbeitern, die einen normalen Arbeitsvertrag erhalten. Einige Meinungen betrachten diesen Weg der Besetzung von Posten der öffentlichen Verwaltung mit einfachen Arbeitern (etwas, das speziell auf der Ebene der regionalen und lokalen Verwaltung stattfindet) als eine Art von Stellenbesetzung. Im Allgemeinen hat ein Regierungswechsel nur Auswirkungen auf die persönlichen Stäbe der Amtsträger.

Hinsichtlich von Nebenbeschäftigungen von Angestellten im öffentlichen Dienst bestehen Unvereinbarkeiten. Erstens darf ein Angestellter des öffentlichen Dienstes nicht die gleiche Arbeit außerhalb der Verwaltung ausüben. Zweitens darf er nicht für Firmen arbeiten, für die er im Rahmen seiner Aufgabenerfüllung im öffentlichen Dienst zuständig ist. In jedem Fall benötigt jeder Angestellte im öffentlichen Dienst, der einer Nebenbeschäftigung nachgehen will, eine Genehmigung.

Es gibt fünf Basisregeln im Strafgesetzbuch, die sich mit unzulässiger Einflussnahme in der öffentlichen Verwaltung beschäftigen:

- „Prevaricación“: eine illegale Entscheidung unter Kenntnis der Illegalität.
- „Cohecho“: eine Entscheidung im Gegenzug für eine Geldzahlung.
- „Trafico de influencias“: die Einflussnahme dahingehend, eine Entscheidung im Gegenzug für eine Geldzahlung zu fällen.
- „Malversación“: jeglicher Diebstahl von Geld aus öffentlichem Vermögen.
- „Abuso en el ejercicio del cargo“: der Missbrauch eines öffentlichen Amtes um eine Privatfirma zu beraten, geheime Informationen zu verwenden, die Verbindung mit einer Privatfirma herzustellen.

Es gibt keine weiteren Gesetzesvorschriften, die sich mit den speziellen Fragen bezüglich Korruption befassen. Kleinere Aktivitäten, wie zum Beispiel Reisen auf Kosten von Firmen oder Einzelpersonen, oder die Annahme von Geschenken können als „Missbrauch eines öffentlichen Amtes“ um Geschenke zu erhalten, bestraft werden.

Es gibt keine spezielle Regelung, die sich mit Korruptionsbekämpfung hinsichtlich Verwaltungsangestellter befasst. Die Korruptionshandlungen müssen dem Strafrecht oder der Verwaltungskontrolle unterliegen, aber es gibt keine spezielle Kontrolle nur für Korruptionshandlungen. Es gibt keine internen Organe mit dem Ziel der Korruptionsvorbeugung und -bekämpfung: wie bereits gesagt wird Korruption durch die normalen Kanäle der strafrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Bestrafungen bekämpft.

Während der Legislaturperiode 1996-2000 hat es eine große Privatisierungsbewegung gegeben. Die damalige Regierung hat ihre Macht dazu eingesetzt, „Referenzgruppen“ in den Sozialfonds jeder ehemals öffentlichen Firma aufzubauen und sie versuchte außerdem, jemanden ihrer politischen Gesinnung im Vorstand zu platzieren. Die neue Regierung von 2004 versuchte einige der Präsidenten in den großen Firmen auszutauschen, blieb jedoch relativ erfolglos.

2. Abgeordnete des nationalen Parlaments

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Das LOREG 5/1985 (Wahlgesetz) und die *Reglamentos Parlamentarios* (parlamentarischen Regeln) befassen sich mit dem Status von Parlamentsmitgliedern.

Die Auswahl der Kandidaten für den Kongress erfolgt in zwei Schritten. Die Parteien nominieren Kandidaten auf einer „geschlossenen Liste“ in jedem Wahlkreis (z.B. zehn Kandidaten im Wahlkreis Granada). Das Auswahlverfahren für diese Kandidaten ist ein interner Prozess innerhalb der Partei. Tatsächlich ist es ein vertikaler Prozess, wenn die Führung einer Partei in jedem Wahlkreis die Kandidaten auswählt. Sobald die Liste fertiggestellt ist, müssen die Wähler bei der Wahl eine Liste wählen, ohne die Möglichkeit zu haben, zwischen verschiedenen Kandidaten zu wählen.

Für den Senat nominiert jede Partei eine „offene Liste“ von vier Kandidaten. Auch hier bestimmt jede Partei ihre Kandidaten in einer internen Prozedur. Der Wähler kann vier Kandidaten aus den verschiedenen Listen wählen. Für Verletzungen des internen Kandidatenaufstellungsverfahrens gibt es keine Sanktionen. Sogar die Zentralkommission der Partei kann die von der provinziellen Kommission der Partei gemachten Vorschläge ändern.

Das Einkommen, das Parlamentsmitglieder für ihr parlamentarisches Mandat beziehen, hängt von den verschiedenen Positionen ab, die sie im Parlament inne haben. Das Basiseinkommen liegt bei € 2.918 und kann bis zu € 6.000 betragen.⁴⁶⁸

468 S. www.congreso.es und www.senado.es.

Zusätzlich zu diesem Einkommen erhalten sie Reisekostenzuschüsse, die nicht nur die Reisen in den Wahlkreis abdecken, sondern alle Reisen innerhalb des Landes. Die Mitglieder, die außerhalb von Madrid wohnen, erhalten außerdem € 1.702,59 pro Monat, um Unterkunftskosten abzudecken und € 200 monatlich für Taxifahrten.

Parlamentsmitglieder erhalten erst nach einer siebenjährigen Amtszeit eine zusätzliche Pension. Bei Ausscheiden aus dem Amt erhalten sie ein Übergangsgeld.

Zu ihrem Privileg der Immunität muss gesagt werden, dass die Parlamentsmitglieder für im Parlament geäußerte Ansichten die juristische Verantwortung tragen. Sie können von der Polizei festgenommen werden, wenn sie beim Begehen einer Straftat gefasst werden. Ein Strafverfahren gegen sie kann nur mit Zustimmung des Parlaments erfolgen (diese ist bisher noch nie verweigert worden, da das Verfassungsgericht fordert, dass die Verweigerung beweisen muss, dass die juristischen Maßnahmen nur die Absicht haben, die Zusammensetzung des Parlaments zu verändern). Das parlamentarische Mandat ist unvereinbar mit jeder anderen öffentlichen oder privaten Position, außer der Position eines Regierungsministers. Ein Verstoß gegen diese Unvereinbarkeit durch Wahrnehmung anderer Positionen wird mit dem Ausschluss aus dem Parlament sanktioniert. Es gibt keine Beschränkung für bestimmte Anstellungen oder Arbeitsbereiche, nachdem sie ihr Amt niedergelegt haben.

b) Nebeneinkünfte von Abgeordneten des nationalen Parlaments

Parlamentsmitglieder haben das Recht, Nebeneinkünfte zu beziehen. Dies jedoch nur aus einigen wenigen Tätigkeiten, die sich auf ihre intellektuellen Fähigkeiten beziehen (z.B. ein Buch zu schreiben, eine Konferenz abzuhalten etc.). Sobald sie gewählt sind, und bevor sie ihren Sitz im Parlament einnehmen, müssen sie eine Erklärung über ihr Vermögen abgeben. Es gibt keine vergleichbare Verpflichtung für Angehörige von Parlamentsmitgliedern.

Es gibt keine Berichte über die Entwicklung des Vermögens von Parlamentsmitgliedern.

c) Unzulässige Einflussnahme

Parlamentsmitglieder unterliegen speziellen Strafvorschriften bezüglich Bestechung:

- „Cohecho“: eine Entscheidung im Gegenzug für eine Geldzahlung.
- „Trafico de influencias“: die Einflussnahme dahingehend, eine Entscheidung im Gegenzug für eine Geldzahlung zu fällen.

Mögliche Sanktionen für diese Vergehen sind Geldstrafen, Verlust des politischen Mandats, das Verbot, jemals wieder ein politisches Mandat inne haben zu können, sowie Freiheitsstrafen.

Es gibt keine Gesetzesvorschriften, die sich mit speziellen Fragen bezüglich Korruption befassen. Der spanischen Verfassung folgend, soll diese Frage intern durch das Parlament geregelt werden.

Auch als Fall unzulässiger Einflussnahme wird es betrachtet, wenn ein über eine Parteiliste gewähltes Parlamentsmitglied gegen diese Partei stimmt. In diesem Fall muss das Parlamentsmitglied aus der parlamentarischen Gruppe ausscheiden, verliert aber nicht seinen Sitz.

Bezüglich spezieller Beispiele für Korruption im Zusammenhang mit unzulässiger Einflussnahme in diesem Bereich muss erwähnt werden, dass vor drei Jahren zwei Mitglieder der Sozialistischen Partei in einem Regionalparlament nicht für ihren Kandidaten für die Präsidentschaft der Regionalregierung gestimmt haben. Es wurde viel über die Gründe gesagt, die sie in diese Richtung gelenkt haben, es wurde sogar über Korruption geredet, aber im Endeffekt gab es keine Tatsachen, die dieses Gerücht bestätigten.

3. Politische Amtsträger auf nationaler Ebene

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Mit dem Status politischer Amtsträger befassen sich das kürzlich verabschiedete L 5/2006 (*Good Government Code*), aber auch das L 50/97 (*Government Law*).

Ihr Einkommen variiert: Der Präsident erhält € 7.296 pro Monat, ein Minister € 6.457.

Es gibt keine zusätzlichen Vergünstigungen für politische Amtsträger im Vergleich mit Angestellten im privaten Sektor. Ein Angestellter im privaten Sektor auf einer Ebene, ähnlich der eines Regierungsministers (zum Beispiel ein Mitglied des Verwaltungsrats einer Bank) verdient sehr viel mehr. Auch sind die Pension und andere Leistungen, die im Zusammenhang mit dem Gehalt stehen, höher.

Für einen politischen Amtsträger vom Rang eines Ministers existiert ein strenges Unvereinbarkeitssystem, das es ihm nicht erlaubt, in anderen öffentlichen oder privaten Ämtern zu arbeiten. Die einzige Ausnahme hierzu ist ein Sitz im Parlament. Andererseits ist es sehr üblich, dass ein Minister auch ein Parlamentsmitglied ist.

Für einen Zeitraum von zwei Jahren darf ein ehemaliger politischer Amtsträger nicht in einer Privatfirma arbeiten, die eine Verbindung zu seinem früheren Amt hat. Eine direkte Verbindung besteht dann, wenn der ehemalige Politiker eine Entscheidung getroffen hat, die Einfluss auf die Firma hatte.

b) Nebeneinkünfte von politischen Amtsträgern

Politische Amtsträger können Nebeneinkünfte nur aus Tätigkeiten erzielen, die ihre intellektuellen Fähigkeiten betreffen (Konferenzen, Bücher etc.). Sie haben die Verpflichtung, eine Erklärung über ihr Vermögen zu erstellen. Diese Erklärung wird veröffentlicht. Jeder Ehepartner oder Partner in einer eheähnlichen Gemeinschaft hat zwar nicht die Pflicht, aber die Möglichkeit, freiwillig eine Vermögensaufstellung vorzulegen. Es gibt ein Amt, das all diese Informationen über Einkommen und Vermögen entgegennimmt. Dieses Amt erstellt alle sechs Monate einen Bericht, der an die Regierung und das Parlament gesendet wird. Es gibt keine spezielle Vorschrift über Zugriff auf diese Daten. Da sie aber an das Parlament gesendet werden müssen, kann gesagt werden, dass sie im Endeffekt öffentlich gemacht werden.

c) Unzulässige Einflussnahme

Es gibt fünf Basisregeln im spanischen Strafgesetzbuch bezüglich Bestechung mit Beteiligung politischer Amtsträger:

- „Prevaricación“: eine illegale Entscheidung unter Kenntnis der Illegalität.
- „Cohecho“: eine Entscheidung im Gegenzug für eine Geldzahlung.
- „Tráfico de influencias“: die Einflussnahme dahingehend, eine Entscheidung im Gegenzug für eine Geldzahlung zu fällen.
- „Malversación“: jeglicher Diebstahl von Geld aus öffentlichem Vermögen.
- „Abuso en el ejercicio del cargo“: der Missbrauch eines öffentlichen Amtes um eine Privatfirma zu beraten, geheime Informationen zu verwenden, die Verbindung mit einer Privatfirma herzustellen.

Die möglichen Sanktionen sind in drei Ebenen geordnet: wirtschaftliche Strafen, Verbot, je wieder ein anderes öffentliches Amt innezuhaben, sowie Freiheitsstrafen.

Das kürzlich verabschiedete L 5/2006 (*Good Government Code*) versucht nachdrücklich und massiv, korruptionsrelevanten Problemen, wie zum Beispiel Reisen auf Kosten von Firmen oder Einzelpersonen, die Annahme von Geschenken etc., entgegenzuwirken.

Kürzlich veröffentlichten die Medien Berichte darüber, dass der ehemalige Premierminister Aznar wichtige Kontakte zum Medienmanager Murdoch hatte, während er gleichzeitig eine Pension als ehemaliger Premierminister sowie ein Einkommen als Mitglied des „Consejo de Estado“ bezog. Kürzlich gewährte eine große Bank mit sehr starkem unternehmerischen Interesse im Bereich der Industrie, einen Kredit an eine politische Partei, deren Vorsitzender der Industrieminister war.

4. Politische Parteien

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Für den Begriff der politischen Partei gibt es verschiedene Definitionen, aber alle von ihnen besagen, dass politische Parteien keine öffentlichen Organe sind. Sie sind aber auf Grund der von ihnen wahrgenommenen Aufgaben auch keine völlig privaten Vereinigungen. Die letzte Definition, die durch das Verfassungsgericht entwickelt wurde, besagt: Politische Parteien sind „rechtliche und politische Einrichtungen, ein Instrument zur Vermittlung zwischen Gesellschaft und Staat, das die Integration zwischen dem Volk und der Regierung ermöglicht“ (STC 48/2003).

Wesentlich sind hier aber nicht die Definition, sondern die juristischen Konsequenzen. Nach der Verfassungsrechtslehre besteht der Unterschied zwischen einer politischen Partei und einer gewöhnlichen Vereinigung in den Funktionen, die die Verfassung in die Hände der politischen Parteien legt: „den Ausdruck der politischen Vielfalt, die Formierung und den Ausdruck des Volkswillens sowie die Funktion eines grundlegenden Elements für die politische Beteiligung“ (Art. 6 spanische Verfassung). Diese speziellen Funktionen leiten das Verfassungsgericht dabei an, zu bestätigen, dass die Freiheit einer politischen Partei gesetzlich stark eingeschränkt werden kann.

b) Parteienfinanzierung

Die politischen Parteien können auf drei Arten staatliche Finanzierung erhalten:

- Jährliche Finanzierung, in Abhängigkeit von der bei der letzten Kongresswahl erhaltenen Anzahl an Sitzen und Stimmen. Diese Finanzierung ist nicht zweckgebunden und wird im jährlichen öffentlichen Haushalt bereitgestellt.
- Jährliche Finanzierung in Abhängigkeit von den durch den Kongress und den Senat vergebenen Sitzen. Dieses Geld geht nicht direkt an die politische Partei, sondern an die parlamentarische Gruppe (der Partei im Parlament). Außerdem ist bekannt, dass jede Partei eine bestimmte Summe von den persönlichen Einkünften eines jeden Parlamentsmitglieds einnimmt (Mandatsträgerabgaben).
- Anlässlich von Wahlen erhalten die politischen Parteien eine auf die Deckung der Wahlkampfkosten beschränkte Finanzierung. Die Finanzierung ist abhängig von der Anzahl der Stimmen, die sie erhalten werden.

Private Finanzierung erhalten sie durch:

- Periodische Zahlung von Mitgliedsbeiträgen.
- Private Spenden, mit vier Einschränkungen: 1. Anonyme Spenden dürfen 5% der öffentlichen Finanzierung nicht überschreiten. 2. Niemand kann mehr als € 60.000 spenden. 3. Die Zahlung muss immer über eine Bank erfolgen. 4. Staatsbürger anderer Länder dürfen kein Geld spenden.

Die wirtschaftliche Struktur einer politischen Partei wird im Grunde durch die öffentliche Finanzierung aufrecht erhalten.

Unter folgenden Umständen angenommene Spende sind illegal (LO 3/1987):

- Eine Spende, die höher als € 60.000 ist.
- Eine Spende einer ausländischen Institution.
- Eine Spende, die nicht auf formellem Weg durch eine Bank eingereicht wurde.

c) **Rechenschaftslegung**

Es besteht eine gesetzliche Pflicht der politischen Parteien, einen Rechenschaftsbericht über ihre gesamten Einnahmen und Ausgaben zu erstellen. Die Parteien müssen ihre Buchführung während der ersten sechs Monate jeden Jahres an den Rechnungshof senden. Zwei Dinge müssen hinsichtlich dieser Verpflichtung noch angemerkt werden:

- Die Rechnungshöfe erstellen jedes Jahr Berichte. Diese Berichte beklagen häufig, dass die Rechnungslegung nicht pünktlich erfolgt.
- Jegliches Fehlverhalten bei der Rechnungslegung wird durch die üblichen strafrechtlichen Verantwortlichkeiten geahndet.

Die Partei selbst kann für eine Verletzung der Vorschriften über die Finanzierung politischer Parteien nicht haftbar gemacht werden. Die Haftbarkeit wird den Einzelpersonen, die die illegale Finanzierung ermöglicht haben, zugeschrieben.

Ein jüngeres Beispiel für die Schwierigkeiten in diesem Bereich liefert eine regionale Partei (*Esguerra Republicana*), die Teil einer Koalition der katalanischen Regionalregierung ist, welche ihre Mitglieder gefragt hatte, wer Teil des Stabes eines öffentlichen Amtsträgers sei (diese haben das Recht, ihren eigenen Stab zu wählen), damit sie einen Teil ihres Gehaltes an die Partei geben. Dies ist zwar keine illegale Handlung, wurde in den Medien aber viel diskutiert.

V. **Schlussbetrachtung**

Wie jedes Land hatte Spanien immer Korruptionsfälle und wird solche auch weiterhin haben. Das Wichtigste hier ist, ein System zu haben, das diese Fälle identifiziert und sie beendet. Anders und ein großes Problem wird es erst dann, wenn Korruption in einem Staat kein Phänomen von Einzelfällen ist. Die Probleme beginnen, wenn Korruption auf einigen Ebenen der politischen und sozialen Struktur systematisiert wird. Und es scheint, dass in Spanien eine solche Situation entstanden ist. In den letzten zehn Jahren wurde der Wirtschaftsaufschwung in Spanien durch den Bausektor verstärkt. Das Bauwesen ist ein großes Geschäft. Aber die Kontrolle über das Land, das möglicherweise erschlossen werden könnte, liegt in den Händen der Lokalverwaltung. Hier ist der Punkt, an dem Korruption systematisch wird. In den letzten Jahren haben wir einige Fälle gesehen, in denen Lokalpolitiker sich so verhalten haben, als wäre öffentliches Land

eine ihrer Privatangelegenheiten, und private Geschäftsleute Lokalpolitiker wie Angestellte behandelt haben.

Wie bereits gesagt, findet Korruption hauptsächlich auf der Ebene der Lokalverwaltung statt. In diesem Bereich können wir kleine Städte mit Land, das einen hohen Entwicklungswert besitzt, finden. Lokalpolitiker, die sich normalerweise der Verwaltung nicht vollständig verpflichtet fühlen, vermutlich ohne gute Ausbildung und mit einem kleinen Gehalt, sind in der Versuchung, gegen eine Geldzahlung eine Entscheidung zu Gunsten privater Interessen zu fällen.

Es gibt einige unklare Gesetzesvorschläge, denen zufolge die Macht über die Regelungen, die sich mit der Nutzung dieses Landes befassen, in die Hände der Lokalverwaltung gelegt werden soll.

Es gilt als interne Regel, dass die Parteien normalerweise ein Mitglied, gegen das ein Strafverfahren eröffnet wird, ausschließen. Allerdings muss gesagt werden, dass der Ausschluss aus einer Partei nicht den Verlust des öffentlichen Amtes nach sich zieht.

Es gibt ein Korruptionsrisiko in den folgenden Bereichen:

a) Finanzierung politischer Parteien: Die Gesetzgebung in diesem Bereich muss nicht verbessert werden. Abstrakt betrachtet ist es keine schlechte Gesetzgebung. Es sieht eine Beschränkung der privaten Finanzierung, orientiert an der Höhe der öffentlichen Finanzierung, vor; diese politische Option kann diskutiert werden, ist aber keine schlechte Option. Das Problem ist die effektive Kontrolle der Rechenschaftslegung der Parteien. Der Rechnungshof ruft jedes Jahr seine Schwierigkeiten, eine klare Kontrolle über die Ausgaben (und parallel auch die Finanzierung) einer Partei zu entwickeln, ins Gedächtnis.

b) Das eigentliche Problem ist, wie bereits erklärt, im Bereich der Lokalverwaltung und insbesondere im Bereich ihrer Kontrolle über die Erschließung von Land. Jede Lokalregierung muss einen „Generalplan“ der Stadt genehmigen, der erklärt, welche Areale entwickelt werden können und welche nicht. Dann kann es passieren, dass die Lokalregierung entscheidet, einige Aspekte des Plans zu ändern; diese Einzelentscheidung erfordert die gleiche Mehrheit, wie die Genehmigung des Generalplans. Insoweit ist der Generalplan nicht festgesetzt und kann sich fast permanent verändern. Diese Einzeländerung ist eine offene Tür, die Druck aus dem privaten Bereich auf die Lokalregierung ermöglicht. Eine Lösung könnte darin bestehen, die Einzeländerungen eines Generalplans innerhalb beispielsweise eines Zeitraumes von zehn Jahren zu verbieten. Es kann aber ebenso gut passieren, dass die Lokalregierung den Generalplan einfach verletzt und auf durch ihn verbotenen Gebieten bauen lässt. Es kann durchaus passieren, dass eine Gerichtsentcheidung darüber, dass diese Bauten illegal waren, erst dann erfolgt, wenn die Häuser bereits fertig und bewohnt sind. Außerdem sollten schnellere Justizkontrollen mit effektiven Maßnahmen entwickelt werden.

Länderbericht Tschechien⁴⁶⁹

469 Wir danken Dr. Tomas Grivna, Law Faculty, Charles University, Prag, für die Beantwortung des Fragenkataloges und die Unterstützung bei der Erstellung des Länderberichtes Tschechien. Der Länderbericht Tschechien wurde von Alessandra Di Martino verfasst.

Gliederung

Länderbericht Tschechien	397
I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor	399
1. Statistische Erhebungen öffentlicher Stellen zu Fragen der Korruption.....	399
2. Statistische Erhebungen privater Stellen zu Fragen der Korruption.....	399
II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben.....	399
III. Kontrolle und Ahndung	399
IV. Akteure.....	401
1. Öffentliche Verwaltung.....	401
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	401
b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung.....	402
c) Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung.....	402
d) Privatisierung	403
2. Abgeordnete des nationalen Parlaments	404
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	404
b) Nebeneinkünfte von Abgeordneten des nationalen Parlaments.....	406
c) Unzulässige Einflussnahme	407
3. Politische Amtsträger auf nationaler Ebene.....	407
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	407
b) Nebeneinkünfte von politischen Amtsträgern.....	408
c) Unzulässige Einflussnahme	408
4. Politische Parteien.....	409
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge und Finanzierung	409
b) Rechenschaftslegung.....	409
V. Schlussbetrachtung.....	410

I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor

1. Statistische Erhebungen öffentlicher Stellen zu Fragen der Korruption

Das Justizministerium (www.justice.cz) sammelt Daten über Personen, die wegen Bestechung angeklagt, strafrechtlich verfolgt und verurteilt wurden. Das Innenministerium (www.mvcr.cz) sammelt Daten über Verbrechen, welche von der Polizei aufgenommen wurden, aufgeklärte Verbrechen und einige Daten über Personen, gegen die wegen Bestechung strafrechtlich ermittelt wurde.

2. Statistische Erhebungen privater Stellen zu Fragen der Korruption

Private Dateien über Korruption im öffentlichen Sektor werden von *Transparency International* (www.transparency.cz) gesammelt.

Sobald alle der oben genannten Daten veröffentlicht sind, kann sie jeder einsehen.

II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben

Gegenwärtig befasst sich kein Gesetz ausdrücklich mit dem Kampf gegen Korruption. Sie wird von den Vorschriften des Strafgesetzbuchs über das Verbrechen der Bestechung erfasst (Bestechung, Bestechlichkeit, indirekte Bestechung), definiert in den Artikeln 160, 161, 162.

Das tschechische Strafverfahren basiert auf dem Legalitätsprinzip (Abs. 2 Par. 2 des *CCP*), nach welchem die Verfolgung einer Straftat für den Staatsanwalt obligatorisch ist. Es gibt jedoch einige Gesetzesvorschriften, welche es dem Staatsanwalt erlauben, eine Straftat nicht strafrechtlich zu verfolgen (Handlungsfreiheit des Staatsanwalts). Diese Gesetzesvorschriften befassen sich im Allgemeinen mit „leichten Verbrechen“ (siehe z. B. Abs. 179g, Abs. 172 Par. 2, Abs. 307, Abs. 309 des *CCP*).

Das tschechische Rechtssystem ermöglicht auch nicht betroffenen Einzelpersonen laut *Act for the Freedom of Access to Information* (Act. No. 106/1999 Coll., in Kraft getreten am 1. Januar 2000) das Recht auf Einblick in Verwaltungsakten. Es bestehen jedoch einige Beschränkungen bezüglich der Herausgabe der Informationen (siehe z.B. Abs. 7-11).

III. Kontrolle und Ahndung

Die folgenden Organe sind zuständig, Korruption im öffentlichen Sektor zu verhindern und zu bekämpfen: Interne Finanzprüfung, Führungskräfte (diese sind in einigen Verwaltungsämtern mit der Aufgabe betraut, Korruption zu verhindern und zu bekämpfen), Ombudsmann, Oberster

Rechnungshof, Sondereinheit der Polizei für die Ermittlung von Korruption und schwere Wirtschaftskriminalität.

Fälle von Korruption sind ebenso Gegenstand einer parlamentarischen Prüfung mittels einer parlamentarischen Untersuchung durch Ermittlungsausschüsse der Abgeordnetenkammer. Dies sind *ad hoc* Organe für die Untersuchung in Angelegenheiten von öffentlichem Interesse. Sie haben unter anderem das Recht, Zeugen zu vernehmen, und sie erstellen Berichte über das Ergebnis der Untersuchung.

Die parlamentarische Opposition hat folgende, wenn auch indirekte Möglichkeiten, Korruption zu kontrollieren: Artikel 30 Par. 1 der Verfassung⁴⁷⁰ gibt das Recht, einen Untersuchungsausschuss einzurichten; nach Artikel 34 Par. 3 der Verfassung⁴⁷¹ hat sie das Recht, eine außerordentliche Sitzung der Abgeordnetenkammer oder des Senates einzuberufen; Artikel 72 der Verfassung⁴⁷² statuiert das Recht der Abgeordnetenkammer, einen Misstrauensantrag gegen die Regierung einzureichen; Artikel 53 der Verfassung gewährt jedem Abgeordneten ein Interpellationsrecht gegenüber der Regierung oder deren Mitglieder bezüglich Angelegenheiten im Rahmen ihrer Amtsbefugnis. Mitglieder der Regierung, an die eine formelle Anfrage gerichtet wurde, sollten innerhalb von 30 Tagen nach Einreichen der Interpellation Antwort geben.

Bezüglich der Rolle der Medien, des akademischen Bereichs und der NGOs (Nichtregierungsorganisationen) in der Diskussion um und bezüglich der Wahrnehmung von Korruption, sollte erwähnt werden, dass die Rolle der Medien, besonders bei der Aufdeckung von Bestechungsfällen, signifikant ist. Tatsächlich hat die Polizei auf Grund von Fernsehreportagen in einigen Fällen ermittelt. Der Druck, den die Medien auf die Staatsbehörden ausüben und durch den sie Einfluss auf die übliche Reaktion in Hinblick auf die Notwendigkeit, Bestechungsfälle zu untersuchen, nehmen, ist äußerst wichtig.

Der akademische Bereich diskutiert die Probleme der Korruption auf Konferenzen und in wissenschaftlichen Artikeln. Wissenschaftler konzentrieren sich darauf, den Einfluss von Bestechung auf die Wirtschaft und Politik zu erklären und schlagen Lösungen vor (rechtliche, administrative und wirtschaftliche Vorkehrungen). Unter den NGOs ist *Transparency International* sehr aktiv, besonders auf dem Gebiet der Korruptionsbekämpfung. Zum Beispiel strebte *Transparency* den Erlass eines effektiven und durchsetzbaren neuen Gesetzes an, das sich mit dem Interessenkonflikt befasst. Schlussendlich übernahm das Parlament das neue Gesetz am 25. Januar 2006 (No. 159/2006 Coll). Während der dritten Lesung stimmte nicht ein Mitglied des

470 Wenn mindestens ein Fünftel der Abgeordneten dies vorschlägt.

471 Wenn mindestens ein Fünftel der Mitglieder der Kammer einen Antrag darauf stellt.

472 Die Abgeordnetenkammer darf einen vorgelegten Misstrauensantrag nur dann debattieren, wenn dieser durch mindestens fünfzig Abgeordnete schriftlich beantragt wurde. Um den Antrag anzunehmen, muss die absolute Mehrheit aller Abgeordneten ihre Zustimmung geben.

Parlamentes gegen den Antrag. Das Gesetz wurde anschließend vom Senat übernommen und vom Präsidenten unterschrieben. Es wird am 1. Januar 2007 in Kraft treten.

IV. Akteure

1. Öffentliche Verwaltung

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Die öffentliche Verwaltung kann allgemein in die Bereiche der staatlichen Verwaltung und der Selbstverwaltung unterteilt werden. Staatliche Organe und Organe der Auftragsverwaltung haben Exekutivbefugnisse auf folgenden Ebenen: Regierung – Ministerien – andere zentrale oder lokale Verwaltungsorgane (z.B. Auftragsangelegenheiten der Regionen und Gemeinden) – natürliche oder juristische Personen mit staatlichen Befugnissen. Die Entscheidungsbefugnisse der unteren Ebenen ist durch spezifische Gesetze näher ausgestaltet. Selbstverwaltungsrecht steht den territorialen Selbstverwaltungen (Regionen und Gemeinden mit separaten Befugnissen) und bestimmten Interessengemeinschaften (z.B. die *Czech Bar Chamber*) zu. Des Weiteren wurden einige öffentliche Aufgaben (z.B. Abfallentsorgung, öffentlicher Transport, Telekommunikation und Krankenhäuser) auf private Unternehmen übertragen.

Es bestehen Beschränkungen in Bezug auf das Streikrecht für Amtsträger besonderer Kategorien. Im Rahmen des Gesetzes besteht ein generelles Streikrecht; jedoch steht dieses Recht weder Richtern oder Staatsanwälten noch Mitgliedern des Militärs oder der Sicherheitskräfte⁴⁷³ zu. Beschränkungen des Streikrechts können auch Angestellten der Staatsverwaltung und der lokalen Selbstverwaltung, welche die gesetzlich festgelegten Positionen innehaben, auferlegt werden.⁴⁷⁴

Angestellte im öffentlichen Dienst erhalten im Vergleich zu Angestellten im privaten Sektor grundsätzlich keine zusätzlichen Vergünstigungen. Das Einkommen kann in einigen Bereichen des privaten Sektors deutlich höher sein als das im öffentlichen Sektor. Zum Beispiel verdient ein Anwalt, der in einer privaten Kanzlei arbeitet, mehr als ein Anwalt im öffentlichen Sektor. Jedoch sind Angestellte des öffentlichen Dienstes nicht auf Nebeneinkünfte angewiesen, um sich einen (durchschnittlichen) Lebensunterhalt zu sichern.

473 Art. 27 Par. 4 der Charter of Fundamental Rights and Basic Freedoms.

474 Art 44 der Charter of Fundamental Rights and Basic Freedoms. Der Civil Service Act (No. 218/2002 Coll.), welcher das Recht zu streiken oder andere Rechte verbietet oder besondere Privilegien für Angestellte im öffentlichen Dienst gestattet, ist in der Schwebe.

b) **Öffentliche Mittelbewirtschaftung**

Folgende Organe kontrollieren die Verwendung finanzieller Ressourcen in Tschechien: Der Oberste Rechnungshof⁴⁷⁵, welcher die Verwaltung des staatlichen Besitzes und die Ausführung des Staatshaushaltes überprüfen soll (der Rechnungshof ist nicht mit der Bekämpfung von Korruption beauftragt, sollte aber bei Verdacht eines Vergehens die Polizei oder die Staatsanwaltschaft informieren) und parlamentarische Ausschüsse (den Haushalt betreffend, Kontrollausschuss) der Abgeordnetenkammer.

Der Präsident des Obersten Rechnungshofes soll in der amtlichen Bekanntmachung des Rechnungshofes alle bestätigten Überprüfungsergebnisse veröffentlichen und sie ohne Verzug der Abgeordnetenkammer, dem Senat, der Regierung und auf Anfrage auch den Ministerien vorlegen. Der Rechnungshof muss auf Anfrage der Abgeordnetenkammer, dem Senat und der Regierung die Untersuchungsprotokolle und anderes Hintergrundmaterial der bestätigten Rechnungsprüfungsergebnisse vorlegen (Abs. 30 des Act No. 166/1993 Coll.).

c) **Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung**

Politische Parteien haben kaum Einfluss auf die Stellenbesetzung im öffentlichen Sektor auf nationaler Ebene, da (persönliche) Qualifikation wichtiger ist als die Mitgliedschaft in einer Partei (dazu siehe unten). Dennoch können politische Parteien einigen Einfluss auf die Stellenbesetzung des öffentlichen Sektors haben, besonders im Bereich der Führungspositionen der zentralen Verwaltungsorgane (z.B. tauschen Minister häufig nach ihrer Ernennung die Mitarbeiter und die Abteilungsleiter, ähnlich einem Spoilssystem).

Im Allgemeinen dürfen Angestellte des öffentlichen Dienstes einer Nebenbeschäftigung nachgehen. Falls dies eine Anstellung gleicher Art ist, erfordert sie eine vorherige schriftliche Genehmigung, wohingegen der *Conflicts of Interest Act* (No. 159/2006 Coll.) einige Einschränkungen vorsieht.

Laufende und abgeschlossene Vorgänge unterliegen internen Revisionen. Die rechtliche Basis für eine interne Rechnungsprüfung ist im *Financial Control Act* (No. 320/2001 Coll.) zu finden. Innerhalb jedes Verwaltungsorgans hat eine Abteilung oder ein ernannter Angestellter die Aufgabe, unabhängig von den Verfahrensabläufen, laufende und abgeschlossene Vorgänge laut dem Gesetz (siehe Abs. 28 Par. 2 des *Act*) zu überprüfen und zu analysieren. Auf der Basis dieser Untersuchungsergebnisse werden Empfehlungen an die Leitung der Behörde weitergegeben.

475 Der rechtliche Status, Befugnisse und organisierte Strukturen des Rechnungshofes, sowie detailliertere Bestimmungen sollen in einer Gesetzesvorschrift festgelegt werden (Art. 97 der Verfassung, Act No. 166/1993 Coll. concerning the Supreme Audit Office).

Unzulässige Einflussnahme in der öffentlichen Verwaltung wird im Strafgesetzbuch, Abs. 160 (Bestechlichkeit), Abs. 161 (Bestechung) und Abs. 162 (indirekte Bestechung), unter Strafe gestellt. Es können Freiheitsstrafen von bis zu 8 Jahren, Bußgelder und Berufsverbote verhängt werden.

Der *Civil Service Act* (No. 218/2002 Coll., noch nicht in Kraft getreten) untersagt die Annahme jeglicher Geschenke oder anderer Vergünstigungen im Zusammenhang mit dem Dienst. Die tschechische Regierung hat darüber hinaus einen Verhaltenskodex für Angestellte im öffentlichen Dienst beschlossen und führte die Verpflichtung ein, den Kodex für nachrangige Organe zu erlassen (ein Erlass der Regierung No. 270/2001). Einige Verwaltungsbehörden haben einen Verhaltenskodex in ihre Dienstvorschriften eingearbeitet (z.B. das Umweltministerium, das Finanzministerium).

Derzeit besteht keine gesetzliche Verpflichtung, interne Organe einzurichten, um Korruption zu bekämpfen und zu verhindern.

d) Privatisierung

Einer der jüngsten Korruptionsskandale stammt aus dem Bereich der Privatisierung. Die tschechische Regierung verkaufte im letzten Jahr für CZK 13,05 Milliarden 63% des Staatsanteiles an Unipetrol an die Polish PKN Orlen Company. Hierbei handelte es sich um einen der größten Privatisierungsprozesse in der Geschichte des Landes. Der Verdacht auf eine unrechtmäßige Handlung bei der Unipetrol-Privatisierung kam auf, nachdem das neue Management von PKN Orlen Strafanzeige bei der polnischen Staatsanwaltschaft in Krakau wegen vom Firmenmanagement unterzeichneter lukrativer Agrofert-Aufträge erstattete. Der Vorwurf bestand darin, dass die Aufträge eine Art Bezahlung für Agroferts Bemühungen um die politische Unterstützung Tschechiens waren, um den Zuschlag für Unipetrol zu erhalten. Die Abgeordnetenkammer richtete einen Untersuchungsausschuss zum Themenkreis der Privatisierung der Unipetrol Company ein. Der Skandal um die Privatisierung von Unipetrol wurde durch eine Reportage des Privatsenders Nova aufgedeckt, die ein mit versteckter Kamera aufgenommenes Treffen zwischen Spyra und Zdenek Dolezel, dem ehemaligen Leiter des Premierministeramts unter Jiri Paroubek, zeigte, bei dem Dolezel eine Bestechungssumme von CZK 5.000.000 forderte. Eine parlamentarische Untersuchung hat keine Beweise für Korruption erbracht. Das Untersuchungsergebnis lautete, dass der „Dolezel-Vorfall“ in keinem direkten Zusammenhang mit der Privatisierung von Unipetrol steht. Das parallel eingeleitete Ermittlungsverfahren der Polizei dauert noch an.

2. Abgeordnete des nationalen Parlaments

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Laut der Verfassung besteht das Parlament aus zwei Kammern, der Abgeordnetenversammlung und dem Senat.⁴⁷⁶ Das Wahlverfahren für die Abgeordnetenversammlung⁴⁷⁷ sieht vor, dass die eingetragenen Parteien oder Koalitionen eine Liste der Kandidaten für die Wahl in die Abgeordnetenversammlung einreichen. Um in der Abgeordnetenversammlung vertreten zu sein, muss eine Partei mindestens 5% der Stimmen erhalten. Parteien mit geringerem Stimmenanteil ziehen nicht in die Abgeordnetenversammlung ein. Die Abgeordnetenmandate werden auf die einzelnen Listen nach dem Verhältnis der von den Parteien (oder Koalitionsparteien) erzielten Stimmen verteilt. Kandidaten auf den höheren Listenplätzen und solche, die durch Vorzugsstimmen erfolgreich waren, erhalten die Sitze. Für den Senat⁴⁷⁸ kandidieren sowohl von verschiedenen Parteien und Koalitionen nominierte Kandidaten als auch unabhängige Kandidaten, die von den Wähler gewählt werden. Kandidaten, die mehr als 50% der abgegebenen Stimmen erhalten, sind zum Senator gewählt. Wenn keiner der Kandidaten dieses Quorum erreicht, findet eine weitere Wahlrunde statt, bei der nur die beiden Kandidaten mit den höchsten Stimmzahlen zur Wahl stehen. In dieser zweiten Wahlrunde ist der Kandidat gewählt, der die einfache Mehrheit der Stimmen erreicht. Gemäß Act No. 150/2002 Coll. *Code of Administrative Justice* sind die Verwaltungsgerichte zuständig für Streitigkeiten betreffend das Wahlregister, die Registrierung einer Kandidatenliste für die Wahl, das Entfernen eines Kandidaten von der Kandidatenliste oder die Anfechtung der Registrierung einer Kandidatenliste. Verwaltungsgerichte sind darüber hinaus in Wahlprüfungsverfahren betreffend die Rechtsgültigkeit von Wahlen und die Rechtsgültigkeit individueller Wahlzettel zuständig.

Mitglieder des Parlamentes genießen Immunität.⁴⁷⁹

476 Der Abgeordnetenversammlung gehören 200 Abgeordnete an, die für eine vierjährige Amtszeit gewählt werden. Die Rechtsstellung der Abgeordneten ist auch im Act No. 90/1995 Coll. on the Rules of Procedure of Chamber of Deputies geregelt. Der Senat soll mit 81 Senatoren besetzt sein, die für eine sechsjährige Amtszeit gewählt werden. Ein Drittel der Senatoren wird alle zwei Jahre gewählt. Die Rechtsstellung der Senatoren ist im Act No. 107/1999 Coll. on the Rules of Procedure of Senate geregelt.

477 Jeder wahlberechtigte Bürger Tschechiens im Alter von 21 Jahren kann in die Abgeordnetenversammlung gewählt werden (Art. 19 (1) der Verfassung). Weitere wahlrechtliche Regelungen enthält Act No. 247/1995 Coll. on the Election to the Parliament of the Czech Republic.

478 Jeder wahlberechtigte Bürger im Alter von 40 Jahren kann in den Senat gewählt werden (Art. 19 (2) der Verfassung). Weitere wahlrechtliche Regelungen enthält Act No. 247/1995 Coll. on the Election to the Parliament of the Czech Republic.

479 Es besteht kein gesetzlicher Regressanspruch gegen Abgeordnete oder Senatoren für ihre Stimmabgabe in der Abgeordnetenversammlung beziehungsweise im Senat oder deren Organen. Abgeordnete und Senatoren dürfen nicht für Reden in der Abgeordnetenversammlung beziehungsweise im Senat oder deren Organen strafrechtlich verfolgt werden. Abgeordnete und Senatoren unterliegen nur der disziplinarischen Autorität der Kammer, welcher sie angehören. In Bezug auf Ordnungswidrigkeiten unterliegen Abgeordnete und Senatoren nur der disziplinarischen Autorität der Kammer, welcher sie angehören, es sei denn, eine Gesetzesvorschrift sieht etwas anderes vor. Abgeordnete und Senatoren dürfen nicht strafrechtlich verfolgt werden, es sei denn die Kammer, deren

Das Einkommen eines Parlamentsmitgliedes wird durch den Act No. 236/1995 Coll. über *Pay and Other Requisites connected with the Function of Representatives of State Authority and Certain State Bodies and Judges* festgelegt. Ihr Gehalt setzt sich zusammen aus einer Basissumme (Grundgehalt) und einem Gehaltskoeffizienten. Das Gehalt aller Parlamentsmitglieder beträgt in diesem Jahr CZK 57.546 (ca. € 2055) pro Monat (das Gehalt für Abgeordnete mit bestimmten Funktionen, z.B. Präsident und Vize-Präsident der Kammer, ist höher). Zusätzlich zu diesem Einkommen erhalten Mitglieder des Parlamentes Erstattungen für Barausgaben, z.B. Reisekosten, Übernachtungskosten, Beköstigung, Aufwandsentschädigungen für Büromaterial (Abs. 5 des Act No. 236/1995 Coll.). Außerdem erhalten Parlamentsmitglieder im Vergleich zu Angestellten im privaten Sektor einige zusätzliche Vergünstigungen, welche aus nicht monetären Leistungen – Sach- und Dienstleistungen – bestehen (Abs. 6 des Act No. 236/1995 Coll.), z.B. freie Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel (Flugverkehr ausgenommen), Miete, Telefoneinrichtungen.

Das Amt eines Abgeordneten oder Senatoren ist unvereinbar mit dem Amt des Präsidenten der Republik, dem Richteramt und anderen in der Verfassung (Art. 22 der Verfassung) näher bezeichneten Ämtern. Satzungsrechtlich existiert eine weitere allgemeine Rechtsvorschrift, der Act No. 238/1992 Coll. über *Certain Measures Related to the Protection of the Public Interest and on the Incompatibility of Certain Offices (Conflict of Interest Act)*. Im Januar 2006 übernahm das Parlament das neue Gesetz über Interessenkonflikte (*Act No. 159/2006 Coll. on the Conflict of Interests*). Es ist am 1. Januar 2007 in Kraft getreten. Der rechtliche Inhalt des neuen Gesetzes entspricht dem des vorherigen. Eine absolute Unvereinbarkeit zwischen einem parlamentarischen Mandat und einer Position im privaten Sektor ist selten. In Übereinstimmung mit dem *Conflict of Interest Act*, sind Mitglieder des Parlamentes verpflichtet, anzugeben, ob sie einer Unternehmertätigkeit nachgehen oder an einer anderen unabhängigen, gewinnorientierten Tätigkeit beteiligt sind, ob sie eine Position im privaten Sektor innehaben (z.B. Mitgliedschaft in einem Verwaltungs-, Aufsichts- oder Kontrollorgan einer unternehmerischen juristischen Person) und ob sie eine auf Gewinn gerichtete Tätigkeit in einem Angestelltenverhältnis ausüben, Dienste erbringen oder in ähnlichen Verbindungen stehen.

Es ist üblich für Parlamentsmitglieder andere Positionen inne zu haben, z.B. sind sie Mitglieder in Verwaltungs-, Aufsichts- oder Kontrollorganen einer unternehmerischen juristischen Person. Zu diesem Zeitpunkt gibt es keine Karenzzeiten.

Mitglied sie sind, stimmt dem zu. Behält sich die Kammer ihre Zustimmung vor, wird diese Strafverfolgung für immer ausgeschlossen. Abgeordnete und Senatoren können nur verhaftet werden, wenn sie auf frischer Tat betroffen sind. Die Dienststelle welche die Verhaftung vornimmt, muss die Festnahme sofort dem Vorsitzenden der Kammer, der der Inhaftierte angehört, melden; wenn der Vorsitzende der Kammer nicht innerhalb von 24 Stunden nach der Festnahme seine Zustimmung gibt, den Inhaftierten einem Gericht zu übergeben, ist die verhaftende Dienststelle dazu verpflichtet, den Gefangenen freizulassen. In der nächsten Versammlung der Kammer muss eine verbindliche Entscheidung getroffen werden, ob er strafrechtlich verfolgt werden darf oder nicht. (Art. 27 der Verfassung).

b) Nebeneinkünfte von Abgeordneten des nationalen Parlaments

Mitglieder des Parlamentes haben das Recht auf weitere Einkommen, welche jedoch offen gelegt werden müssen. Sie sind dazu verpflichtet jegliches Einkommen innerhalb eines Kalenderjahres während ihrer Amtszeit auszuweisen, wenn sie das monatliche Basisgehalt (CZK 53.283 im Jahr 2006) in einem Kalenderjahr (Abs. 6 des *Act No. 238/1992 Coll.*) überschreiten. Seit dem 1. Januar 2007 sind Mitglieder des Parlamentes verpflichtet, Gehälter ab CZK 100.000 (ca. € 3570) pro Jahr anzuzeigen. Andere Personen trifft diese Offenlegungspflicht nicht.

Darüber hinaus sind Mitglieder des Parlamentes verpflichtet, Informationen über ihre persönlichen Gewinne, Aktivitäten, Einkommen, Geschenke und ihr Eigentum in Form einer eidesstattlichen Erklärung offen zu legen. Mitglieder des Parlamentes müssen ebenfalls Informationen darüber abgeben, ob sie oder der Partner im Verlauf des Vorjahres Eigentum erworben oder Eigentumsrechte für Grundbesitz erworben hat. Seit Inkrafttreten des *Act on the Conflict of Interests* (Act No. 159/2006 Coll.) am 1. Januar 2007, sind Mitglieder des Parlamentes verpflichtet, ihre persönlichen Interessen, Angaben über das während der Amtszeit erworbene Eigentum, über das Einkommen, erhaltene Geschenke und bestehende Verbindlichkeiten in Form einer eidesstattlichen Erklärung öffentlich bekannt zu machen.

Zuvor wurden die Einkommens- und Besitzerklärungen beim *Mandate and Immunity Committee* der entsprechenden Kammer des Parlaments aufbewahrt. Die Informationen in diesen Erklärungen konnten durch eine schriftliche Anfrage an das *Mandate and Immunity Committee* der entsprechenden Kammer des Parlaments, welches mit der Aufbewahrung der Akten beauftragt ist, bezogen werden (Art. 8 des Act No. 238/1992 Coll.).

Der *Act No. 159/2006 Coll.* führt die neue Form der Registrierung der Erklärung ein. Alle Bekanntmachungen werden im *Register of the announcement* eingetragen. Dieses Register wird der Öffentlichkeit sogar über das Internet zugänglich gemacht werden.

In letzter Zeit hat es keine erwähnenswerten Fälle von Korruption im Zusammenhang mit zusätzlichen Einkommen gegeben. Jedoch wird beinahe jedes Jahr, wenn die Amtsträger ihre vorgeannten Erklärungen abgeben, kritisiert, dass einige diese Verpflichtung ignorieren oder die Erklärung nur formell ausgefüllt einreichen. Das alte Gesetz enthielt dafür keine Strafmaßnahmen und war daher ineffektiv. Gemäß dem neuen *Act. No. 159/2006 Coll. on the Conflict of Interests* entscheidet das Verwaltungsgericht über die Verletzung von Verpflichtungen dieses Gesetzes, das ermächtigt ist, ein Bußgeld zu verhängen. Das Gericht ist verpflichtet, das Urteil mitsamt der Begründung an eine Registrierungsbehörde oder ein öffentliches Organ zur Veröffentlichung unter einer elektronischen Adresse zu übermitteln.

c) Unzulässige Einflussnahme

Parlamentsmitglieder unterliegen keinen besonderen Strafbestimmungen für Bestechung. In diesem Zusammenhang sollte daran erinnert werden, dass sie öffentliche Amtsträger sind (Abs. 89 (9) des Strafgesetzbuchs). Wenn ein Parlamentsmitglied eine strafbare Handlung (z.B. die Annahme einer Bestechung) in seiner Position als Amtsträger begeht, kann er zu einer höheren Freiheitsstrafe verurteilt werden. Mögliche Strafen sind Freiheitsstrafe, Berufsverbot und Bußgelder.

Abs. 162a des Strafgesetzbuchs definiert eine Bestechung als einen ungerechtfertigten Profit, welcher aus einer direkten Bereicherung an Vermögen oder einer anderen Art von ungesetzlicher Belohnung oder der Absicht eine solche zu beschaffen und an eine bestochene Einzelperson oder mit dem Einverständnis dieser Einzelperson an eine dritte Partei weiterzuleiten, besteht. Eine Bestechung kann nicht nur durch Geld sondern auch durch geldwerte Leistungen erfolgen, wie Dienstleistungen oder Gefälligkeiten. Ein jüngerer Fall unzulässiger Einflussnahme stellt die *Koristka Affair* aus dem Jahre 2004 dar. Zdenek Koristka, ein Mitglied der *Freedom Union* des Parlamentes, behauptete, dass zwei Männer (Marek Dalik – ein Assistent des *Civic Democrat* Führers Mirek Topolanek und Jan Vecerek – ein anderer Lobbyist) ihm CZK 10 Millionen und einen diplomatischen Posten in Bulgarien angeboten hatten, damit er in einem Misstrauensantrag gegen die Regierung stimmt (um dabei behilflich zu sein, die Stanislav Gross Regierung zu stürzen). Diese beiden Männer wurden angeklagt, jedoch nicht wegen der vorgeworfenen Bestechung eines Parlamentsmitgliedes verurteilt.

3. Politische Amtsträger auf nationaler Ebene

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Art. 67 bis 79 der Verfassung handeln von den Statuten für politische Amtsträger.⁴⁸⁰

Gemäß Act No. 236/1995 Coll. über *Pay and Other Requisites Connected with the Function of Representatives of State Authority and Certain State Bodies and Judges* erhalten Mitglieder der Regierung ein Basisgehalt und die Erstattung von Barausgaben. Außerdem erhalten sie nicht monetäre Leistungen – Sach- und Dienstleistungen (Abs. 6 des Act No. 236/1995 Coll.) –, z.B. freie Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel (Flugverkehr ausgenommen).

Mitglieder der Regierung dürfen keinen Tätigkeiten nachgehen, die ihrer Natur nach unvereinbar mit den Pflichten eines Ministers sind. Die Verfassung enthält detailliertere Regelungen (Art. 70 der Verfassung). Daher dürfen Regierungsmitglieder keinen gewinnorientierten Tätigkeiten

480 Die Regierung besteht aus dem Premierminister, dem stellvertretenden Premierminister und Ministern. Der Präsident der Republik ernennt den Premierminister, auf dessen Vorschlag hin dann die anderen Mitglieder der Regierung und betraut sie mit der Leitung der Ministerien und anderer Ämter.

nachgehen, nicht Mitglied in einem Verwaltungs-, Aufsichts- oder Kontrollorgan einer unternehmerischen juristischen Person sein oder in einem anderen Arbeitsverhältnis stehen (Abs. 2 (2) des Act No. 238/1992 Coll.). Eine ähnliche Bestimmung enthält auch der neue *Act No. 159/2006 Coll.*

Generell sind Mitglieder der Regierung ebenfalls Mitglieder der Abgeordnetenversammlung.

Unter dem derzeit gültigen Gesetz besteht keine Karenzzeit. Jedoch enthält der neue *Act No. 159/2006 Coll. on the Conflict of Interests* Bestimmungen von „*post-function limitations*“. Einem Regierungsmitglied, welches direkt verantwortlich für einen bestimmten Wirtschaftssektor ist oder Entscheidungen über bestimmte Unternehmen (z.B. Privatisierung, öffentliche Ausschreibungen) trifft, ist es für mindestens ein Jahr nach Ausscheiden aus dem öffentlichen Amt nicht erlaubt, in diesem Sektor zu arbeiten oder eine Stellung in diesen Unternehmen anzutreten.

b) Nebeneinkünfte von politischen Amtsträgern

Mitglieder der Regierung dürfen nur aus der Bewirtschaftung ihres eigenen Besitzes und aus Tätigkeiten wissenschaftlicher, lehrender, publizierender, literarischer oder künstlerischer Natur Nebeneinkünfte erzielen. Andere gewinnorientierte Tätigkeiten sind mit der Position eines Mitgliedes der Regierung unvereinbar.

Hinsichtlich der Berichts- und Veröffentlichungspflichten siehe oben IV.2.b).

c) Unzulässige Einflussnahme

Politische Amtsträger unterstehen dem allgemeinen Strafrecht. Die grundlegenden Regelungen zu den Bestechungsdelikten (Bestechlichkeit, Bestechung, indirekte Bestechung) sind in Abs. 160–162 des Strafgesetzbuchs enthalten. Das tschechische Rechtssystem kennt neben der Bestechung verschiedene andere grundlegende Straftatbestände, welche korruptes Verhalten nach sich ziehen. Hierzu zählen die Konspiration während eines Insolvenz- und Vergleichsverfahrens, die Konspiration während öffentlicher Ausschreibungsprozesse und Auktionsverkäufe, der Missbrauch von Informationen bei Geschäftstransaktionen und die Verletzung der Vorschriften über die Vergabe von Gütern und Technologien, die der Kontrolle unterliegen. Vorgesehene Sanktionen sind Gefängnisstrafen, das Verbot der beruflichen Tätigkeit und Bußgelder.

Kürzlich hat es einen erwähnenswerten, relevanten Fall zu Korruption bezüglich unzulässiger Einflussnahme gegeben. Der ehemalige Premierminister Stanislav Gross wurde verdächtigt, die Summe von CZK 2,5 Millionen (ca. € 89.250) für den Kauf einer luxuriösen Wohnung 1999 nicht verdient haben zu können. Er konnte nicht eindeutig erklären, von wem er das Geld für die Wohnung hatte oder wem er es schuldete. Stanislav Gross wurde nicht angeklagt, da keine klaren Beweise vorlagen.

4. Politische Parteien

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge und Finanzierung

Politische Parteien sind rechtsfähige juristische Personen (Abs. 3 Par. 1 des *Act No. 424/1991 Coll. on Association in Political Parties and Movements*). Die Finanzierung der Parteien erfolgt hauptsächlich durch staatliche Subventionen, Mitgliedsbeiträge und andere gesetzlich geregelte Quellen. Die staatlichen Subventionen hängen von dem Erfolg der Partei bei den Wahlen ab (kommunal oder parlamentarisch) und besteht aus zwei Arten der Unterstützung (permanente Bezüge und Bezüge für Mandate). Permanente Bezüge werden gewährt, wenn die Partei mindestens 3% der Stimmen bei der letzten Wahl der Abgeordnetenkammer erlangt hat. Die genaue Summe resultiert aus dem gesamten Prozentsatz der Stimmen der Partei. Hiernach erhalten sie jährlich CZK 6.000.000 (ca. € 214.000) bis zu CZK 10.000.000 (ca. € 357.000 – maximales Limit). Der Betrag der jährlichen Zuwendungen für Mandate (Sitze) beläuft sich auf CZK 250.000 (ca. € 8.900) für ein Mandat im Regionalrat oder CZK 900.000 (ca. € 32.000) für ein Mandat im Parlament.

Einige Parteispenden sind durch die derzeitige Gesetzgebung verboten. Politische Parteien und Bewegungen dürfen danach keine Spenden oder andere kostenlosen Vergünstigungen annehmen vom Staat, von jeder Art der Leistungsverwaltung, von Stadtverwaltungen und Regionen mit Ausnahme von gewerblichen Verpachtungen, aus dem Staatseigentum oder von juristischen Personen mit staatlicher Beteiligung, von juristischen Personen mit gemeindlicher oder regionaler Beteiligung, von wohltätigen Organisationen, von anderen juristischen Personen soweit es das Sondergesetz bestimmt, von ausländischen juristischen Personen oder von Ausländern, es sei denn sie sind im Besitz einer permanenten Aufenthaltsgenehmigung für die tschechische Republik (Abs. 19 des *Act No. 424/1991 Coll., on Association in Political Parties and Movements*).

b) Rechenschaftslegung

Politische Parteien sind zu einer jährlichen Finanzberichterstattung an die Abgeordnetenkammer verpflichtet. Der jährliche Rechenschaftsbericht (ein Teil des Berichtes) muss von einem zertifizierten Finanzprüfer oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft kontrolliert werden. Der Einreichungsschluss ist der 1. April jeden Jahres (Abs. 18 des *Act No. 424/1991 Coll. on Association in Political Parties and Movements*). Jahresfinanzberichte werden veröffentlicht (jedermann kann sie einsehen und Kopien erstellen).

Falls eine Partei eine illegale Spende erhält muss sie diese an den Spender bis zum 1. April des folgenden Jahres zurückführen, ist dies nicht möglich, geht die Spende an den Staatshaushalt. Wenn die Partei die Frist nicht einhält, muss sie das Doppelte des illegal erhaltenen Betrages abführen (Abs. 19a des *Act No. 424/1991 Coll. on Association in Political Parties and Movements*). Des weiteren erhält eine Partei, die es versäumt den Jahresbericht einzureichen, keine

staatlichen Subventionen mehr, bis der vollständige Bericht nachgereicht ist (Abs. 20 Par. 3, Abs. 20a Par. 3 des *Act No. 424/1991 Coll. on Association in Political Parties and Movements*).

Ein einzelner Fall von Korruption bezüglich der Finanzierung politischer Parteien ist erwähnenswert. 1997 entschied sich die Regierung (eine Koalition von drei Parteien – *ODS, KDU-ČSL, ODA*) die Mehrheitsanteile des drittgrößten Stahlwerkes des Landes (*Trinecke zelezarny*) an die *Moravia Steel Corporation* zu verkaufen. In demselben Jahr erhielt die politische Partei *ODS* eine Schenkung über CZK 3.750.000 von Mr. Lajos Bacs und eine Schenkung über CZK 3.750.000 von Mr. Radjiv M. Sinka. Jedoch stellte sich später heraus, dass der wahre Spender Milan Srejbr, Miteigentümer der *Moravia Steel Corporation* war.

V. Schlussbetrachtung

In einem eher allgemeinen Sinn ist das Auftreten von Korruption durch viele kulturelle, wirtschaftliche, politische und rechtliche Faktoren beeinflusst. Grundlegende soziale Veränderungen in den 90er Jahren wurden von deutlichen Anzeichen für korruptes Verhalten (günstige Umstände für Korruption entstanden z.B. im Zuge der Eigentumsübertragungen im Verlauf von Privatisierungsprozessen und Entschädigungen) begleitet. Einen ähnlichen Effekt hatte die Tradition (früher war es üblich, jemandem ein kleines Geschenk, wie Blumen, eine Flasche eines alkoholischen Getränks, zu überreichen). Weiterhin waren das Fehlen effektiver Kontrollmechanismen und unverzüglicher Sanktionen sowie die Unklarheit der Gesetzgebung (z.B. das Problem des *Act on Conflict of Interests*) auch entscheidend. Hauptfelder der Korruption in Tschechien waren Privatisierungen und öffentliche Ausschreibungen. Einige Skandale hatten einen sofortigen Effekt auf die Gesetzgebung. Wie schon zuvor erwähnt, übernahm das Parlament im Januar 2006 den neuen *Act on the Conflict of Interests* (Inkrafttreten am 1. Januar 2007). Sein Hauptziel war es, das Risiko für Korruption in potenziell gefährlichen Situationen zu reduzieren, z.B. wenn persönliche Interessen oder das Gruppeninteresse von Amtsträgern in Konflikt mit dem öffentlichen Interesse bei der Entscheidungsfindung gerät.

Länderbericht Ungarn⁴⁸¹

481 Wir danken Eszter Polgari, Mitarbeiterin des Human Rights Information and Documentation Center (INDOK) in Budapest, für die Beantwortung des Fragenkataloges und die Unterstützung bei der Erstellung des Länderberichtes Ungarn. Der Länderbericht wurde vom CECL verfasst.

Gliederung

Länderbericht Ungarn	411
I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor	413
1. Statistische Erhebungen öffentlicher Stellen zu Fragen der Korruption.....	413
2. Statistische Erhebungen privater Stellen zu Fragen der Korruption.....	413
II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben.....	414
III. Kontrolle und Ahndung	415
IV. Akteure.....	417
1. Öffentliche Verwaltung.....	417
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	417
b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung.....	418
c) Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung.....	419
d) Privatisierung	420
2. Abgeordnete des nationalen Parlaments	420
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	420
b) Nebeneinkünfte von Abgeordneten des nationalen Parlaments.....	423
c) Unzulässige Einflussnahme	424
3. Politische Amtsträger auf nationaler Ebene.....	424
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge.....	424
b) Nebeneinkünfte von politischen Amtsträgern.....	425
c) Unzulässige Einflussnahme	425
4. Politische Parteien.....	426
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	426
b) Parteienfinanzierung	426
c) Rechenschaftslegung.....	426
V. Schlussbetrachtung.....	427

I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor

1. Statistische Erhebungen öffentlicher Stellen zu Fragen der Korruption

Folgende öffentliche Stellen erheben korruptionsrelevante Daten:

- Staatsrechnungshof – www.asz.hu,
- Regierungskontrollbehörde (KEHI) (unter dem Amt des Premierministers) – www.meh.hu,
- Justizministerium – www.im.hu,
- Amt für Nationale Sicherheit (NBH) – www.nbh.hu,
- Ungarische Zoll- und Finanzwache – www.vam.gov.hu,
- Steuer- und Finanzkontrollamt (APEH) – www.apeh.hu,
- Dezernat der National Police Headquarters für die Bekämpfung des organisierten Verbrechens – www.orfk.hu,
- Rat für öffentliches Vergabewesen – www.kozbeszerzes.hu.

2. Statistische Erhebungen privater Stellen zu Fragen der Korruption

Folgende private Stellen erheben korruptionsrelevante Daten:

- Transparency International – www.transparency.org,
- Die Amerikanische Handelskammer in Ungarn – www.amcham.hu,
- Constitutional and Legal Policy Institute (COLPI) – http://www.osi.hu/colpi/N5e.html#COLPI_ACI,
- Gallup Monitor – www.gallup.hu.

Im Allgemeinen sind diese Daten von öffentlichem Interesse, daher kann jeder sie in schriftlicher Form von den entsprechenden Behörden anfordern. Die jährlichen Berichte des Staatsrechnungshofs, des Amtes für Nationale Sicherheit und des Regierungsaufsichtsamts sind öffentlich; auf die Berichte kann über ihre Webseiten zugegriffen werden.

Ähnlich bietet die Webseite der Ungarischen Zoll- und Finanzwache umfassende Tabellen über die Ergebnisse des Kampfes gegen Korruption an.

Die privaten Stellen, die Daten über Korruption in Ungarn sammeln und Berichte darüber erstellen, präsentieren ihre Ergebnisse entweder auf ihren Webseiten (siehe: Gallup Monitor) oder auf Konferenzen (z.B. COLPI).

II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben

Folgende Gesetze befassen sich mit dem Kampf gegen Korruption:

- Gesetz Nr. CXXXIV von 2005 über die öffentliche Bekanntmachung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption, unterzeichnet am 10.12.2003 in Medina.⁴⁸²
- Gesetz Nr. CXV von 2005 über die öffentliche Bekanntmachung des Übereinkommens über die Bekämpfung von Korruption, betreffend die Beamten der Europäischen Gemeinschaften und die Beamten der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, unterzeichnet am 26.05.1997.⁴⁸³
- Gesetz Nr. XXIV von 2003 über die Ergänzungen zu Gesetzen bezüglich des öffentlicheren und transparenteren Einsatzes und der Kontrolle öffentlicher Mittel und öffentlichen Eigentums.⁴⁸⁴
- Erlass Nr. 1023/2001. (III.14.) der Regierung der Republik Ungarn über die Regierungsstrategie gegen Korruption.⁴⁸⁵

Trotz der Existenz der oben genannten Gesetze kennt die ungarische Gesetzgebung keine Definition von Korruption. Titel VII des Gesetzes Nr. IV von 1978 über das Strafgesetzbuch⁴⁸⁶ enthält die Verbrechen gegen die öffentliche Justiz. Artikel 250-255/B befassen sich mit der Straftat der Bestechung und Artikel 256 stellt den Handel mit Einfluss unter Strafe.

Im Falle der Bestechung hat die Staatsanwaltschaft keinen Ermessensspielraum über die Verfolgung, wenn der Verdacht über das Begehen des Verbrechens begründet ist. Der Beginn der Untersuchungen hängt nicht von einem privaten Antrag ab und jeder Beamte, der Kenntnis über eine noch unentdeckte Bestechungshandlung hat, muss dies den Behörden melden. Die Unterlassung dieser Meldung stellt ein Verbrechen dar. Die Untersuchung ist Aufgabe der Strafverfolgungsbehörde.

Das ungarische Rechtssystem sieht das Recht auf Zugriff auf Verwaltungsakten durch Personen vor, die nicht durch die entsprechenden Fälle betroffen sind. Die ausführlichen Vorschriften sind im Gesetz Nr. XC von 2005 über die *Wahrung des Rechts auf Auskunft* durch elektronische Mittel⁴⁸⁷ enthalten.

482 2005. évi CXXXIV. törvény az Egyesült Nemzetek Szervezete Meridában, 2003. december 10-én kelt Korruptió elleni Egyezményének kihirdetéséről.

483 2005. évi CXV. törvény az Európai Közösségek tisztviselőit és az Európai Unió tagállamainak tisztviselőit érintő korruptió elleni küzdelemről szóló, 1997. május 26-án kelt egyezmény kihirdetéséről.

484 2003. évi XXIV. törvény a közpénzek felhasználásával, a köztulajdon használatának nyilvánosságával, átláthatóbbá tételével és ellenőrzésének bővítésével összefüggő egyes törvények módosításáról.

485 1023/2001. (III.14.) Korm. határozat a korruptió elleni stratégiáról.

486 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről.

487 2005. évi XC. törvény az elektronikus információszabadságról.

III. Kontrolle und Ahndung

Die spezifischen Verwaltungsorgane, die mit der Vorbeugung und Bekämpfung von Korruption im öffentlichen Sektor beauftragt sind, sind die folgenden:

- Die Regierungskontrollbehörde (KEHI) (unter dem Amt des Premierministers),
- Der Staatsrechnungshof,
- Das Dezernat der National Police Headquarters für die Bekämpfung des organisierten Verbrechens,
- Das Amt für Nationale Sicherheit,
- Das Steuer-und Finanzkontrollamt (APEH).

Neben den oben genannten Organen können die Fälle von Korruption im öffentlichen Bereich außerdem Gegenstand parlamentarischer Kontrollmechanismen sein.

Die parlamentarischen Untersuchungsausschüsse sind ad-hoc Organe, die durch die Geschäftsordnung des Parlaments geregelt werden.

- Der Untersuchungsausschuss muss auf Antrag von wenigstens einem Fünftel der Parlamentsmitglieder (MPs) eingerichtet werden.
- Der Untersuchungsausschuss muss einen Bericht über seine Aktivitäten veröffentlichen, der die Aufgabe des Ausschusses, die Verfahrensregeln und Untersuchungsmaßnahmen, die tatsächlichen und rechtskräftigen Ergebnisse, die Beweise, auf denen die Ergebnisse basieren, die Beobachtung, der von der Untersuchung betroffenen Person und – falls der Ausschuss es für nötig befindet – die vorgeschlagenen Maßnahmen, beinhalten soll.
- Die Fraktionen sind proportional in den Ausschüssen vertreten; die Oppositionsparteien ernennen den Präsidenten des Ausschusses.

Das Verfassungsgericht hat jedoch in seinem Beschluss Nr. 50/2003 (XI. 5.) eine verfassungswidrige Unterlassung festgestellt, weil das Parlament es versäumte, für die nötigen Garantien während der Verfahren vor den Untersuchungsausschüssen zu sorgen. Die Geschäftsordnung ist noch nicht ergänzt worden.

Beispiele:

- Im Jahr 1999 richtete das Parlament einen Untersuchungsausschuss ein, um mögliche Verbindungen zwischen Korruption und dem organisierten Verbrechen in Bezug auf die Öläffären zu untersuchen.
- Im Jahr 2004 wurde ein Untersuchungsausschuss eingerichtet, um die Rolle einiger Mitglieder der Orbán-Regierung (1998-2002) in einigen dubiosen Finanzgeschäften einiger staatlicher Unternehmen zu untersuchen. Der Ausschuss hat keinen Bericht veröffentlicht; er hat seine Arbeit im Mai 2006 eingestellt.

- Im Jahr 2003 wurde ein Untersuchungsausschuss eingerichtet, um den raffinierten Betrug bei der K&H Bank und die persönlichen Verantwortlichkeiten des damaligen Premierministers, Péter Medgyessy, zu untersuchen. In diesem Fall hat die Staatsanwaltschaft ebenfalls eine Untersuchung eingeleitet, die noch rechtshängig ist.

Da ein Untersuchungsausschuss auf Antrag eines Fünftels der MPs eingerichtet werden muss, ist er ein effektives Mittel in der Hand der parlamentarischen Opposition. Alle Fraktionen sind proportional in den Ausschüssen vertreten; der Präsident gehört den Oppositionsparteien an. Die Untersuchungsausschüsse bereiten einen Abschlussbericht über ihre Tätigkeit vor und das Parlament stimmt darüber ab.

Gemäß Artikel 22 (3) der Verfassung soll auf schriftliche Anfrage eines Fünftels der Parlamentsmitglieder eine außerplanmäßige Sitzung des Parlaments einberufen werden.

Jedes Parlamentsmitglied darf Fragen über Problemstellungen, die in den Verantwortungsbereich der Regierung oder des entsprechenden Ministeriums fallen, an die Regierung oder jedes Regierungsmitglied richten (Artikel 27 der Verfassung).

Artikel 39/A der Verfassung sieht ein konstruktives Vertrauensvotum gegen die Regierung vor. Es kann auf schriftlichen Antrag eines Fünftels der Parlamentsmitglieder durchgeführt werden.

Gemäß Artikel 129 (1) der Geschäftsordnung: „Das Parlament soll – auf Antrag der Regierung oder mindestens eines Fünftels der Parlamentsmitglieder – eine Debatte über das umfassende politische Thema, welches im Antrag angezeigt ist, abhalten. Solche Anträge können ausschließlich während einer normalen Sitzung vorgestellt und diskutiert werden. Jedes Mitglied kann, pro Sitzung, höchstens zwei Anträge unterstützen, die darauf abzielen, eine politische Debatte abzuhalten.“

Die Rolle der Medien bei der Korruptionsbekämpfung, beim Aufdecken von Korruptionsfällen und der Steigerung des Bewusstseins über Korruption ist sehr wichtig. Investigativer Journalismus zieht Aufmerksamkeit auf dubiose Fälle; in manchen Fällen hatten Artikel oder Artikelseerien starken Einfluss auf den politischen Diskurs, das heisst, dass das Thema durch die parlamentarische Opposition aufgenommen wurde, was im Endeffekt zur Einrichtung parlamentarischer Untersuchungsausschüsse führte. NGOs – wie zum Beispiel das COLPI oder das *Human Rights Information and Documentation Centre* – tragen zur Diskussion über die Gründe und Muster von Korruption bei, indem sie Konferenzen organisieren. Wissenschaftler publizieren zahlreiche Studien über die kriminellen Aspekte von Korruption und die internationalen Trends der Korruptionsbekämpfung (vgl. z.B. die unter <http://monitor.gallup.hu/> aufgelisteten Artikel).

IV. Akteure

1. Öffentliche Verwaltung

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Beamte haben spezielle rechtliche Verpflichtungen in Bezug auf den Staat. Zum Beispiel haben sie nur beschränktes Streikrecht. Personen, die in der öffentlichen Verwaltung arbeiten, können ihr Streikrecht nur im Einklang mit der zwischen den entsprechenden Gewerkschaften und der Regierung verfassten Übereinkunft ausüben (Artikel 3 (2) des Gesetzes Nr. 7 von 1989 über das Recht auf Streik).

Beamte müssen außerdem periodisch ihre Vermögenswerte angeben, und es gibt strengere Regeln über Unvereinbarkeiten, die auf sie angewendet werden.

Andererseits haben sie auch spezielle Privilegien und erhalten zusätzliche Vergünstigungen im Vergleich zu jenen, die im privaten Sektor arbeiten:

- Begrenzte Möglichkeiten der Entlassung,
- permanente Anstellung,
- garantierte Beamtenkarriere,
- garantierte soziale, kulturelle und die Gesundheitsversorgung betreffende Vergünstigungen (Ermessenssache),
- vorgeschriebene Prämien,
- Urlaubszuschläge,
- ex lege Vergünstigungen und Prämien.

Abhängig von der Art der privaten Anstellung kann das Einkommen im privaten Sektor bei gleicher Qualifikation höher liegen. Berufsanfänger mit einem Universitätsabschluss können jedoch zu Beginn ihrer Karriere mehr verdienen, wenn sie im öffentlichen Sektor angestellt werden. Für Anwälte zum Beispiel, ist das Anfangsgehalt nach Abschließen des Universitätsstudiums im öffentlichen Sektor höher, aber nach Bestehen der Anwaltsprüfung bietet der private Sektor höhere Einkommen. Es ist jedoch für Beamte nicht nötig, Nebeneinkünfte zu erwirtschaften, um ein Auskommen zu haben.

Die Struktur des öffentlichen Sektors kann wie folgt beschrieben werden:

- Örtliche Behörden – Gemeinden (Landgemeinden, Kleinstädte, Großstädte und die Hauptstadt) – 19 Kreise (ihre Umwandlung in Verwaltungsbezirke ist in Vorbereitung) – nationale Behörden (auch einschließlich dezentralisierter Organe).
- Die Gemeinden haben eine verfassungsmäßig garantierte Autonomie; ihre Entscheidungen unterliegen nicht der nationalen Kontrolle. Die dezentralisierten Organe der nationalen Be-

hörden besitzen ebenfalls Entscheidungsgewalt, die der Überprüfung innerhalb der Hierarchie unterliegt.

b) **Öffentliche Mittelbewirtschaftung**

Der Staatsrechnungshof kontrolliert die Verteilung der Finanzmittel. Gemäß Artikel 32/C der Verfassung hat der Staatsrechnungshof die folgenden Verantwortlichkeiten:

- Innerhalb seines Autoritätsbereiches soll er das Management der öffentlichen Finanzmittel kontrollieren,
- er soll die grundlegende Solidität des vorgeschlagenen Staatshaushaltes überprüfen,
- er soll die Notwendigkeit und Zweckdienlichkeit von Ausgaben überprüfen und Verträge, die die Aufnahme von Krediten für den Haushalt betreffen, gegenzeichnen,
- er soll die Rechtmäßigkeit der vorgeschlagenen Haushaltsausgaben im Voraus prüfen,
- er soll die Endabrechnung der Umsetzung des Staatshaushaltes prüfen,
- er soll die Verwaltung der staatlichen Vermögensgegenstände überwachen und die staatseigenen Unternehmen und ihre Aktivitäten, die dem Erhalt oder der Steigerung des Wertes ihrer Vermögensgegenstände dienen sollen, überprüfen,
- er soll anderen Pflichten, die seinem Autoritätsbereich durch das Gesetz zugeschrieben werden, nachkommen.

Der Staatsrechnungshof soll bei der Ausübung seiner Prüf- und Kontrollaufgaben immer die Aspekte der Rechtmäßigkeit, Zweckdienlichkeit und Effizienz beachten. Der Staatsrechnungshof soll dem Parlament einen Bericht über die Prüfaktivitäten, die er durchgeführt hat, einreichen. Dieser Bericht soll veröffentlicht werden. Der Präsident des Staatsrechnungshofs soll dem Parlament den Prüfbericht über die Endabrechnung zusammen mit der Endabrechnung selbst präsentieren. Der Auftrag des Staatsrechnungshofs enthält nicht ausdrücklich die Aufgabe der Korruptionsbekämpfung. Während der Durchführung seiner Prüfungs- und Kontrollaktivitäten achtet er jedoch auf die rechtswidrige Verwendung öffentlicher Mittel.

Darüber hinaus wird die Verwendung öffentlicher Mittel auch noch durch das parlamentarische *Standing Committee of State Budget, Finance and Audit* überwacht.

Die Berichte des Staatsrechnungshofs werden dem Parlament vorgelegt und auf seiner Webseite zugänglich gemacht. Die Protokolle des *Standing Committee of State Budget, Finance and Audit* werden ebenfalls auf der Webseite des Parlaments veröffentlicht.

Im Jahr 2004 gab das Ministerium für Telekommunikation und Informatik (IHM) eine Ausschreibung für Computer für Kindergärten bekannt. IBM gewann die Ausschreibung und bot Computer für 1 Million HUF (ca. € 3571) an. Die Oppositionsparteien äußerten Bedenken über die Rechtmäßigkeit der Ausschreibung, da der Marktpreis für diese Computer signifikant niedri-

ger lag. Die Verantwortung des Staatssekretärs wurde in Frage gestellt, aber es wurden keine weiteren Schritte unternommen.

Ähnlich verursachte die Art, wie das öffentliche Vergabewesen durch das Bildungsministerium im Rahmen des *Sulinet Express Programms* gehandhabt wurde (ein Programm, das darauf abzielt, Computer zu einem niedrigeren Preis für Studenten, Lehrer und Familien zugänglich zu machen) einen Aufschrei unter Oppositionspolitikern. Zuerst lehnte der Rat für das öffentliche Vergabewesen die Entscheidung des Bildungsministeriums ab und verhängte eine Geldstrafe; eine Untersuchung der persönlichen Verantwortung wurde dann jedoch nicht durchgeführt.

c) **Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung**

Im Allgemeinen sind Beamte gegen Entlassung geschützt; daher haben Parteien keinen signifikanten Einfluss auf die Stellenbesetzung. Politische Positionen werden jedoch – wie zum Beispiel die ehemalige Position des politischen Staatssekretärs – aus politischen Gründen durch die regierende/n Partei/en besetzt.

Regierungswechsel haben gewöhnlich keinen Einfluss auf Fach- und Verwaltungsbeamte. Träger politischer Ämter verlieren ihre Positionen normalerweise zusammen mit ihren unmittelbaren Angestellten. Die Anzahl an Ministerien und spezialisierten Behörden kann von Regierung zu Regierung schwanken; die Umordnung der Ministerien zieht oft Positionswechsel bestimmter Beamter nach sich; ihr erhöhter Schutz gegen Entlassung findet jedoch auch hier Anwendung.

Beamte können zusätzlich zu ihrer Anstellung auch einer Nebenbeschäftigung nachgehen. Die Ausübung dieses Rechts unterliegt jedoch der Zustimmung des Arbeitgebers.

Der Auftrag des Staatsrechnungshofs deckt laufende Vorgänge ab, und der Regierungsbeschluss Nr. 193/2003 (XI. 26) über die interne Prüfung von Budgetorganen⁴⁸⁸ enthält die detaillierten Regeln der internen Supervision.

Unzulässige Einflussnahme in der öffentlichen Verwaltung wird durch die nationale Gesetzgebung mit Artikel 250-255/A des Strafgesetzbuches abgedeckt, der Bestechung unter Strafe stellt. Je nach Schwere des Verbrechens können Freiheitsstrafen von einem bis fünf Jahren verhängt werden. Darüber hinaus verlieren Beamte bei Verurteilung ihre Anstellung.

Die oben genannten Vorschriften des Strafgesetzbuches finden auch bei anderen entsprechenden Fragen bezüglich Korruption (z.B. Gesetzesvorschriften, die Reisen auf Kosten von Firmen oder Einzelpersonen oder die Annahme von Geschenken verbieten) Anwendung.

488 193/2003. (XI. 26.) Korm. rendelet a költségvetési szervek belső ellenőrzéséről.

Obwohl es keine gesetzliche Verpflichtung zur Einrichtung interner Organe, die sich mit Korruptionsbekämpfung befassen, gibt, verfügen einige Ministerien über solche Organe. Diese haben jedoch keine signifikante Bedeutung, da noch kein durch sie aufgedeckter Korruptionsfall bisher veröffentlicht wurde.

d) Privatisierung

Der Privatisierungsprozess findet in den Bereichen Abfallmanagement, Strom- und Wasserversorgung sowie bezogen auf einige Segmente des Transportwesens statt.

Im Mai 2005 wurde ein Untersuchungsausschuss durch das Parlament eingesetzt, um die Rolle von Ferenc Gyurcsány (derzeitiger Premierminister) und seiner Schwiegermutter im Privatisierungsprozess in den frühen neunziger Jahren zu klären. Der Ausschuss beendete seine Arbeit im November 2005, ohne klärende Ergebnisse gefunden zu haben.

2. Abgeordnete des nationalen Parlaments

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Der Status von Parlamentsmitgliedern wird in Artikel 20 (2) – (5) der Verfassung (Wahl, Pflichten und Verantwortlichkeiten, Unvereinbarkeit, Immunität und Entschädigung) und dem Gesetz Nr. LV von 1990 über die Rechtsstellung von Parlamentsmitgliedern⁴⁸⁹ geregelt.

Die Prozedur für die Nominierung der Kandidaten für Parlamentswahlen, wie im Gesetz Nr. XXXIV von 1989 über die Wahl von Parlamentsmitgliedern, Artikel 5, festgelegt ist, kann zusammenfassend wie folgt beschrieben werden⁴⁹⁰:

- (1) Kandidaten in Wahlkreisen mit einem abgeordneten Mandat können, unter den in Abschnitt (2) spezifizierten Bedingungen, durch Wähler und soziale Organisationen, die die Vorschriften des Gesetzes über Funktion und Management politischer Parteien (im Folgenden: Partei) einhalten, nominiert werden. (...)
- (2) In einem Wahlkreis mit einem abgeordneten Mandat sind Anträge von wenigstens 705 Wählern, authentifiziert durch ihre Unterschrift, für eine Nominierung notwendig. (...)
- (3) In Regionalwahlkreisen können Parteien Nominierungen für regionale Listen machen. Eine regionale Liste kann durch eine Partei aufgestellt werden, die die Anzahl an Kandidaten, die im Anhang dieses Gesetzes spezifiziert ist, in einem Viertel der Wahlkreise mit einem abgeordneten Mandat im Regionalwahlkreis, jedoch in mindestens zwei Wahlkreisen mit einem abgeordneten Mandat, nominiert hat.

489 1990. évi LV. törvény az országgyűlési képviselők jogállásáról.

490 1989. évi XXXIV. törvény az országgyűlési képviselők választásáról.

- (4) Eine nationale Liste kann durch eine Partei aufgestellt werden, die in mindestens sieben regionalen Wahlkreisen Listen aufgestellt hat (...).
- (7) Ein und dieselbe Person kann gleichzeitig für einen Wahlkreis mit einem abgeordneten Mandat, für eine regionale Liste und auf der nationalen Liste nominiert sein. Erhält ein Kandidat einen Sitz in einem Wahlkreis mit einem abgeordneten Mandat, soll sein/ihr Name von der regionalen und der nationalen Liste entfernt werden. Erhält der Kandidat einen Sitz in der regionalen Liste, soll sein/ihr Name von der nationalen Liste entfernt werden.

Für den Fall, dass diese Vorschriften verletzt werden, legt Artikel 50 des Gesetzes Nr. C von 1997 über das Wahlverfahren⁴⁹¹ fest, dass Nominierungen, die unter Verletzung der Verfahrensregeln erlangt wurden, ungültig sein sollen. Ähnliches gilt für den Fall, dass ein Bürger mehr als einen Kandidaten nominiert; hier werden alle dieser Nominierungen als ungültig angesehen.

Wie durch das Gesetz LVI von 1990 über die Vergütung, Kostenerstattung und andere Vergünstigungen für Parlamentsmitglieder⁴⁹² vorgesehen, liegt die Basisvergütung beim sechsfachen des gängigen Basisgehalts eines Beamten (HUF 220.000, ca. € 785). Darüber hinaus haben MPs ein Anrecht auf zusätzliche Vergütung für ihre Mitgliedschaft in parlamentarischen Komitees. Zusätzlich zu diesem Einkommen erhalten Parlamentsmitglieder Kostenerstattungen für Reisekosten, Unterkunftszuschüsse für nicht in Budapest ansässige Mitglieder, Post- und Telekommunikationsdienste (Anrufe, die vom Büro aus getätigt werden, sind kostenlos), kostenfreie Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel und freie Versorgung mit den für sie notwendigen Arbeitsmaterialien.

Auch genießen Parlamentsmitglieder Immunität, wie durch Artikel 20 (3) der Verfassung und die Artikel 4-8 des Gesetzes Nr. LV von 1990 über die Rechtsstellung von Parlamentsmitgliedern⁴⁹³ vorgesehen.

Bezüglich Unvereinbarkeiten zwischen Parlamentsmandaten und anderen öffentlichen Ämtern oder Positionen im privaten Sektor, darf ein Parlamentsmitglied Folgendes nicht sein:

- Präsident der Republik,
- Mitglied des Verfassungsgerichtes,
- Ombudsmann für Bürgerrechte,
- Präsident, stellvertretender Präsident oder Auditor beim Staatsrechnungshof,
- Richter oder Staatsanwalt,
- Angestellter eines öffentlichen Verwaltungsorganes – ausgenommen Regierungs- und parlamentarische Staatssekretäre.

491 1997. évi C. törvény a választási eljárásról.

492 1990. évi LVI. törvény az országgyűlési képviselők tiszteletdíjáról, költségterítéséről és egyéb kedvezményeiről.

493 1990. évi LV. törvény az országgyűlési képviselők jogállásáról.

- Vollzeitmitglied der Streitkräfte, der Polizei oder anderer Sicherheitsdienste (Artikel 20 (5) der Verfassung)

Weiterhin, darf ein MP nicht sein:

- Angestellter offizieller Organisationen des Parlaments, des Präsidenten der Republik, des Verfassungsgerichts, des Staatsrechnungshofs
- oder des parlamentarischen Beauftragten für Bürgerrechte;
- Präsident, stellvertretender Präsident, Geschäftsführer oder Mitglied des Vorstands der National Bank of Hungary, Mitglied ihres Vorstands bzw. Aufsichtsrates;
- Angestellter der State Privatisation and Property Management Company Limited by Shares;
- Mitglied des Rates für öffentliches Vergabewesen;
- Vertreter der Arbeitnehmer- bzw. Arbeitgeberseite des Rates für Interessenausgleich (Artikel 9 des Gesetzes Nr. LV von 1990 über die Rechtsstellung von Parlamentsmitgliedern).

Es gibt außerdem noch weitere Regeln zu wirtschaftlichen Unvereinbarkeiten, gemäß denen ein MP Folgendes nicht sein soll:

- Vorstandsvorsitzender, stellvertretender Vorstandsvorsitzender, Manager, stellvertretender Manager eines staatlichen Unternehmens, Treuhandvermögens, Treuhandgesellschaft, Unternehmens im öffentlichen Dienst oder Mitglied des Vorstands und Aufsichtsrates derselben;
- Generaldirektor, stellvertretender Generaldirektor, Manager, stellvertretender Manager, Mitglied des Vorstands oder eines führenden Gremiums, eines durch die Lokalregierung gegründeten Unternehmens, Rentenversicherung der Lokalregierung und Krankenversicherung der Lokalregierung (im Folgenden: Lokalregierung);
- Leitender Amtsträger einer wirtschaftlichen Gesellschaft, an der die staatlichen Eigentumsanteile zehn Prozent des Stimmrechts überschreiten, Mitglied ihres Vorstands, Managements oder führenden Gremiums, ihres Aufsichtsrates, oder Inhaber einer anderen leitenden Anstellung (Vorstandsvorsitzender) bei oder in jeglicher anderer Beziehung zu dem Unternehmen stehend, das für die zu leistende Arbeit vorgesehen ist;
- Leitender Amtsträger, Mitglied des Vorstands, Managements oder führenden Gremiums einer wirtschaftlichen Gesellschaft, die mit der vollen oder mehrheitlichen Beteiligung der Lokalregierung betrieben wird oder Inhaber einer anderen leitenden Anstellung (Vorstandsvorsitzender) bei oder in jeglicher anderer Beziehung zu dem Unternehmen stehend, das für die zu leistende Arbeit vorgesehen ist;
- Vorstandsvorsitzender, stellvertretender Vorstandsvorsitzender, Manager, stellvertretender Manager, Mitglied des Vorstands, Managements oder führenden Gremiums einer wirtschaftlichen Gesellschaft, an der die staatlichen Eigentumsanteile zehn Prozent des Stimmrechts überschreiten, oder die mit der vollen oder mehrheitlichen Beteiligung der Lokalregierung betrieben wird;

- Vorstandsvorsitzender, stellvertretender Vorstandsvorsitzender, Manager, stellvertretender Manager, Mitglied des Vorstands, eines führenden Gremiums oder des Aufsichtsrates einer privatisierten Organisation, die einer wirtschaftlichen Tätigkeit nachgeht;
- Leitender Amtsträger, Mitglied des Vorstands oder eines führenden Gremiums oder des Aufsichtsrates eines Kreditinstituts, einer Versicherung, eines freiwilligen Versicherungsvereins auf Gegenseitigkeit, Rentenversicherungszahlungsbüro, oder Inhaber einer anderen leitenden Anstellung (Vorstandsvorsitzender) bei oder in jeglicher anderer Beziehung zu dem Unternehmen stehend, das für die zu leistende Arbeit vorgesehen ist;
- Leitender Amtsträger oder Mitglied des Aufsichtsrates eines einer wirtschaftlichen Tätigkeit nachgehenden Unternehmens, das in einem Vertragsverhältnis mit einer Organisation steht, die unter das Gesetz XL von 1995 über Öffentliches Vergabewesen fällt, und auf Beschaffung, die Gegenstand des Gesetzes ist, abzielt, oder Inhaber einer anderen leitenden Anstellung (Vorstandsvorsitzender) bei oder in jeglicher anderer Beziehung zu dem Unternehmen stehend, das für die zu leistende Arbeit vorgesehen ist;
- Leitender Funktionär oder Mitglied des Aufsichtsrates eines konzessionsinhabenden Unternehmens; noch soll er das Recht haben, als leitender Angestellter (Vorstandsvorsitzender) zu fungieren, weder in einem Arbeitsverhältnis noch in einem anderen arbeitsbezogenen rechtlichen Verhältnis mit dem Unternehmen, das der wirtschaftlichen Tätigkeit nachgeht, während sein Mandat in Kraft ist sowie innerhalb von zwei Jahren nach Beendigung seines Mandates (Artikel 13-14 des Gesetzes Nr. LV von 1990 über die Rechtsstellung von Parlamentsmitgliedern).

Dabei erwerben Parlamentsmitglieder normalerweise Anteile an privaten Unternehmen und nehmen im Allgemeinen an mit dem Aktienmarkt verbundenen Tätigkeiten teil. Darüber hinaus ist es üblich, dass sie Mitglieder in Kuratorien oder Aufsichtsorganen sind, als Anwälte, Berater etc. arbeiten.

Es gibt keine rechtliche Vorschrift, die (ehemalige) Parlamentsmitglieder nach Beendigung ihres Amtes (Karenzzeit) in der Wahl bestimmter Anstellungen oder Arbeitsbereiche beschränkt.

b) Nebeneinkünfte von Abgeordneten des nationalen Parlaments

Parlamentsmitglieder haben das Recht, Nebeneinkünfte zu beziehen; allerdings müssen sie sowohl über diese Einkünfte als auch Vermögensgegenstände und wirtschaftliche Beteiligungen jedes Jahr Berichte einreichen. Es gibt keine Schwelle für die Veröffentlichung von Nebeneinkünften und alle diese Berichte sind öffentlich. Neben den Parlamentsmitgliedern haben die je-

weiligen Ehe- oder Lebenspartner sowie alle im gleichen Haushalt lebenden Kinder die gleiche Verpflichtung. Alle diese Berichte werden auf der Webseite des Parlaments veröffentlicht.⁴⁹⁴

c) **Unzulässige Einflussnahme**

Parlamentsmitglieder unterliegen keinen speziellen Strafvorschriften bezüglich Bestechung. Auch für sie gelten die Vorschriften des Strafgesetzbuches, da sie in die Kategorie der Beamten fallen. Die vorgesehene Strafe ist eine Freiheitsstrafe. Im Falle des Vollziehens der Freiheitsstrafe verlieren sie, wie jeder andere Bürger auch, ihr Wahlrecht.

Es gibt keine Gesetzesvorschriften, die sich speziell mit Korruptionsfällen, wie zum Beispiel dem Verbot von Reisen auf Kosten von Firmen oder Einzelpersonen, der Annahme von Geschenken etc. befassen.

Hinsichtlich neuerer Korruptionsfälle bezüglich unzulässiger Einflussnahme ist zu sagen, dass im Mai 2005 ein Untersuchungsausschuss eingerichtet wurde, um zu untersuchen, ob der ehemalige Premierminister (Viktor Orbán) und seine Familie widerrechtlich ihren Einfluss missbraucht hatten, um staatliche Zuschüsse für ihre Weinberge zu erhalten. Der Ausschuss konnte sich nicht auf einen Endbericht einigen und beendete seine Arbeit im November 2005.

3. **Politische Amtsträger auf nationaler Ebene**

a) **Rechtsstellung im nationalen Normgefüge**

Die Rechtsstellung öffentlicher Amtsträger in der nationalen Gesetzgebung ist in Kapitel VII der Verfassung über die Regierung, dem Gesetz Nr. LVII von 2006 über die zentralen Verwaltungsorgane und über die Rechtsstellung von Regierungsmitgliedern und Staatssekretären⁴⁹⁵ sowie dem Gesetz Nr. XXIII von 1992 über die Rechtsstellung von Beamten⁴⁹⁶ geregelt – auf nicht geregelte Angelegenheiten finden die allgemeinen Regeln für Beamte Anwendung.

Politische Amtsträger erhalten das folgende Einkommen:

- Minister: das 15,6-fache des üblichen Basisgehalts eines Beamten (HUF 574.000, ca. € 2000), zusätzlich 50% Aufschlag, und 65% Führungsaufschlag,
- Staatssekretäre: das 12-fache des üblichen Basisgehalts eines Beamten (HUF 441.600, ca. € 1578), zusätzlich 50% Aufschlag, und 65% Führungsaufschlag,
- Fachstaatssekretäre: das 9-fache des üblichen Basisgehalts eines Beamten (HUF 331.200, ca. € 1183), zusätzlich 50% Aufschlag, und 65% Führungsaufschlag.

494 www.mkogy.hu.

495 2006. évi LVII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról.

496 1992. évi XXXIII. törvény a köztisztviselők jogállásáról.

Politischen Amtsträgern stehen ebenso generell alle Vergünstigungen der Beamten zu.

Die Staatsführung (Premierminister, Minister, Staatssekretäre, Fachstaatssekretäre) darf keiner Nebenbeschäftigung nachgehen – einschließlich der Mitgliedschaft in Aufsichtsorganen, privaten Unternehmen, Mitgliedschaft im Vorstand von Stiftungen oder anderen Interessenvertretungsorganen –, und sie dürfen keine Vergütungen für öffentliche Auftritte erhalten, die in Verbindung zu ihrer Arbeit stehen.

Das Gesetz schließt für sie jedoch nicht die Möglichkeit aus, gleichzeitig Parlamentsmitglied zu sein. Darüber hinaus schließen die strengen Unvereinbarkeitsregeln im Grunde die Möglichkeit aus, jegliche andere Position außer der des Parlamentsmitglieds inne zu haben. Sie können jedoch frei ihre akademischen Karrieren verfolgen.

Abschließend gibt es keine Vorschriften, die (ehemalige) politische Amtsträger nach Beendigung ihres Amtes (Karenzzeit) in der Wahl bestimmter Anstellungen oder Arbeitsbereiche beschränken.

b) Nebeneinkünfte von politischen Amtsträgern

Politische Amtsträger haben das Recht, Einkommen für ihre zusätzliche Arbeit zu erhalten. Ist der politische Amtsträger jedoch gleichzeitig ein Parlamentsmitglied, so steht ihm nicht die volle Vergütung für die zweite von ihm gehaltene Position zu.

Die Regeln für Parlamentsmitglieder finden auch auf politische Amtsträger Anwendung. Sie müssen jährlich einen Bericht über ihr Einkommen veröffentlichen; hierfür gibt es keine Schwelle. Wie auch im Falle der MPs, haben die entsprechenden Ehepartner und im gleichen Haushalt lebenden Kind/er die gleichen Verpflichtungen.

Die entsprechenden Berichte werden auf der Webseite der Regierung veröffentlicht.⁴⁹⁷

c) Unzulässige Einflussnahme

Die gleichen Regeln, die für Beamte und Parlamentsmitglieder hinsichtlich Bestechung gelten, gelten auch für Fälle unzulässiger Einflussnahme politischer Amtsträger. Die Strafe für solche Verbrechen sind Freiheitsstrafen von bis zu fünf Jahren, je nach Schwere des Verbrechens.

Das Gleiche gilt für alle anderen entsprechenden Fragen bezüglich Korruption (z.B. Gesetzesvorschriften, die das Reisen auf Kosten von Firmen oder Einzelpersonen oder die Annahme von Geschenken verbieten); es gibt keine Gesetzesvorschriften, die sich speziell mit diesem Problem befassen.

497 www.kormanyzat.hu.

In jüngerer Zeit hat es keine erwähnenswerten Fälle von Korruption bezüglich Nebeneinkünften oder unzulässiger Einflussnahme gegeben.

4. Politische Parteien

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Die politischen Parteien sind Vereinigungen, die ein Mitgliedsverzeichnis führen, durch das zuständige Gericht eingetragen sind und erklären, dass sie die Verbindlichkeit des Gesetzes Nr. XXXIII von 1989 über die Funktion und das Management politischer Parteien⁴⁹⁸ akzeptieren.

b) Parteienfinanzierung

Die politischen Parteien erhalten staatliche Finanzierung: Das Gesetz über den Staatshaushalt sieht jedes Jahr einen bestimmten Betrag für staatliche Finanzierung vor. 25% dieses Betrags werden zu gleichen Teilen zwischen den Parteien, die mit ihren nationalen Parteilisten Sitze im Parlament erhalten haben (d.h. die 5%-Hürde überschritten haben), aufgeteilt. Die verbleibenden 75% werden zwischen den Parteien auf Basis ihrer Ergebnisse, die sie im ersten Wahlgang der Parlamentswahlen erreicht haben, verteilt. Nur Parteien, die mindestens 1% der Stimmen erhalten haben, sind berechtigt, staatliche Zuschüsse zu erhalten. Das Haupteinkommen der Parteien ist immer noch die aus dem Staatshaushalt erhaltene Finanzierung; ca. zwei Drittel des Gesamteinkommens, während die Mitgliedsbeiträge ca. 10% des Gesamteinkommens ausmachen. Der übrige Teil stammt aus Spenden aus dem In- und Ausland.

c) Rechenschaftslegung

Der Artikel 4 (2)-(3) des Gesetzes Nr. XXXIII von 1989 über die Funktion und das Management politischer Parteien verbietet politischen Parteien die Annahme von Spenden von öffentlichen Verwaltungsorganen, staatlichen Unternehmen und Stiftungen, die direkte staatliche Unterstützung erhalten. Darüber hinaus dürfen Parteien keine Spenden von anderen Staaten oder anonyme Spenden annehmen. Anonyme Spenden können jedoch an die Parteistiftungen gezahlt werden.

Darüber hinaus regelt Artikel 9 des Gesetzes Nr. XXXIII von 1989 über die Funktion und das Management politischer Parteien, dass Parteien jährlich, bis zum 30. April des folgenden Jahres, einen Bericht über ihre Verwaltung im vorangegangenen Jahr erstellen sollen. Der Bericht muss in der *Official Gazette* und auf der Webseite der Partei veröffentlicht werden. Sollten Spenden einen Betrag von HUF 500.000 (ca. € 1785) überschreiten – für Spenden aus dem Ausland HUF 100.000 (ca. € 357) – muss der Name des Spenders angegeben sein. Die Regeln für die ordnungsgemäße Verwaltung von Vereinigungen finden auch auf politische Parteien Anwendung.

498 1989. évi XXXIII. törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról.

Der Staatsrechnungshof überwacht die Verwaltung der politischen Parteien. Sollte eine Partei die Regeln zur Finanzierung verletzen, muss der Staatsrechnungshof dazu Stellung nehmen. Im Falle einer schwerwiegenden Verletzung initiiert der Präsident des Staatsrechnungshofs ein Gerichtsverfahren.

In jüngerer Zeit hat es keine Korruptionsfälle in Verbindung zum oben Genannten gegeben.

V. Schlussbetrachtung

Eines der Hauptprobleme liegt darin, dass es in einigen Situationen gesellschaftlich akzeptiert ist, eine Bestechung anzubieten und anzunehmen, um den rechtlichen Konsequenzen einer gesetzeswidrigen Handlung zu entkommen. Beispielsweise ist es immer noch ein großes Problem, dass Polizeibeamte korrupt sind und von Seiten der Bevölkerung keine Bereitschaft besteht, die Korruption in den Reihen der Einsatzkräfte zu eliminieren, da die bestehende Lösung für beide Seiten von Vorteil ist. Eine vergleichbare Situation besteht im Falle der medizinischen Berufe.

Das Haupthindernis für die effektive Bekämpfung von Korruption ist der Mangel an Meldungen. Es ist schwierig, Korruptionsfälle aufzudecken, da keine der Parteien sie meldet.

In einigen Bereichen – wie bei der Polizei und in der Medizin – wird es als normal wahrgenommen, Bezahlung oder Geschenke anzubieten; es wird nicht als Korruption angesehen. In jüngerer Zeit hat sich ein neuer Bereich in Verbindung mit Korruption gebildet: Es hat Fälle gegeben, in denen Universitätsprofessoren angeboten haben, Studenten gegen Bezahlung bessere Noten zu geben.

Der rechtliche Rahmen bietet – prinzipiell – ein relativ hohes Maß an Garantien gegen Korruption; hier muss mehr Gewicht auf die Durchsetzung der Gesetze gelegt werden. Es besteht auch Bedarf für eine umfassende Gesetzgebung anstatt für die verschiedenen Sektoren verstreute Regeln anzubieten. Die öffentliche Verwaltung ist in jüngerer Zeit transparenter geworden. Es gibt jedoch immer noch Bereiche – wie das öffentliche Vergabewesen oder Ausschreibungen – in denen Transparenz wirklich fehlt.

Wie oben erwähnt, sind die Hauptbereiche der Korruption wie folgt: Polizei, Medizin, jüngst Bildung, Gemeinden (speziell im Hinblick auf Immobiliengeschäfte), Ausschreibungen und das öffentliche Vergabewesen.

Die Orbán-Regierung setzt extensiv private Firmen für verschiedene Zwecke ein. Die Verträge – normalerweise nicht veröffentlicht – haben viele Bedenken hervorgerufen: In einigen Fällen wurde die Verpflichtung, eine Ausschreibung zu erteilen missachtet, der vereinbarte Preis für bestimmte Dienste war höher, als der Marktpreis und manchmal konnte persönliches Interesse nicht ausgeschlossen werden. Darüber hinaus sind einige Minister ohne offiziellen Grund oder

Interesse gereist, was einen öffentlichen Schrei der Entrüstung verursacht hat. Nach dem Regierungswechsel im Jahr 2002 hat das neue Parlament dem unten beschriebenen Gesetz zugestimmt, um die Benutzung öffentlicher Mittel transparenter zu machen.

Was „best practices“ betrifft, so stimmte das Parlament im Jahr 2003 dem Gesetz Nr. XXIV von 2003 über die Ergänzung des Gesetzes bezüglich des transparenten Einsatzes öffentlicher Mittel und öffentlichen Eigentums zu. Das Gesetz erfordert zum Beispiel, dass alle Ministerien und zentralisierten öffentlichen Verwaltungsorgane regelmäßig die Benutzung öffentlicher Mittel auf ihren Webseiten veröffentlichen. Ministerien müssen detailliert die Beträge, die sie für Reisekosten, Mobiltelefone etc. ausgegeben haben, veröffentlichen.

Länderbericht Zypern⁴⁹⁹

499 Wir danken Dr. Tania Charalambidou, Mitarbeiterin des Research Center - Intercollege in Zypern, für die Beantwortung des Fragenkataloges und die Unterstützung bei der Erstellung des Länderberichtes Zypern. Der Länderbericht wurde vom CECL verfasst.

Gliederung

Länderbericht Zypern.....	429
I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor.....	431
1. Statistische Erhebungen öffentlicher Stellen zu Fragen der Korruption.....	431
2. Statistische Erhebungen privater Stellen zu Fragen der Korruption.....	431
II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben.....	431
III. Kontrolle und Ahndung	433
IV. Akteure.....	434
1. Öffentliche Verwaltung.....	434
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	434
b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung.....	435
c) Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung.....	437
2. Abgeordnete des nationalen Parlaments	439
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	439
b) Nebeneinkünfte von Abgeordneten des nationalen Parlaments.....	440
c) Unzulässige Einflussnahme	441
3. Politische Amtsträger auf nationaler Ebene.....	442
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	442
b) Nebeneinkünfte von politischen Amtsträgern.....	442
c) Unzulässige Einflussnahme	443
4. Politische Parteien.....	444
a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge	444
b) Parteienfinanzierung	444
c) Rechenschaftslegung.....	444
V. Schlussbetrachtung.....	445

I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor

1. Statistische Erhebungen öffentlicher Stellen zu Fragen der Korruption

Das für die Erfassung der Daten über Korruption zuständige öffentliche Organ ist *The Coordinating Body Against Corruption*. Seine Mitglieder sind der stellvertretende Staatsanwalt und der Rat der Republik, das Ministerium für Justiz und öffentliche Ordnung, die Polizei, der oberste Rechnungsprüfer, der Vorsitzende des parlamentarischen Komitees für Rechtsfragen, der Vorsitzende des *Parliamentary Committee of Institutions and Values*, der Vorsitzende der zyprischen Anwaltsvereinigung, der Vorsitzende des Instituts der Wirtschaftsprüfer. Den Vorsitz des Organs hat der stellvertretende Staatsanwalt. Seine Aufgaben sind die Untersuchung der bestehenden Antikorruptionsmaßnahmen, die Empfehlung der Aufnahme weiterer Maßnahmen, das öffentliche Bewusstsein über die Gefahren und Risiken von Korruption zu schärfen und die Kooperation zwischen den öffentlichen Behörden und dem privaten Sektor im Kampf gegen dieses Phänomen zu fördern. Zypern gehört außerdem der *GRECO – Group of States against Corruption of the Council of Europe* an.

Die in Zypern von den öffentlichen Organen gesammelten Daten sind der breiten Öffentlichkeit nicht zugänglich.

2. Statistische Erhebungen privater Stellen zu Fragen der Korruption

Das private Organ, das auch derartige Daten sammelt ist *Transparency International*⁵⁰⁰. Einige dieser Daten sind auf der Website von *Transparency International* veröffentlicht.

II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben

Das zyprische Recht enthält eine amtliche Definition von Korruption. Die *Civil Law Convention on Corruption* und zusätzliche Vorschriften⁵⁰¹ führen eine solche Definition in ihrem Artikel 2 an: *“corruption” means the demand, offer, conferring or acceptance, directly or indirectly, of bribery or any other illegal benefit or expectation of them, that disturbs the smooth performance of any duty or conduct awaited by the acceptor of bribery, or the illegal benefit or expectation of them.*

[„Korruption“ ist demnach das Auffordern zu, Anbieten, Gewähren oder Annehmen, sowohl direkt als auch indirekt, von Bestechung oder jeglicher anderer illegaler Vergünstigungen oder

500 www.transparency.org.

501 Gesetz Nr.7 (III) von 2004.

sie zu erwarten, die die reibungslose Ausführung einer jeglichen Pflicht oder Handlung des Bestochenen bzw. der Person, die illegale Vergünstigungen annimmt oder erwartet, stört.]

Der Generalstaatsanwalt koordiniert alle Untersuchungen bezüglich Betrug und Korruption. Außerdem kann er auf Grund einer schriftlichen Beschwerde einen unabhängigen Untersuchungsbeamten einsetzen. Sollte der Generalstaatsanwalt die vorliegenden Beweise als nicht ausreichend ansehen, kann er von einer weiteren Untersuchung absehen.

Neben der oben genannten *Civil Law Convention on Corruption* gibt es noch andere Gesetze, die auch korruptes Verhalten, welches in den Geltungsbereich des Gesetzes fällt, beschreiben. Diese spezielleren Gesetze, die sich mit Korruption befassen, können mit den folgenden Rechtstexten zusammengefasst werden:

- *Strafgesetzbuch*, Abschnitt 154, enthält Vorschriften bezüglich Korruption im privaten Sektor, speziell Erpressung, Amtsmissbrauch und Annahme von Sachwerten für Gefälligkeiten (Artikel 100-109 und 133-137).
- *Antikorruptionsgesetz*, Abschnitt 161, befasst sich mit Korruptionshandlungen durch öffentliche und private Angestellte sowohl im öffentlichen wie auch im privaten Sektor und sieht Sanktionen vor.
- Das *Customs and Excise Code Law*, Gesetz Nr. 94(1) von 2004, befasst sich mit Korruptionshandlungen durch Angestellte des *Customs and Excise Department* (Artikel 89[3]) und sieht Sanktionen vor.
- *Gesetz Nummer 51(I)* von 2004 sieht die Verfolgung von Amtsträgern, die „sich durch Machtmissbrauch Sachwerte aneignen“, vor.
- *Gesetz Nummer 49(I)/2004 und Gesetz Nummer 50(I)/2004* befassen sich mit der Aufdeckung persönlicher finanzieller Details des Präsidenten der Republik, der Parlamentarier, der Minister und einiger politischer Amtsträger, jährlich während der Amtszeit sowie drei Jahre danach und sieht Sanktionen vor.
- Die *Civil Law Convention on Corruption* und zusätzliche Vorschriften, Gesetz Nr. 7(III) von 2004.
- Die *Criminal Law Convention on Corruption of the Council of Europe*, Gesetz Nr. 23(III)/2000.
- Das *Election of Members of Parliament Law*, Gesetz Nr. 72 von 1979, enthält Vorschriften über Bestechung und Korruptionshandlungen und sieht Sanktionen vor (Artikel 39-42, 54-60).
- Das *Public Service Law* von 1990 enthält spezielle Antikorruptionsvorschriften und einen entsprechenden Verhaltenskodex, berücksichtigt – unter anderem – Zwangspensionierung oder Kündigung in Folge einer Disziplinarstrafe (Artikel 69, 71, 73-86).
- Die *Ombudsman Laws* von 1991 bis 2004: Zypern hat die Institution des „Ombudsmann“ eingeführt, der die Handlungen oder Versäumnisse der Verwaltung überwacht.

- *Convention on Combating Bribery of Officials of the European Communities or the Member States of the European Union*: Gesetz Nr. 2(III) von 2004.
- *Council of Europe Convention on Laundering, Search Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime* (Ratifizierung 1997): Gesetz Nr. 18(III)/1995.

Abschließend sieht die Verfassung Zyperns vor, dass:

- der oberste Rechnungsprüfer alle Auszahlungen und Belege kontrolliert und das Recht hat, alle Konten im Namen der Republik zu überprüfen (Teil VI, Abschnitt II, Artikel 116) und
- der Generalstaatsanwalt alle Untersuchungen bezüglich Betrug und Korruption koordiniert (Teil VI, Abschnitt I, Artikel 113).

III. Kontrolle und Ahndung

Die spezifischen Verwaltungsorgane für Korruptionsprävention und -bekämpfung im öffentlichen Sektor in Zypern sind:

- der *Coordinating Body Against Corruption*;
- der oberste Rechnungsprüfer;
- der Generalstaatsanwalt;
- der Ombudsmann, der eine wichtige Rolle bei der Korruptionsbekämpfung hat;
- der Ausschuss des öffentlichen Dienstes;
- die Untersuchungseinheiten der Einkommensteuer- und Mehrwertsteuerabteilungen;
- die Einheit für die Bekämpfung von Geldwäsche „*MOKAS*“;
- die polizeiliche Einheit für Finanzverbrechen;
- die Untersuchungseinheit beim Ministerium für Zoll und Steuern;
- das Finanzministerium (das Partner von *OLAF* ist);
- andere Komitees, die innerhalb einiger öffentlicher Dienste eingerichtet wurden (z.B. bei der Polizei), um sich mit internen Korruptionsfällen zu befassen.

Neben diesen Kontrollorganen unterliegen Fälle von Korruption im öffentlichen Sektor außerdem noch parlamentarischen Kontrollmechanismen.

In diesem Zusammenhang kann es eine parlamentarische Untersuchung zu Korruptionsfällen durch alle relevanten Ausschüsse geben. Diese sind ad-hoc Organe. Ihre Befugnisse schließen unter anderem die Befragung von Zeugen und die Ausarbeitung von Berichten ein. Zusätzlich dazu befasst sich auch ein spezielles Gremium namens „*Committee on Institutions, Merit and the Commissioner for Administration (Ombudsman)*“ mit Fällen von Korruption im öffentlichen Sektor. Es kann dazu übergehen, Zeugen zu befragen und dem parlamentarischen Plenum Bericht zu erstatten. Die parlamentarische Opposition kann ebenfalls eine Rolle in der Kontrolle von Korruption spielen, da jedes Mitglied des Abgeordnetenhauses ein Thema zur Sprache bringen und entsprechende Fragen an das Parlament stellen kann. Sie können außerdem um die Ein-

setzung eines Untersuchungsausschusses ersuchen. Nichtsdestotrotz sind die Ergebnisse solcher parlamentarischer Ausschüsse nicht verbindlich.

Die Medien fungieren auch als ein starkes Abschreckungsmittel gegen Korruption im öffentlichen Sektor. Fälle von Korruption, speziell bei hochrangigen Beamten, können kaum vor der Medienforschung verborgen bleiben. Meistens können diese Fälle jedoch auf die eine oder andere Weise von der jeweils betroffenen politischen Partei verheimlicht werden.

Die Gesellschaft ist auch sehr sensibel gegenüber Korruptionsfällen, und sie ist entschieden dagegen, normalerweise in Folge von Medienberichterstattung. Das Phänomen der Vetternwirtschaft ist jedoch auf Zypern weit verbreitet; hauptsächlich wegen der geringen Größe der Insel und der Bevölkerung. Aus dieser Situation ergibt sich in vielen Fällen ein Mangel an Leistungsgesellschaft, und es ist ein offenes Geheimnis dass man, zum Beispiel bei der Arbeitssuche, seinen Einfluss gebrauchen muss.

Die akademische Welt und NGOs betreffend bleibt zu sagen, dass sie nur eine schwache Rolle und Stimme in der Diskussion um und Wahrnehmung von Korruption haben, die auch nur selten öffentlich gezeigt wird.

IV. Akteure

1. Öffentliche Verwaltung

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Die Gehälter betreffend, ist der öffentliche Sektor in Gruppen eingeteilt: beginnend mit A1, der geringsten, aufsteigend bis A16, der Höchsten. Normalerweise werden Staffellungen kombiniert, z.B. A1-A2-A5, A4-A7, A5-A7-A8, A8-A10-A11 etc. Beispiele für Positionen innerhalb der verschiedenen Staffellungen: A1 – Sachbearbeiter, A4 – Sekretäre/innen, A8 – Beamte (Personen, die einen Universitätsabschluss haben), A13 – Leitende etc. Niedrigere Staffellungen bis A7 haben keine Entscheidungsbefugnis.

Bezüglich der Frage nach speziellen juristischen Verpflichtungen und speziellen Privilegien, die Beamte haben, gilt Folgendes:

Alle fundamentalen Menschen- und Bürgerrechte sind im *Public Service Law* von 1990 enthalten und geschützt (z.B. Redefreiheit, das Recht einer politischen Partei anzugehören, Versammlungsfreiheit) und daher sind Streiks erlaubt. Bezüglich der Ausübung ihrer Pflichten, können sie Informationen darüber erst nach Genehmigung der entsprechenden Behörde bekannt machen. Beamten ist es im Allgemeinen nicht erlaubt einer Nebentätigkeit nachzugehen. Nur in gewissen

Fällen wird es Beamten erlaubt, eine Nebentätigkeit auszuüben. Diese Erlaubnis wird durch den Finanzminister in Übereinstimmung mit dem *Minister of Labour and Social Insurances*⁵⁰² erteilt.

Im Allgemeinen werden Beamte in Zypern besser bezahlt und haben bessere Arbeitsbedingungen als Angestellte im privaten Sektor. Es gibt allerdings gewisse Berufsgruppen, wie Anwalt und Steuerberater, die im privaten Sektor viel mehr verdienen als im öffentlichen Sektor. Natürlich hängen die wirtschaftliche Position und die Arbeitsstellung eines Angestellten im privaten Bereich von der entsprechenden Erfahrung, die jemand hinsichtlich des Gegenstandes hat, sowie von der finanziellen Kapazität einer jeden Firma ab.

Die Beamten in den niedrigeren Einordnungen werden ebenfalls besser bezahlt als die Angestellten im privaten Sektor (z.B. Sekretäre/innen und Techniker/innen) und haben auch bessere Arbeitsbedingungen.

Ausgehend vom oben Gesagten, ist es für einen Beamten nicht nötig, ein zusätzliches Einkommen zu beziehen, um seinen Lebensunterhalt zu verdienen.

Beamte werden entweder auf unbestimmte oder bestimmte Zeit angestellt. Die Festanstellung eines Beamten ist durch das Gesetz geschützt. Nur unter bestimmten, vom *Public Service Law* vorgegebenen Umständen (z.B. Korruption, Fragen der Ethik) können Beamte entlassen werden.

Hinsichtlich zusätzlicher Vergünstigungen, die Beamte, verglichen mit Angestellten im privaten Sektor, erhalten, gilt Folgendes: Beamten steht Rente zuzüglich einer Einmalzahlung in Abhängigkeit von ihrer Gehaltsgruppe und Berufsjahren zu. Sie erhalten außerdem kostenlose medizinische Versorgung in den Allgemeinkrankenhäusern des Staates.

Hinsichtlich des Privatisierungsprozesses werden öffentliche Aufträge an private Unternehmen vergeben, nachdem die Regierung Ausschreibungen für verschiedene Handlungen öffentlich macht. Die wichtigsten Privatisierungsprozesse findet man im Bereich der Infrastruktur, der Militärversorgung und bei Flughafenverwaltungen.

b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung

Der oberste Rechnungsprüfer ist verantwortlich für die Kontrolle und die Verteilung finanzieller Mittel. Er legt dem Präsidenten der Republik jährlich einen Bericht über die Ausübung seiner Funktionen vor. Dieser legt ihn dann dem Parlament vor. Die Berichte sind öffentlich.

Im Namen der Republik kontrolliert der oberste Rechnungsprüfer mit Unterstützung des stellvertretenden obersten Rechnungsprüfers alle Auszahlungen und Belege, prüft und untersucht alle Geldkonten und andere verwaltete Vermögenswerte, sowie eingegangene Verbindlichkeiten.

502 *Public Service Law* von 1990, Artikel 65(2).

Zu diesem Zweck hat er das Recht, Zugang zu allen Büchern, Unterlagen und Nachweisen zu erhalten, die solche Konten und Stellen betreffen, in denen derartige Vermögenswerte aufbewahrt werden.⁵⁰³

Der oberste Rechnungsprüfer hat die Befugnis, alle Arten von Beweismitteln oder Informationen in jeglicher –einschließlich elektronischer– Form, sowie jegliche Erklärungen –schriftlich oder mündlich– von fast jeder Person im Land zu verlangen, die zur Erfüllung seiner Pflichten notwendig sind.⁵⁰⁴

Er hat auch die Befugnis, von jeder natürlichen oder juristischen Person, die einen Zuschuss, eine Bürgschaft oder ein Darlehen aus dem *Consolidated Fund* oder einem anderen öffentlichen Fond erhält, die Bereitstellung von Beweismaterial oder Informationen zu verlangen, die notwendig sind, um die Ausgabewege der Fonds zu ermitteln.

Abschließend hat der oberste Rechnungsprüfer auch die Befugnis, eine Wirtschaftlichkeitsprüfung durchzuführen in allen Ministerien oder Abteilung, jeder öffentlich-rechtlichen Anstalt, Gemeinde, örtlichen Behörde oder anderen Stiftungen oder Organisationen, die von ihm geprüft wurden, um sicherzustellen, dass sie auf eine effiziente, effektive und wirtschaftlich gewissenhafte Art und Weise arbeiten.⁵⁰⁵

Ein erwähnenswerter Fall von Korruption bezüglich Ausschreibungsverfahren ist der des früheren Ministers für Handel, Industrie und Tourismus, der eine bestimmte Firma namens „SporTeam“ gefördert hat, die Promotionskampagne für Zypern während der Olympischen Spiele 2004 in Athen zu übernehmen – ein Wirtschaftsabkommen in Höhe von einer Million Zypernpfund (CP), (ca. € 1.700.000). Der Haupteigentümer der Firma war ein Verwandter des Ministers. Der Minister hatte Briefe an verschiedene halb-staatliche und andere Organisationen versandt, in denen er sie nachdrücklich dazu aufforderte, sich positiv über den Vorschlag von „SporTeam“ zu äußern. Dabei betonte er, dass er selbst hoffe, sie würden es finanziell unterstützen. Dann kontaktierte das Wirtschaftsministerium den Präsidenten des Zentralrates für Ausschreibungen und bat ihn darum, die Ausschreibungsprozedur zu umgehen, sodass „SporTeam“ den „Job“ übernehmen könne. Der Rat reagierte, ebenso wie die restlichen Organisationen, negativ. In den folgenden Monaten reichte „SporTeam“ einen Antrag exakt gemäß der Ausschreibekriterien der Zyprischen Tourismus Organisation (eine halb-staatliche Organisation unter dem

503 Verfassung Zypern, Teil 6, Abschnitt 2 (Artikel 115 - 117) – Der oberste Rechnungsprüfer und der stellvertretende oberste Rechnungsprüfer.

504 Minister, Beamte, Vorsitzende und Mitglieder des *Board of Statutory Bodies*, Bürgermeister und Mitglieder des Stadt-/Gemeinderates, Vorsitzende und Mitglieder von Kommunalbehörden, Angestellte von Stadtverwaltungen und Kommunalbehörden, Beamte und Angestellte von Regierungsdiensten, Behörden, Gremien, die durch das Gesetz eingerichtet wurden oder noch werden, Beamte und Angestellte öffentlicher Fonds oder anderer Organisationen, die von ihm geprüft werden und jede andere Person, die im Besitz oder verantwortlich für solche Informationen ist.

505 Gesetz Nr. 113(I)/2002: *Provision of Evidence and Information to the Auditor General*.

Ministerium für Handel, Industrie und Tourismus) ein, die den Antrag annahm, ohne das Projekt im Anschluss noch öffentlich auszuschreiben. Obwohl der oberste Rechnungsprüfer der Republik eine Untersuchung einleitete und eine Reihe von Regelwidrigkeiten, Umgehung juristischer Abläufe und Geheimhaltung der wirklichen Gegebenheiten feststellte, kamen die Mitglieder des Parlaments (MPs) der damaligen Regierungspartei und Mitglieder des parlamentarischen Untersuchungsausschusses zu dem Schluss, dass kein Fall von unzulässiger Einflussnahme oder ein anderes Korruptionsproblem vorlag.

c) **Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung**

Die politischen Parteien beeinflussen die Stellenbesetzung im öffentlichen Sektor in großem Maße. Speziell nach der *“meritocratic procedure”*, bei der die Kandidaten nach Beginn der Annahme von Bewerbungen für bestimmte Positionen normalerweise für Prüfungen eingeladen werden, der letzte Schritt jedoch ein Interview ist. Bei diesem Interview kann unzulässige Einflussnahme bezüglich der Anstellung von Personen, die zu bestimmten politischen Parteien gehören, nicht kontrolliert werden. Andererseits haben Regierungswechsel keinen solchen Einfluss, da Angestellte im öffentlichen Sektor in Festanstellung beschäftigt sind und daher ihrer Pflichten nicht auf Grund eines Wechsels in der Regierung enthoben werden können.

Laufende und abgeschlossene Vorgänge unterliegen der internen Revision, der Kontrolle des obersten Rechnungsprüfers und anderer entsprechender Gesetze.⁵⁰⁶ Es gibt entweder die interne Rechnungsprüfungseinheit, die als unabhängiges, vom Ministerrat ernanntes Organ gilt oder eine spezielle interne Rechnungsprüfungseinheit in jedem Regierungsorgan. Das *Public Service Law* sieht vor, dass das *Committee of Public Service* Disziplinarmaßnahmen gegen Angestellte ergreifen kann. Mögliche Sanktionen sind: Rüge, strenge Rüge, Strafversetzung, Aussetzung und Zurückstellung jährlicher Sonderzuwendungen, Geldstrafen, die das Einkommen von drei Monaten nicht überschreiten, Herabstufung in der Einkommensgruppe, Versetzung in den vorzeitigen Ruhestand, Kündigung.

Darüber hinaus ist unzulässige Einflussnahme in der öffentlichen Verwaltung (z.B. Beamtenbestechung) Gegenstand verschiedener Gesetze :

- *Strafgesetzbuch, Abschnitt 15*: enthält Vorschriften bezüglich Korruption im öffentlichen Sektor, speziell zu Erpressung, Amtsmissbrauch und Annahme von Sachwerten gegen Gefälligkeiten (Artikel 100-109 und 133-137); Sanktionen sind:
 - für Bestechung Gefängnisstrafen von bis zu 5 Jahren oder Geldstrafen von bis zu CP 10.000 (€ 17.000) oder beides; außerdem wird Eigentum, welches durch Bestechung in Jemandes Besitz übergegangen ist, gemäß des *Laundering, Search, Seizure and Confisca-*

⁵⁰⁶ So dem *Internal Auditing Law* von 2003 [Gesetz Nr. 114(I)/2003].

tion of the Proceeds from Crime Gesetzes (Artikel 100) konfisziert oder mit zwei Jahren Gefängnisstrafe und Geldstrafe (Artikel 102) geahndet;

- für Belohnungen Gefängnisstrafe von drei Jahren und Geldstrafe (Artikel 101);
 - für Beamte, die persönliches Interesse an Vermögen spezieller Natur haben, ein Jahr Gefängnisstrafe (Artikel 103);
 - für falsche Angaben Gefängnisstrafe von drei Jahren und Geldstrafe (Artikel 104);
 - für Machtmissbrauch drei Jahre Gefängnisstrafe (Artikel 105);
 - für Beeinflussung der zuständigen Autorität Gefängnisstrafe von bis zu 12 Monaten oder Geldstrafe von bis zu CP 1.000 (€ 1.700) oder beides (Artikel 105A[1]);
 - für unterlassene Meldung von Einflussnahme der zuständigen Behörde Gefängnisstrafe von bis zu 12 Monaten oder Geldstrafe von bis zu CP 2.000 (€ 3.400) oder beides (Artikel 105A [2]);
 - für betrügerisches Auftreten drei Jahre Gefängnisstrafe (Artikel 109).
- Das *Public Service Law* von 1990 enthält spezielle Antikorruptionsvorschriften und einen entsprechenden Verhaltenskodex, der unter anderem Zwangspensionierung oder Entlassung nach einer Disziplinarstrafe vorsieht (Artikel 69, 71, 73-86).
Vorgesehene Sanktionen sind Rüge, strenge Rüge, Strafversetzung, Aussetzung und Zurückstellung jährlicher Sonderzuwendungen, Geldstrafen, die das Einkommen von drei Monaten nicht überschreiten, Herabstufung in der Einkommensgruppe, Versetzung in den vorzeitigen Ruhestand, Kündigung.
 - Das *Antikorruptionsgesetz, Abschnitt 161*, befasst sich mit Korruptionshandlungen durch öffentliche und private Angestellte sowohl im öffentlichen wie auch im privaten Sektor und sieht als Sanktionen Gefängnisstrafen von bis zu zwei Jahren oder Geldstrafen von bis zu CP 1.500 (€ 2.550) oder beides vor.
 - Das *Customs and Excise Code Law*, Gesetz Nr. 94(1) von 2004, befasst sich mit Korruptionshandlungen durch Angestellte des *Customs and Excise Department* und jedes anderen Bürgers (Artikel 89[3]) und sieht Sanktionen vor. Diese sind Gefängnisstrafen von bis zu drei Jahren oder Geldstrafen von bis zu CP 5.000 (€ 8.500) oder beides.
 - *Gesetz Nummer 51(I) von 2004* sieht die Verfolgung von Amtsträgern, die „Vermögen durch Machtmissbrauch erlangen“, vor.
 - Die *Civil Law Convention on Corruption* und zusätzliche Vorschriften, Gesetz Nr. 7(III) von 2004, regeln folgendes: Die Person, der durch eine Korruptionshandlung Schaden entstanden ist, hat das Recht, volle Entschädigung von jeder juristischen oder natürlichen Person oder der Republik zu fordern. Sanktionen gegen den Arbeitgeber im Falle des unterlassenen Schutzes seiner Angestellten sind Gefängnisstrafen von bis zu sechs Monaten oder Geldstrafen von bis zu CP 3.000 (€ 5.100) oder beides.
 - Die *Criminal Law Convention on Corruption of the Council of Europe*, Gesetz Nr. 23(III)/2000, sieht als Sanktionen Gefängnisstrafen von bis zu sieben Jahren, Geldstrafen von bis zu CP 10.000 (€ 17.000) oder beides vor.

Ein erwähnenswerter Fall von Korruption innerhalb der öffentlichen Verwaltung ist folgender: Im Jahre 1996 wurde der Leiter der Einwanderungsbehörde der folgenden Anklagen für schuldig befunden: Bestechung (Verletzung des Artikels 100(a) des Strafgesetzbuches, Abschnitt. 154), zusätzliches Einkommen als Beamter neben seinem Gehalt (Verletzung des Artikel 101 des Strafgesetzbuches, Abschnitt 154) und Korrumpierung einer Person in Diensten der Republik (Verletzung des Artikels 3(a) des Antikorruptionsgesetzes, Abschnitt 161). Bei der Einwanderungsbehörde, wurde eine Verzögerung bei der Ausstellung von Einreiseberechtigungen für Frauen, die in Nachtclubs arbeiten, bemerkt. Es hieß, der Beschuldigte habe einigen Bearbeitern Gefälligkeiten erwiesen, um das Prüfungsverfahren gegen Bezahlung zu beschleunigen. Er wurde zu einer 20-monatigen Gefängnisstrafe verurteilt.

2. Abgeordnete des nationalen Parlaments

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Die Rechtsstellung der Parlamentsmitglieder ist in den "*Election of Members of the House of Representatives*" Gesetzen von 1979 bis 2003 und den Artikeln 62–72 der Verfassung Zyperns geregelt.

Die Nominierung der Kandidaten für die Parlamentswahl kann wie folgt zusammengefasst werden: Die Kandidaten werden durch die Parteien oder wahlberechtigte Personen vorgeschlagen. Im letzteren Fall müssen sie durch zwei wahlberechtigte Personen vorgeschlagen und durch zwei weitere wahlberechtigte Personen nominiert werden, die ein offizielles Dokument ausfüllen und unterschreiben müssen.⁵⁰⁷

Parlamentsmitglieder erhalten für ihr Parlamentsmandat jährlich CP 38.900 (ca. € 66.400) zusätzlich der Lebenshaltungskosten, die alle sechs Monate neu angepasst werden. Im Einzelnen:

- Basisgehalt: CP 19.700 (ca. € 33.600),
- Aufwandsentschädigung: CP 12.000 (ca. € 20.500),
- Sekretariatsentschädigung: CP 7.200 (ca. € 12.300).

Zusätzlich erhalten die Mitglieder des Parlaments Vergütungen oder Rückerstattungen für bestimmte Ausgaben:

- Reisekosten, abhängig von ihrem Wohnort, schwankend von CP 75 bis CP 225 pro Monat (€ 127,5 bis € 382,5).
- Der Parlamentspräsident erhält eine Extravergütung für einen persönlichen Assistenten und einen Dienstwagen mit Fahrer.

⁵⁰⁷ *Election of Members of the House of Representatives Laws* von 1979 bis 2003, Verfassung Zyperns: Artikel 62–72.

- Verglichen mit den Angestellten im privaten Sektor erhalten Parlamentsmitglieder außerdem noch zusätzliche Vergünstigungen.
- Rentenleistungen für Parlamentarier: Entweder volle Rente oder reduzierte Rente zuzüglich einer einmaligen Zahlung sobald der Parlamentarier sein Amt niederlegt. Die Rente wird in Abhängigkeit von der Anzahl der parlamentarischen Dienste verdoppelt oder verdreifacht.
- Vergünstigungen wie alle Beamte (siehe Frage D.1.).
- Abgabenfreie Autos.

Den Mitgliedern des Parlaments wird außerdem das Privileg der Immunität gewährt (Verfassung Zyperns, Artikel 83).

Das parlamentarische Mandat ist unvereinbar mit dem Posten eines Ministers, Mitglieds einer Gemeindevertretung, Mitglieds eines Gemeinderates, Bürgermeisters. Mitglieder des Parlaments können weder dem Militär noch den Sicherheitskräften der Republik, noch der öffentlichen Verwaltung angehören.

Abgesehen davon ist es allgemein üblich, dass Parlamentsmitglieder andere Positionen im privaten Sektor bekleiden. Zum Beispiel kann ein Parlamentarier zugleich seine Tätigkeit als Rechtsanwalt ausüben. Abschließend gibt es keine beschränkenden Regeln für (frühere) Parlamentsmitglieder, die ihnen die Ausübung bestimmter Anstellungen oder Arbeit in bestimmten Arbeitsfeldern nach Niederlegung ihres Amtes untersagen.

b) Nebeneinkünfte von Abgeordneten des nationalen Parlaments

Die Mitglieder des Parlaments haben das Recht, Nebeneinkünfte zu beziehen, wenn sie im privaten Sektor arbeiten. Gemäß des *Law for the declaration and control of property of the President, the Ministers and the Members of the Parliament of the Republic*⁵⁰⁸ müssen Minister und Mitglieder des Parlaments alle drei Jahre einen Bericht an einen zu diesem Zweck eingesetzten parlamentarischen Sonderausschuss abgeben. Diese Verpflichtung schließt auch ihre minderjährigen Kinder ein. Die Berichte werden als geheim eingestuft und in Akten im Büro des Präsidenten des Abgeordnetenhauses aufbewahrt. Daher werden sie nicht veröffentlicht und können nur von Mitgliedern des Sonderausschusses eingesehen werden.

In jüngerer Vergangenheit gibt es keine Korruptionsfälle im Bezug auf Nebeneinkünfte, die öffentlich gemacht oder vor Gericht gebracht wurden.

508 Gesetz Nr. 49(I) von 2004.

c) **Unzulässige Einflussnahme**

Das Gesetz Nr. 51 von 2004 sieht Sanktionen für politische Amtsträger und Mitglieder des Abgeordnetenhauses vor, die sich widerrechtlich jegliche Art von Vermögensvorteilen aneignen.

Gemäß der Geschäftsordnung des Parlaments sind Parlamentarier verpflichtet, sich von Sitzungen, an denen sie ein privates Interesse haben, zurückzuziehen. Dieses zu melden, bleibt ihnen jedoch selbst überlassen.

Das Gesetz Nr. 51 von 2004 sieht folgende Sanktionen vor: Eine Gefängnisstrafe von sieben Jahren oder eine Geldstrafe von bis zu CP 25.000 (€ 42.500). Das Gericht kann außerdem eine Beschlagnahme solcher Vermögensvorteile anordnen. Zusätzlich wird in einigen Korruptionsfällen die parlamentarische Immunität aufgehoben; in einem solchen Fall unterliegen die Parlamentarier dann den Vorschriften des Strafgesetzbuchs (siehe oben).

Nichtsdestotrotz gibt es keine Gesetze, die sich mit anderen Fragen bezüglich Korruption beschäftigen, wie zum Beispiel: Gesetze, die das Reisen auf Kosten von Unternehmen oder Einzelpersonen oder die Annahme von Geschenken verbieten. Diese Art von Verhalten wird nur auf ethischer Ebene verurteilt.

Ein sehr bedeutender Fall von unzulässiger Einflussnahme, der zum Ausschluss eines einzelnen Parlamentsmitgliedes aus den Fraktionen bzw. politischen Parteien geführt hat, ist der des Georghios A. Georghiou, Mitglied des Abgeordnetenhauses und der *Democratic Rally* Partei. 1983 wurde er wegen Urkundenfälschung und Inverkehrbringen der Urkunden in zwei Fällen beschuldigt, begangen in seiner beruflichen Eigenschaft als Anwalt. Im August 1982 erstellte er mit betrügerischer Absicht ein Dokument, das angeblich eine Fotokopie einer von ihm zu Gunsten eines bestimmten Klienten getätigten Einzahlung in Höhe von CP 3.454 bei der *Popular Bank Ltd.* darstellte. Tatsächlich war eine solche Einzahlung nie vorgenommen worden und das besagte Dokument eine Fälschung, da ein solches Schriftstück weder durch die genannte Bank ausgestellt noch in deren Namen unterschrieben worden war. Zwischen dem 30. August 1982 und dem 12. Oktober 1982 erstellte der Beklagte mit betrügerischer Absicht ein Dokument, das angeblich eine Fotokopie eines Briefes der *Central Bank of Cyprus* vom 30. August 1982, adressiert an die *Popular Bank Ltd.* darstellte, worin dieser die Erlaubnis der *Central Bank* erteilt wurde, eine Auslandsüberweisung nach Birmingham, UK, über CP 3.705 an den besagten Klienten zu tätigen; tatsächlich war dieser Brief ebenso eine Fälschung. G.A. Georghiou wurde zu einer Gefängnisstrafe von einem Jahr verurteilt und aus dem Parlament entlassen, sowie aus der politischen Partei ausgeschlossen.

Ein jüngerer Fall von Korruption in Bezug auf unzulässige Einflussnahme ist der eines ehemaligen Parlamentsmitgliedes, das beschuldigt wurde, während seiner Amtszeit als Parlamentarier in

seiner beruflichen Eigenschaft als Gerichtsmediziner im Gegenzug für einen wohlwollenden Abschluss Geld angenommen zu haben. In diesem Fall wird noch ermittelt.

3. Politische Amtsträger auf nationaler Ebene

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Der Status politischer Amtsträger wird durch die Verfassung Zyperns geregelt.⁵⁰⁹

Das jährliche Einkommen, das politische Amtsträger erhalten entspricht CP 37.946 (€ 64.510) zuzüglich der Lebenshaltungskosten, die alle sechs Monate neu angepasst werden, und einer Aufwandsentschädigung von CP 12.000 (€ 20.400).

Politische Amtsträger erhalten außerdem alle Zusatzleistungen, die auch Beamte erhalten (siehe oben), sowie eine Rente entsprechend der Gehaltsstaffelung eines Ministers, die Vergünstigung eines privaten Gebrauchs von Dienstwagen mit Fahrer sowie einen abgabenfreien Wagen nach der Beendigung ihrer Dienstzeit.

Ein politischer Amtsträger kann eine andere öffentliche Amtsposition bekleiden, z.B. die eines Ministers und Regierungssprechers. Dies ist jedoch nur äußerst selten der Fall. Er kann allerdings nicht zur gleichen Zeit im privaten Sektor angestellt sein. In Fällen, in denen ein politischer Amtsträger eine eigene Firma besitzt, darf er als Präsident des Verwaltungsrates fungieren, seinen eigentlichen Beruf jedoch nicht ausüben. Politische Amtsträger können außerdem noch Mitglieder von öffentlichen Aufsichtsräten sein. Abschließend gibt es keine Beschränkung (Karenzzeiten) für (frühere) politische Amtsträger, nach Niederlegung ihrer Ämter in einem bestimmten Beruf bzw. Berufsfeld angestellt zu sein.

b) Nebeneinkünfte von politischen Amtsträgern

Politische Amtsträger haben das Recht, Nebeneinkünfte zu beziehen; allerdings sind sie gleichzeitig dazu verpflichtet, ihr Einkommen zu veröffentlichen. Gemäß des *Law for the declaration and control of property of the President, the Ministers and the Members of the Parliament of the Republic*⁵¹⁰ haben die oben Genannten die gleichen Berichtspflichten wie die Mitglieder des Parlaments (siehe oben). Diese Berichte (wie bereits oben erwähnt) sind als geheim eingestuft und werden in Akten im Büro des Präsidenten Abgeordnetenhauses aufbewahrt. Daher werden sie nicht veröffentlicht und können nur von Mitgliedern des Sonderausschusses eingesehen werden.

Kein Fall von Korruption in Bezug auf Nebeneinkünfte wurde je vor Gericht gebracht.

509 Teil 3, Artikel 36-60 und Teil 6, Artikel 112-114, 118-121.

510 Gesetz Nr. 49(I) von 2004.

c) **Unzulässige Einflussnahme**

Das Strafgesetz bezüglich der Bestechung politischer Amtsträger – Gesetz Nr. 51 von 2004 – sieht Sanktionen gegen politische Amtsträger vor, die illegal Vermögensvorteile erlangen. Dies können Gefängnisstrafen von bis zu sieben Jahren oder Geldstrafen von bis zu CP 25.000 (€ 42.500) oder beides sein. In beiden Fällen kann das Gericht auch die Beschlagnahmung solcher Vermögensvorteile anordnen.

Wie bereits oben erwähnt, gibt es keine Gesetze, die sich mit anderen Fragen bezüglich Korruption beschäftigen, wie zum Beispiel Gesetze, die das Reisen auf Kosten von Unternehmen oder Einzelpersonen oder die Annahme von Geschenken verbieten. Diese Art von Verhalten wird nur auf ethischer Ebene verurteilt.

Es gab eine Reihe von Fällen bezüglich staatlicher Grundstücke und dem Umgang mit diesem Thema durch das Kataster. Einer dieser Fälle wird im Folgenden beschrieben:

Der ehemalige stellvertretende Polizeichef („S.Ch.“) besaß ein Stück Land in einem Dorf im Distrikt Paphos. Er stellte beim Kataster einen Antrag auf Tausch seines Landes gegen Land im Distrikt Larnaca, das dem Staat gehörte. Dieses zweite Stück Land lag angrenzend an ein anderes Stück Land, das ihm ebenfalls gehörte. Die Gründe, die er in seinem Antrag angab waren, dass er ein Gebiet mit verschiedenen Pflanzenarten schaffen wollte. Sein Land in Paphos wurde auf 80.000 CP geschätzt während das Land, um das er in Larnaca bat, mit 25.000 CP bewertet wurde. Er entschied dann, ein Stück seines Landes in Paphos zu behalten und nur ein Teil im Werte von 25.000 CP auszutauschen - dem gleichen Wert, wie das Stück in Larnaca. Der Direktor des Katasters genehmigte den Antrag. Dieser wurde dann dem Ministerrat zur Genehmigung vorgelegt. Es muss erwähnt werden, dass es gängige Praxis ist, privates Land mit staatlichem Land, das im gleichen Gebiet liegt, zu tauschen. Daher änderte „S.Ch.“ seinen anfänglichen Antrag, und bot nun ein Stück Land im Distrikt Larnaca zusätzlich zu dem in Paphos zum Tausch an. Das Land, das er aus Larnaca anbot, wurde am Tag der Wiedereinreichung seines Antrages gekauft. Alle Landstücke, die „S.Ch.“ anbot, wurden mit dem gleichen Wert wie das staatliche Land in Larnaca bewertet. Der neue Antrag wurde vom Ministerrat bewilligt, nachdem der neue Bericht des Direktors des Katasters mitberücksichtigt wurde, der übrigens die vorherige Entscheidung des Rates nicht erwähnte. „S.Ch.“ schaffte es auf diese Weise, ein billigeres Stück Land mit einem sehr viel teureren und vorteilhafteren zu tauschen, ohne etwas dafür zu zahlen. Die Rechnungsprüfungseinheit der Republik wies jedoch in ihrem Bericht darauf hin, dass der Tausch regelwidrig sei, da der abschließende Bericht des Direktors des Katasters, der der Entscheidung des Ministerrates zugrunde lag, die vorangehenden Fakten und die Änderung des anfänglichen Antrags nicht erwähnte. Darüber hinaus war der Grund für den Tausch, der im Bericht des Direktors angegeben war, komplett verschieden von dem Grund, den „S.Ch.“ angegeben hatte. Der Direktor hatte einen wesentlich überzeugenderen Grund erfunden. In ihrem Bericht

betonte die Rechnungsprüfungseinheit, dass der Tausch „S.Ch“ bevorteilte und dem Staat schade und beschuldigten den Direktor des Katasters der unzulässigen Einflussnahme. Der ganze Fall wurde von einer Lokalzeitung aufgedeckt. Während der folgenden Tage stimmte „S.Ch“ der Annullierung des Tausches zu.

4. Politische Parteien

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Es gibt eine noch laufende Diskussion innerhalb des Abgeordnetenhauses über das Problem der Rechtsstellung von politischen Parteien, da bisher noch keine solche (gesetzliche oder sonstige) Vorschrift existiert.

b) Parteienfinanzierung

Politische Parteien erhalten staatliche Finanzierung durch das jährliche Staatsbudget gemäß ihrem Anteil an den Wahlergebnissen und dem Parlament. Sie erhalten außerdem zusätzliche Zahlungen, um die Wahlkampfausgaben teilweise abzudecken, wann immer Wahlen abgehalten werden. Es gibt keine Verpflichtung, ihre finanziellen Aufstellungen bekannt zu geben, was darin resultiert, dass die Öffentlichkeit nicht weiß, zu welchem Ausmaß die einzelnen Arten von finanziellen Quellen zum Ganzen beitragen.

Der Anteil an Spenden ist – verglichen mit staatlicher Finanzierung und Mitgliedsbeiträgen – sehr niedrig. Weiter gibt es kein Gesetz, das festlegt, in welchen Fällen Parteispenden als illegal angesehen werden können.

c) Rechenschaftslegung

Gemäß Gesetz Nr. 199 von 1989, welches den Erwerb, Besitz und Veräußerung von beweglichem und unbeweglichem Eigentum behandelt, wird von politischen Parteien gefordert, eine Abrechnung über ihre gesamten Einnahmen und Ausgaben vorzulegen. Gemäß diesem Gesetz sind politische Parteien dazu verpflichtet, ihr unbewegliches Eigentum beim Kataster des Distrikts eintragen zu lassen und sämtliche spätere Änderungen mitzuteilen.

Die einzige Sanktion, die für entsprechende Verletzungen vorgesehen ist, bezieht sich auf politische Werbung während eines Wahlkampfes. Es gibt einen Höchstbetrag für Ausgaben für Parteien und Kandidaten; dieser wird aber im Allgemeinen überschritten; zur Durchsetzung der gesetzlichen Vorschriften werden jedoch keine Maßnahmen ergriffen (z.B. ist es jedem Kandidaten nur erlaubt CP 850 auszugeben!).

Es gibt keine anderen Gesetze bezüglich Vorlage einer Einnahmen- und Ausgabenabrechnung.

V. Schlussbetrachtung

Die Republik Zypern ist ein sehr kleines Land sowohl im Hinblick auf territoriale Größe als auch hinsichtlich der Bevölkerungszahl. In Zypern treten regelmäßig Fälle von „Vetternwirtschaft“ auf. Außerdem kennen die meisten Leute einander – bedingt durch die geringe Bevölkerungszahl – und in Fällen von Korruption tendieren die Menschen dazu, nicht öffentlich darüber zu reden; daher ist es eher ein ungeschriebenes Gesetz, Freunden den einen oder anderen „Gefallen“ zu tun. Auch wenn ein Beamter weder Geldzahlungen erhält noch Geschenke annimmt – also nicht in dem Sinne korrupt handelt –, so kann es doch sein, dass er illegal handelt, um einem Freund zu helfen. Zum Beispiel ist es während des Vergabeverfahrens bei Positionen im öffentlichen Bereich eher ein ungeschriebenes Gesetz, dass man sich für die Person entscheidet, die einem „hilft“, Zugang zu einer solchen Position zu erhalten.

Ein anderer Bereich, in dem Korruption oft auftritt, ist der des Katasters. Eine Reihe solcher Fälle wurden vor Gericht gebracht.

Vor vier Jahren wurde eine enorme Streitfrage über die Vermögensgegenstände von Parlamentariern und öffentlichen Amtsträgern zur Sprache gebracht. Bis dahin gab es keine Verpflichtung, ihre finanziellen Details zu veröffentlichen, und es gab Gerüchte über den Erwerb von Eigentum durch Machtmissbrauch. Danach bewilligte das Parlament drei Gesetzesentwürfe, die zu Gesetzen wurden, nämlich:

Gesetz Nummer 51(I) von 2004, das die strafrechtliche Verfolgung von Amtsträgern, die „Eigentum durch Machtmissbrauch erwerben“, vorsieht.

Gesetz Nummer 49(I)/2004 und Gesetz Nummer 50(I)/2004, die sich mit der jährlichen Offenlegung persönlicher finanzieller Details des Präsidenten der Republik, der Parlamentarier, der Minister und einiger politischer Amtsträger für die Dauer ihrer Amtszeit und für drei Jahre darüber hinaus befassen und Sanktionen vorsehen.

In jeder öffentlichen Dienststelle müssen Anstrengungen unternommen werden, um eine Organisationsstruktur zu schaffen, die die Möglichkeiten für Transparenz erhöht. Großes politisches Engagement auf höchster Ebene ist ebenso wichtig wie die Entwicklung und Verbesserung von Untersuchungstools und die Bereitstellung spezialisierter Mitarbeiter, um Korruption zu bekämpfen.

C. Analyse der Länderberichte

I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor

1. Datensammlungen zur Korruption

Anzahl und Qualität der relevant erscheinenden öffentlichen und privaten Stellen, die unterschiedlichen Instrumente der systematischen Sammlung von Daten zur Korruption, zeigen, ob und wie Korruption wahrgenommen, erkannt, bewertet, mithin bekämpft werden kann. Datensammlungen wie Kriminalitätsstatistiken zeigen die bereits stattgefundene Korruptionsbekämpfung und ihre Ergebnisse in Art und Quantität der erkannten Fälle. Die Datensammlungen geben somit ein erstes wertvolles Bild zum Zustand der Korruption in einem betrachteten Land. Die Statistiken sind jedoch beschränkt auf das Hellfeld und auf den eng umgrenzten rechtlichen Begriff der Korruption. Gesammelt werden nur angezeigte Straftaten, tatverdächtige und abgeurteilte bzw. verurteilte Personen. Um ein umfassendes, der Realität deutlich näheres Bild zu erhalten, sind Daten erforderlich, die mehr als identifizierte Delikte erfassen und einen weiteren Begriff verwenden als den legalen. Daher werden zusätzlich private Datensammlungen betrachtet und in die Untersuchung einbezogen. Es werden nur die Datensammlungen betrachtet, die von den Experten als bedeutend eingestuft wurden.

Außer der Abbildung von Korruption in einem bestimmten System lässt die Existenz bedeutender Datensammlungen vorsichtige Rückschlüsse darauf zu, ob im politischen System, in seiner Bevölkerung wie in der Struktur ihrer Repräsentation ein Problembewusstsein für Korruption vorhanden ist, wie stark dies ist und welcher Qualität es ist. Dieses Bewusstsein gerinnt in den Institutionen und im Zuspruch zu privaten Datensammlungen. Die Frage ist auch, wie weit die Öffentlichkeit an der Korruptionsbekämpfung und -kontrolle beteiligt ist und welche Kontrollmöglichkeiten zum Thema Korruption sie hat. Welche institutionalisierten Mittel und welche nicht institutionalisierten Mittel gibt es?

Datensammlungen oder Stellen, in denen Korruption dargestellt wird, haben aber auch eine Aufklärungsfunktion und bekämpfen hierdurch die Korruption. Neben den reinen Statistiken beinhalten solche Web-Präsenzen, Broschüren usw. auch Beschreibungen des Phänomens Korruption. Sie helfen somit, Korruption zu erkennen, sie vermitteln Anti-Korruptionsstrategien und erzeugen Druck auf bestimmte Länder oder Bereiche, wie dies z.B. durch den berühmten Corruption Perceptions Index (CPI) von Transparency International geschieht. Welches Potenzial hat also die Öffentlichkeit in einem Land, zur Kontrolle von Korruption, ihrer Bekämpfung und Prävention, beizutragen?

Es darf davon ausgegangen werden, dass je größer die Anzahl der von den Länderexperten als relevant eingestuften öffentlichen und privaten Datensammlungen ist, desto größer ist die Chance, sich einem getreuen Abbild der Korruption zu nähern. Dies heißt nicht, dass dies zwangsläufig durch eine höhere Anzahl gegeben sein muss. Um feststellen zu können, ob die einzelnen Messstationen getreu messen, müsste deutlich mehr in die Tiefe gegangen werden, als dies hier geschehen kann. Bei mehreren Stellen ist jedenfalls die Chance gegeben, dass die eine Stelle die andere und ihre Ergebnisse kritisch beurteilt.

Die Messstationen oder Datensammlungen sollten im Idealfall möglichst unabhängig sein. Wenn sie einem bestimmten Ministerium oder Ähnlichem zugeordnet sind, so erscheint es förderlich für eine gute Korruptionserfassung, wenn auch an anderen Stellen nach anderen Methoden und Gesichtspunkten Daten gesammelt werden, die jene der ersten Station beurteilen und infrage stellen können.

Im Folgenden werden die öffentlichen bzw. staatlichen Datensammlungen und die privaten kurz beschrieben. Sie werden kategorisiert und dann zum Vergleich herangezogen.

2. Datensammlungen in den 25 untersuchten Ländern der EU

Um Rückschlüsse auf die Korruptionsbekämpfungsfähigkeit der Länder zu ziehen, wurde also nach beidem, nach öffentlichen und privaten Datensammlungen gefragt. Im Folgenden werden diese Datensammlungen öffentlicher bzw. staatlicher Stellen und privater Nicht-Regierungsstellen dargestellt. Die Abbildung der Korruption durch die öffentlichen Stellen beruhen i.d.R. auf dem engen legalen Begriff der Korruption. Das Bild wird versucht zu komplettieren durch die Datensammlungen der nichtöffentlichen Stellen, die oft einem weiten Korruptionsbegriff folgen und wie Transparency International eine Reihe von Indizes liefern, die sich oftmals nicht auf Kriminalstatistiken oder Ähnliches beziehen, sondern oft auf subjektiven Einschätzungen oder Indizes eher ökonomischer Art beruhen.

Abbildung 1 zeigt die Stellen, an denen Daten gesammelt werden; sie sind in ihrer Struktur und ihrer Anbindung sehr verschieden. Zudem sind die Erhebungsmethoden sehr unterschiedlich. Die vergleichende Beurteilung der Erhebung und Messung von Korruption gestaltet sich also sehr schwierig und muss sich auf grobe unscharfe Differenzierungen beschränken. Als vorteilhaft für die Korruptionsmessung kann allenfalls gewertet werden, dass durch unterschiedliche Messstationen und Messmethoden in einem Land auch unterschiedliche Perspektiven entstehen und i.d.R. ein umfassenderes, mehrere Perspektiven beinhaltendes und damit potenziell besseres Bild der Korruption erstellt werden kann. Problematisch ist, dass bei den staatlichen Stellen die Daten zudem schwer oder gar nicht zugänglich sind. Transparenz, das Gegengift zu Korruption, muss jedoch bei der Wahrnehmung und Messung von Korruption beginnen.

Abbildung 1: Datensammlungen zu Korruption (eigene Darstellung)

Land	Innen- ministerium/ Polizei	Justiz- ministerium	Rechnungshof	Unabhängige öffentliche Stellen	Private Stellen	CPI 2006
Belgien				X	X	7,3
Dänemark					X	9,5
Deutschland	X				X	8,0
Estland	X	X			X	6,7
Finnland					X	9,6
Frankreich					X	7,4
Griechenland				X	X	4,4
Großbritannien			X		X	8,6
Irland			X ⁵¹¹	X	X	7,4
Italien		X		X	X	4,9
Lettland	X				X	4,7
Litauen				X	X	4,8
Luxemburg		X				8,6
Malta		X	X			6,4
Niederlande	X	X			X	8,7
Österreich	X	X		X	X	8,6
Polen	X				X	3,7
Portugal	X	X			X	6,6
Schweden				X	X	9,2
Slowakei				X	X	4,7
Slowenien	X	X			X	6,4
Spanien		X			X	6,8
Tschechien	X	X			X	4,8
Ungarn	X	X	X		X	5,2
Zypern				X ⁵¹²	X	5,6

Bei den staatlichen Stellen empfiehlt sich, bei der vergleichenden Analyse in den genannten Subkategorien staatlicher Stellen zu beachten, dass die Zuschnitte, Aufgaben und Kompetenzen der Ministerien in verschiedenen Ländern sehr verschieden sein können. Vergleichend sinnvoll erscheint allenfalls, ob in einem Land an einer oder an mehreren staatlichen Stellen Daten gesammelt werden. Denn mehrere Stellen erlauben Vergleiche, mehr Perspektiven.

a) Staatliche Datensammlungen

Die von den Experten als relevant eingestuften Datensammlungen sind verschiedenen Typen zugeordnet, je nach Angliederung an Organisationen, Ministerien usw. Im Innenministerium bzw. bei der Polizei werden Daten gesammelt in den Staaten Deutschland, Estland, Lettland, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Slowenien, Tschechien und Ungarn. Datensammlungen im und am Justizministerium gibt es in Estland, Italien, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Portugal, Slowenien, Spanien, Tschechien und Ungarn. In Großbritannien, Irland,

511 Zusätzlicher Parlamentsoppositionsausschuss.

512 Wird gebildet aus Vertretern verschiedener Stellen, wie Ministerien, Rechnungsprüfer, Vorsitzender eines parlamentarischen Komitees (vgl. entspr. Länderbericht).

Malta und Ungarn werden Statistiken im Rechnungshof geführt. Datensammlungen, die am Rechnungshof angesiedelt sind, können – ohne alle Details zu betrachten – prinzipiell als unabhängiger eingestuft werden, als Datensammlungen von Stellen, die Ministerien zugeordnet sind. Als unabhängige Stellen wurden von den Experten solche in Griechenland, Irland, Italien, Litauen, Österreich, Schweden, der Slowakei und Zypern identifiziert.

In Belgien gibt es eine unabhängige Verwaltungseinheit, die öffentlich zugängliche Informationen bereitstellt. In Irland gibt es zusätzlich zur Stelle des Rechnungshofes einen Parlamentsoppositionsausschuss. In Griechenland werden Daten beim Ombudsmann und beim Generalinspekteur der Öffentlichen Verwaltung gesammelt. In Malta gibt es eine permanente Kommission gegen Korruption (Permanent Commission Against Corruption – PCAC).

Offensichtlich sind Zuordnung und Organisation der datensammelnden Stellen heterogen. Gleiches gilt für die Aufgaben, Funktionen, Grad der Unabhängigkeit und Grundlagen der Messung von Korruption. Generell wünschenswert für effektive Korruptionsbekämpfung erscheint das Vorhandensein einer möglichst unabhängigen Stelle – neben anderen staatlichen Stellen – die Korruptionsdaten sammelt. Obwohl eine unabhängige Daten sammelnde Stelle wie ausgeführt als förderlich zur Korruptionsbekämpfung erachtet wird, weisen von den Ländern mit solchen Stellen nur Irland, Österreich und Schweden einen relativ guten CPI-Wert auf. Doch gute angemessene Datensammlungen bedeuten nicht, dass ein Land wenig Korruption aufweist, sondern dass die Chance, vorhandene Korruption messen zu können, höher ist.

Wünschenswert erscheint, dass viele Typen vertreten sind. Um vergleichend Korruption auch nur annähernd messen zu können, ist es erforderlich, in allen Ländern zumindest zwei bis drei vergleichbare Stellen zu haben, die mit ähnlichen Methoden Korruption messen. Wünschenswert ist weiterhin eine EU-weite Einrichtung mit Forschern aus ganz Europa, die die Daten interpretieren und verwerten.

In einigen Ländern, die im CPI gut abschneiden, sind nicht Stationen aller Typen vorhanden, so z.B. in Dänemark und Deutschland. Dies kann zweierlei bedeuten. Entweder gibt es wenig Korruption, und somit erscheint ein Betreiben vieler Stellen zunächst wenig erforderlich. Oder vorhandene Korruption wird nicht gemessen. Dann gibt es Länder, die im CPI schlecht abschneiden und viele Stationen haben. Hier darf mit Recht gehofft werden, dass bald eine Besserung eintritt. Am schlechtesten ist die Situation in Ländern wie Polen, Slowakei, Litauen und Lettland. Trotz schlechter CPI-Werte gibt es wenig staatliche Messstationen.

b) Private Datensammlungen

Wie wichtig Unabhängigkeit der datensammelnden Stelle ist, zeigt sich an der Bedeutung privater Organisationen, die Daten zu Korruption sammeln. Die am bedeutendsten eingeschätzte Organisation, die Daten zu Korruption sammelt, ist Transparency International. Auch wenn diese

Organisation sich große Unabhängigkeit bewahrt hat, so muss doch auch sie diese ständig verteidigen und verbessern. Abhängigkeiten können bei privaten Stellen durch Spenden und Sponsoring entstehen. So achtet TI darauf, in den Verdacht der Korruption geratene Unternehmen von ihren Sponsoren-Listen zu streichen.

Als bedeutende private Datensammlungen wird von den Experten in den meisten Ländern das nationale Chapter von Transparency International genannt und manchmal zusätzliche private Organisationen, die systematisch Daten zu Korruption sammeln. Lediglich in Estland, Malta und Luxemburg werden keine genannt. In Dänemark, Finnland, Litauen, Tschechien, Spanien und Zypern erfasst Transparency International Daten, aber ansonsten keine oder keine nennenswerte Organisation. Alle 25 untersuchten Länder der EU werden inzwischen im CPI gerankt. Das heisst, auch wenn keine nationalen bedeutenden Datensammlungen existieren, so wird zu allen 25 Ländern Daten zu Korruption durch die Nicht-Regierungs-Organisation Transparency International gesammelt.

Interessant erscheint, dass, obwohl Finnland und Dänemark sehr gut im CPI abschneiden, diese jedoch laut der Experten über keine nennenswerten anderen Datensammlungen im privaten Bereich verfügen. Umgekehrt weisen Staaten, die einen schlechten CPI-Wert haben, oft private Stellen auf, die systematische Datensammlungen zu Korruption führen. So steht Ungarn im CPI im europäischen Vergleich von 25 Ländern auf Platz 18, obwohl Daten bei der Polizei, dem Justizministerium, bei Transparency International und anderen privaten Stellen gesammelt werden und damit an mehr unterschiedlichen Stellen, als in allen anderen Ländern. Im Gegensatz hierzu werden in Finnland und Dänemark, die stets sehr gut im CPI abschneiden, nicht so vielfältig Daten gesammelt. Die Daten der privaten Stellen sind für jedermann zugänglich. Bei den öffentlichen Stellen sind sie zumeist ebenfalls über Websites oder aber erst auf Anfrage zugänglich.

Es ist bekannt, dass kein direkter einfacher Zusammenhang zwischen gemessenem hohem Korruptionsaufkommen und wirklich stattfindender Korruption besteht. Ebenso wenig kann angenommen werden, dass je mehr Stellen Korruptionsdaten sammeln, desto weniger Korruption besteht bzw. – siehe CPI – wahrgenommen wird.

Staaten, in denen nach dem CPI mehr Korruption vorzuherrschen scheint, verfügen oft über eine heterogen organisierte Datenerfassung durch mehrere Stellen. Dies bietet gute Möglichkeiten, Korruption wirksam zu bekämpfen. Ungarn rangiert im Vergleich mit den anderen einbezogenen EU-Staaten auf Platz 18 von 25. Es bestehen gute Chancen, diesen Rang zu verbessern, denn die Datensammlung erfolgt an verschiedenen Stellen bei Polizei, Justizministerium und Rechnungshof. Ob systematische heterogen organisierte Datensammlung Erfolg hat, hängt aber auch von anderen Faktoren ab. Weniger Chancen auf Besserung haben Länder wie Litauen (Platz 21 im Vergleich der einbezogenen 25 Staaten der EU), wo die Datensammlung auf Kommissionen, oder wie Polen (Platz 25), wo sie auf das Innenministerium beschränkt ist.

Staaten wie Finnland und Dänemark, die im CPI sehr gut abschneiden, haben eine wenig heterogene staatliche Datenerfassung. Eine Besserung erscheint auch hier nicht dringlich. Eine Datensammlung an mehr als den vorhandenen Stellen scheint aber auch hier angeraten. Denn Korruption ist ein Wahrnehmungsdelikt.⁵¹³ In vielen Staaten, die nun ganz unten im Wahrnehmungsindex von Transparency International stehen, gab es Phasen, in denen Korruption vorhanden war, aber nicht wahrgenommen wurde. Insgesamt ist die Wahrnehmung von Korruption in allen betrachteten Ländern stärker geworden. Ob die Korruption auch gestiegen ist, kann nicht mit Sicherheit gesagt werden. In jedem Falle ist der Anteil der erkannten und damit bekämpfbaren Korruption größer geworden. Ein nachhaltiges Anwachsen dieses Anteils ist nur möglich, wenn Erfassung von Daten zur Korruption stark ausgeprägt und heterogen organisiert ist.

3. Diskussion der Ergebnisse

Wenn Korruption häufiger und gründlicher gemessen wird, scheint Korruption zu steigen. Zudem kann Korruption allein durch weitere und immer angemessenere, immer größere Phänomene abdeckende Anti-Korruptionsnormen und ihrer Verbreitung und Implementierung scheinbar steigen. Dies wird deutlich, wenn man Moroffs Drei-Phasen-Modell der Internationalisierung der Anti-Korruptionsregime, z. B. der UN-Konvention oder der OECD-Konvention betrachtet.⁵¹⁴ Doch zunehmende Offenheit und weltweite Vernetzung und Transparenz verursachen keine Korruption, sondern zeigen sie. Mitunter können sie Falsches zeigen und auf Korruption deuten, wo keine ist. Dies gilt umso mehr, da die Öffentlichkeit einer zunehmenden Medialisierung und damit ihren Verzerrungen der Wahrnehmung, Darstellung und Interpretation unterworfen ist. Demokratietheoretisch bedenklich erscheint das Faktum, dass die Medien immer weniger die ihnen oft zugedachte Rolle einer „Vierten Gewalt“ erfüllen. Vielmehr unterliegen sie zunehmend ökonomischen Zielen, die zur Skandalisierung drängen.⁵¹⁵ Durch die gewandelte Rolle der Medien erscheint Korruption immer mehr als „öffentliche Konstruktion von Korruption“.⁵¹⁶ Vor dem Hintergrund von Informationsvernetzung, Globalisierung, Medialisierung erscheint die Messung der Korruption als schwierige Aufgabe. Zudem wirkt erschwerend, dass Korruption weltweit und

513 Vgl. *Ulrich von Alemann*, Systematische und historische Einleitung, in: ders. (Hrsg.), Dimensionen politischer Korruption. Beiträge zum Stand der internationalen Forschung, PVS – Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 35, Wiesbaden 2005, S. 14.

514 Vgl. *Holger Moroff*, Internationalisierung von Anti-Korruptionsregimen, in: Ulrich v. Alemann (Hrsg.), Dimensionen politischer Korruption. Beiträge zum Stand der internationalen Forschung, PVS – Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 35, Wiesbaden 2005, S. 444-477. Eine umfassende Darstellung der Konventionen usw. findet sich in *Sebastian Wolf*, Maßnahmen internationaler Organisationen zur Korruptionsbekämpfung auf nationaler Ebene. Ein Überblick, in: FÖV Discussion Papers 31, Speyer 2006.

515 *Frank Marcinkowski* und *Barbara Pfetsch*, Die Öffentlichkeit der Korruption - Zur Rolle der Massenmedien zwischen Wächteramt, Skandalisierung und Instrumentalisierbarkeit., in: Ulrich v. Alemann (Hrsg.), Dimensionen politischer Korruption. Beiträge zum Stand der internationalen Forschung, PVS – Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 35, Wiesbaden 2005, S. 287-310.

516 *Frank Marcinkowski/ Barbara Pfetsch*, Die Öffentlichkeit der Korruption - Zur Rolle der Massenmedien zwischen Wächteramt, Skandalisierung und Instrumentalisierbarkeit., in: Ulrich v. Alemann (Hrsg.), Dimensionen politischer Korruption. Beiträge zum Stand der internationalen Forschung, PVS – Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 35, Wiesbaden 2005, S. 287-310, S. 292.

in den Ländern der EU selbst unterschiedlich verstanden wird.⁵¹⁷ Doch auch wenn eindeutige Standards und eindeutige Begriffe als Grundlage zur Messung und damit eine Vergleichbarkeit oft fehlen, so ist dieser Zustand doch dem der Zeit bis zu den 1980er Jahren vorzuziehen, da viel heute Messbares seinerzeit gar nicht wahrgenommen werden konnte.

Verstärkte Transparenz durch verbesserte und vielfältige Messung ist ein vielversprechender Weg. Zwar wird Korruption nicht zwangsläufig durch mehr Datensammlungen und Berichte bekämpft; doch wird durch Datensammlungen eine Bekämpfung *möglich* gemacht. Auch wenn das Dunkelfeld nicht durch sie bearbeitet werden kann, so ist doch eine transparente Darstellung des Hellfelds unabdingbare Voraussetzung für erfolgreiche Korruptionsforschung. Die Stärken von Datensammlungen der Kriminalitätsstatistik usw. liegen nicht in der vollständigen Abbildung der Korruption sondern in der möglichen Abbildung des bisher Erfassten. Die Stärken der NGOs, die Korruption messen, liegen i. d. R. nicht in der Genauigkeit sondern in einer Annäherung an eine valide Messung durch Anwendung verschiedener Perspektiven.

Die beschriebenen Messprobleme kristallisieren sich in der Betrachtung des bedeutendsten Messinstruments für Korruption: dem Corruption Perceptions Index von Transparency International. Das Erfreulichste und Wirksamste am bedeutendsten Index ist nicht seine Genauigkeit oder Verlässlichkeit, sondern dass überhaupt gemessen wird – und dies in transparenter, nachvollziehbarer Weise. Auch wenn der Index und seine Messqualität zu Recht kritisiert wird⁵¹⁸, so trägt er entscheidend zur Korruptionswahrnehmung und -bekämpfung bei.

Seine Stärken gründen in seinen Schwächen, denn in ihn gehen viele unterschiedliche Quellen ein. Die Schwäche einer weiten und mithin ungenau erscheinenden Definition wird zur Stärke, da diese viele Phänomene umfasst, die durch die enge legale Definition nicht erfasst werden können. So kann durch die Vielfalt der Messstationen und die weite Definition alles Wesentliche erfasst werden.

4. Zwischenfazit

Heterogenität der Daten sammelnden Stellen beeinflusst nur indirekt erfolgreiche Korruptionsbekämpfung. Durch die durchgeführte Analyse kann jedenfalls eine Bewertung der Chancen der Korruptionskontrolle und mithin -bekämpfung stattfinden. Die Kontroll- und Bekämpfungschancen steigen mit der Heterogenität. Auch besteht die Chance durch unterschiedliche Messmethoden und unterschiedlich strukturierte Stellen mehr Aspekte der Korruption wahrzunehmen, also den Anteil der unentdeckten Korruption zu verringern.

517 Zum unterschiedlichen Verständnis und unterschiedlichen Begriffen vgl. z. B. *Holger Moroff/ Verena Blechinger*, Corruption Terms in the World Press, in: Arnold J. Heidenheimer/ Michael Johnston, Political Corruption, Concepts & Contexts, New Brunswick, S. 885-908.

518 Zur Methode vgl. *Johann Graf Lambsdorff*, The Methodology of the Corruption Perceptions Index 2006, Passau und Berlin 2006.

Datensammlungen zu Korruption können unter bestimmten Umständen sehr wohl den Erfolg von neuen Regelungen messen. Eine Messung des Erfolgs ist jedoch schwer bei der derzeitigen *Art der Vielfalt* der Datensammlungen. Wünschenswert wäre eine strukturierte und standardisierte Heterogenität. Es ist zu empfehlen, dass die Länder einen gleich strukturierten Mindestbestand an Datensammlungen zur Korruption haben. Diese sollten nach festgelegten Regeln Daten sammeln. Die Daten müssen öffentlich problemlos zugänglich sein. Ideal wäre eine unabhängige Expertenkommission, welche die Datensammlungen kontinuierlich standardisiert auswertet.

Um Korruption wirksam bekämpfen zu können, wenn sie vorhanden ist, und Korruption verhindern zu können, wenn sie nicht vorhanden ist, wird empfohlen, mehrgleisig zu fahren, wenn Daten zu Korruption gesammelt und bewertet werden sollen:

1. Betreiben von unabhängigen staatlichen Stellen,
2. Datensammlungen an mindestens zwei Ministerien,
3. Kooperation mit privaten Datensammlungen,
4. Etablierung europaweiter Standards zur Korruptionsmessung – neben den vorhandenen Standards.

Ad 1. Um Korruption möglichst vollständig messen zu können, bedarf es der Unabhängigkeit von Akteuren des Untersuchten. Um gründliche Recherchen durchführen zu können, bedarf es einer ausreichenden Stärke und Weisungsunabhängigkeit.

Ad 2. Da Korruption vielschichtig ist, bedarf es einer Messung durch möglichst viele Beobachter. Korruption sollte also an möglichst vielen Stellen mit unterschiedlichen Zielen an Ministerien gemessen bzw. erhoben werden. Geeignete Ministerien sind Justizministerium, Innenministerium, Wirtschaftsministerium u. ä.

Ad 3. Zwischen staatlichen Stellen zur Korruptionsmessung und privaten Stellen sollte ein reger Informationsaustausch herrschen, der jedoch nicht die Unabhängigkeit der Privaten gefährdet. Korruption kann als Kommunikationsdelikt bezeichnet werden – und es kann auch durch Kommunikation bekämpft werden. Verdeckte Kommunikation ist die Grundlage für Korruption, transparente Kommunikation ist ein wirksames Gegengift.

Ad 4. Neben gewünschter Heterogenität in oben genannten Punkten müssen auch Messungen nach gemeinsamen transparenten Standards erfolgen, um einen Vergleich zu ermöglichen. Es wird eine Etablierung gemeinsamer Standards empfohlen.

Wenn die vier Punkte befolgt werden, so besteht eine gute Chance, vorhandene Korruption möglichst getreu wahrzunehmen und zu bewerten.

II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben

Wenn auch nicht alle, so kennen doch die meisten der untersuchten Staaten eigene *Antikorruptionsgesetze* (Österreich, Lettland, Polen, Zypern, Schweden, Litauen, Estland, Großbritannien, Malta). Hier ist also eindeutig ein Problembewusstsein in Bezug auf Korruption vorhanden. Gleiches gilt für die Staaten, die Änderungsgesetze in Bezug auf geltende Straf- oder Verwaltungsgesetze erlassen und diese Änderungsgesetze als Korruptionsbekämpfungsgesetze bezeichnen (beispielsweise Deutschland und Polen). Die übrigen Staaten, die hier nicht explizit tätig geworden sind, erfassen korruptes Verhalten teilweise über das Strafgesetzbuch (beispielsweise Portugal, Tschechische Republik, Finnland, Spanien), andere haben die UN- oder OECD-Konventionen ratifiziert (beispielsweise Niederlande, Luxemburg, Ungarn). Die älteste Gesetzgebung, welche sich mit dem Kampf gegen Korruption befasst, ist die britische von 1889 (Public Bodies Corrupt Practices Act) und 1916 (Prevention of Corruption Act). Insbesondere die Staaten, welche Korruption über das Strafgesetzbuch erfassen, nehmen sie primär über das Delikt der (aktiven und passiven) Bestechung wahr (bsp. Tschechische Republik, Polen). In Dänemark fällt die Korruptionsbekämpfung unter das Gesetz gegen Geldwäsche und Terroristenfinanzierung, in Irland unter den Electoral Act.

In den meisten Staaten gilt das *Legalitätsprinzip*, lediglich in Irland, den Niederlanden, Dänemark, Malta und in Zypern wird sich am Opportunitätsprinzip orientiert; in Luxemburg gibt es sowohl das Legalitäts- als auch das Opportunitätsprinzip.

Korruption ist vielgestaltig, da sie sich – bei aller Verschiedenartigkeit der Korruptionsbegriffe – jedenfalls als Abweichung⁵¹⁹ von einem als richtig bewerteten Zustand oder Verhalten definiert. Die Möglichkeiten der Abweichung sind naturgemäß zahllos. Die erste Schwierigkeit, vor der die Korruptionsforschung steht, ist also die Festlegung ihres Forschungsgegenstands (siehe A.II.). Folglich scheint es auch nicht weiter verwunderlich, dass in den wenigsten Staaten eine *Legaldefinition des Korruptionsbegriffs* existiert. So können beispielsweise nur Griechenland, Lettland, Zypern, Portugal, Litauen und Estland auf eine solche verweisen.⁵²⁰

519 So schon Aristoteles, der in *Politeia* 1278 b 31 – 1279 b 10, zitiert in der Ausgabe von: Jeffrey Henderson (Hrsg.), *Loeb Classical Library* (1944 ND 2005), „parekbasis“, das griechische Wort für „Abweichung“ oder „Übertretung“ verwendet, um den Übergangsprozess von einer guten zu einer schlechten Regierungsform zu beschreiben.

520 Latvia: "For the purposes of this Law, corruption means bribery or any other action by a Government official intended to gain a benefit or advantage for him/herself or other persons by means of his/her office or authority or by overextending same".

The Legal System of Cyprus counts with an official definition of corruption. The Civil Law Convention on Corruption and additional provisions, Law No. 7(III) of 2004, gives such a definition in its Article 2: "*corruption*" means the demand, offer, conferring or acceptance, directly or indirectly, of bribery or any other illegal benefit or expectation of them, that disturbs the smooth performance of any duty or conduct awaited by the acceptor of bribery, or the illegal benefit or expectation of them.

Diese lehnen sich weitestgehend an die berühmte Definition von Joseph Senturia von 1931 an. Für ihn ist Korruption der Missbrauch öffentlicher Macht zu privatem Nutzen.⁵²¹ Die Stärke dieses Definitionsversuchs ist seine prägnante Eleganz. Die drei Elemente *1. Missbrauch*, *2. öffentliche Macht* und *3. privater Nutzen* umschließen den korruptionsrelevanten Tatbestand. *1. Missbrauch* kann als regelwidriges Verhalten verstanden werden, die Amtsausübung erfolgt nicht normgemäß. Demnach setzt die Definition die Existenz eines normativen Rahmens in einer Gesellschaft voraus, eine Annahme, welche die Studie aufgreift, wenn im Folgenden korruptionsrelevante Normen zwischen einer Auswahl von EU-Mitgliedstaaten untersucht werden. *2. Öffentliche Macht* beinhaltet sämtliche Positionen, die auf den Ebenen der staatlichen Hierarchie mit Beschluss- und Entscheidungslegitimation, wie einer Delegationsbefugnis ausgestattet sind. Damit sind Legislative, Exekutive und Judikative erfasst, also auch die gewählten Inhaber von politischen Ämtern. Während Lettland den Fokus indes auf „a Government official“ legt, weitet die litauische Definition die Seite der öffentlichen Macht aus und bezieht sich neben dem „public servant“ auch auf „a person of equivalent status“. Die zyprische Definition begrenzt sich hier nicht auf die öffentliche Macht und lässt diese Seite ungenannt. *3. Privater Nutzen* bezieht jegliche geldwerte Leistungen mit ein. Dieser Begriff schließt sowohl den direkten Vorteil des jeweiligen Amtsträgers mit ein, wie auch denjenigen eines Dritten. Dieser Aspekt wird sowohl von der zyprischen, wie auch den beiden baltischen Staaten in ihrer Definition unterstützt. Auffällig ist, dass in den Definitionen Litauens und Lettlands der Fokus auf die öffentliche Sphäre gelegt wird und sie dadurch die rein ökonomische ausblenden, dabei existieren unzweifelhaft auch innerhalb und zwischen wirtschaftlichen Unternehmen Korruptionsbeziehungen. Die zyprische Definition schließt ab, indem sie Korruption als regelwidriges Verhalten definiert. Aus dem Handeln der betroffenen Personen lässt sich folglich nicht explizit eine Erwartungshandlung ableiten, die gesetzeskonforme Amtsausübung wird demnach umgangen.

Da eine Legaldefinition besteht, ist zu vermuten, dass hier das Problembewusstsein besonders entwickelt ist. Andererseits kann eine Legaldefinition auch hinderlich sein, da der Korruptionsbegriff unterschiedliche Delikte umfassen kann und in seiner Ausgestaltung schwerlich abschließend zu beschreiben ist, weswegen eine Definition mögliche korrupte Straftaten ausblenden könnte. Interessant ist indes, dass einige Staaten trotz des Fehlens einer Legaldefinition eigene Korruptionsbekämpfungsgesetze haben (wie z.B. Polen und Deutschland).

Litauen: As for the meaning of corruption, the Law on the Special investigation Service (Article 2), provides the following definition: Corruption is a direct or indirect seeking for, demand or acceptance by a public servant or a person of equivalent status of any property or personal benefit (a gift, favour, promise, privilege) for himself or another person for a specific act or omission according to the functions discharged, as well as acting or omission by a public servant or a person of equivalent status in seeking, demanding property or personal benefit for himself or another person, or in accepting that benefit, also a direct or indirect offer or giving by a person of any property or personal benefit (a gift, favour, promise, privilege) to a public servant or a person of equivalent status for a specific act or omission according to the functions of a public servant or a person of equivalent status, as well as intermediation in committing the acts specified in this paragraph.

521 *Joseph Senturia*, Corruption, *Politica*; in: Edwin Seligman (Hrsg.): *Encyclopaedia of the Social Sciences*, New York 1931; S. 448ff.

Während nur Luxemburg, Malta⁵²² und Zypern kein *Informationsfreiheitsgesetz* (IFG) besitzen, gibt es dies in allen anderen untersuchten Staaten. Interessant ist, dass gerade Luxemburg kein IFG hat und dennoch im CPI den elften Platz (im EU-Vergleich den fünftbesten) belegt, während Polen hier EU-intern das Schlusslicht bildet und dennoch bezüglich des IFG auf Transparenz setzt. In funktionaler Hinsicht lässt sich Transparenz in dem genannten Zusammenhang als ein Mittel der Überprüfung von Verhaltensweisen auf ihre Konformität mit bestimmten Verhaltensnormen beschreiben. Sie dient also der Kontrolle, indem sie die für die Ausübung von Kontrollfunktionen benötigten Informationen zur Verfügung stellt. Das IFG gewährt den Bürgern Einblick in öffentliche Vorgänge, so können beispielsweise Auftragsbücher eingesehen werden und Verwaltungsvorgänge ex post kontrolliert werden.

III. Institutionalisation von Kontrollmechanismen

Im öffentlichen Sektor tritt Korruption insbesondere in den Bereichen auf, in denen der Bürger auf Bewilligungen, Genehmigungen, Erlaubnisse oder Zulassungen angewiesen ist, allgemein gesprochen: dann, wenn Vorhaben staatlicher Autorisierungen bedürfen. An diesen Berührungspunkten können Verflechtungen zwischen Wirtschaft, Verwaltung und Politik, willkürliche Vergabeverfahren und intransparente Entscheidungsprozesse Korruption begünstigen. Korruption kann als lohnend betrachtet werden, wenn die erhofften oder absehbaren Vorteile groß, das Risiko entdeckt und bestraft zu werden aber gering sind.

Auch vermittelt institutioneller Vorkehrungen ist dafür zu sorgen, dass sich dieses Verhältnis umkehrt, möglichst also die Gelegenheiten, andere zu korrumpieren, im Vorfeld minimiert und die Wahrscheinlichkeit entdeckt zu werden, maximiert werden. Dies kann erreicht werden durch größtmögliche Transparenz der Entscheidungsverfahren, insbesondere aber auch durch gut funktionierende Kontroll- und Ermittlungsstellen. Entscheidend ist daher, dass Kontrollinstanzen existieren und diese so ausgestattet sind, dass sie mit größtmöglicher Effizienz arbeiten können.

Es bedarf daher der Einrichtung bzw. des Ausbaus eines leistungsfähigen Integritätssystems. Ein solches erschöpft sich nicht in der gewaltenteiligen Gliederung des Staatsaufbaus in die zentralen Institutionen des politischen Systems (Exekutive, Legislative und Judikative), sondern schließt eine Reihe von dazwischen und auch außerhalb liegenden regulierenden Institutionen ein. Hierzu müssen Parlament, Verwaltung, Kontrollinstitutionen wie Ombudsleute, Rechnungshöfe und Anti-Korruptionsbehörden, Justiz, Medien, Interessenverbände, NGOs und Zivilgesellschaft ein Umfeld schaffen, in dem Korruption nicht gedeiht.

522 Jedoch regeln in Malta „Press Act“ und „Data Protection Act“ den freien Zugang zu öffentlichen Dokumenten in einigen Fällen.

1. Verwaltungseinrichtungen mit der Aufgabe der Korruptionsprävention und –bekämpfung

Ein primärer Ansatzpunkt für die Bekämpfung der Korruption ist die staatliche Organisation; sie bietet die größten Möglichkeiten, korruptive Einflussnahmen zu erschweren. Korruption wird ermöglicht durch fehlende, vernachlässigte oder unzureichende Kontrolle. Aufgabe muss daher sein, ein zuverlässiges Kontrollsystem zu schaffen und zu erhalten. Eine Aufgabe, die angesichts der allgemein bestehenden Sparzwänge aufgrund der Verknappung öffentlicher Ressourcen nicht leicht zu bewerkstelligen ist. Die unter diesen Vorzeichen stehende Tendenz zur Verwaltungsreform mit dem Ziel der Verwaltungsvereinfachung durch Abbau bürokratischer Hindernisse und Beschleunigung von Verwaltungsverfahren bedingt häufig, dass Entscheidungsbefugnisse konzentriert und in korruptionsanfälliger Weise in einzelne oder einige wenige Hände gelegt werden. Gleichzeitig werden im Sinne einer „Verschlankung“ des Verwaltungsapparates Kontroll- und Aufsichtsinstanzen reduziert. Die hierdurch entstehenden Gefahren einer größeren Korruptionsanfälligkeit sind absehbar. Das dennoch bestehende Bedürfnis, ja die Notwendigkeit, die Kosten des Staatsapparates zu senken, kann jedoch nicht außer Betracht bleiben. Dieser Aspekt kann allerdings auch nicht absolute Priorität genießen. Vielmehr ist für eine Stärkung der Kontrollinstrumentarien in der Verwaltung angesichts dieses Zielkonflikts Sorge zu tragen.

Für eine effektive institutionalisierte Korruptionsbekämpfung muss zunächst eine entscheidende Grundbedingung erfüllt sein: Kontrollinstrumentarien – gleich welcher Art – sind auf eine vollständige Aktenführung angewiesen, die sich insbesondere auch auf die tragenden Gründe getroffener Entscheidungen und die Art und Weise ihrer Entstehung erstrecken muss. Nur so ist eine sinnvolle Überprüfung durch interne (z.B. Vorgesetzte, Interne Revisionen) und externe (z.B. Aufsichtsbehörden) öffentliche Kontrollorgane sowie Strafverfolgungsbehörden möglich. Besondere Bedeutung entfaltet in diesem Zusammenhang das bereits angesprochene Informationsfreiheitsrecht (s.o. C.II.). Verwaltungshandeln muss nicht nur für staatliche Kontrollinstanzen nachvollziehbar sein, sondern vor allem auch durch den Bürger und private Institutionen kontrollierbar sein. Als Instrument zur Korruptionsprävention in der Verwaltung kann es entscheidend dazu beitragen, Manipulationen und Korruption dadurch zu erschweren, dass Einzelheiten über Verwaltungsverfahren gegenüber etwaigen Konkurrenten, Betroffenen und auch lediglich Interessierten offen zu legen sind.

Unter diesen Bedingungen, die in den untersuchten Mitgliedstaaten – wenn auch in unterschiedlichen Ausprägungen – weitgehend erfüllt sind, können die hier vordringlich in den Blick zu nehmenden Kontrollinstitutionen überhaupt wirksam sein.

Alle untersuchten 25 Mitgliedstaaten haben Maßnahmen im Sinne einer institutionalisierten Korruptionsprävention und –bekämpfung ergriffen. Teilweise wurden spezielle Anti-Korrup-

tionsbehörden errichtet. Teilweise nehmen Verwaltungseinrichtungen mit allgemeinen Kontrollaufgaben zusätzlich Aufgaben im Bereich der Korruptionsprävention und -bekämpfung wahr.

a) **Spezielle Antikorruptionsbehörden**

Einige der untersuchten Mitgliedstaaten haben spezielle Behörden, Dezernate oder Sondereinheiten eingerichtet, deren originäre und alleinige Zuständigkeiten sich im Bereich der Korruptionsprävention und/oder -bekämpfung finden. Deutliche Unterschiede bestehen jedoch sowohl hinsichtlich der Organisationsform und insbesondere auch hinsichtlich der Kompetenzen dieser staatlichen Antikorruptionsinstitutionen.

In Belgien wurde auf ministerieller Ebene eine Abteilung eingerichtet, die die Regionen und Gemeinschaften bei der Entwicklung und Gestaltung von Verhaltensregeln zur Korruptionsprävention berät und unterstützt. Ähnliche Aufgaben hat die irische "Standards in Public Office Commission", die als unabhängige Behörde im Jahre 2001 gesetzlich errichtet wurde. Auch Zypern richtete eine "Koordinationsstelle für Korruptionsbekämpfung" (Coordinating Body Against Corruption) ein, deren Aufgabe es ist, den Ministerrat bei politischen Fragen im Zusammenhang mit Korruption beratend zu unterstützen und Maßnahmen für eine effizientere Umsetzung der Rechtsvorschriften in diesem Bereich vorzuschlagen.

Nicht nur beratende und unterstützende Funktion, sondern auch (initiative) Ermittlungsbefugnisse haben die speziell eingerichteten Anti-Korruptionsbehörden in anderen Mitgliedstaaten, so beispielsweise in Italien, Frankreich, Lettland, Malta und Polen.

Im Jahre 2003 gründete das italienische Parlament ein neues, dem Ministerrat zugeordnetes Gremium, den "Hochkommissar für Prävention und die Verhinderung von Korruption und anderer Vergehensformen in der öffentlichen Verwaltung" (Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella pubblica amministrazione). Ihm obliegt die Aufgabe der Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung, wobei er mit umfassenden Ermittlungsbefugnissen ausgestattet ist.

In Frankreich wurde im Jahre 1993 eine interministerielle "zentrale Dienststelle für Korruptionsverhütung" (Service central de prévention de la corruption, SCPC) eingerichtet, die dem Justizministerium untersteht. Der SCPC ist in erster Linie für die Verhinderung von Korruption zuständig. Er nimmt aber auch konkrete Hinweise auf und untersucht Verdachtsfälle. Im Jahr 2003 rief das Innenministerium eine Sondereinheit für Korruptionsbekämpfung ins Leben, die "Brigade centrale de lutte contre la corruption" (BCLC), die der Abteilung für Finanzermittlungen untersteht.

Lettland hat eine spezielle Dienststelle unter der Aufsicht des Ministerkabinetts eingerichtet, die vorbeugend tätig werden und Untersuchungen führen kann. Dieses "Büro zur Vorbeugung und

Bekämpfung der Korruption" kann allerdings keine Verfolgungsmaßnahmen ergreifen oder Zwangsmittel anwenden.

Malta gründete im Jahre 1988 den "Ständigen Ausschuss gegen Korruption" (Permanent Commission against Corruption, PCAC), der als spezialisiertes, unabhängiges und weisungsfreies Organ ausschließlich mit der Untersuchung von Korruptionsfällen befasst ist. Der Ausschuss kann selbstständig und aus eigener Initiative tätig werden und hat umfassende Akteneinsichtsrechte. Neben den Berichtspflichten hinsichtlich der ermittelten Korruptionsfälle obliegt es dem Ausschuss, Empfehlungen zu erarbeiten, die auf eine korruptionsvorbeugende Verbesserung von Arbeitsmethoden oder -abläufen zielen.

In Polen wurde im Juni 2006 das Zentrale Anti-Korruptionsbüro eingerichtet, das ebenfalls mit Ermittlungsbefugnissen ausgestattet ist, daneben aber Aufgaben im Bereich der Forschung und der Auswertung der Ermittlungs- und Forschungsergebnisse hat.

Die in Slowenien seit dem Jahr 2004 existierende "Kommission für Korruptionsprävention" ist ein unabhängiges Staatsorgan, dessen Aufgabe es ist, korruptionspräventive Maßnahmen in allen öffentlichen Belangen zu koordinieren, zu entwickeln und durchzusetzen.

Während diese Institutionen überwiegend mit präventiven Aufgaben betraut und mit mehr oder weniger umfangreichen Ermittlungsbefugnissen ausgestattet sind, haben einige Länder auch Institutionen mit sehr viel weitreichenderen Befugnissen eingerichtet. Zu nennen sind hier Litauen und Österreich.

Litauen errichtete im Jahre 1997 den "Special Investigation Service" beim Innenministerium, eine unabhängige dem Präsidenten sowie dem Parlament gegenüber verantwortliche staatliche Institution, deren einzige Aufgabe in der Korruptionsprävention und –bekämpfung liegt, zu deren Erfüllung sie mit weitreichenden Befugnissen ausgestattet wurde.⁵²³ Litauen verdient darüber hinaus besondere Beachtung, da es neben dieser zentralen Behörde noch weitere ausschließlich mit der Korruptionsbekämpfung befasste Institutionen errichtet hat. Es gibt Spezialeinheiten bei der Staatsanwaltschaft, eine "Chief Official Ethics Commission", eine "Interdepartmental Commission for Coordinating the Fight against Corruption" sowie die "Internal ethics commissions". Der Korruptionsprävention und –bekämpfung durch besondere staatliche Einrichtungen wird mithin in Litauen eine große Bedeutung beigemessen.

Österreich gründete im Jahr 2000 das „Büro für Interne Angelegenheiten“ (BIA) als eine Fachabteilung des Bundesministeriums des Inneren. Das BIA führt als unabhängige und in der Sache weisungsfreie Organisationseinheit bundesweit sicherheits- und kriminalpolizeiliche Ermittlungen bei Verdachtslagen von Amtsdelikten und von Korruption. Das BIA arbeitet eng mit den

523 Für Einzelheiten zur Aufgabenstellung und Befugnissen s. <http://www.stt.lt>, 18.06.2007.

zuständigen Staatsanwaltschaften und Gerichten zusammen und ist gegenüber anderen Sicherheitsdienststellen mit besonderen Kompetenzen ausgestattet. Die Zuständigkeiten des BIA im Bereich der Strafverfolgung und Korruptionsaufdeckung werden ergänzt um weitere wichtige Aufgabengebiete in der Korruptionsprävention und Ausbildung bzw. Schulung von Personal.⁵²⁴

In zahlreichen Mitgliedstaaten wurden bei Staatsanwaltschaften und Polizei Sondereinheiten eingerichtet, die ausschließlich für die Strafverfolgung bei Korruptionsdelikten zuständig sind, so z.B. in Deutschland, Estland, Litauen, Malta, Portugal, Schweden, der Slowakei und Tschechien. Großbritannien stellte 2006 dem schon 1988 gegründeten Serious Fraud Office, das als Betrugsdezernat auch für Korruption zuständig ist, ein aus 15 Fachbeamten bestehendes Spezialistenteam für Korruptionsbekämpfung zur Seite.

Nicht auf zentrale, externe Kontroll- und Aufsichtsorgane, sondern vorwiegend auf eine behördeninterne Art der Korruptionsprävention und -bekämpfung setzen Mitgliedstaaten wie Deutschland und die Niederlande. Deutschland hat in den letzten Jahren zunehmend – vor allem auf kommunaler Ebene – sog. Anti-Korruptionsbeauftragte eingesetzt, die als Ansprechpersonen für Korruptionsprävention in den Dienststellen z.B. den Beschäftigten, Bürgern und Dienststellenleitungen als Gesprächspartner zur Verfügung zu stehen, die Dienststellenleitung beraten und die Bediensteten aufklären sowie generell auf Korruptionsanzeichen achten. Ähnlich sind die Aufgaben der Integritätsbeauftragten bzw. der Integritätsstellen in den Niederlanden. Entsprechende Einrichtungen gibt es allerdings auch in anderen Mitgliedstaaten, die zusätzlich zur externen Kontrolle durch spezielle Anti-Korruptionseinrichtungen die internen Kontrollmechanismen verstärken, so z.B. in Zypern.

b) Allgemeine Verwaltungseinrichtungen mit korruptionsbekämpfenden Aufgaben

Alle untersuchten 25 Mitgliedstaaten sichern die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns durch rechtsstaatliche Verfahrensweisen, die dadurch gekennzeichnet sind, dass die für den Staat Handelnden einer übergeordneten Instanz verantwortlich sind. Wenn die Korruptionsprävention und -bekämpfung auch regelmäßig nicht explizit in den Aufgabenbereich dieser allgemeinen Kontrollinstanzen fällt, so werden doch anlässlich der Überprüfung der Verwaltungsabläufe und konkreter Verwaltungshandlungen häufig Korruptionsfälle aufgedeckt, denn in aller Regel geht korruptives Verhalten mit Verstößen gegen die von den Kontrollinstanzen zu beachtenden Prüfungsmaßstäbe einher.

Die vorhandenen entscheidungsbegleitenden Kontrollen durch Vorgesetzte in der Behörde werden häufig ergänzt durch Überprüfungen, die von Aufsichtsbehörden oder internen Kontrollinstanzen vorgenommen werden. Dabei werden nicht nur formale oder ablauforientierte Aspekte in

524 Zu den einzelnen Aufgabengebieten s. <http://www.bia-bmi.at>, 18.06.2007.

den Blick genommen, sondern die Kontrolle erstreckt sich auch auf Fragen der Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Aufgabenerledigung. In diesem Sinne überprüfen intern vielfach Beauftragte für den Haushalt, Rechnungsprüfer und Innenrevisionen öffentliche Institutionen auf Einhaltung rechtlicher Vorgaben und die durch Leitungen bzw. Gesetze vorgegebenen Ziele öffentlicher Institutionen. Insbesondere eine „Interne Revision“, die als organisatorisch verfestigte behördeninterne Einrichtung dauerhaft mit der Kontrolle der Verwaltungsabläufe befasst ist, findet sich beispielsweise in Deutschland, Finnland, Griechenland, Luxemburg, den Niederlanden, Österreich und Tschechien.

Die innerbehördlichen Maßnahmen der Recht- und Zweckmäßigkeitskontrollen, die indirekt auch korruptionspräventiven bzw. -bekämpfenden Charakter haben, werden in allen untersuchten 25 Mitgliedstaaten ergänzt durch externe Kontrollen. Durchgängig werden hierfür von den befragten Experten die Rechnungshöfe als geeignete Institutionen benannt. In allen untersuchten Staaten sind, ebenso wie auf der Ebene der Europäischen Union, den Rechnungshöfen eine Rechtsstellung und Kompetenzen eingeräumt, die eine zuverlässige Prüfung in diesem Sinne gewährleisten. Die Rechnungshöfe sind unabhängige staatliche Einrichtungen, denen es obliegt, umfassend die Haushalts- und Wirtschaftsführung der staatlichen Institutionen zu überwachen. Zu diesem Zweck sind sie regelmäßig mit weitgehenden Prüfungsbefugnissen ausgestattet. Der Prüfungsumfang erstreckt sich sowohl auf die Rechtmäßigkeit staatlichen Handelns als auch auf Zweckmäßigkeitsgesichtspunkte. Im Vordergrund stehen hier die Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Mittelverwendung. Allerdings trägt gerade die hieran anknüpfende, breit angelegte Prüfungskompetenz dazu bei, allgemeines Missmanagement und unverhältnismäßige Ausgaben zu verhindern. Angesichts seiner umfangreichen Kompetenzen und der Handlungsbreite stellt der Rechnungshof deshalb eine effektive Kontrollinstanz auch im Bereich der Korruptionsprävention und -bekämpfung dar, wenngleich seine eigenen Handlungskompetenzen regelmäßig nur in der Beratung und Berichterstattung liegen und ihm keine eigenen Eingriffsrechte zustehen. In ihrer beratenden und berichterstattenden Funktion haben die Rechnungshöfe jedoch eine starke, vor allem auch öffentlichkeitswirksame Position, so dass faktisch Verwaltung und Parlament die Empfehlungen aufgreifen und umsetzen. Rechnungshöfe tragen deshalb maßgeblich dazu bei, Mängel gerade auch über den Einzelfall hinaus im Sinne nachhaltiger und allgemeiner struktureller, unter Umständen auch korruptionspräventiver Verbesserungen abzustellen.

In allen untersuchten 25 Mitgliedstaaten gibt es darüber hinaus die Institution des Ombudsmanns bzw. diesem ähnliche Einrichtungen. Wie bei dem Bürgerbeauftragten der Europäischen Union, dessen Zuständigkeitsbereich sich auf die Beschwerden gegen EU-Institutionen wie die Europäische Kommission oder das Europaparlament erstreckt, kommt auch auf mitgliedstaatlicher Ebene dieser Einrichtung vornehmlich die Funktion einer Beschwerdeinstanz zu.

In der konkreten rechtlichen Ausgestaltung lassen sich auf mitgliedstaatlicher Ebene aber durchaus Unterschiede ausmachen. In einigen Mitgliedstaaten ist der Ombudsmann eine Institution

mit Verfassungsrang (so z.B. in Finnland, Schweden und der Slowakei), in anderen Mitgliedstaaten finden sich entsprechende Institutionen überwiegend auf lokaler oder regionaler Ebene (so z.B. in Deutschland⁵²⁵, Großbritannien und Irland).

Das Amt des Ombudsmannes kann von einzelnen Personen ausgeübt werden, oftmals handelt es sich aber auch um Gremien, die ganze Stäbe von Ombudsleuten beschäftigen. So nimmt beispielsweise in Österreich die sogenannte Volksanwaltschaft unter anderem auch die Aufgaben eines Ombudsmannes wahr.⁵²⁶ Sie ist dort sowohl ein Organ zur Kontrolle der öffentlichen Verwaltung als auch Ombudsmann, der zwischen Bürgern einerseits, Ämtern und Behörden andererseits vermitteln soll. Auch in Schweden gibt es mehrere Justizombudsmänner des Reichstags (Riksdagens Ombudsmän oder Justitieombudsmännern) sowie eine Reihe weiterer Ombudsmänner, die von der Regierung ernannt und von den Justizombudsmännern des Reichstags beaufsichtigt werden.

Während in den meisten Mitgliedstaaten dem Ombudsmann lediglich umfassende Vermittlungs-, Beratungs- und auch Ermittlungsbefugnisse, aber keine eigenen Entscheidungsbefugnisse eingeräumt sind, statten einige Mitgliedstaaten den Ombudsmann bzw. die Ombudsleute mit weitergehenden Kompetenzen aus. So kann z.B. der Ombudsmann in Schweden, Slowenien und Polen ein Verfahren auch ohne konkrete Beschwerde aus eigenem Antrieb einleiten. In Polen steht ihm überdies das Recht zu das Verfahren einzustellen, an das zuständige Gericht weiterzuleiten, den Beschwerdeführer lediglich über mögliche Rechtsbehelfe zu informieren oder das Verfahren selbst einzuleiten und zu führen.⁵²⁷ Die schwedischen Justizombudsmänner sind als Sonderankläger in Fällen tätig, die die Verletzung der Dienstpflcht im öffentlichen Dienst betreffen, und sind auch ermächtigt, in solchen Fällen Disziplinarmaßnahmen zu ergreifen.⁵²⁸ Ähnlich weitgehend sind die Befugnisse des finnischen Ombudsmannes ausgestaltet.⁵²⁹

Wenn auch hinsichtlich Organisation und Einrichtung der Ombudsmann-Ausformungen in den jeweiligen Verfassungs- und Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede be-

525 In Deutschland wurde die Institution des Ombudsmannes namentlich durch die Einführung des Wehrbeauftragten (Art. 45b GG) – wenn auch mit begrenzter Funktion – im Jahre 1956 bekannt. Ähnliche Einrichtungen finden sich inzwischen verstärkt auch auf kommunaler Ebene. Dort unterstützen Bürgerbeauftragte die Bürger bei der Wahrnehmung ihrer Rechte gegenüber der Verwaltung. Daneben nehmen auch die Petitionsausschüsse auf Bundes- und Landesebene Aufgaben eines Ombudsmannes wahr.

526 Dort überträgt die Bundesverfassung der Volksanwaltschaft allgemein die Aufgabe, Missstände in der Verwaltung zu prüfen. Die Volksanwaltschaft soll so eine „öffentliche Kontrolle im Dienste von Rechtsstaat und Demokratie“ ausüben und auf diese Weise die politische Kontrolle (durch die gesetzgebenden Körperschaften), die rechtliche Kontrolle (durch Oberbehörden, Aufsichtsbehörden, Verfassungsgerichtshof, Verwaltungsgeschichtshof und unabhängige Verwaltungssenate) und die finanzielle Kontrolle (durch den Rechnungshof) ergänzen; vgl. http://www.volksanw.gv.at/i_volksanw.htm, 18.06.2007.

527 Laut “Act of 15 July 1987 on the Commissioner for Civil Rights Protection (The Ombudsman Act)”, veröffentlicht unter <http://www.rpo.gov.pl/index.php?md=1372&s=3>, 18.06.2007.

528 S. Internetseiten des Riksdagens ombudsmän – JO, insbes. den Abschnitt „Kompetenzen und Sanktionen“, http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=12&ObjectClass=DynamX_Documents&Language=en, 18.06.2007.

529 S. <http://www.oikeusasiames.fi/Resource.phx/ea/english/complaints/results.htx>, 18.06.2007.

stehen, lässt sich hinsichtlich der Funktionen, die die Ombudsmänner in dem System staatlicher Kontrollen erfüllen sollen, zumindest ein Mindestmaß an wesensmäßiger Übereinstimmung feststellen: Der Ombudsmann deckt als unabhängige Instanz Machtmissbrauch, Misswirtschaft bzw. allgemein Fehler oder Versäumnisse der öffentlichen Verwaltung auf. In dieser Funktion kann der Ombudsmann in allen Mitgliedstaaten als wesentliche Institution für den Bereich der Korruptionsprävention und -bekämpfung begriffen werden. Der Vorteil der Institution Ombudsmann liegt darin, dass sie in einem Näheverhältnis zu den Akteuren und den Betroffenen korruptiven Verhaltens steht. Als unabhängige staatliche Einrichtung kann sie aufgrund der von den Betroffenen mitgeteilten Informationen anlässlich konkreter Verdachtsfälle gezielter als andere aus der Innenperspektive korruptionseigige Strukturen oder Verfahren erkennen. Eine Stärkung dieser Funktion durch eine Ausweitung der – auch exekutiven – Handlungsbefugnisse, etwa nach schwedischem Muster, könnte die Effizienz der Korruptionsprävention bzw. -bekämpfung nachhaltig verbessern. Hierfür kommt jedoch nicht nur die Institution des Ombudsmanns in Betracht, auch die – in einigen Staaten bereits existierenden – speziellen Anti-Korruptionsbehörden können dieselben Vorteile bieten, wie sich am Beispiel des österreichischen Büros für Interne Angelegenheiten (BIA) zeigt. Auch hier ist die Einsicht in Verwaltungs-interna verknüpft mit der Funktion als Ansprechpartner für die unmittelbar von Korruption Betroffenen.⁵³⁰

2. Parlamentarische Einrichtungen mit der Aufgabe der Korruptionsbekämpfung

Auch die Parlamente selbst nehmen Aufgaben der Korruptionsprävention und -bekämpfung wahr. Selbstverständlich ist dies im Bereich der Gesetzgebung. Darüber hinaus können sie aber auch bei der Kontrolle parlamentsinterner Vorgänge eine bedeutsame Rolle spielen, ebenso wie bei der Erfüllung ihrer klassischen Funktion in Demokratien: bei der Kontrolle der Regierung.

Intern existieren in den mitgliedstaatlichen Parlamenten häufig Ausschüsse, die die Beachtung von Ethikrichtlinien bzw. Verhaltensregeln für Abgeordnete und/oder Minister kontrollieren, so z.B. in Belgien (Deontologischer Ausschuss⁵³¹), Griechenland (Permanent Committee on Institutions and Transparency), Großbritannien (Parliamentary Commissioner for Standards), Lettland (Mandate, Ethics and Submissions Committee), Litauen (Commission for Ethics and Procedu-

530 „Alle Dienststellen des Ressorts haben BIA unverzüglich über relevante Sachverhalte und Vorwürfe schriftlich zu informieren (Meldepflicht) während sich jede(r) Bedienstete des Innenministeriums und aller nachgeordneten Dienststellen jederzeit – auch außerhalb des Dienstweges – direkt an das Büro wenden kann (Melderecht). Dieses Recht kommt natürlich auch allen Bürgern und Bürgerinnen zu.“, s. BIA Statistik 2004, S. 2, http://www.bia-bmi.at/downloadarea/de/statistik_2004.pdf, 22.08.2006.

531 Der beispielsweise innerhalb des flämischen Parlaments eingerichtete „Deontologische Ausschuss wacht über die Befolgung des deontologischen Kodes der flämischen Volksvertreter hinsichtlich der Dienstleistung für die Bevölkerung. Der Kode beabsichtigt an erster Stelle eine Mentalitätsänderung, sowohl bei den Politikern als auch bei der Bevölkerung.“, s. <http://jsp.vlaamsparlement.be/docs/biblio/brochures/deutsch.pdf>, 19.06.2007.

res⁵³²) und Polen (Ausschuss für Ethik/ Integrität). In Deutschland nimmt der Präsident des Deutschen Bundestages, der auch an der Spitze der Bundestagsverwaltung steht, ähnliche Aufgaben wahr.⁵³³ In welcher Weise die Abgeordneten bzw. politischen Amtsträger in den Mitgliedstaaten beispielsweise bestimmten Verhaltenskodizes, Nebentätigkeitsverboten oder auch Veröffentlichungspflichten hinsichtlich ihres Einkommens unterliegen, wird nachfolgend unter C.IV.2. und C.IV.3. erörtert.

Die Funktion eines Kontrollorgans gegenüber der Regierung wird dem Parlament als Ganzem zugeschrieben. In der Verfassungswirklichkeit ist jedoch vor allem die Opposition zentrales Instrument der Regierungskritik, da es insbesondere die Abgeordneten sind, denen zur Erfüllung dieser Kontrollfunktion in allen Mitgliedstaaten durch die Verfassungen, Gesetze oder Geschäftsordnungen eine Reihe von Rechten und Instrumenten zur Verfügung gestellt werden, die es ihnen erlauben, sich über die Arbeit und die Vorhaben der Regierung zu informieren. In allen Mitgliedstaaten sind die Abgeordneten deshalb insbesondere mit Frage- und Informationsrechten ausgestattet, die entweder als Minderheitenrechte ausgestaltet sind oder auch dem einzelnen Abgeordneten zustehen.

Als ein weiteres Instrument der Regierungskontrolle sind die parlamentarischen Untersuchungsausschüsse zu nennen. Regelmäßig geben Untersuchungsverfahren den Parlamenten die Möglichkeit, unabhängig und selbstständig (auch korruptionsverdächtige) Sachverhalte zu prüfen, die insbesondere in den Verantwortungsbereich der Regierung fallen. Hinsichtlich der mitgliedstaatlichen Ausgestaltung dieses Instrumentes lässt sich eine wesensmäßige Übereinstimmung dahingehend feststellen, dass es sich bei Untersuchungsausschüssen um parlamentarische ad-hoc-Gremien mit besonderen Rechten und besonderen Verfahren handelt. Regelmäßig können Untersuchungsausschüsse die Vorlage von Akten verlangen, Zeugen (eidlich) vernehmen, Beweise erheben und über das Ergebnis ihrer Untersuchung öffentlich Bericht erstatten (vgl. z.B. die Länderberichte Belgien, Deutschland, Estland, Griechenland, Niederlande, Österreich, Polen, Spanien, Tschechien und Zypern). Obwohl das Instrument Untersuchungsausschuss aufgrund seiner investigativen Befugnisse, seiner Öffentlichkeitswirksamkeit und der damit verbundenen anklagenden Wirkung in erster Linie ein scharfes Schwert der Opposition darstellt, ist das Recht auf Einsetzung eines Untersuchungsausschusses dennoch nicht in allen Mitgliedstaaten als Minderheitenrecht (wie aber z.B. in Deutschland, Portugal, Slowenien, Tschechien und Ungarn) aus-

532 Für Einzelheiten s. http://www3.lrs.lt/pls/inter/dba_intra.w5_show?p_r=72&p_k=2&p_b=3800, 20.06.2007.

533 Die Aufgaben des Bundestagspräsidenten sind in der Geschäftsordnung des Bundestages beschrieben: "Der Präsident vertritt den Bundestag und regelt seine Geschäfte. Er wahrt die Würde und die Rechte des Bundestages, fördert seine Arbeiten, leitet die Verhandlungen gerecht und unparteiisch und wahrt die Ordnung im Hause."

gestaltet. Beispielsweise in Frankreich⁵³⁴, Österreich und Spanien steht dieses Recht nur der Parlamentsmehrheit zu.

Einige Mitgliedstaaten kennen weitere parlamentarische Gremien, die (anders als ad-hoc-Institutionen wie die parlamentarischen Untersuchungsausschüsse) von permanenter Natur sind und (anders als die oben erwähnten Ethikausschüsse) nicht nur der Kontrolle parlamentsinterner Vorgänge dienen, sondern auch Kontrollfunktionen gegenüber der Regierung erfüllen. Solche Einrichtungen finden sich beispielsweise in Deutschland (Petitionsausschuss), Estland (Select Committee on the Application of Anti-Corruption Act), Finnland (Audit Committee⁵³⁵), Lettland (Defence, Internal Affairs and Corruption Prevention Committee), Litauen (Anticorruption Commission), Malta (Standing Committee On Public Accounts⁵³⁶), Schweden (Standing Committee on the Constitution⁵³⁷) und Slowenien (Commission under the Prevention of Corruption Act).

3. Rolle von Medien, Wissenschaft und NGOs bei der Korruptionsbekämpfung

Medien können deshalb in der Korruptionsprävention und –bekämpfung eine (sogar bedeutende) Rolle spielen, weil es eine „Öffentlichkeit“ gibt, in der man korrupte Akteure beschuldigen kann. Diese Öffentlichkeit wird von den Bürgern eines Landes konstituiert, deren Interesse für diese Art der Berichterstattung mehr oder weniger stark ausgeprägt sein kann. Die Rolle der Medien im Kampf gegen Korruption gewinnt an Bedeutung, wenn die Mediennutzer sich für die Thematik interessieren, wenn die Mediennutzung selbst überhaupt von Interesse ist und wenn die Medien aus Sicht der Mediennutzer in ihrer Berichterstattung unabhängig und glaubwürdig sind. Sind diese Voraussetzungen erfüllt kann – theoretisch – der öffentliche Druck Politiker und Bürokraten zu verantwortungsvollem Verhalten veranlassen. Wenngleich eine solche Wirkung im konkreten Fall durchaus kritisch zu hinterfragen ist, kann doch vermutet werden, dass dieser Druck mithilfe der Medien verstärkt oder sogar (z.B. durch bagatellisierende Berichterstattung oder Nichtbeachtung) abgeschwächt werden kann.

534 Die Opposition hat lediglich das Recht, die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses zu beantragen. Über die Einsetzung selbst wird jedoch mit Mehrheit entschieden.

535 Der Rechnungsprüfungsausschuss hat mit Wirkung ab dem 1. Juni 2007 die Arbeit der bis zu diesem Zeitpunkt vorhandenen fünf parlamentarischen Rechnungsprüfer (wie sie noch von dem befragten Experten beschrieben wurden) übernommen, s. <http://web.eduskunta.fi/Resource.php/parliament/committees/audit.htm>, 19.06.2007. Er hat zwar keine spezifisch korruptionspräventiven bzw. –bekämpfenden Aufgaben, nimmt aber – wie der Rechnungshof – indirekt die öffentliche Haushaltsführung auch unter diesem Gesichtspunkt in den Blick.

536 Dieser Ausschuss dient in Malta allerdings nicht spezifisch der Aufdeckung von Korruption, sondern ist als parlamentarische Kontrolle des Rechnungshofs und dessen Berichterstattung ausgestaltet.

537 Dieser Ausschuss kontrolliert unter anderem die Regierungstätigkeit und die Minister und erstattet dem Parlament Bericht.

Von einer in diesem Sinne wichtigen und aktiven Rolle der Medien in der Korruptionsbekämpfung, hauptsächlich in Form eines investigativen Journalismus, berichten die befragten Experten aus Belgien, Estland, Finnland, Griechenland, Großbritannien, Italien, Litauen, Malta, den Niederlanden, Polen, Schweden, der Slowakei, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ungarn und Zypern.

Aufgrund der nur begrenzten Verbreitung inländischer Medien schreibt der befragte Experte aus Irland den irischen Medien demgegenüber eine nur untergeordnete Rolle zu und verweist auf die größere Aufmerksamkeit, die britische Medien auch in Irland genießen. Ähnlich zurückhaltend sieht der befragte Experte aus Dänemark die Rolle der dänischen Medien, führt dies aber auf die insgesamt nur begrenzte Aufmerksamkeit für das Phänomen Korruption zurück. Ähnlich beurteilt der befragte Experte aus Österreich die Rolle der österreichischen Medien.

Aus korruptionstheoretischer Sicht kommt es grundsätzlich nicht darauf an, ob die Medien bei der Enthüllung von Korruptionssachverhalten in „edler Gesinnung“ handeln oder schlicht von der Absicht der Gewinnerzielung durch Auflagensteigerung getrieben sind. In jedem Fall wirken sich emotional besetzte Themen wie Korruption im Medienbereich verkaufsfördernd aus, so dass damit eine breitere Öffentlichkeit erreicht wird. Relevant wird die unter Umständen fehlende „edle Gesinnung“ allerdings, wenn die Medien selbst unter dem Verdacht stehen, korrupt oder auch nur parteiisch zu sein. Hat Korruption oder Parteilichkeit – und sei es auch nur in der öffentlichen Meinung – Einfluss auf die Berichterstattung der Medien, ist damit auch die Rolle der Medien bei der Korruptionsprävention und –bekämpfung entwertet.

So schätzt der befragte Experte aus Frankreich die Rolle der Medien als gering ein und begründet dies dreifach: erstens, weil die Bauindustrie 43% der Aktienanteile des ersten Fernsehprogramms hält, zweitens, weil seiner Einschätzung nach Abhängigkeiten vieler Journalisten von der Politik zu beobachten sind, und drittens, weil Tageszeitungen in nur geringer Auflage gedruckt werden. Die beiden erstgenannten Faktoren deuten auf eine vermutete Parteilichkeit im Sinne der vorstehenden Ausführungen hin. Eingeschränkt gilt dies auch für die Bewertung des befragten Experten aus Lettland. Dieser gesteht zwar einigen Tageszeitungen eine aktive Rolle zu, weist aber allgemein auf die Problematik hin, dass die Eigentumsverhältnisse in Bezug auf Medienunternehmen häufig unklar oder auch von Abhängigkeiten bestimmt sind und Journalisten sich in einer schwachen Position gegenüber den Medieneigentümern befinden. Der befragte Experte aus Portugal konstatiert eine mangelnde Aufmerksamkeit der Medien und führt dies ebenfalls auf Verflechtungen zwischen Politik und Medien zurück.

Die Rolle der Wissenschaft bei der Korruptionsprävention und –bekämpfung unterscheidet sich von der der Medien. In erster Linie genießt die Wissenschaft die Aufmerksamkeit der „Fachöffentlichkeit“ und erreicht damit regelmäßig nicht in gleicher Weise ein breites Publikum. Ihre Stärke in der Korruptionsprävention und –bekämpfung entfaltet die Wissenschaft aber auf ande-

rem Gebiet. Ein demokratisches Gemeinwesen kann ohne Normen – geschriebene und ungeschriebene – nicht funktionieren. Angesichts dessen besteht die Rolle der Wissenschaft allgemein beschrieben darin, für den Teil unserer gesellschaftlichen und kulturellen Strukturen, der die menschlichen sozialen Aktivitäten reguliert, Maßstäbe zu setzen bzw. weiterzuentwickeln und die gesetzten Maßstäbe einzufordern. Ihre Aufgabe liegt mit anderen Worten darin, Regeln und Sanktionen zu bewerten bzw. zu entwerfen und auf diese Weise die Entscheidungen, Handlungen und das Verhalten relevanter Akteure zu beeinflussen. Dabei steht die Wissenschaft nicht selten vor dem Problem mangelnder Übereinstimmung von Sollen und Sein, Recht und Wirklichkeit, offizieller Aussage und tatsächlicher Praxis. Gerade diese Diskrepanzen aufzudecken ist aber wiederum ihre Aufgabe, wenn sie die – geschriebenen und ungeschriebenen – Regeln untersucht und bewertet. In dieser Funktion kommt der Wissenschaft bei der Korruptionsprävention und –bekämpfung nur eine mittelbare, womöglich gerade deshalb kaum wahrgenommene Einflussposition zu. In der Auseinandersetzung mit dem emotional besetzten Thema Korruption steht sie oftmals - auch in der Diskussion staatlicher Entscheidungsträger – im Schatten skandalträchtiger Berichterstattungen in den Medien. Diesem Umstand ist es möglicherweise geschuldet, dass elf der 25 befragten Experten⁵³⁸ keine Aussage zur Rolle der Wissenschaft in der Korruptionsprävention und –bekämpfung getroffen haben und weitere fünf der befragten Experten⁵³⁹ die Rolle der Wissenschaft als gering einstufen. Immerhin sieben der befragten Experten (aus Belgien, Estland, den Niederlanden, Schweden, Spanien⁵⁴⁰, Tschechien und Ungarn) sprachen der Wissenschaft eine bedeutende Rolle zu. Zwei weitere befragte Experten (aus Griechenland und Großbritannien) bejahten eine Funktion der Wissenschaft bei der Korruptionsprävention und –bekämpfung nur mit Einschränkungen.⁵⁴¹

Die Rolle der Nichtregierungsorganisationen (NGOs) im Zusammenspiel der (privaten) Akteure bei der Korruptionsprävention und -bekämpfung lässt sich kurzgefasst so beschreiben, dass sie versuchen, die Funktionen von Medien und Wissenschaft kumulativ zu erfüllen. Sie sind als nicht gewinnorientierte und häufig demokratisch strukturierte Mitgliederorganisationen darauf ausgerichtet, die Entscheidungen, Handlungen und das Verhalten relevanter Akteure zu beeinflussen, indem sie öffentlichkeitswirksam ihre Forschungsergebnisse oder einzelfallbezogene Ermittlungsergebnisse präsentieren. Ihre besondere Bedeutung erlangen sie vor dem Hintergrund, dass sie von Bürgern mit gleichen Interessen gegründet werden, die sich für gemeinsam anerkannte Ziele zusammengeschlossen haben. Sie repräsentieren damit einen Teil der Bürger

538 Keine Angaben hierzu machten die befragten Experten aus Deutschland, Frankreich, Italien, Litauen, Luxemburg, Malta, Österreich, Polen, Portugal, der Slowakei und Slowenien.

539 Diese Aussage trafen die Experten aus Dänemark, Finnland, Irland, Lettland und Zypern. Der finnische Experte begründete seine Einschätzung allerdings damit, dass Korruption in Finnland kein Problem sei und ihr deshalb in der Wissenschaft auch keine Aufmerksamkeit zukomme.

540 Der spanische Experte bewertet die Rolle der Wissenschaft als jedenfalls nicht stärker als die der Medien.

541 Für Griechenland wird eine Einschränkung hinsichtlich des Einflusses der wissenschaftlichen Erträge auf die tatsächlichen Verhältnisse gemacht. Für Großbritannien konstatiert der Experte zwar eine ansteigende Aufmerksamkeit der Wissenschaft, beklagt jedoch eine thematische Verengung der Auseinandersetzung.

und damit eine wesentliche Kraft in der Gesellschaft. Vor diesem Hintergrund erstaunt es, dass nur sieben der befragten Experten (aus Irland, Lettland, den Niederlanden, Polen, Schweden, der Slowakei und Tschechien) die Rolle von NGOs bei der Korruptionsprävention und –bekämpfung als wichtig beschreiben. Die Auskunft des befragten Experten aus Spanien erschöpfte sich in der Feststellung, dass die Rolle der NGOs die der Medien jedenfalls nicht übertreffe. Aber immerhin 13 weitere der befragten Experten⁵⁴² machten keinerlei Angaben zur Rolle der NGOs und sogar vier befragte Experten (aus Finnland⁵⁴³, Griechenland, Großbritannien und Zypern) verneinten eine bedeutende Rolle der NGOs.

4. Zwischenfazit

Die Institutionalisierung von Kontrollmechanismen erfolgt in den Mitgliedstaaten auf sehr heterogene Art und Weise. Teilweise werden vorhandene Organisationsstrukturen zur Korruptionsbekämpfung genutzt oder teilweise werden solche Organisationsstrukturen neu geschaffen. Teilweise werden die Kontrollen behördenintern, teilweise behördenübergreifend durchgeführt. Einige Mitgliedstaaten machen von all diesen Möglichkeiten Gebrauch, einige nur von einzelnen. Auch die Art und Weise, wie die verschiedenen Wege zur Institutionalisierung von Kontrollmechanismen beschritten werden, unterscheidet sich deutlich. So werden zentrale Ansprechpartner innerhalb einer Behörde, Dezernate bzw. Referate für interne Ermittlungen oder auch Interne Revisionen eingerichtet. Es werden spezielle Antikorruptionsbehörden eingesetzt, Ombudsmänner oder auch die Rechnungshöfe mit korruptionspräventiven und –bekämpfenden Aufgaben betraut. Dabei unterscheiden sich die Institutionen nicht nur in ihrer Organisationsform, sondern auch in ihren Kompetenzen. Schon die Frage, ob Kontrollinstanzen sowohl zur Entgegennahme interner als auch externer Meldungen befugt sind, wird nicht einheitlich beantwortet. Auch auf welche Weise eine Bewertung der Informationen erfolgt und wie mit den Informationen zu verfahren ist, ist landesspezifisch unterschiedlich geregelt. In Betracht kommen bloße Hinweis- und Beratungskompetenzen, aber auch eigene Eingriffsbefugnisse oder die Statuierung einer Pflicht zur Unterrichtung der Strafverfolgungsbehörden.

Weniger unübersichtlich, dafür aber auch weniger tatkräftig stellt sich die Lage auf parlamentarischer Ebene dar. Nur wenige Mitgliedstaaten haben organisatorisch verfestigte Institutionen zur Korruptionsprävention und -bekämpfung innerhalb der Parlamente eingerichtet. Lediglich das Recht zur Einsetzung von ad-hoc-Untersuchungsausschüssen kennen die meisten Mitgliedstaaten, wobei die befragten Experten diesen jedoch überwiegend keine besondere Rolle bei der Korruptionsprävention und -bekämpfung zusprachen.

542 Keine Angaben hierzu machten die befragten Experten aus Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Frankreich, Italien, Litauen, Luxemburg, Malta, Österreich, Polen, Portugal, der Slowakei und Slowenien.

543 Auch hier – wie bereits bei der Beurteilung der Rolle der Wissenschaft – begründete der finnische Experte seine Einschätzung damit, dass Korruption in Finnland kein Problem sei und ihr deshalb auch unter den NGOs keine Aufmerksamkeit zukomme.

Ähnlich zurückhaltend fällt die Einschätzung der befragten Experten in Bezug auf die korruptionspräventiven und –bekämpfenden Funktionen von Wissenschaft und NGOs aus. Aus dem Bereich privater Institutionen wird lediglich den Medien weit überwiegend eine bedeutende Rolle zuerkannt.

Gerade Wissenschaft und NGOs, aber auch die Parlamente sind Institutionen, die nachhaltig und breit angelegt Einfluss auf die öffentliche Meinung, die Bewusstseinsbildung und die allgemeine Haltung zur Korruption haben können. Ein besonderes Augenmerk sollte deshalb auch einer Stärkung der privaten Institutionen bei der bzw. einer stärkeren Beteiligung der Parlamente an der Korruptionsprävention und -bekämpfung (über die gesetzgeberischen Aktivitäten hinaus und in Erfüllung einer Vorbildfunktion) gelten.

IV. Akteure

1. Öffentliche Verwaltung

Öffentliche Bedienstete nehmen eine besondere Position insoweit ein, als dass sie gewissermaßen eine „Monopolstellung“ bezüglich bestimmter Hoheitsbefugnisse innehaben. Gewisse Antragsteller, die ihre Interessen bei der Verwaltung durchsetzen wollen, können versuchen behördliche Entscheidungsprozesse durch die Gewährung bestimmter Vorteile zu ihren Gunsten zu beeinflussen; umgekehrt gilt aber auch, dass Angehörige des öffentlichen Dienstes ihre „Monopolstellung“ dahingehend ausnutzen können, indem sie bestimmte Entscheidungen von durch den Antragsteller zur Verfügung zu stellenden Vergünstigungen abhängig machen. Durch formellen Niederschlag strafrechtlicher und disziplinarischer Normen wird dieser besonderen Lage Rechnung getragen. So sind Fälle unzulässiger Einflussnahme (wie beispielsweise Bestechungsdelikte) Gegenstand strafrechtlicher Normen aller Mitgliedstaaten; Geld- und Freiheitsstrafe sind die hierfür vorgesehenen Sanktionen. Daneben können, abhängig von der jeweils verhängten Strafe, der Verlust der Beamtenrechte bzw. der Arbeitsstelle zusätzlich als Sanktionen eingreifen. Ferner finden sich auch Regelungen zur Annahme von Geschenken (z.B. Griechenland, Luxemburg, Estland, Belgien verbieten in den die Staatsbediensteten betreffenden Normen Reisen auf Kosten privater Dritter oder Unternehmen und die Geschenkkannahme).

Denn vielfach stehen am Anfang der Korruption die Zuwendungen von Vorteilen geringen Wertes. Sie bereiten häufig den Einstieg in die Korruption vor.⁵⁴⁴ Auch wenn es sich hierbei zunächst um Vorteile handelt, deren Annahme unterhalb der Schwelle strafrechtlicher oder gar dienstrechtlicher Relevanz liegt, so dienen solche Zuwendungen durchweg der allgemeinen Kon-

544 Hiervon soll die *situative Korruption* ausgenommen werden, da diese aus einer günstigen Situation heraus entsteht und nicht lange vorbereitet ist (z.B. Bestechungsversuch eines Polizisten bei einer Verkehrskontrolle).

taktpflege und der Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Verwaltung, was immer die latente Gefahr birgt in Günstlingswirtschaft umzuschlagen.

Die Vorbedingungen für die Aufnahme in die EU beziehen sich bzw. bezogen sich auch unter anderem auf das Ausmaß von Korruption und die Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung in den Beitrittsländern. So ist es deshalb nicht verwunderlich, dass insbesondere bei den jüngsten Mitgliedstaaten enorme Anstrengungen im Bereich der Korruptionsbekämpfung unternommen worden sind.

Die Käuflichkeit von öffentlichen Bediensteten findet nicht nur in autoritären Staaten, sondern auch in westlichen Demokratien statt. Nach dem Bundeslagebild 2004 des Bundeskriminalamtes ist beispielsweise die allgemeine öffentliche Verwaltung in Deutschland zu rund 75% und damit mit großem Abstand Hauptzielbereich von Korruption. 2/3 aller Korruptionsfälle betreffen die Vergabe öffentlicher Aufträge, hier vor allem Bauvorhaben.⁵⁴⁵

Auch wenn man das Ausmaß von Korruption und die wirtschaftlichen Folgekosten zwar in diesem Bereich nicht genau abschätzen kann, können dennoch administrative Entscheidungsprozesse verzerrt werden.

Zusätzlich ist das Vertrauen der Bürger in einen einwandfreien Verwaltungsablauf und -apparat und damit in den Rechtsstaat gefährdet. Als Steuerzahler fürchtet der Bürger daneben auch erhebliche Schäden. Den Gefahren solcher Käuflichkeiten – also der Gefahr von Korruption – müssen durch alle staatlichen Stellen wirksam entgegengetreten werden, um dem Anspruch jedes Bürgers auf ein faires, sachgemäßes und unparteiisches Verfahren gerecht zu werden.

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

Die Ursachen von Korruption lassen sich nur schwer auf eine Erklärung reduzieren, da vielfach mehrere Faktoren in Betracht kommen. Werden jedoch Staatsdiener in einer Weise bezahlt, dass man auf Nebenbeschäftigung bzw. -verdienste angewiesen ist, so kann dies freilich ein korruptionsfördernder Faktor sein.⁵⁴⁶ So lautete bereits 2000 v. Chr. eine ägyptische Empfehlung: „Mache Deine Beamten reich, damit sie Deine Gesetze ausführen.“⁵⁴⁷

Es darf nicht Teil der politischen Kultur sein, niedriges Einkommen als Rechtfertigung für die Annahme von Bestechungsgeldern durch Staatsbedienstete zu betrachten.

⁵⁴⁵ www.transparency.de/Verwaltung. 23.05.2007.

⁵⁴⁶ Daneben spielen auch persönliche Faktoren (persönliche Schwäche) wie beispielsweise Raffgier, hoher Lebensstandard oder Schulden eine Rolle, auf die jedoch vorliegend nicht eingegangen werden kann. In diesem Zusammenhang wird in der Studie nur auf Kontrollmöglichkeiten eingegangen werden können als das jene institutionelle Rahmenbedingungen darstellen.

⁵⁴⁷ Zitiert nach *Wolf Middendorff*, „Unterschleif und Korruption im Rahmen des üblichen ...“ Wirtschaftskriminalität in historischer und kriminologischer Sicht, in: *Kriminalstatistik 1985*, 160 (160).

Im engen Zusammenhang hiermit steht auch die Problematik der Nebenbeschäftigung, zu der auf die Ausführungen unter IV. 1. c) bb) verwiesen wird.

aa) Rechte und Pflichten der Beschäftigten in der Öffentlichen Verwaltung

Allerdings spielt bei der Frage des Einkommens nicht nur der „direkte“ monetäre Aspekt eine tragende Rolle, sondern auch „indirekte“ geldwerte Vorteile wie soziale Absicherungen. Als solche können beispielsweise eine „Arbeitsplatzgarantie“ durch die Ernennung zum Beamten auf Lebenszeit, Übernahme der Krankenversicherung, Altersabsicherung oder die Gewährung von Familienzuschlägen in Betracht kommen. Eine solche gewisse Privilegierung der Angestellten des öffentlichen Dienstes deutet auf ihre Stellung im Staat, der die besondere Bedeutung seiner Bediensteten berücksichtigt und „belohnt“, hin. Im Gegenzug obliegt ihnen die Pflicht zur unparteiischen Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben.

Dieses Modell, in dem der Staat für seine Angestellten sorgt und sie in gewissem Umfang unabhängig macht von den Einflussversuchen Dritter, dafür als Gegenleistung aber eine umfassende Treue- und Loyalitätspflicht verlangt, ist kennzeichnend für alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Die konkrete Ausgestaltung jedoch, und damit auch die spezifischen Rechte und Pflichten der Staatsbediensteten, variieren von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat.

Im Wesentlichen lassen sich dennoch zwei Fälle von Staatsdienern unterscheiden. Die einen, herkömmlich als Beamte bezeichnet, werden auf Lebenszeit ernannt und sind unkündbar. Die anderen begründen ihr Dienstverhältnis zum Staat mittels eines privatrechtlichen Vertrages und unterliegen regelmäßig dem allgemeinen für alle Arbeitnehmer geltenden Recht; sie sind Angestellte des Staates.

Die Öffentliche Verwaltung setzt sich in den meisten Mitgliedstaaten sowohl aus Beamten als auch aus Angestellten zusammen. Allein in Luxemburg sind die Beschäftigten ausschließlich auf Lebenszeit angestellt. Die diametrale Ausnahme bilden Italien und Spanien, die nur privatrechtlich Angestellte beschäftigen.

In den Fällen, in denen in einem Mitgliedstaat Beamte und Angestellte im Öffentlichen Dienst nebeneinander beschäftigt werden, kann man von einer weitestgehenden Annäherung ihrer Positionen sprechen. Falls Privilegien gewährt werden (s.u.), stehen diese beiden Gruppen gleichermaßen zu. Den einzigen gravierenden Unterschied könnte man allenfalls darin sehen, dass die Beamten auf Lebenszeit ernannt werden und somit im Gegensatz zu den Angestellten unkündbar sind. Dazu ist aber zu bemerken, dass den privatrechtlich Angestellten im Öffentlichen Dienst regelmäßig ein umfassender Kündigungsschutz zukommt⁵⁴⁸, und sie sich dadurch einer relativen Arbeitsplatzsicherheit erfreuen können. Dies ist nur verständlich, wenn man bedenkt, dass der

548 Z.B. Belgien, Griechenland, Irland, Lettland, Luxemburg, den Niederlanden, Polen und Zypern.

Staat auch von diesen privatrechtlich Beschäftigten umfassende Treue- und Loyalitätspflichten verlangt.

Eine Ausnahme zu dem privilegierenden Kündigungsschutz für ihre Beschäftigten im Öffentlichen Dienst bilden wieder Italien und Spanien. Die Ursache dafür ist wahrscheinlich die fehlende Vergleichbarkeit innerhalb der Öffentlichen Verwaltung von kündigungsprivilegierten Mitarbeitern und solchen ohne Kündigungsschutz in diesen Ländern, so dass sie sich um des inneren Friedens willen nicht gezwungen sehen, einen besonderen Kündigungsschutz für ihre Angestellten zu konstituieren.

Trotz der ausdrücklichen Treuepflicht, der die Beschäftigten in der Öffentlichen Verwaltung unterliegen, ist es ihnen in vielen Mitgliedstaaten⁵⁴⁹ erlaubt zu streiken, um ihre arbeitsrechtliche Position zu verbessern. Dies sogar bemerkenswerter Weise auch in Luxemburg, also in einem Land, das nur Bedienstete auf Lebenszeit in seiner öffentlichen Verwaltung hat.

Mit der Möglichkeit zu streiken geht auch immer die latente Gefahr der Handlungsunfähigkeit bzw. -beschränktheit des Staates einher. Dies ist auch der Grund, warum es beispielsweise in Deutschland den Beamten, nicht hingegen den Angestellten, verboten ist sich an Streiks zu beteiligen. Auch andere Mitgliedstaaten⁵⁵⁰, die ihren Bediensteten ein Streikrecht zugestehen, beugen dieser Gefahr vor, indem sie bestimmte Bereiche des Öffentlichen Dienstes von dem Streikrecht ausnehmen. Denknotwendigerweise sind dies: die Gerichte, die Polizei, die Gefängnisverwaltung und das Militär.

Obwohl eine gewisse Anzahl der Mitgliedstaaten ihre Dienstverhältnisse im öffentlichen Dienst durch privatrechtliche Verträge gestalten, so kann man nicht daraus schließen, dass es zu einer vollständigen Nivellierung mit Arbeits- bzw. Dienstverhältnissen der Privatwirtschaft und damit einer „quasi-Abschaffung“ der Sonderstellung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes käme. Denn durch die Auferlegung von Neutralitäts- und Loyalitätspflichten, insbesondere bei Richtern, Staatsanwälten, Militär, Polizei und im diplomatischen Dienst, wird ein besonderes Treueverhältnis⁵⁵¹ zum Staat begründet, was sich am stärksten in der Festsetzung des Streikverbots in diesen Bereichen ausdrückt. Gleichzeitig wird hierdurch deutlich, dass der Staat in diesen Bereichen nicht außer Funktion gesetzt werden kann.

549 So in Estland, Frankreich, Griechenland, Lettland, den Niederlanden, Schweden, Portugal, Spanien, Italien, Tschechien, Ungarn und Zypern.

550 Lettland, Frankreich, Griechenland, Estland, Schweden, Spanien, Tschechien, Ungarn.

551 So auch in Italien.

bb) Beschäftigte der Öffentlichen Verwaltung im Vergleich mit Beschäftigten der Privatwirtschaft

In fast allen Mitgliedstaaten⁵⁵² werden die Verdienstmöglichkeiten in der Verwaltung im Vergleich zu der Privatwirtschaft vornehmlich in den niedrigeren Gehaltsstufen höher bewertet. In den Bereichen, bei denen es auf eine bessere Qualifikation ankommt, also insbesondere auf einen akademischen Abschluss, wird das Einkommen in der Privatwirtschaft als höher beurteilt. Zusätzliche Vergütungen – so wie sie in der Privatwirtschaft gängig sind – werden in der Regel in der Öffentlichen Verwaltung nicht gezahlt.⁵⁵³

Ein Ausgleich für „niedrigeres“ Einkommen wird jedoch vielfach durch anderweitige Absicherung geschaffen.⁵⁵⁴ So erhalten in Zypern die Angehörigen des öffentlichen Dienstes kostenlose Gesundheitsfürsorge in staatlichen Krankenhäusern. Zusätzlich beziehen sie neben ihrer Pension eine Pauschale, welche sich am letzten Gehalt und an den Beschäftigungsjahren orientiert. Für Beamte in Deutschland und Österreich gilt, dass sie weder arbeitslosen- noch pensionsversichert sind; sie erwerben direkte Ansprüche gegenüber ihrem jeweiligen Dienstherrn. Auch in Frankreich erhalten die Beschäftigten des Öffentlichen Sektors Privilegien, indem sie pauschal niedrigere Rentenversicherungsbeiträge und zudem diese auch über eine geringere Dauer einzahlen müssen. Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entfallen gänzlich. Angehörige der griechischen Öffentlichen Verwaltung erhalten durchschnittlich eine höhere Rente im Alter als vergleichbare Angestellte in der Privatwirtschaft und unterfallen Sonderregelungen für Kredite. In Luxemburg existierten spezielle Sonderkonditionen für Öffentliche Beschäftigte hinsichtlich der Krankenversicherung. Sonstige Privilegien wie Familienzuschläge⁵⁵⁵, Begleichung von den durch die Ausbildung entstandenen Schulden⁵⁵⁶ und Übernahme von Weiterbildungskosten⁵⁵⁷ finden sich ebenfalls in vereinzelt Ländern.

Doch gibt es auch Länder, die ihren Angestellten in der Öffentlichen Verwaltung kaum ein Mehr an sozialen Absicherungen bieten, als es in der Privatwirtschaft üblich ist. Diese Länder sind: Finnland, Italien, die Niederlande, Österreich, Polen, Schweden und Tschechien.

Im Allgemeinen wird eine Anstellung im Öffentlichen Sektor als sicherer⁵⁵⁸ Arbeitsplatz und zudem auch als ein geregelterer⁵⁵⁹ im Hinblick auf Urlaubszeiten und Freizeit angesehen.

552 Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Lettland, Luxemburg, den Niederlanden, Österreich, Polen, Schweden, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ungarn, Zypern.

553 Ausdrücklich beispielsweise in Dänemark, Irland, Lettland und Litauen.

554 Insbesondere in Deutschland, Frankreich, Griechenland, Litauen, Luxemburg, Ungarn und Zypern.

555 Beispielsweise in Frankreich und Luxemburg.

556 Estland.

557 Lettland.

558 Z.B. in Irland und Ungarn.

559 So z.B. in Estland, Griechenland, Schweden und Spanien.

Die Gewährung von Privilegien, die relative Sicherheit des Arbeitsplatzes und nicht zuletzt der Umstand, dass gerade auch die unteren Gehaltsstufen im Bereich der Öffentlichen Verwaltung über dem Landesdurchschnittseinkommen liegen, tragen zur Bildung der überwiegenden Auffassungen in fast allen Ländern⁵⁶⁰ bei, dass Angestellte des öffentlichen Dienstes auf ein zusätzliches Einkommen nicht angewiesen seien. In Italien allerdings werden die niedrige Verdienstmöglichkeit und die fehlende besondere soziale Absicherung als Indikatoren für die bei Staatsbediensteten auftretende Korruption betrachtet.⁵⁶¹

cc) Struktur der Öffentlichen Verwaltung

Je nach internem Staatsaufbau der einzelnen Mitgliedstaaten gliedert sich der Verwaltungsaufbau in zwei⁵⁶² bis vier⁵⁶³ Ebenen. Den einzelnen Verwaltungsebenen der Länder sind in sehr unterschiedlich ausgeprägter Weise Kompetenzen und Eigenverantwortungen zugewiesen. Es kann jedoch festgestellt werden, dass die unterste Verwaltungsebene, regelmäßig als Gemeinde oder Kommune bezeichnet, in der ganz überwiegenden Anzahl der Mitgliedstaaten⁵⁶⁴ selbstverwaltend tätig ist, d.h. ihr eigene Entscheidungsbefugnisse in festgelegten Bereichen zukommen. Am weitesten reicht dies in Italien, denn dort liegt die gesamte allgemeine Verwaltungskompetenz bei den Kommunen. Allerdings kann wegen der Einheitlichkeit der Ausführung ein Teil der Verwaltungskompetenz durch Gesetz auf die anderen Verwaltungsebenen, nämlich die Provinzen, Regionen oder den Staat, übertragen werden.

Eine Ausnahme zur Selbstverwaltung bildet Irland. Dieses Land versteht sich als strenger Einheitsstaat mit der Konsequenz, dass auch die Lokalregierungen nur innerhalb enger rechtlicher und regulierender Beschränkungen regieren dürfen.

Die Verwaltungsstrukturen der Mitgliedstaaten sind grundsätzlich hierarchisch organisiert.⁵⁶⁵ Die unteren Verwaltungsebenen sind gegenüber den höheren weisungsabhängig und unterliegen zudem ihrer ständigen Kontrolle. Einer Kontrolle unterliegen prinzipiell auch die im Rahmen der Selbstverwaltung getroffenen Entscheidungen der untersten Verwaltungsebene⁵⁶⁶, nicht zuletzt auch wegen des Umstandes, dass die Gemeinden und Kommunen bei aller Selbstverwaltungsmöglichkeit zum großen Teil finanziell von den höheren Verwaltungsebenen abhängig sind.⁵⁶⁷

560 Ausdrücklich in Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Luxemburg, Österreich, Schweden, Tschechien, Ungarn und Zypern.

561 *Hans R. Claussen/ Heribert Ostendorf*, Korruption im öffentlichen Dienst, 2. Aufl. 2002, S. 24.

562 So z.B. in Estland, Finnland, Lettland, Großbritannien, Irland, Luxemburg, Portugal und der Slowakei.

563 Beispiele für drei oder vier Ebenen: Belgien, Deutschland, Frankreich, Schweden, Spanien und Ungarn.

564 So in Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, den Niederlanden, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, der Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn.

565 So beispielsweise in Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Griechenland, Lettland, Litauen, Malta, Österreich, Polen, Schweden, der Slowakei, Slowenien, Spanien und Ungarn.

566 Vgl. z.B. Dänemark, Deutschland.

567 Ausdrücklich in Estland.

Anders liegt der Fall in Ungarn, wo die Gemeinden eine verfassungsgarantierte Autonomie genießen. Dort sind die Entscheidungen der untersten Verwaltungsebene einer nationalen Kontrolle gänzlich entzogen und damit möglicherweise anfälliger für korruptes Verhalten als beispielsweise in Italien.

dd) Privatisierung

Aufgaben, die klassischerweise bisher stets von den Öffentlichen Verwaltungen der Länder überwacht und ausgeführt wurden, werden in allen Mitgliedstaaten zunehmend an private Träger übertragen. Darunter fallen insbesondere Bereiche der Infrastruktur wie Energie⁵⁶⁸- und Wasserversorgung⁵⁶⁹, Transport⁵⁷⁰, Abfallentsorgung⁵⁷¹, Telekommunikation⁵⁷² und das Verkehrswesen⁵⁷³ (Straßeninfrastruktur, Maut, Autoinspektion, etc.). Aber auch soziale Aufgaben werden immer mehr in private Hände gelegt. Das sind beispielsweise: Kinder-⁵⁷⁴ und Altenbetreuung⁵⁷⁵, Versicherungen⁵⁷⁶, Gesundheitswesen⁵⁷⁷ (insbesondere Krankenhäuser), Radio⁵⁷⁸, Fernsehen⁵⁷⁹ und Bank- und Kreditwesen⁵⁸⁰.

In einigen Mitgliedstaaten behält sich der Staat allerdings noch ein gewisses Maß an Kontrollmöglichkeiten vor, indem er weiterhin Anteile an den neuen privatrechtlichen Gesellschaftsformen hält⁵⁸¹, oder überwiegend nur öffentliche Aufträge vergibt, statt einen Tätigkeitszweig gänzlich auszugliedern.⁵⁸²

b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung

Die Aufsicht über die öffentlichen Haushalte durch hiervon unabhängige Organe ist ein notwendiges Instrument, die Verwaltung zu kontrollieren. Daneben kann eine solche Kontrolle aber auch das Parlament bei der Erfüllung seiner Kontrollfunktion unterstützen.

568 So in Belgien, Dänemark, Finnland, Griechenland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, den Niederlanden, Spanien und Ungarn.

569 Beispielsweise in: Frankreich, Lettland, Spanien und Ungarn.

570 So in Dänemark, Griechenland, den Niederlanden, Polen, Portugal, Slowenien, Spanien, Tschechien, Ungarn.

571 Z.B. in Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Lettland, Polen, Portugal, Slowenien, Spanien, Tschechien und Ungarn.

572 Z.B. in Belgien, Deutschland, Griechenland, Litauen, Luxemburg, den Niederlanden, Österreich, Portugal, der Slowakei, Slowenien und Tschechien.

573 Z.B. in Finnland, Irland und Österreich.

574 Vgl. Dänemark und Portugal.

575 So beispielsweise in Dänemark

576 Z.B. in Italien.

577 Unter anderem in Deutschland, Portugal und Tschechien.

578 Z.B. in Portugal.

579 Z.B. in Portugal.

580 Beispielsweise in Griechenland, Großbritannien, den Niederlanden, Österreich und der Slowakei.

581 So z.B. in Dänemark und Finnland.

582 Z.B. in Zypern.

Der Bedeutung solcher Kontrollinstanzen wird in allen Mitgliedstaaten durch die Existenz von nationalen Rechnungshöfen (in der Bundesrepublik Deutschland und in Österreich sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene), Rechnungsprüfungsämtern oder in einigen Ministerien angesiedelte Direktionen der Finanzkontrollen (z.B. in Luxemburg) Rechnung getragen. In Dänemark setzt sich die unabhängige, einem Rechnungshof ähnliche Stelle „Rigsrevisionen“ aus sechs Abgeordneten des nationalen Parlaments zusammen. Daneben existieren in Malta Behörden (*Director of Contracts* und das *General and Special Contracts Committee*), die das öffentliche Vergabeverfahren kontrollieren; ggf. kann das Vergabeverfahren bei Verdacht der unzulässigen Bevorzugung/Benachteiligung durch diese Behörden ausgesetzt werden. Zudem hat man in Malta spezielle „Local Government Auditors“ auf der Ebene der Gemeinderäte eingerichtet, die insbesondere das kommunale Ausschreibungsverfahren kontrollieren. In Estland wird den in allen Ministerien eingerichteten internen Kontrollstellen eine Rolle bei der Korruptionsvorbeugung zugeschrieben. In Lettland muss jede öffentliche Einrichtung über eine interne Kontrollstelle verfügen, die dem Parlament Bericht erstattet.

Wesentliche Aufgaben dieser Kontrollbehörden liegen in der Überprüfung der Recht- und Zweckmäßigkeit (auch Wirtschaftlichkeit) der Verwendung staatlicher Gelder. Die Ergebnisse der durchgeführten Kontrollen werden in den überwiegenden Ländern den kontrollierten Behörden und auch den Parlamenten zur Kenntnis- bzw. Stellungnahme überreicht; in der Regel sind die Berichte anschließend der Öffentlichkeit zugänglich. Der Kontrollaufgabe der Rechnungshöfe schließt sich – in den überwiegenden Mitgliedstaaten – durch die Veröffentlichungspflicht der Berichte eine demokratische Kontrolle an. In Belgien beispielsweise gibt es keine ausschließlich mit Korruptionsbekämpfung befasste Institution im Bereich der öffentlichen Mittelbewirtschaftung. Man setzt dort jedoch verstärkt auf Transparenz in Form der Veröffentlichung von Berichten verschiedener Stellen im Internet.⁵⁸³ Korruptionsfälle werden auch – gewissermaßen als „Nebenprodukt“ der Ermittlungen im Hinblick auf die Straftaten, die in Verbindung mit Geldwäsche stehen – durch die „Financial Processing Unit“ aufgedeckt. Diese unabhängige Verwaltungsbehörde hat vornehmlich die Aufgabe Geldwäsche zu bekämpfen. Sie kann Ermittlungen initiieren aufgrund von Hinweisen von speziellen Finanzeinrichtungen oder Einzelpersonen. Ein besonders ausgeprägtes Bewusstsein hinsichtlich der Notwendigkeit von Korruptionsbekämpfung zeigt sich bei der „Financial Processing Unit“ nicht. Sie wird vielmehr im Sinne einer speziellen Strafverfolgungsbehörde gegen Geldwäsche tätig.

Im Gegensatz dazu ist der belgische nationale Rechnungshof mit speziellen Kontrollbefugnissen bezüglich der öffentlichen Mittelbewirtschaftung ausgestattet (ähnlich der Regelung in Spanien, wo jede Ausgabe einer öffentlichen Verwaltung der Autorisierung durch den „Interventor“ unterliegt). Seine Zustimmung ist bei circa 20% der Ausgaben aus dem öffentlichen Budget notwen-

583 Zum Beispiel unter: http://www.ctif-cfi.be/menu.php?lang=en&page=ann_rep, 26.07.2007.

dig. Verweigert der Rechnungshof dem Finanzministerium seine Zustimmung, so kann sich die Regierung nach eingehender Prüfung und Information des Abgeordnetenhauses dennoch über diese Entscheidung hinwegsetzen. Im Hinblick auf die übrigen 80% der öffentlichen Ausgaben kommen dem Rechnungshof keine Kontrollbefugnisse zu. Das belgische System ist somit bezüglich der Kontrolle der öffentlichen Mittelbewirtschaftung und Korruptionsbekämpfung eher nachlässig.

Dennoch sind in den 90er Jahren Skandale bei der öffentlichen Mittelbewirtschaftung bekannt geworden. Die öffentliche Aufmerksamkeit ist unter anderem zurückzuführen auf die Veröffentlichung der Berichte der „Financial Processing Unit“ sowie des nationalen Rechnungshofes.

Auf die Wirkung in der Öffentlichkeit setzt auch die bereits erwähnte Direktion der Finanzkontrolle in Luxemburg. Die Finanzkontrolleure kontrollieren und genehmigen jede öffentliche Ausgabe. Sofern sich ein Minister über eine Entscheidung eines Finanzkontrolleurs hinwegsetzen will, muss er dies öffentlich begründen.

Auch wenn vielfach die Korruptionsbekämpfung nicht explizit im Aufgabenkatalog der nationalen Rechnungshöfe aufgelistet wird, so ist diese (zwangsläufig) dennoch im Kontrollvorgang durch die Aufdeckung von (möglichen) Unregelmäßigkeiten enthalten. So kommt dem jährlichen Bericht des italienischen Rechnungshofes an das Parlament auch im Sinne einer Korruptionsstatistik eine wichtige Bedeutung zu.

Dennoch bestehen in einigen Mitgliedstaaten Behörden, deren explizite Aufgabe auch dahingehend konkretisiert ist, Korruption zu bekämpfen. In Griechenland ist der *General Inspector of Public Administration* für die Aufdeckung von Fehlverhalten und Korruption zuständig. Desweiteren wurde in Griechenland als interne Kontrollstelle zur Korruptionsbekämpfung der „Inspectors – Controllers Body for Public Administration“ eingerichtet, der auch bei der Verfolgung der aufgedeckten Verstöße tätig werden kann. In Polen ist seit 2003 eine „Anti-Korruptionseinheit“ im Innenministerium eingerichtet, deren Aufgabe darin besteht, Korruption im Bereich dieses Ressorts zu bekämpfen bzw. vorzubeugen. Dem nationalen Rechnungshof in den Niederlanden (*Algemene Rekenkamer*) ist zwar auch keine explizite Korruptionsbekämpfung zugewiesen, allerdings verfolgt dieser im Rahmen seiner Kontrolle eine „good-governance“ – Strategie, die Aspekte wie Transparenz, Rechenschaft, Effizienz und Leistungsfähigkeit in den Mittelpunkt der Korruptionsbekämpfung stellt. Slowenien hat eine eigene „Commission for the Prevention of Corruption“ eingerichtet, deren Hauptaufgaben in der Vorbeugung von Interessenkonflikten und der Integritätskontrolle im öffentlichen wie im privaten Sektor liegen.⁵⁸⁴ In Zypern kontrolliert der „Auditor General“ die öffentliche Mittelbewirtschaftung und ist dafür mit umfassenden Befugnissen hinsichtlich der Rechnungsprüfung, des Zugangs zu Informationen und der Aktenein-

584 <http://www.ehfcn.org/index.asp?id=1163673>, 26.07.2007.

sicht ausgestattet. Seine Befugnisse laufen jedoch insoweit leer, als das Parlament, beziehungsweise ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss, das „letzte Wort“ bei Korruptionsfällen hat und über eine weitere Strafverfolgung entscheidet. Ebenso kann der österreichische Rechnungshof keine Maßnahmen anordnen, um Missstände bei der öffentlichen Mittelbewirtschaftung zu beheben. Die Zuständigkeit dafür liegt allein beim Bundes- oder jeweiligen Landesparlament. Durch eine erhöhte Medienaufmerksamkeit für die Berichte des Rechnungshofes kommt diesem in Österreich jedoch eine herausgehobene Stellung zu. Der finnische Rechnungshof veröffentlicht seine Berichte⁵⁸⁵ über die Kontrolle der öffentlichen Mittelbewirtschaftung unter dem Vorbehalt der Geheimhaltung von Geschäftsgeheimnissen. Zur Aufdeckung von Skandalen in diesem Bereich haben diese Veröffentlichungen jedoch nicht geführt, was freilich in unterschiedliche Richtungen interpretiert werden kann. Einerseits könnte das Nichtvorhandensein von Skandalen für die Effektivität der Rechnungsprüfung im Sinne einer Korruptionsvorbeugung sprechen - zumal unter Einbeziehung der Bewertung Finnlands im Corruption Perceptions Index⁵⁸⁶ als einer der drei am wenigsten korrupt empfundenen Staaten -, andererseits aber auch auf ein Desinteresse der (Medien-)Öffentlichkeit an Kontrollen und Berichten im Hinblick auf die Mittelbewirtschaftung hindeuten.

In Litauen wird eine Diskrepanz zwischen dem Soll- und Ist-Zustand im Bereich der öffentlichen Ausschreibungsverfahren empfunden. Während die beteiligten Beamten aus der öffentlichen Verwaltung die Ausschreibungsverfahren für transparent und wenig korruptionsanfällig halten, beklagen die Bewerber aus der Privatwirtschaft, dass die Prozesse Raum für Korruption und illegale Absprachen ließen, obwohl Litauen verschiedene Behörden mit der Aufgabe der Rechnungsprüfung und internen Kontrolle betraut hat.

c) **Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung**

aa) Der Einfluss von Parteien auf die Stellenbesetzung

Im Folgenden soll sich der Fragestellung genähert werden, inwieweit Entscheidungsprozesse in der Verwaltung durch parteipolitische Personalentscheidung beeinflussbar sind und hierdurch verzerrt werden können. Man kann hier zwei Stufen unterscheiden.

Auf der einen Seite erstmal die Stufe der eigentlichen Personalauswahl, d.h. die Wahl des „geeigneten“ Kandidaten, die durch den jeweiligen parteipolitischen Einfluss⁵⁸⁷ bestimmt wird. Diese Personalauswahl erfolgt dann nicht ausschließlich anhand „neutraler“ Gesichtspunkte, wie vornehmlich an den üblichen des Stellenbewerberprofils und Auswahlverfahrens orientierten Erfordernissen. Sie zieht damit andere ebenfalls qualifizierte Mitbewerber, die aufgrund der öf-

585 http://www.vtv.fi/index.phtml?menu_id=5&lang=3, 26.07.2007.

586 <http://www.transparency.de/Tabellarisches-Ranking.954.0.html>, 26.07.2007.

587 Hier ist der Einfluss eines Regierungswechsels einbezogen.

fentlichen Stellenausschreibung kandidieren, nicht in Erwägung. Die Auswahl aufgrund qualitativer Aspekte wird nur erfolgen, wenn die Auswahlverfahren anhand inhaltlicher sachgerechter Entscheidungskriterien erfolgen, die die Voraussetzungen einer fairen Verfahrensgestaltung erfüllen. Damit soll nicht nur im Interesse der einzelnen Bewerber, sondern auch im Interesse institutioneller Funktions- und Leistungsfähigkeit das Prinzip der Bestenauslese für den öffentlichen Dienst gewährleistet werden.⁵⁸⁸ Die Personalrekrutierung kann also nur nach Maßgabe von Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung erfolgen, andere Kriterien dürfen nicht herangezogen werden.

Auf der anderen Seite kann man die Stufe nach der erfolgten durch Parteieinfluss getroffenen Personalentscheidung betrachten, bei der es dann um die eigentliche Tätigkeit in der Verwaltung geht. Hier schließt sich die Gefahr an, dass bei der Entscheidung von Verwaltungsvorgängen, wie beispielsweise die Erteilung von Baugenehmigungen oder sonstiger Genehmigungen, keine ausschließlich auf der Rechtslage basierende Entscheidung getroffen wird. Aus Loyalität und möglicherweise aus Sorge, die erlangte Stelle zu verlieren, werden dann diese (wettbewerbs-) verzerrten Entscheidungen getroffen. Es ist auch zu vermuten, dass es auch dieser Aspekt ist, der im Rahmen der Personalentscheidung („erste Stufe“) in Betracht gezogen wird.

Für die Mehrheit der Staaten⁵⁸⁹ konnte ermittelt werden, dass die Stellenbesetzung in der Verwaltung wenig durch Parteien beeinflusst wird, sondern die Personalauswahl in einem Prozess durch öffentliche Ausschreibung und anschließendem Auswahlverfahren stattfindet. Als Beispiel kann hier Art. 97 Abs. 3 der italienischen Verfassung genannt werden, der das Prinzip des Zugangs zu öffentlichen Ämtern durch offenen Wettbewerb garantiert.

Davon unabhängig steht aber die „gefühlte“ Einflussmöglichkeit: So herrscht beispielsweise in Polen die Auffassung, dass Wahlen immer wieder eine neue Welle von Stellenbesetzungen in der Verwaltung und auch in staatlichen Unternehmen zur Folge haben. Die Medien spielen hier eine wichtige Rolle bei der Bekanntmachung solcher parteipolitisch motivierter Stellenbesetzungen. In Italien kommt es trotz der in der Verfassung normierten Garantie zu Stellenbesetzungen durch Verwandtschaftsverhältnisse und persönliche Loyalitätsbeziehungen. Nach Ansicht des italienischen Länderexperten wird die aufgrund der Verfassung normierte Garantie durch gezielte Ernennungspraxis der regierenden Parteien umgangen. Denn auch, wenn formal gesehen auf die Stellenbesetzung im öffentlichen Dienst kein parteipolitischer Einfluss gegeben ist, wird ein solcher unterstellt. Diese Informationen konnten aus den Antworten der slowenischen und belgischen Experten ermittelt werden. Erwähnenswert ist ferner, dass die Parteien in Griechenland

588 Gertrude Lübke-Wolff, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2 (Art. 20-82), 2. Aufl., Tübingen 2006, Art. 33 Rn. 32.

589 Z.B. Schweden, die Niederlande, Luxemburg, Deutschland, Estland, Litauen, Ungarn; in Lettland herrscht allerdings die Auffassung, dass Parteien Einfluss auf die Stellenbesetzung haben können im Gegensatz zu einem Regierungswechsel, der in der Regel keine Auswirkungen hierauf hat.

einen solchen Einfluss auf die Stellenbesetzung haben bzw. hatten, dass zur Bekämpfung dieser Strukturen ein unabhängiges Gremium geschaffen worden ist (sogenannter *High Council of Choice of Personal*). Dieses Gremium hat die Möglichkeit, die Bewerber für den öffentlichen Dienst in Bewerbungsgesprächen auszuwählen. Ihm steht jedoch keine umfassende Kompetenz zu, und es bestehen Umgehungsmöglichkeiten. Ähnlich verhält es sich in Zypern, wo man sich aufgrund des hohen Einflusses der Parteien auf die Stellenbesetzung um ein objektiviertes Verfahren in Form von schriftlichen Prüfungen der Bewerber bemüht hat. Das letztendlich über die Stellenbesetzung entscheidende Bewerbungsgespräch bietet jedoch nach wie vor Raum für persönliche und parteipolitische Bevorzugung. Erwähnenswert ist auch, dass der dänische Länderexperte generell davon ausgeht, dass Stellen im öffentlichen Sektor nicht aufgrund von persönlichen Loyalitätsbeziehungen oder Günstlingswirtschaft besetzt werden. Eine Ausnahme stelle jedoch der Kultursektor dar, sowie – wenn auch in geringem Ausmaß – die öffentlich-rechtlichen Medien. Dies erscheint im Hinblick auf die Rolle und Bedeutung der unabhängigen Presse in einer Demokratie besonders problematisch. Auch in Portugal bemüht man sich um eine Eindämmung des Einflusses politischer Parteien auf die Stellenbesetzung im öffentlichen Dienst, zumindest auf nationaler Ebene, durch die Einführung eines auf Wettbewerb beruhenden Auswahlverfahrens. Soweit es bisher in diesem Abschnitt um Stellen in der öffentlichen Verwaltung ging, die die sogenannten politischen Ämter betreffen wie Minister, Staatssekretäre oder sonstigem direkt der Ministerialebene unterstehenden Personalstab, wird in diesen Ebenen der Einfluss durch einen Regierungswechsel (und damit auch einen parteipolitischen) in einigen Mitgliedstaaten positiv beantwortet.⁵⁹⁰ Dies erklärt sich auf höchster ministerieller Ebene aber auch dadurch, dass es sich um solche Positionen handelt, die insbesondere aufgrund ihres politisch geprägten Charakters der Regierungspartei nahe stehende Mitarbeiter erfordern. Auch unter dem Aspekt der Elitenrekrutierungs- und Regierungsfunktion von Parteien ist es in diesen Bereichen durchaus üblich, aufgrund eines Regierungs- und Koalitionsprogramms auf Ebenen unmittelbarer Entscheidungsfindung und Beeinflussbarkeit solches Personal zu rekrutieren, das der gleichen parteipolitischen Richtung angehört und damit die gleichen Zielsetzungen für die zu bewältigende politische Tätigkeit in der Amtsperiode verfolgt. Aus diesem Grund und der in diesem Zusammenhang stehenden Problematik der „Entscheidung in eigener Sache“ bestehen in diesem Bereich kaum Änderungsmöglichkeiten.

bb) Nebentätigkeit

Unter IV.1.a) wurde der Zusammenhang zwischen der sozialen Absicherung und der Korruption kurz aufgezeigt; eine Nebentätigkeit auszuüben kann bedeuten, auf ein weiteres Einkommen angewiesen zu sein und deshalb die Notwendigkeit begründen, eine Zweitbeschäftigung aufzunehmen.

590 Z.B. in Dänemark, Polen, den Niederlanden, Italien, Spanien, Belgien, Slowenien oder auch Österreich.

Überdies kommt der Nebenbeschäftigung noch eine andere Bedeutung zu. Das Ausüben einer solchen Nebentätigkeit begründet eine zusätzliche Abhängigkeit zu dem anderen Arbeitgeber. Hinzu können Loyalitätsbedürfnis oder -pflicht der beschäftigten Person treten. Auch hier besteht wieder die Gefahr von Entscheidungsverzerrungen, die sich auch in wettbewerbsrechtlicher Sicht negativ auswirken. Nebenbeschäftigungen können neben der Gefahr von Korruption noch sonstige Kriminalitätsanfälligkeiten steigern; hier können Verstrickungen in mafiaähnliche „Nebenregierungen“ aufgeführt werden, die schlimmstenfalls sogar eine Abhängigkeit der Behörden schaffen.

Aus diesem Grunde ist es ein wichtiger Teil der Korruptionsvorbeugung, solche Risikostrukturen aufzubrechen. Ein wichtiger Schritt ist deshalb, die Nebentätigkeiten einzuschränken, indem sie nur auf solche Tätigkeitszweige beschränkt werden, die einerseits einen Interessenkonflikt von vornherein ausschließen. Hier ist es unabdingbar, eine strikte Trennung zwischen der Haupttätigkeit im öffentlichen Dienst und der Nebentätigkeit einzuhalten. Andererseits muss der Gefahr von „Begleitkriminalität“ entgegengewirkt werden. Weiterer Ansatz ist es auch darauf zu achten, dass jegliche persönliche Verbindungen, die sich aus der Nebentätigkeit ergeben, nicht die hauptberufliche Tätigkeit beeinflussen. In solchen Fällen ist es am wirkungsvollsten, solche Nebentätigkeiten zu untersagen. Soweit Nebentätigkeiten prinzipiell erlaubt sind, sollten jene unter dem Gebot strikter Genehmigungspflichtigkeit stehen, der eine strenge Kontrolle des Vorgangs gegenübersteht. Dies impliziert außerdem, dass bei Ausübung genehmigungspflichtiger, aber nicht genehmigter Nebentätigkeiten Konsequenzen dienstrechtlicher (oder arbeitsrechtlicher), disziplinarrechtlicher und/oder auch strafrechtlicher Natur folgen müssen.

Den Gefahren, die Nebentätigkeiten auslösen, begegnet eine Reihe der Mitgliedstaaten, die grundsätzlich eine Nebentätigkeit gestatten, dadurch, dass eine solche von der Genehmigung des Dienstherrn abhängig ist und auch nur dann erteilt wird, wenn eine Interessenkollision nicht gegeben ist.⁵⁹¹ In Dänemark sind Nebentätigkeiten ohne vorherige Genehmigung grundsätzlich gestattet. Lediglich in Zypern, Finnland und Irland (nur für Angestellte des höheren Dienstes) ist die Ausübung einer Nebenbeschäftigung (auch mit Genehmigung) nicht gestattet, die Regelungen in Italien und Portugal sehen ein grundsätzliches Verbot mit Genehmigungsvorbehalt vor. Frankreich gestattet die Ausübung von Nebentätigkeiten nur für solche in der Wissenschaft, Kunst oder Lehre, in Deutschland sind Nebentätigkeiten auch hinsichtlich des zeitlichen Rahmens begrenzt, um einer Vernachlässigung der Hauptbeschäftigung durch die zusätzliche Belastung entgegenzuwirken und damit die ordnungsgemäße Funktion der öffentlichen Verwaltung sicherzustellen.

591 Z.B. Schweden, Finnland, die Niederlande (in einigen Behörden), Belgien, Luxemburg, Lettland, Estland, Litauen, Ungarn, Tschechien, Slowenien, Deutschland.

Ein weiterer Aspekt, der indes nicht im direkten Zusammenhang mit der Nebentätigkeit von Verwaltungsangestellten/Staatsdienern steht, betrifft die Frage des problemlosen Ausscheidens aus dem öffentlichen Dienst, um eine Tätigkeit in der freien Wirtschaft auszuüben. Hier erscheint eine gesetzliche Regelung zur Abwehr von Korruption und Förderung von Transparenz in Frankreich besonders erwähnenswert. Danach müssen Staatsbeamte, Beamte der Gebietskörperschaften und die Beamten in den Krankenhäusern, die aus dem Beamtentum ausscheiden wollen, um in der Privatwirtschaft tätig zu sein, eine Genehmigung ihrer Dienststellen einholen. Diese trifft ihre Entscheidung nach Beratung mit einer Fachkommission.

Aus dem Umstand, eine weitere Tätigkeit ausüben zu können und damit verbunden ein zusätzliches Einkommen zu erzielen, kann indes nicht darauf geschlossen werden, dass die Angehörigen des öffentlichen Dienstes auf ein weiteres Einkommen angewiesen sind. Denn, soweit auf diese Frage hin geantwortet wurde, bedürfen mehrheitlich die Angehörigen des öffentlichen Dienstes in den untersuchten Mitgliedstaaten keiner weiteren Einnahmequellen, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten.⁵⁹² Dies folgt auch daraus, dass die Beschäftigten im öffentlichen Dienst durch eine entsprechende soziale Absicherung (z.B. Kranken-, und Pflegeversicherung oder auch durch eine im Alter gewährte Rente) eine zusätzliche Vergünstigung bzw. Versorgung genießen. Allerdings bedeutet dies nicht, dass einzelne Personen, um ihren Lebensstandard aufzubessern, für Zuwendungen monetärer Art nicht empfänglich wären.

cc) Interne Kontrollmöglichkeiten, unzulässige Einflussnahme, korruptionsrelevante Regelungen

Korruption kann nur verhindert und bekämpft werden, wenn sich jeder Angestellte des öffentlichen Dienstes für seine Dienststelle verantwortlich fühlt. Das gemeinsame Ziel einer korruptionsfreien Verwaltung sollte von jedem Angestellten verfolgt werden. Dies erscheint allerdings unter dem Gesichtspunkt, dass die Anzeigebereitschaft unter Kollegen mit Rücksicht auf eine notwendige Zusammenarbeit und auf Kollegialität gehemmt ist, schwierig. Nichtsdestotrotz muss in diesem Bereich das Problembewusstsein geschaffen werden, worauf beispielsweise in Polen die verwaltungsinternen Ethik-Richtlinien zielen. Neben externen Kontrollen (vgl. IV.1.b)) sind interne Kontrollvorgänge essentielle Voraussetzung. Denn Korruption kann auch dadurch gefördert werden, dass Verwaltungsträger eine Allkompetenz haben, keine dienstlichen Kontrollen durchgeführt werden und zusätzlich, wenn der Nachweis von Unkorrektheit nur schwer oder gar nicht geführt werden kann. Dass solche Kontrollen auch für die Vorbeugung und Bekämpfung von Korruption unentbehrlich sind, belegt beispielsweise die Stellungnahme des polnischen Rechnungshofes aus dem Jahre 2003, der die Schwäche interner Verwaltungskontrolle bemängelte und dies als mitursächlich für Korruption hielt.

592 Z.B. Estland, Ungarn, Deutschland, Tschechien.

In diesem Kontext sind Defizite in der Personalführung, Vernachlässigung der Dienstaufsicht, Mängel in der Aus- und Fortbildung zu nennen. Aber auch in der Personalrekrutierung⁵⁹³ können schon vorbeugende Maßnahmen getroffen werden. Denn bei der Besetzung von besonders korruptionsgefährdeten Dienstposten sollte das in Betracht kommende Personal im Hinblick auf Kriterien wie vorangegangene straf- oder disziplinarrechtliche Ermittlungen, Verschuldung oder andere ähnliche Probleme befragt werden. Ebenso kann eine vorherige Beschäftigung in der Privatwirtschaft in einer der unmittelbar danach aufgenommenen Amtstätigkeit entsprechenden Branche Korruptionsgefahr in sich bergen aufgrund von noch bestehenden wirtschaftlichen oder persönlichen Verflechtungen. Dem trägt beispielsweise die italienische Inkompatibilitätsregelung im Gesetz Nr. 145/2002 Rechnung, wonach neu eingestellte Leitungsbeamte bestimmte Funktionen im Hinblick auf ihren früheren Arbeitgeber zwei Jahre lang nicht ausüben dürfen.

In allen Mitgliedstaaten werden die Verwaltungsvorgänge durch interne Kontrollen auf ihre Rechtmäßigkeit überprüft. Die Existenz solcher interner Kontrolleinrichtungen zeigt, dass eine Selbstkontrolle durch die Verwaltung für unerlässlich gehalten wird. Behördliche Entscheidungsvorgänge müssen auf ihre Sachdienlichkeit hin überprüft und nachvollzogen werden; sach- und zweckfremde Erwägungen dürfen keine Rolle spielen.

In fast allen Behörden der verschiedenen Mitgliedstaaten⁵⁹⁴ gibt es interne Dienstaufsichtsmechanismen, die regelmäßig an den Hierarchieaufbau gekoppelt sind. Darüber hinaus existieren teilweise⁵⁹⁵ auch eigens zur Kontrolle der verwaltungsinternen Abläufe eingerichtete Institutionen. Diese sind regelmäßig unabhängig und nicht in den Verwaltungsaufbau eingegliedert. Dies sind beispielsweise in Großbritannien das „Committee on Standards in Public Life“ oder in Irland der „Controler and Auditor General“. In Spanien gibt es innerhalb der Verwaltung ein Organ, das die Ausgaben der jeweiligen Behörde kontrolliert; als weiteres Beispiel kann auch Griechenland aufgeführt werden. Dort ist ein sogenannter *Inspector Controllers Body for Public Administration* für die interne Kontrolle der öffentlichen Verwaltung und all ihrer Untergliederungen zuständig. Diese Einrichtung stellt die „harmonische“ und effektive Arbeit der öffentlichen Verwaltung sicher, insbesondere im Hinblick auf Fehlmanagement, intransparente Vorgänge, ineffektives Verwaltungshandeln und Korruption. In Italien wurden unabhängige Verwaltungsbehörden, sogenannte *Autorità amministrative indipendenti* eingerichtet, um transparente Abläufe ökonomischer Transaktionen zu garantieren. Belgien hat ein „Integrity Monitoring Department“ eingeführt, das allen Verwaltungsabteilungen beratend und unterstützend im Hinblick auf Korruptionsvorbeugung zur Seite steht, zum Beispiel bei der Formulierung von internen Ethik-Richtlinien. Es stellt eine zentralisierte Bündelung der Kompetenzen zur Korruptionsvorbeugung dar, obwohl die Gesetzgebung eine allgemeine Strategie zur Korruptionsbekämpfung bisher

593 Hier ist nicht die schon unter IV.1.c) aa) gestellte Problematik gemeint.

594 Bspw. in Deutschland, Estland, Finnland, Lettland, Litauen, Österreich, Schweden, Slowenien und Tschechien.

595 So in Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Litauen, den Niederlanden, Ungarn und Zypern.

vermissen lässt. Beachtlich ist hier die Strafandrohung von einer Gefängnisstrafe von fünf bis zehn Jahren im Falle der Bestechlichkeit eines Amtsträgers.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die überwiegende Mehrheit der Mitgliedsländer⁵⁹⁶ verschiedene, klassischerweise dem Begriff der Korruption zugeordnete Tatbestände (wie beispielsweise Vorteilsannahme und Bestechung) in ihren allgemeinen Strafgesetzbüchern erfasst hat. Darüber hinaus haben vereinzelte Mitgliedstaaten auch spezielle Gesetzeswerke zur Erfassung von korruptionsrelevanten Handlungen geschaffen. So zum Beispiel Großbritannien (Prevention of Corruption Act 1906) und Irland (Prevention of Corruption Act 2001). Geahndet wird eine Zuwiderhandlung je nach Einzelfall mit Geld- oder auch mit Freiheitsstrafen.

Darüber hinaus haben einige Länder⁵⁹⁷ besondere Verhaltenskodizes für Beschäftigte des Öffentlichen Dienstes als interne Verhaltensregeln erlassen, die der Vermeidung von Interessenkonflikten dienen und Regelungen über z.B. Geschenkkannahmen enthalten. Die nähere Ausgestaltung und auch der Kreis der Adressaten solcher Verhaltensregeln unterscheiden sich allerdings in den einzelnen Mitgliedsländern stark. So beschränkt die Slowakei beispielsweise ihren „Ethik-Code“ nur auf spezielle Berufsgruppen des Öffentlichen Dienstes, wie Polizei, Richter und Bankangestellte. In Polen wurden sogenannte „Anti-Korruptionsstrategien“ entwickelt, wonach etwa die wirtschaftliche Betätigung bestimmter Personen, die ein öffentliches Amt bekleiden, begrenzt werden kann. Polen hat darüber hinaus im Jahre 2002 noch weitere Anstrengungen im Kampf gegen Korruption angestrebt und hat einen „Ethikcode für Beamte bzw. öffentliche Bedienstete“ beschlossen und zusätzlich einen „Ethikberater“ in die öffentliche Verwaltung bestellt. In Malta wurde ebenfalls ein Ethikkodex für alle im öffentlichen Dienst Beschäftigten verabschiedet; unter anderem müssen die Beschäftigten eine Woche nach Amtsantritt bestehende oder mögliche Interessenkonflikte dem zuständigen Abteilungsleiter melden. Diese Pflicht besteht auch in Italien, welche durch einen per Rechtsverordnung erlassenen Verhaltenskodex bestimmt wird. Dieser Verhaltenskodex sieht u.a. das Verbot der Annahme von Geschenken vor. Die Bundesrepublik Deutschland kennt eine ausführliche Regelung der Geschenkkannahme durch öffentliche Bedienstete im Bundesbeamtengesetz. Die Vorschrift sieht eine Absicherung der unparteiischen und unabhängigen Dienstausübung durch drei besondere Vorkehrungen vor: die Annahme jeglicher wirtschaftlicher oder nichtwirtschaftlicher Vorteile ist erstens auch außerhalb des Dienstes, zweitens nach Beendigung des Dienstverhältnisses und drittens durch Familienangehörige der Amtsträger untersagt. Auch in Lettland ist die Geschenkkannahme ausführlich hinsichtlich der Person des Schenkenden, des Anlasses und des Wertes des Geschenkes im „Gesetz zur Vorbeugung von Interessenkonflikten beim Handeln von öffentlichen Amtsträgern“ geregelt. Ein Amtsträger, der ein Geschenk angenommen hat, darf zwei Jahre vor und nach der Annahme des Ge-

596 So z.B. Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Polen, Schweden, Spanien, Ungarn und Zypern.

597 Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Schweden, der Slowakei, Tschechien und Zypern.

schenkes keinen Verwaltungsakt ausstellen oder Überwachungs-, Kontroll-, Untersuchungs- oder Straffunktionen mit Bezug zum Schenkenden ausüben. Der Wert des Geschenkes während eines Jahres darf nicht höher sein als ein monatliches Mindestgehalt. In Irland besteht für Angehörige des öffentlichen Dienstes eine Offenlegungspflicht hinsichtlich der persönlichen Eigentumsverhältnisse; diese Offenlegungspflicht betrifft auch Familienangehörige. Diese im Gesetz für öffentliche Bedienstete vorgesehene Pflicht regelt auch die Möglichkeit der Behörde, bei Zuwiderhandlungen Nachforschungen anzustellen. Weiterhin gibt es dort eigens eingerichtete Behörden (sogenannte *internal audit procedure* und *outside appointment board*), die mit der Vorbeugung und Bekämpfung von Korruption beauftragt sind. Belgien hat durch das sogenannte „Camu Statute“ verschiedene Disziplinarmaßnahmen bei Nichtbefolgung der Ethik-Richtlinien der öffentlichen Verwaltung eingeführt. In Estland ist mit dem „Anti-Corruption Act“ eine umfassende und detaillierte Regelung eingeführt worden, die unzulässige Einflussnahme aufdecken soll. So müssen öffentliche Amtsträger eine Erklärung über wirtschaftliche Interessen sowie über eventuelle Befangenheit und dadurch bedingte Korruptionsgefahr aufgrund persönlicher Beziehungen abgeben.

d) Zwischenfazit

Fragen, die im Zusammenhang mit Skandalen standen, und die jeweiligen Einschätzungen der Länderexperten ergaben (wenn auch nicht mehrheitlich angegeben), dass besonders die Vergabep Praxis als korruptionsgefährdet angesehen wird. Aus diesem Grunde muss einerseits das Prinzip der öffentlichen Ausschreibung strenger befolgt werden, die Vergabe öffentlicher Aufträge regelmäßig auf unzulässige Einflussfaktoren kontrolliert werden, die Entscheidung über den Zuschlag muss arbeitsmäßig aufgeteilt werden, andererseits aber auch das Rotationsprinzip eingeführt bzw. strenger befolgt werden.⁵⁹⁸

Insgesamt kann aber hervorgehoben werden, dass enorme Anstrengungen in diesem Bereich unternommen worden sind. Man hat die Schwachstellen entdeckt und versucht, geeignete Abwehrmaßnahmen zu treffen, man verharmlost das Problem der Korruption nicht mehr – dies zeigen auch schon die Reaktionen auf alle im Zusammenhang mit Korruption stehenden Skandale – auch wenn vielfach die Ursachen bzw. die Motivation der Täter nicht einfach einzuordnen sind, so sieht man im Kontroll- und Sanktionsbereich in den letzten Jahren zumindest wichtige Schritte auf dem Wege der Korruptionsbekämpfung und -prävention. Dies wird sehr deutlich im Bereich interner Kontrolle in der öffentlichen Verwaltung, die sich häufig auf den wirtschaftlichen Aspekt bezieht, aber auch durch die Errichtung von Ethikkommissionen und interner Richtlinien. Allerdings reicht der aktuelle Erfahrungswissensstand nicht aus, über den Erfolg solcher Einrichtungen konkrete Aussagen zu treffen. Hier fehlt es auch an einer Resonanz seitens der Experten.

598 Vgl. Hans R. Claussen/ Heribert Ostendorf, Korruption im öffentlichen Dienst, 2. Aufl. 2002, S. 24ff.

Aber dennoch kann mit Sicherheit gesagt werden, dass das Vorhandensein solcher Kontroll- und Abwehrmaßnahmen einen unentbehrlichen Schritt darstellt.

2. Abgeordnete des nationalen Parlaments

Die einzelnen nationalen Parlamente in den EU-Mitgliedstaaten setzen sich aus den Abgeordneten zusammen. Diese können als allgemeine, zur Wahrnehmung der Interessen eines Kollektivs ernannte Delegierte begriffen werden. Sie verfügen in den Repräsentativdemokratien der EU-Staaten nicht über ein imperatives Mandat und sind demnach formell nicht an Weisungen gebunden. Im Unterschied zu den Honoratiorenparlamenten des 19. und frühen 20. Jahrhunderts sind die Parlamente durch eine hohe Professionalisierung und Akademisierung geprägt.

In allen untersuchten Staaten liegt im Bereich der Gesetzgebung die Kompetenz auf Seiten des Parlaments. Dass sich im Rahmen dieser Studie mit den Abgeordneten der nationalen Parlamente befasst wird, ist damit begründbar, dass diese in parlamentarischen Demokratien auf Gesetzgebung und Regierungstätigkeit einwirken. Der Einflussbereich der Parlamentarier kann somit durchaus als Ansatzpunkt für korruptes Verhalten bewertet werden. So arbeiten beispielsweise Abgeordnete im Vorfeld der Entscheidungsfindung oft mit demokratisch nicht legitimierten Lobbyisten zusammen. Ziel dieser Zusammenarbeit ist meist ein Informationsvorsprung vor der politischen Konkurrenz. Des Weiteren ist eine Informationsmaximierung und -akkreditierung hinsichtlich der Spezialisierung von Politikfeldern unablässig, ebenso wie für die Erarbeitung von internationalen Verträgen und Regierungs- oder Parteiprogrammen. Ein gewünschter Nebeneffekt ist sicherlich die mit der exogenen Informationszufuhr einhergehende Entlastung des legislativen und exekutiven Sektors. Diese Zusammenarbeit mit Lobbyisten erfolgt üblicherweise über Netzwerke und ist nicht Gegenstand öffentlicher Debatten. Gerade hierin liegt die Möglichkeit von korruptem Verhalten.

Jedoch ist der Einfluss der einfachen Abgeordneten – zumeist jener der Oppositionsparteien – im Vergleich zu den Regierungen im Gesetzgebungsprozess – und erst recht im Erlass von Verordnungen – in der Regel weitaus geringer. Letztere können teilweise in beachtlichem Umfang über Verordnungen rechtsetzend wirken – wobei sie auch hier in der Regel der Ermächtigung des Parlaments bedürfen. In Frankreich sind indes die Kompetenzen des Parlaments erheblich eingeschränkt. Hier können alle nicht in der Verfassung explizit dem parlamentarischen Gesetzgeber vorbehaltenen Gebiete über den gouvernementalen Ordnungsweg bearbeitet werden. Ein Aspekt, der mit der demokratischen Repräsentation schwer vereinbar scheint. In Griechenland und Italien wiederum ist die Anzahl der Regierungsverordnungen in den letzten Jahren stark angestiegen, eine Praxis, welche ursprünglich nur für Not- und Ausnahmefälle vorgesehen ist.

Aufgrund des enormen Aufgabenspektrums der Parlamente und der Vielfalt und Komplexität der Gesetzgebungs- wie Kontrollaufgaben, haben sich in den meisten europäischen Parlamenten arbeitsteilige Strukturen ausgebildet. Der Schwerpunkt der Arbeiten in den meisten Abgeordne-

tenhäusern liegt bei den jeweiligen Ausschüssen. Diese korrespondieren inhaltlich mit den Ressorts der Regierungen und setzen sich für eine Legislaturperiode zusammen. Lediglich in Frankreich und Griechenland ist deren Anzahl auf sechs begrenzt, hier ist demnach die jeweilige Mitgliederstärke besonders hoch, was die Effizienz beeinträchtigen kann.

Frankreich, Großbritannien, Irland, Malta, Griechenland und Spanien können zu den Ländern eines „rationalisierten Parlamentarismus“⁵⁹⁹ gerechnet werden. Hier bestimmt die Regierungsmehrheit das parlamentarische Verfahren der Gesetzgebung und der Festlegung des Staatshaushalts. Dadurch ist zugleich Handlungsspielraum der Oppositionsfraktionen und der einzelnen Abgeordneten stark eingeschränkt. Solch formelle Restriktionen, der eingeschränkte Handlungsspielraum für die Abgeordneten der Opposition, ist hingegen in den skandinavischen Ländern und den Niederlanden vergleichsweise schwach ausgeprägt.

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

In allen untersuchten Staaten werden Abgeordnete überwiegend über Parteilisten gewählt, die Kandidatenaufstellung erfolgt durch eine innerparteiliche Wahl, sie ist demnach stets demokratisch ausgestaltet. Parteilose Bewerber, die regelmäßig sehr viel geringere Chancen haben, gewählt zu werden, benötigen indes die Unterstützung der Bevölkerung des entsprechenden Wahlkreises; das jeweilige Quorum ist dabei unterschiedlich hoch. Jedoch sind es nicht die unabhängigen, sondern die Kandidaten der einzelnen nationalen Parteien, welche den Auswahlprozess um die Kandidatur für das nationale Parlament dominieren. Dass in allen EU-Staaten die Aufstellung demokratisch erfolgt, ist allerdings nicht weiter verwunderlich. In Artikel 6 Abs. 1 des Vertrags über die Europäische Union heißt es: "Die Union beruht auf den Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit; diese Grundsätze sind allen EU-Mitgliedstaaten gemeinsam."

aa) Besoldung der Parlamentarier

Die Besoldung der Parlamentarier ist unterschiedlich hoch, die Abgeordnetengehälter variieren von € 1.183 monatlich in Litauen und reichen bis zu € 8.000 in Irland. In Belgien beziehen die Parlamentarier zusätzlich Urlaubsgeld und einen Bonus zum Jahresabschluss. Italienische Mandatsträger erhalten zum einen ein Grundgehalt (Indennità) und beziehen darüber hinaus Tagegelde für die Zeit ihrer Anwesenheit in Rom. Diese werden je Teilnahme an einer Sitzung gezahlt (Diaria).

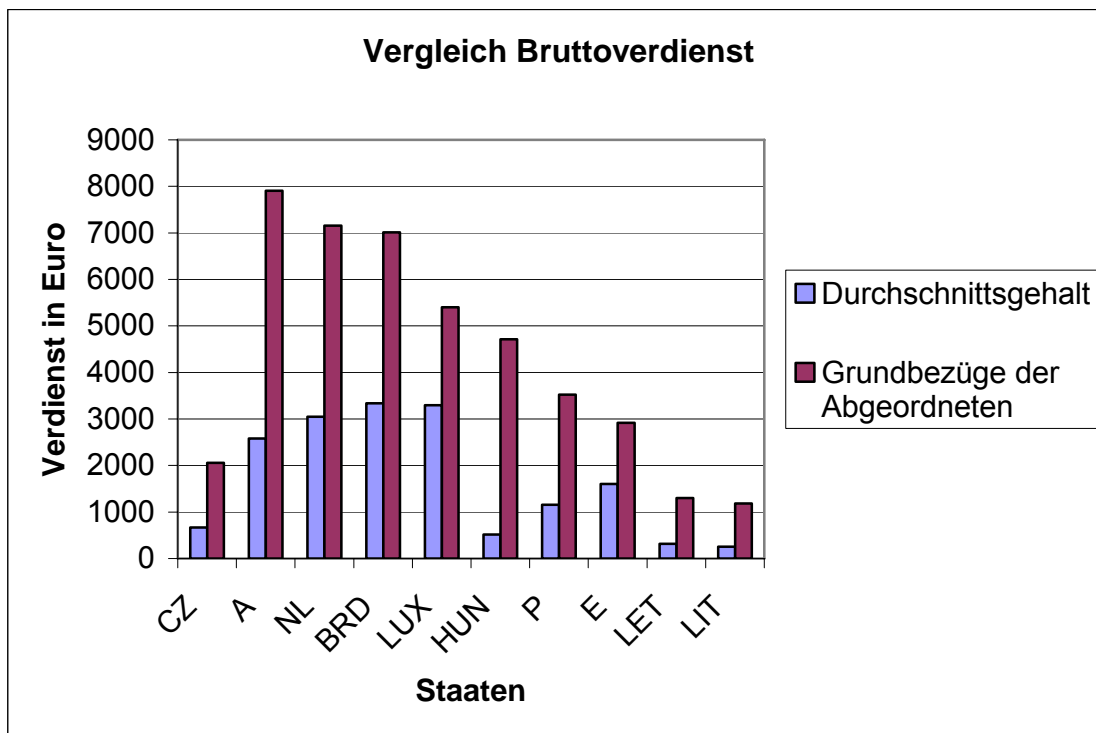
Wenn man diese Beträge jedoch mit dem durchschnittlichen Monatsgehalt in den jeweiligen Staaten vergleicht, so fällt auf, dass insbesondere in Österreich, den Niederlanden, der Bundes-

599 *Wolfgang Ismayr*, Die politischen Systeme Westeuropas, Opladen 2003, S. 33.

republik Deutschland oder im jüngeren EU-Mitgliedstaat Ungarn die Gehälter der Mandatsträger weit über dem nationalen Durchschnittsverdienst liegen (siehe Abbildung 2).

Aufgrund der enormen Varianz hinsichtlich der Gehälter könnte die Vermutung widerlegt sein, dass mit einem höheren Verdienst die Korruptionsanfälligkeit sinkt. So belegt beispielsweise Ungarn im CPI den 41. Platz (den sechschlechtesten innerhalb der EU-Mitgliedstaaten), obwohl hier die Parlamentarier finanziell überdurchschnittlich gut gestellt sind.

Abbildung 2: Vergleich der Abgeordnetengehälter mit dem durchschnittlichen nationalen Bruttoverdienst; Auswahl (eigene Darstellung).



bb) Zusätzliche Leistungen

Die Abgeordneten aller untersuchten Staaten beziehen neben ihrem Grundeinkommen zusätzliche Leistungen, diese variieren wiederum in Art und Umfang. Portugiesische und österreichische Mandatsträger erhalten beispielsweise ein 13. und 14. Monatsgehalt. Während diese Leistungen ansonsten in den EU-Staaten unüblich sind, gilt dies vergleichend nicht für allgemeine finanzielle Zulagen zu dem Grundeinkommen der Abgeordneten. So beziehen beispielsweise tschechische, luxemburgische, ungarische oder schwedische Parlamentarier zusätzlich Gelder für die Ausstattung ihrer Büroräume. Auch die beruflichen Reisen werden finanziell bezuschusst. Schwedische, spanische, tschechische, litauische, slowenische oder deutsche Abgeordnete kommen in den Genuss von Zulagen für Reisen, beziehungsweise wird ihnen der freie Transport in öffentlichen Verkehrsmitteln gewährt. Griechische Mandatsträger sind neben den Transportkosten auch von sämtlichen Telefon- und Postkosten befreit; gleiches trifft auch für irische Abgeordnete zu, daneben werden für sie beispielsweise auch Gelder für Forschung entrichtet.

Des Weiteren kommen Parlamentarier teilweise in den Genuss von Übergangsgeldern nach dem Ausscheiden aus dem Amt. Dies betrifft beispielsweise jene in Deutschland, Österreich oder Luxemburg. Damit die Abgeordneten durch ihre berufsbedingte Anwesenheitspflicht in den jeweiligen Hauptstädten nicht finanziell belastet werden, beziehen schwedische, spanische und litauische Parlamentarier einen Zuschuss für das Anmieten einer Wohnung in der Hauptstadt. Üblich sind zudem besondere soziale Absicherungen der Mandatsträger. So kommen beispielsweise deutsche in den Genuss einer Altersversorgung, außerdem erhalten sie eine Versorgungsabfindung und beziehen Zuschüsse zu den Kosten in Krankheits-, Pflege- und Geburtsfällen. In Luxemburg werden sie für die Dauer ihres Mandats bei der Kranken- und Rentenkasse des öffentlichen Dienstes versichert und beziehen zusätzlich die auch für den öffentlichen Dienst geltende Familienzulage. Österreichischen Abgeordneten gebührt ein Pensionsanspruch bereits nach 10-jähriger Amtszeit. Belgische kommen generell in den Genuss, nachdem sie 52 Jahre alt sind. Einen vollen Rentenanspruch erhalten sie hier jedoch erst nach 20-jähriger Dienstzeit als Abgeordneter, die Höhe entspricht 75% des letzten Gehalts. Lediglich in Slowenien sind die Abgeordneten im Vergleich zu Beschäftigten in der Privatwirtschaft nicht besonders sozial abgesichert.

Abschließend kann festgehalten werden, dass die Abgeordneten in den Genuss zusätzlicher Leistungen kommen. Diese sind in den einzelnen Staaten unterschiedlich ausgestaltet.

cc) Immunität

Die Immunität von Abgeordneten soll diese gegen Übergriffe seitens der Exekutive und der Judikative schützen. Dieses Vorrecht impliziert einen Schutz hinsichtlich der Ausübung des freien Mandats und der Funktionsfähigkeit des Parlaments. Diese Beschützung vor Strafverfolgung kann jedoch auch Korruption begünstigen, indem sie die Abgeordneten nicht rechtlich haftbar für Vergehen macht. In den EU-Mitgliedstaaten genießen formal alle Abgeordneten Immunität.⁶⁰⁰ Jedoch ist anzumerken, dass die Immunität in den einzelnen Staaten prinzipiell aufgehoben werden kann und dadurch für Abgeordnete nicht per se ein Schutz davor besteht, strafrechtlich für ihr Verhalten zur Verantwortung gezogen zu werden. Insofern scheint es fraglich, ob das Instrument der Immunität korruptes Verhalten allgemein begünstigen kann.

dd) Inkompatibilität

In allen untersuchten EU-Staaten gibt es Inkompatibilitätsvorschriften bezüglich anderer Ämter. Dadurch ist zunächst offensichtlich, dass in den Staaten jeweils ein Problembewusstsein bezüglich der Gefahr eines Einflusses sachfremder Erwägungen auf die Entscheidungsfindung gege-

600 Allerdings konnten für Polen und Lettland keine konkreten Angaben ermittelt werden.

ben ist. Dies hat sich in den entsprechenden Unvereinbarkeiten manifestiert – die Ausgestaltung und der Umfang variieren jedoch erheblich zwischen den untersuchten Staaten.

Für Portugal gibt es Inkompatibilitätsvorschriften bezüglich anderer öffentlicher Ämter, die nicht von Abgeordneten bekleidet werden dürfen. Ungarischen Abgeordneten ist es wiederum nicht gestattet, bestimmte Ämter konkret zu bekleiden (unter anderem das Amt des Präsidenten, das des Mitglieds des Verfassungsgerichts, des Ombudsmanns, des Präsidenten des Rechnungshofs, des Verwaltungsangestellten, eine professionelle und aktive Mitgliedschaft beim Militär oder der Polizei und die Mitgliedschaft in Aufsichtsräten).

In Estland ist den Abgeordneten ebenfalls kein weiteres Staatsamt erlaubt, auch kein lokales Amt. In Lettland dürfen sie nicht privaten kommerziellen Unternehmen angehören. Am umfassendsten im baltischen Vergleich sind die Vorschriften für Litauen. Hier dürfen Abgeordnete weder andere öffentliche Ämter bekleiden (mit der Ausnahme des Amtes des Ministerpräsidenten) noch in der Privatwirtschaft tätig sein. Griechische Abgeordnete dürfen zwar in der Privatwirtschaft beschäftigt sein, jedoch nicht Angestellte eines vom Staat subventionierten Unternehmens oder eines staatlich konzessionierten Unternehmens sein. Auch in Luxemburg gilt das Inkompatibilitätsprinzip – Amt und Mandat sind unvereinbar. In Polen dürfen sie nicht im Präsidium des Sejms und Senats sein, nicht dem Verfassungsgericht oder der Supreme Chamber of Audit angehören und nicht das Amt des Ombudsmanns bekleiden. In Irland sind doppelte Mandate untersagt. Auch für die Niederlande gilt die Inkompatibilität zwischen bestimmten Ämtern. In Spanien ist das Mandat inkompatibel mit Positionen im öffentlichen Sektor oder der Privatwirtschaft. In Österreich ist das Mandat gleichsam mit anderen öffentlichen Funktionen unvereinbar.

Zusammenfassend konnten bezüglich der Inkompatibilitätsnormen insbesondere für Ungarn und Polen umfassend ausgestattete Verbote hinsichtlich Nebentätigkeiten ermittelt werden. Dies sind jedoch wiederum Staaten, welche im CPI im EU-Vergleich die hinteren Plätze belegen. Insofern könnte vermutet werden, dass Inkompatibilitätsvorschriften sich nicht zwingend auf die Reduzierung von Korruption auswirken müssen.

Dass die Studie generell das Augenmerk auf die Möglichkeit zusätzlicher Tätigkeiten legt, ist darin begründet, dass diese weiteren Beschäftigungsverhältnisse zugleich anfällig für korrupte Einflusststrukturen für Mandatsträger sind. Dass das Abgeordnetenmandat jedoch gänzlich mit anderen Tätigkeiten unvereinbar ist, kann indes für die EU-Staaten ausgeschlossen werden. So ist es hier in allen Staaten üblich, dass Abgeordnete neben ihrem parlamentarischen Mandat zusätzliche Positionen bekleiden. Lediglich in Irland sind Nebentätigkeiten unüblich, auch wenn sie hier formal gestattet sind. Da die EU-Staaten im CPI hinsichtlich der Korruptionswahrnehmung stark variieren, ist es fraglich, ob die Möglichkeit, zusätzliche Positionen zu bekleiden, wirklich erhebliche Auswirkungen auf die Korruptionsanfälligkeit hat.

ee) Karenzzeiten

Eine weitere Variante der Einflussicherung ist die Positionsvergabe an einflussreiche Akteure. Erfolgt sie vor einer Entscheidung, welche zugunsten der Interessengruppen ausfällt, liegt der Verdacht leicht nahe, dass es sich um den Aspekt der Vorteilsnahme handelt – ein Straftatbestand, problemlos als illegal einzustufen. Generell ist es in diesem Falle aber schwer, konkrete Hinweise für illegales Handeln zu erbringen. So können Positionsvergaben durchaus mit langfristigen Interessen einher gehen, das gezielte Anfüttern von relevanten Entscheidungsträgern zu verbandseigenem Nutzen ist beispielsweise kaum kontrollierbar. Erhalten Akteure ex post einen hochdotierten Posten, so stellt sich zumindest die Frage, ob der Schritt bereits hinter verschlossenen Türen im Hinblick auf später getroffene Entscheidungen besprochen wurde – das wäre zumindest schlicht illegitim. Ein Aspekt, welcher auch diese Form der Einflussnahme diskreditieren müsste. Als Lösungsansatz wird – gerade nach prominenten Fällen der jüngsten Vergangenheit – beispielsweise gegenwärtig in Deutschland öffentlich über Karenzzeiten für aus dem Amt scheidende Amtsträger nachgedacht. Allerdings gibt es bislang bis auf Lettland und Irland in keinem der untersuchten Staaten Karenzzeiten für Abgeordnete. Ein allgemeines Problembewusstsein scheint demnach in den untersuchten Staaten nicht vorhanden.

b) Nebeneinkünfte von Abgeordneten der nationalen Parlamente

Im Zusammenhang mit Korruption sind zwei Spielarten erkennbar, eine *direkte* und eine *indirekte*. Unter ersterer kann die Möglichkeit begriffen werden, neben einem Abgeordnetenmandat zugleich weitere Einkünfte durch Nebenverdienste zu erwerben. Die Vergabe lukrativer Positionen, hochdotierter Nebentätigkeiten an einflussreiche Politiker kann dabei „mit einem demokratiekritischen Geschmack behaftet“⁶⁰¹ sein. Besonders kritisch ist es, wenn die Abgeordneten Entscheidungen treffen müssen, welche im Interesse des Zweit-Arbeitgebers erfolgen. Hier liegt der Verdacht der Vorteilsgewährung nahe, der Abgeordnete wird zum Diener mehrerer Herren. Insofern ist es von zentraler Bedeutung, die Regelungen im Zusammenhang mit der Möglichkeit mehrere Einkommen zu beziehen, vergleichend zu erfassen. Wesentlich mittelbarer – indirekter – erfolgt die Beeinflussung von Abgeordneten über die Parteispenden. Parteispenden werden jedoch im weiteren Verlauf unter C.IV.4. beachtet.

Zunächst ist zu konstatieren, dass es in allen untersuchten Staaten den Abgeordneten gestattet ist, Nebenverdienste zu erwerben. Teilweise sind diese jedoch hinsichtlich der Höhe oder der erlaubten Tätigkeit begrenzt. Ersteres betrifft belgische Parlamentarier. Die zusätzlich erwirtschafteten Mittel dürfen hier nicht die Hälfte ihres Abgeordnetengehalts übersteigen, sollte dies der Fall sein, werden ihre Bezüge verringert. Hinsichtlich der erlaubten Tätigkeit dürfen in Litauen Ab-

601 Ulrich von Alemann/ Florian Eckert, Lobbyismus als Schattenpolitik; in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 15-16/2006; S. 8.

geordnete als Autoren in der Kunst und Wissenschaft tätig sein, in Spanien dürfen sie gleichsam nur intellektuellen Tätigkeiten nachgehen. Da jedoch in allen Staaten generell die Nebentätigkeit erlaubt ist – gleich welche Position sie im CPI einnehmen –, scheint es zugleich fraglich, ob die Zulässigkeit von Nebenverdiensten ein alleiniger Indikator ist, um eine Korruptionsanfälligkeit zu konstatieren.

aa) Offenlegung von Nebenverdiensten

Im Ergebnis gilt, dass nicht in allen untersuchten Staaten die Abgeordneten ihre zusätzlichen Einkommen publizieren müssen; dies betrifft beispielsweise Schweden⁶⁰² oder Belgien. In den Staaten, welche jedoch hier eine Transparenznorm eingeführt haben, gibt es wiederum unterschiedliche Bemessungsgrenzen, ab welcher Höhe Nebenverdienste zu veröffentlichen sind. Während in Estland Beträge ab € 3.000 aufzuführen sind, greift die Transparenzpflicht in der Tschechischen Republik ab € 3.570. Keinen fixen Schwellenwert gibt es hingegen in Österreich. Hier sind Nebenverdienste offen zulegen, sobald diese 14% des monatlichen Grundgehalts übersteigen. In wiederum anderen Staaten müssen alle Verdienste publiziert werden (so in Ungarn, Polen, Portugal, Litauen, Lettland, Luxemburg und Großbritannien). In Irland sind alle Kapitalanlagen und Steuerzahlungen anzugeben. Das gesamte Vermögen der Parlamentarier ist im Internet ersichtlich – sicherlich eine umfassende Transparenzpflicht. Während die Abgeordneten in den genannten Staaten ihre Zusatzverdienste jährlich publizieren müssen, gilt die Jahresfrist nicht für Zypern. Hier werden die entsprechenden Daten lediglich alle drei Jahre abgefragt. In Griechenland sind zugleich nicht nur Abgeordnete von der Offenlegungspflicht erfasst, sie bezieht auch Richter, Journalisten, Besitzer von Medienunternehmen oder Regierungsmitglieder mit ein.

Deutsche Abgeordnete müssen alle zusätzlichen Verdienste dem Bundestagspräsidenten ab € 1.000 monatlich bzw. € 10.000 jährlich darlegen. Dabei unterliegen sie jedoch keiner allgemeinen Offenlegungspflicht bezüglich ihres gesamten Vermögens. Die Inhalte der Offenlegungspflichten sind detailliert festgelegt. Erfasst werden hiernach zwar wirtschaftliche Beteiligungen an Gesellschaften, nicht aber Grundbesitz oder ähnliches. Die Angaben werden nicht vollständig, sondern lediglich aufsummiert unter Zuordnung zu einer bestimmten Einkommensstufe im amtlichen Handbuch und im Internet veröffentlicht. Unterschiedliche Einkommensquellen der Abgeordneten werden nicht einzeln aufgelistet. Besonders umfangreich sind die Publikationspflichten in Griechenland, hier müssen Verdienste aus Nebentätigkeiten – wie alle übrigen Vermögenswerte, auch jene von Eheleuten – bis drei Jahre nach dem Ausscheiden aus dem Amt veröffentlicht werden. Dadurch werden Vermögenszuwächse auch ex post offengelegt, wobei ein aus dem Mandat ausgeschiedener Politiker letztlich nicht mehr dem Wähler gegenüber ver-

602 Hier ist die Offenlegungspflicht lediglich freiwilliger Art, wenn auch empfohlen.

antwortlich ist, was die Reichweite dieser Regelung schmälern kann (hinzu kommt, dass die Erfassung lediglich alle drei Jahre erfolgt).

Da die Mehrheit der Staaten eine Veröffentlichung insgesamt vorschreibt, scheint in den EU-Mitgliedstaaten diesbezüglich ein Problembewusstsein vorhanden. Dennoch sind diese Daten teilweise trotz Offenlegungspflicht nicht der Öffentlichkeit im allgemeinen zugänglich, wie das Beispiel Deutschland zeigt, so dass dieses Kontrollinstrument gleichsam kritisiert werden muss. Unabhängig davon ist auch zu beobachten, dass man im Hinblick auf die untersuchten Staaten keinen Zusammenhang zwischen der im CPI gemessenen wahrgenommenen Korruption und dem Maß feststellen kann, in welchem auf Transparenz gesetzt wird, um Korruption zu bekämpfen. So belegen Staaten, welche eine vollständige Offenlegung der Nebenverdienste vorschreiben (beispielsweise Ungarn oder Luxemburg) auf dem CPI unterschiedliche Plätze. In Finnland – dem Staat mit der weltweit am wenigsten wahrgenommenen Korruption – sind zusätzliche Einkommen nicht von einer Offenlegungspflicht erfasst. Zu ermitteln, inwieweit sich Transparenzpflichten in diesem Zusammenhang auf die Bekämpfung von Korruption oder zumindest auf die Wahrnehmung dieser auswirken, wird dadurch erschwert, dass der CPI keine Untersuchung von Zeitreihen ermöglicht.

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass in allen untersuchten Staaten Nebenverdienste für Abgeordnete gestattet sind, gleichsam konnte aufgezeigt werden, dass diese durchaus mit einer Korruptionsanfälligkeit einhergehen. Um diese generell zu mindern, haben die untersuchten Staaten Normen implementiert, deren Verletzung zumindest starken Korruptionsverdacht erzeugt. Hier ist das – nur in Teilbereichen rechtlich, im übrigen sozial normierte – Verbot, politisches Gehör und damit potentiellen politischen Einfluss mit Geld zu erkaufen, zu nennen. Ein solches Verhalten läuft dem in der Gleichheit aller Bürger wurzelnden und für alle untersuchten Staaten geltenden Demokratiegebot zuwider. Es erzeugt den bösen Verdacht, das Ergebnis staatlicher Entscheidungsprozesse in einer unerlaubten Weise zu beeinflussen. Die betroffenen Entscheidungen sind durch den Verdacht kompromittiert und in ihrer politischen Wirksamkeit herabgesetzt, gleichgültig ob sie tatsächlich durch den Einsatz privater Mittel beeinflusst wurden oder nicht.

Bei der Umsetzung der den Kern eines Antikorruptionsinstrumentes darstellenden Norm lassen sich drei wesentliche Phasen unterscheiden: Die *Feststellung der Fakten*. In juristischer Diktion ließe sich von Tatsachenermittlung oder Beweiserhebung sprechen. Die *Bewertung der Fakten in Bezug auf die Norm*. Damit ist der Prozess des Zusammenbringens und wechselseitigen Anpassens von festgestellten Fakten und abstrakt formulierten Voraussetzungen der Norm gemeint. Die *Bestimmung der Konsequenzen eines Verstoßes*. Typischerweise eröffnet der Verstoß gegen eine Norm die Möglichkeit, Sanktionen auszusprechen. Es geht, juristisch gesprochen, um die Festsetzung bestimmter Rechtsfolgen.

Je nach der Wahrnehmung dieser drei Phasen entweder durch besondere staatliche bzw. vom Staat eingesetzte Organe oder durch die Öffentlichkeit lassen sich die Instrumente der Korruptionsbekämpfung der Gruppe der Instrumente mit interner oder derjenigen mit externer Umsetzung zuordnen.

Ob so beispielsweise die erzielten Nebeneinkünfte in anstößiger Weise auf die Willensbildungsprozesse des begünstigten Abgeordneten Einfluss nehmen, bleibt durch Transparenznormen der Beurteilung durch die Öffentlichkeit vorbehalten, die ihre eigenen Maßstäbe an den Fall heranträgt. Die Bewertung der zuvor amtlich festgestellten Tatsachen im Hinblick auf das Verbot des Kaufs politischen Gehörs liegt also der Gemeinschaft der Bürger ob. Ebenfalls eine Frage der öffentlichen Beurteilung ist die Bestimmung der Konsequenzen des fraglichen Verhaltens, etwa ob die betreffende Partei einen Rückgang der politischen Unterstützung erleiden wird. Bei dem Verbot des Erkaufens politischen Gehörs handelt es sich also um eine Norm, deren Kontrolle und Vollzug in wesentlichen Teilen der Öffentlichkeit obliegt, folglich um ein Instrument mit externer Umsetzung. Vergleichend wurde untersucht, ob die EU-Mitgliedstaaten ein solches anwenden, um Korruption im Zusammenhang mit erzielten Nebentätigkeiten zu bekämpfen. Dabei ist jedoch zu konstatieren, dass der Transparenzbegriff vielschichtig ist. In funktionaler Hinsicht lässt sich Transparenz als ein Mittel der Überprüfung von Verhaltensweisen auf ihre Konformität mit bestimmten Verhaltensnormen beschreiben. Sie dient also der Kontrolle, indem sie die für die Ausübung von Kontrollfunktionen benötigten Informationen zur Verfügung stellt.

bb) Offenlegung des Einkommens von Personen mit Näheverhältnis

Dass nicht nur die Abgeordneten selbst von der Offenlegungspflicht ihrer Verdienste erfasst sind, sondern gleichsam Personen mit Näheverhältnis, kann im Zusammenhang mit den genannten Beweggründen für ein Transparenzgebot als erweitertes Problembewusstsein aufgefasst werden. Hintergrund ist, dass Parlamentarier zusätzliche Einkommen an ihre Ehegatten weiterleiten könnten, um diese selbst nicht publizieren zu müssen. Dadurch würde letztlich die Offenlegungspflicht umgangen und der gewünschte Effekt im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Korruption negiert. Trotz der Möglichkeit, auf Personen mit Näheverhältnis auszuweichen und hier die Nebenverdienste zu buchen, müssen nur in einigen Ausnahmen diese Personen ihr Einkommen veröffentlichen. Zu den Staaten, die dies vorschreiben zählen beispielsweise Irland, Ungarn, Litauen, Griechenland (hier bis zu drei Jahre nach dem Ausscheiden des Ehegatten aus dem Amt des Abgeordneten), Polen und die Tschechische Republik (hier bezieht es sich jedoch nur auf Eigentum). In Slowenien müssen die Ehepartner ihr Vermögen nur in Verdachtsfällen korrupten Handelns offen legen. Die Kommission zur Korruptionsbekämpfung hat hierzu das Recht der Einsichtnahme.

Das Bewusstsein, dass zusätzliche Einkommen auch auf Personen mit Näheverhältnis umgeschrieben werden können, ist kaum vorhanden, es liegt zumindest in der EU nicht erweitert vor.

Zugleich nehmen auch die Staaten mit einer Offenlegungspflicht für Personen mit Näheverhältnis im EU-Vergleich untere Positionen im CPI ein. Was die Wirksamkeit dieses Instruments erschwert oder schwerlich überprüfbar macht.

Bereits im Zusammenhang mit Nebenverdiensten und der Offenlegungspflicht der Verdienste für Personen mit Näheverhältnis zu den Mandatsträger wurde deutlich, dass der Hintergrund für jene Normen, die in ihnen implizierte Transparenz, darin besteht, dass es sich hierbei um ein scheinbar probates Mittel der Überprüfung von Verhaltensweisen auf ihre Konformität mit bestimmten Verhaltensnormen handelt. Transparenz dient also der Kontrolle, indem sie die für die Ausübung von Kontrollfunktionen benötigten Informationen zur Verfügung stellt. Deutlich wird dies anhand der Offenlegung von Einkünften aus Nebenverdiensten: Derjenige, der weiß, wer wie viel aus zusätzlichen Tätigkeiten bezieht, besitzt eine Informationsgrundlage, um den mit dem zusätzlichen Verdienst möglicherweise einhergehenden Einfluss Dritter auf die Entscheidungsfindung des Volksvertreters als legitim oder illegitim bewerten zu können. Die Konsequenzen im Falle eines negativen Ergebnisses können etwa in einem Verlust an politischem Erfolg bestehen.

Bezüglich einer umfassenden Offenlegungspflicht hinsichtlich des gesamten Vermögens von Abgeordneten scheint in der EU kaum ein Bedarf an dieser weitgehenden Transparenz zu bestehen. Sie ist lediglich in Irland, Polen und der Tschechischen Republik verbindlich vorgesehen. In Spanien müssen die Abgeordneten ihr Vermögen einmalig aufführen, Vermögenszuwächse während ihrer Tätigkeit sind demnach nicht von der Transparenzpflicht erfasst.

cc) Allgemeine Zugänglichkeit der Daten

Wenn ein wesentlicher Hintergedanke zur Implementierung von Transparenznormen darin besteht, der Öffentlichkeit Informationen an die Hand zu geben, um sich selbst ein kritisches Urteil bilden zu können, dann ist eine umfassende Offenlegung der entsprechenden Daten von zentraler Bedeutung. Damit einher geht ein zentrales Problem von Transparenznormen: die Selektion der verfügbar zu machenden Daten. Denn – so wäre zunächst anzunehmen – eine Transparenznorm entfaltet nur dann ihre volle Wirkung, wenn die entsprechenden Daten letztlich auch öffentlich zugänglich sind. Dies betrifft in den EU-Staaten Italien, Portugal, Ungarn, Irland, Litauen, Estland, Österreich, Lettland, Luxemburg, Polen, Griechenland, Zypern, Slowenien und die Tschechische Republik. Demnach besteht hier ein Problembewusstsein hinsichtlich der möglichen Gefahr von Intransparenz und zusätzlichen Einkommen. Da die genannten Staaten jedoch im CPI extrem variieren, muss das Instrument der Transparenz noch hinterfragt werden, zumal Finnland, Frankreich und Dänemark hier nicht explizit eine Offenlegung festschreiben (siehe Abbildung 3). Eng mit der Auswahl der relevanten Daten hängt die Frage nach ihrer geeigneten Präsentation zusammen. Dies betrifft sowohl den Ort der Publikation als auch die Art der Aufbereitung. In den Vorschriften dominieren Publikationsorte wie amtliche Bekanntmachungsorgane oder etablierte Tageszeitungen (beispielsweise gilt dies für Rechenschaftsberichte von Parteien

in Griechenland), in der Praxis wird daneben verbreitet auch auf das Internet (beispielsweise in Irland und Polen) zurückgegriffen. Die wesentlichen Kriterien für eine Publikation der Daten sollten eine gute Zugänglichkeit des Publikationsortes und eine Darstellung, die den Zugang zu den relevanten Informationen möglichst leicht macht, sein. Interessant ist, dass die entsprechenden griechischen Daten auch an die Antikorruptions-NGO Transparency International gesendet werden.

Abbildung 3: Nebeneinkünfte von Abgeordneten im Vergleich

	Für Politiker besteht die Möglichkeit mehrerer Einkommen aus unterschiedlichen Quellen.	Einkommen von Politikern müssen generell in vollem Umfang veröffentlicht werden.
Belgien	Ja	Nein
Dänemark	Ja	Nein
Deutschland	Ja	Nein
Estland	Ja	Ja
Finnland	Ja	Nein ⁶⁰³
Frankreich	Ja	Nein ⁶⁰⁴
Griechenland	Ja	Ja
Irland	Ja	Ja
Italien	Ja	Ja
Lettland	Ja	Ja
Litauen	Ja	Ja
Luxemburg	Ja	Ja
Malta	/	/
Niederlande	Ja	Ja ⁶⁰⁵
Österreich	Ja ⁶⁰⁶	Ja ⁶⁰⁷
Polen	Ja	Ja
Portugal	Ja	Ja
Schweden	Ja	Nein
Slowakei	/	/
Slowenien	Ja	Ja
Spanien	Ja	Ja
Tschechien	Ja	Ja
Ungarn	Ja	Ja
Zypern	Ja	Ja ⁶⁰⁸

603 Finnische Abgeordnete müssen Angaben über den Besitz von Aktien und Eigentum, sowie über Verbindlichkeiten ab einem Betrag von € 100.000 machen.

604 Lediglich zu Beginn und bei Beendigung des Mandats sind Vermögen und wirtschaftliche Beteiligungen gegenüber der Kommission zur finanziellen Transparenz des politischen Lebens offen zu legen.

605 Ab einem jährlichen Betrag von € 12.027,51 (14% des Abgeordneteneinkommens).

606 Der Unvereinbarkeitsausschuss des Nationalrates entscheidet fallbezogen, inwiefern es Politikern erlaubt ist, eine Nebentätigkeit auszuüben.

607 Sofern diese Einnahmen jährlich mehr als 14% des monatlichen Grundgehältes eines Nationalratsabgeordneten ausmachen.

608 Allerdings müssen sie hier nur alle drei Jahre einem Parlamentskomitee Bericht erstatten.

c) Unzulässige Einflussnahme

aa) Abgeordnetenbestechung

Bestechung und Vorteilsannahme können das Ansehen und das Vertrauen der Allgemeinheit in die Sachlichkeit staatlicher Entscheidungen gefährden. Dies ist insofern von Bedeutung, als das Vertrauen eine wesentliche Säule der Staatstätigkeit ist. Eine pflichtwidrige Annahme von materiellen Leistungen, die verbotene Beziehung zwischen Bestechendem und Bestochenen, gefährdet wiederum das Vertrauen der Öffentlichkeit in die staatliche Tätigkeit. Es kommt zu einer Verzerrung von Allokationseffekten. Im Falle einer Bestechung und/oder Vorteilsannahme von Abgeordneten liegt der Verdacht nahe, dass deren Entscheidungen lediglich aufgrund subjektiver wirtschaftlicher Vorteile getroffen wurden.

Um das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Staatstätigkeit zu schützen und parlamentarische Beschlüsse nicht von materiellen Leistungen Dritter abhängig zu machen, ist in einigen EU-Staaten (Deutschland, Portugal, Lettland, Luxemburg, die Niederlande) die Abgeordnetenbestechung explizit strafbewehrt. In einigen Staaten gelten – wie von der OECD-Konvention vorgeschlagen – Abgeordnete als Amtsträger (beispielsweise in Zypern oder der Tschechischen Republik), so dass sie gleichsam wie politische Amtsträger strafrechtlich belangt werden können, auch wenn es keine zusätzlichen Regelungen für Abgeordnete gibt. Im Allgemeinen ist jedoch zu konstatieren, dass die meisten Staaten bezüglich der Abgeordnetenbestechung keine speziellen Normen vorgesehen haben. In Deutschland ist der Straftatbestand beispielsweise sehr eng gefasst, so ist hier nur der Stimmenkauf und –verkauf strafbewehrt. In Österreich ist die Abgeordnetenbestechung kein Straftatbestand.

bb) Sanktionen

Als Sanktionsmaßnahmen sind maßgeblich Freiheitsstrafe oder Verlust des Stimmrechts vorgesehen (letzteres beispielsweise in Griechenland). In einigen Staaten ist auch der Verlust des Mandats möglich (beispielsweise in Estland, Lettland, Luxemburg, der Tschechische Republik oder in Schweden) – dies jedoch nicht überall, da es eben in einigen Staaten keine besonderen Normen hinsichtlich unzulässiger Einflussnahme bei Abgeordneten gibt und sie demnach wie „einfache“ Bürger bestraft werden (beispielsweise in Polen). Auch wenn für griechische Abgeordnete hier gleichsam keine eigenen Normen greifen, so können sie ungeachtet dessen im Falle einer Verurteilung aufgrund von Bestechung ihre politischen Rechte verlieren.

Ein besonders aufsehenerregendes Beispiel war in diesem Zusammenhang der Parlamentsausschluss des damaligen irischen Premierministers Foley. Dieser wurde wegen Steuerhinterziehung für 14 Tage aus dem Parlament verbannt.

cc) Annahme von Geschenken

Nun können nicht ausschließlich Bestechungsgelder einen Vorteil für den Bestechenden erwirken, sondern auch geldwerte Leistungen. Um dies zu verhindern, kann beispielsweise die Annahme von Geschenken und anderen Zuwendungen auch verboten sein. Diese ist jedoch in den meisten EU-Staaten erlaubt, besondere Regelungen existieren nur in Ausnahmen. So ist lediglich in Lettland und Polen die Annahme generell verboten. In Malta dürfen Abgeordnete keine Geschenke annehmen, sofern diese die ordnungsgemäße Ausübung der Pflichten der Abgeordneten beeinträchtigen. In Irland müssen alle empfangenen Güter, gleich welcher finanziellen Höhe, veröffentlicht werden. Slowenische Parlamentarier dürfen Geschenke nur dann annehmen, wenn sie aufgrund des Protokolls – üblicherweise als Gastgeschenk – vergeben werden und von geringem Wert sind. Als solche gelten jene, welche einmalig den Betrag von 62,76 € nicht übersteigen oder im Jahr von einem Geber in der Summe nicht 125,52 € übersteigen. Gleichwohl werden alle Geschenke zusätzlich aufgelistet.

Im Gegensatz dazu sind ungarische Abgeordnete weit weniger von restriktiven Vorgaben erfasst, sie dürfen sogar Reisen auf Firmenkosten akzeptieren. Hier gibt es keine weiteren Regelungen, welche diese für Mandatsträger beschränken würden. Aufgrund der geringen Regelungsdichte scheint in allen EU-Staaten vergleichend in diesem Aspekt das Problembewusstsein noch nicht stark entwickelt und ein „Anfüttern“ ebenso wie „unzulässige Einflussnahme“ oder „Vorteilsannahme“ durch die Annahme von geldwerten Leistungen im Bereich des Möglichen. Da jedoch beispielsweise Polen generell die Annahme von Geschenken verbietet, jedoch CPI-Schlusslicht ist, stellt sich auch hier die Frage nach der Effizienz dieser Vorschrift.

Abgeordnete wurden bislang in den untersuchten Staaten nicht aus der Partei oder der Fraktion ausgeschlossen.

d) **Zwischenfazit**

In einer erheblich vereinfachten Darstellung sollen abschließend die korruptionsrelevanten Normen im Zusammenhang mit den Abgeordneten der nationalen Parlamente in einer zusammenfassenden Darstellung eingefügt werden. Hinsichtlich der *Rekrutierung der Abgeordneten* kann vergleichend ein homogenes Bild erkannt werden. Wie nicht anders zu erwarten und auch durch die gemeinschaftlichen Verträge der EU, wie durch den *acquis communautaire* im Hinblick auf die neuen Mitgliedstaaten der 2004er Erweiterung, vorgegeben, werden die Kandidaten für die Wahlen zu den nationalen Parlamenten über demokratische Wahlen bestimmt. Die Vorauswahl der Kandidaten erfolgt wiederum auf Parteiebene durch die innerparteiliche Wahl und im Falle von unabhängigen Kandidaten sind Unterschriften der Wahlberechtigten in den entsprechenden Wahlkreisen von Nöten. Die Quoten unterscheiden sich hier national.

Während hier folglich zusammenfassend weitgehend Homogenität festgestellt werden konnte, galt dies nicht für den Bereich der *Besoldung*. Die Bezüge der Abgeordneten fallen unterschiedlich hoch aus. Aufgrund dieser Varianz kann – gemessen anhand des CPI und der daraus resultierenden Wahrnehmung von Korruption (siehe A.II.4.) – nicht darauf geschlossen werden, dass eine höhere Bezahlung der Mandatsträger die Korruptionsanfälligkeit minimiert. Ein Aspekt, welcher sicherlich noch eingehender Untersuchung bedarf, welche jedoch im Rahmen dieser Studie nicht gewährleistet werden konnte (und sollte).

Ähnlich wie die Vergütung der Parlamentarier variieren auch deren *zusätzliche Leistungen*. Zwar kommen alle Abgeordneten in den Genuss, neben ihrem Grundeinkommen weitere Leistungen vergütet zu bekommen, doch Höhe, Art und Umfang unterscheiden sich teilweise erheblich. Üblich sind Zuschüsse zur Büroausstattung, zu beruflichen Reisen und der freie Transport in öffentlichen Verkehrsmitteln.

Immunität genießen formal alle Abgeordneten in den untersuchten EU-Mitgliedstaaten. Da diese jedoch unter gewissen Voraussetzungen vom Parlament jeweils aufgehoben werden kann, stellt sich die Frage, inwieweit dieses Instrument der Korruption Vorschub leistet.

Ähnlich hierzu verhält es sich mit der Existenz von *Inkompatibilitätsvorschriften*, der Inkompatibilität des Abgeordnetenmandats zu anderen Ämtern. Auch hier gibt es in allen verglichenen Staaten Unvereinbarkeitsvorschriften, welche allerdings in den Ländern unterschiedlich ausgestaltet sind. Während einige Staaten (z.B. Portugal) öffentliche Ämter für Abgeordnete per se ausschließen, führen andere eine Liste mit konkreten Ämtern, welche nicht bekleidet werden dürfen. Auffällig ist, dass Staaten mit umfassenden Vorschriften zugleich unter einer großen öffentlichen Wahrnehmung von Korruption leiden (Polen oder Ungarn).

Im Allgemeinen ist aber gerade die Möglichkeit, neben dem Abgeordnetenmandat weitere Tätigkeiten zu bekleiden, von großem Interesse im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Korruption. So sind über diese zugleich korruptionsanfällige Einflusstrukturen für Mandatsträger prinzipiell möglich. Aus demokratischen Gesichtspunkten heraus, wie vom Standpunkt der Korruptionsbekämpfung aus betrachtet, darf durch Geld kein Einfluss erkaufte werden. Dies kann jedoch nur gewährleistet werden, wenn hier mit Transparenz eine notwendige Klarheit in Bezug auf sämtliche Nebentätigkeiten geschaffen wird (diese muss mit einer strikten Kontrolle wie auch mit drastischen Sanktionsmaßnahmen einhergehen). Generell darf das demokratische Prinzip nicht ausgehöhlt werden, eine Stimme darf nicht mehr Einfluss erzielen als eine andere. Insofern ist der Bereich der Inkompatibilität von Abgeordnetenmandat und anderen Tätigkeiten – insbesondere im öffentlichen Dienst – nicht der einzige Aspekt, welcher im Zusammenhang mit unerlaubter Einflussicherung durch Dritte untersucht werden muss. Folglich richtete die Studie auch das Augenmerk auf *Karenzzeiten*. Ein korruptionsanfälliger Aspekt, da durch hochdotierte Positionen ein Mandatsträger auch ex post für gewisse Entscheidungen während seiner Abge-

ordnetentätigkeit geldwert entlohnt werden kann. Interessant ist, dass vor dem Hintergrund der Korruptionsanfälligkeit ausschließlich in Lettland und Irland Karenzzeiten für Abgeordnete existieren.

Darüber hinaus müssen in diesem Zusammenhang auch *Nebentätigkeiten* im Allgemeinen untersucht werden, da diese – wie bereits angedeutet – gleichsam korruptem Verhalten dienlich sein können und die Abgeordneten leicht zu Diener mehrerer Herren werden. Ungeachtet dessen ist es jedoch in allen untersuchten EU-Staaten den Parlamentariern gestattet, zusätzliche Einkünfte durch Nebentätigkeiten zu erzielen. Nur in Ausnahmen ist der Tätigkeitsbereich reguliert. So dürfen beispielsweise in Litauen Abgeordnete nur in der Kunst und Wissenschaft tätig sein und in Spanien gleichsam nur intellektuellen Tätigkeiten nachgehen. In der Möglichkeit eines Nebenverdienstes ist im Vergleich der Staaten eine weitgehende Homogenität beobachtbar. Da jedoch – wie zuvor betont – Transparenz zunächst ein sinnvolles Instrument scheint, um sicher zu stellen, dass Geld keinen Einfluss erkauft, muss in einem weiteren Schritt der Blick auf die *Veröffentlichung der entsprechenden Daten* zu den Nebentätigkeiten gelegt werden. Hier unterscheiden sich wiederum die einzelnen Staaten voneinander. Üblich sind für eine Gruppe von Staaten Schwellenwerte, ab derer die Abgeordneten ihre zusätzlichen Verdienste anzeigen müssen (Estland, Tschechien, Österreich, Deutschland). Die Daten sind in der Regel einmal jährlich dem Parlament mitzuteilen, lediglich in Zypern werden die entsprechenden Daten alle drei Jahre abgefragt. Eine weitere Gruppe verlangt eine vollständige Offenlegung aller zusätzlich erwirtschafteten Gelder (z.B. Italien, Portugal, Polen), andere Staaten schreiben wiederum überhaupt keine explizite Offenlegung der weiteren Verdienste vor (z.B. Schweden, Belgien, Finnland).

Ein wesentlicher Aspekt der Transparenz besteht darin, der Öffentlichkeit Informationen an die Hand zu geben, um sich selbst ein kritisches Urteil bilden zu können. Dies ist indes nur gewährleistet, wenn eine umfassende Offenlegung der entsprechenden Daten garantiert ist. Dies ist jedoch in der Mehrheit der untersuchten Staaten nicht der Fall. So müssen beispielsweise deutsche Abgeordnete ihre Nebenverdienste ab einem Schwellenwert anzeigen, diese werden allerdings nicht vollständig veröffentlicht, sondern nur aufsummiert. Lediglich Italien, Portugal, Ungarn, Irland, Litauen, Estland, Österreich, Lettland, Luxemburg, Polen, Griechenland und Zypern verlangen eine Offenlegung der Verdienste, welche der Allgemeinheit zugänglich sind. Da allerdings in dieser Länderauswahl – gemäß des CPI –zum einen in der Wahrnehmung stärker korrupte Staaten aufgeführt sind (z.B. Griechenland oder Polen) und zum anderen weniger als korrupt wahrgenommene Staaten (z.B. Finnland, Dänemark) fehlen, kann die Frage nach der Reichweite von dieser Art der Transparenz gestellt werden.

Auch in einem weiteren Regelungsbereich zeichnet sich die Gesetzgebungspraxis in den untersuchten Staaten durch Uneinheitlichkeit aus. Nur in Portugal, Lettland, Luxemburg oder in den Niederlanden gibt es Normen, welche explizit die *Abgeordnetenbestechung* regeln. Die entsprechende Regelung in Deutschland, die den Stimmenkauf bzw. –verkauf unter Strafe stellt, wird

weit überwiegend als tatbestandlich zu eng gefasst angesehen. Als Amtsträger gelten Parlamentarier beispielsweise in Zypern oder in Tschechien, sodass sie wie politische Amtsträger strafrechtlich belangt werden können. Die übrigen Staaten begreifen die Abgeordneten hier nicht als Amtsträger. Hintergrund ist die Tatsache, dass nicht alle Staaten – wie von der OECD-Konvention zur Korruptionsbekämpfung vorgeschlagen – die Konvention in nationales Recht umgewandelt haben. Im Allgemeinen ist folglich zu konstatieren, dass die meisten EU-Staaten bezüglich der Abgeordnetenbestechung keine speziellen Normen vorgesehen haben. So ist in Österreich die Abgeordnetenbestechung kein Straftatbestand. In der Regel wird diese jedoch durch die nationalen Strafgesetzbücher gedeckt. So sind in den meisten Staaten Vorteilsannahme und Bestechlichkeit strafbewehrt.

Um zu verhindern, dass Abgeordnete neben Geldern auch durch nicht geldwerte Leistungen einen unrechtmäßigen Vorteil erlangen, ist zudem in Polen und Lettland die *Annahme von Geschenken* und anderen Zuwendungen verboten. Die meisten anderen Staaten haben hier jedoch keine besonderen Regeln erlassen. Einschränkungen gibt es für maltesische, irische und slowenische Abgeordnete. Hier ist das Problembewusstsein in Bezug auf die Möglichkeit unrechtmäßig Einfluss sichern zu können, in den einzelnen Staaten sehr unterschiedlich ausgeprägt.

3. Politische Amtsträger auf nationaler Ebene

a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge

In allen untersuchten Ländern, unterscheiden sich die Gesetze, die sich mit der korruptionssensitiven Rechtsstellung politischer Amtsträger befassen, wenig bis gar nicht von denen der Amtsträger in der Verwaltung und/oder der Abgeordneten. In den Ländern werden politische Amtsträger Abgeordneten und/oder einfachen Amtsträgern hier rechtlich weitgehend gleich gestellt.

Wie bei den anderen betrachteten Akteursgruppen, so wird auch bei den politischen Amtsträgern deren finanzielle und soziale Absicherung in den Blick genommen, um feststellen zu können, ob durch zu schlechte Versorgung ein potenzielles Einfallstor für Korruption besteht. Die Einkommen der politischen Amtsträger auf nationaler Ebene liegen durchweg deutlich über den Durchschnittseinkommen der Gesamtbevölkerung. Sie sind jedoch in der Regel niedriger, als für vergleichbar hervorgehobene und ähnlich anspruchsvolle Tätigkeiten in der Privatwirtschaft. Auch dies ist bei politischen Amtsträgern nicht deutlich anders als bei den anderen untersuchten Akteursgruppen. Daraus folgt, dass die Einkommen politischer Amtsträger, so wie die der Abgeordneten und der Amtsträger in der Verwaltung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, in der Regel verhindern, dass ein Amtsträger korrupt werden muss, um einen angemessenen Lebensstil zu erlangen. Die Möglichkeit, dass der Korruption anheim gefallen wird, um individuelle Armut zu verhindern, wie es in weniger entwickelten Ländern oft der Fall ist, kann in der Eu-

ropäischen Union ausgeschlossen werden kann. Wenn Amtsträger Korruption betreiben, dann ist dies anderen Motiven geschuldet.

In einigen Ländern, so in Portugal, Litauen und Italien, erhalten politische Amtsträger im Vergleich zu den anderen Angestellten keine zusätzliche soziale Absicherung. In anderen sind sie besonders sozial abgesichert, zumeist durch Leistungen zu Krankenversicherung, Pensionen oder Übergangsgeld, so in Deutschland, Österreich, Luxemburg und Slowenien. Die Distanz zur Absicherung ähnlicher Tätigkeiten in der Privatwirtschaft ist auch hier ähnlich der anderen untersuchten Gruppen. Auch wenn in einigen Ländern die Beamten nicht in gesonderter Weise abgesichert sind, so reicht doch ihr Lebensstandard aus, um unabhängig zu bleiben. Auch gibt es keine strukturellen Korruptionsanreize, die durch eine zu geringe Absicherung begründet werden könnten. Die finanzielle und soziale Situation der politischen Amtsträger ist also gesichert und muss nicht verbessert werden. Auch wenn ähnliche Arbeitsleistungen in der freien Wirtschaft oftmals besser honoriert werden.

b) Nebeneinkünfte von politischen Amtsträgern

Nebeneinkünfte gefährden potenziell die Integrität politischer Amtsträger. In den untersuchten 25 Ländern sind Nebeneinkünfte in sehr wenigen Ländern verboten, in den allermeisten Ländern sind sie mit Auflagen erlaubt. Diese Auflagen beschränken die Tätigkeiten inhaltlich und/oder statuieren eine Berichtspflicht. Art und Vielfalt der Regelungen sowie verschiedene Ausnahmen usw. lassen eine Übersicht sinnvoll erscheinen, die sich auf die Schwerpunkte der Regelungen beschränkt und auch deren Bezüge untereinander darstellt (Abbildung 4).

Sehr stark können Nebentätigkeiten die Korruptionsgefahr erhöhen. Deswegen sind Nebentätigkeiten politischer Amtsträger in Frankreich, Luxemburg, Portugal grundsätzlich nicht erlaubt. In Portugal, gab der Experte an, das Verbot würde in der Praxis nicht durchgehalten. In Österreich dürfen Nebentätigkeiten nur ausgeführt werden, wenn diese genehmigt wurden. In Deutschland⁶⁰⁹ sind berufliche Tätigkeiten generell verboten. Nebentätigkeiten, die insbesondere zeitlich nicht den Umfang beruflicher Tätigkeiten erreichen, wie beispielsweise Vortragstätigkeiten, sind dagegen erlaubt und nicht genehmigungspflichtig. Ebenfalls nur bestimmte Nebentätigkeiten sind erlaubt in der Tschechischen Republik und in Spanien. Diese Einschränkungen bezeichnen entweder konkrete Tätigkeiten oder beziehen sich auf Interessenkonflikte bzw. Beeinträchtigungen der Haupttätigkeit. Lediglich meldepflichtig sind Nebentätigkeiten in allen anderen Ländern – außer Schweden, das hier auf Freiwilligkeit setzt. In Malta gibt es keine speziellen Regelungen. Auf der anderen Seite sind sie in Slowenien erlaubt aber unüblich. In Dänemark werden gar

609 In Art. 66 GG sind die Unvereinbarkeiten verfassungsrechtlich festgelegt: „Der Bundeskanzler und die Bundesminister dürfen kein anderes besoldetes Amt, kein Gewerbe und keinen Beruf ausüben und weder der Leitung noch ohne Zustimmung des Bundestages dem Aufsichtsrat eines auf Erwerb gerichteten Unternehmens angehören.“ Nicht auf Dauer angelegte schriftstellerische oder vereinzelte Vortragstätigkeiten unterfallen jedoch nicht dem Verbot.

keine Inkompatibilitäten genannt. Politische Amtsträger können jeder Art von anderer Nebentätigkeit nachgehen. Die Behandlung und Regelung von Nebentätigkeiten ist also uneinheitlich.

Abbildung 4: Schwerpunkte der Regelungen von Nebentätigkeiten/Nebeneinkünften (eigene Darstellung)

Land	grundsätzlich verboten	bestimmte verboten	genehmigungspflichtig	meldepflichtig	Meldung basierend auf Freiwilligkeit
Belgien				X	
Dänemark					X
Deutschland		X			
Estland				X	
Finnland				X	
Frankreich	X				
Griechenland				X	
Großbritannien		X		X	
Irland		X		X	
Italien				X	
Lettland				X	
Litauen				X	
Luxemburg	X				
Malta		X			
Niederlande				X	
Österreich			X		
Polen				X	
Portugal	X				
Schweden					X
Slowakei		X			
Slowenien				X	
Spanien		X			
Tschechien		X			
Ungarn				X	
Zypern				X	

Interessenkonflikte können nicht nur durch parallel durchgeführte Nebentätigkeiten auftreten sondern offensichtlich auch durch Tätigkeiten, die im Anschluss an eine politische Amtsträgerschaft erfolgen. Die untersuchten Länder versuchen, dem Problem in unterschiedlicher Weise durch Karenzzeiten zu begegnen. Transparency International fordert eine Karenzzeit von fünf Jahren für Amtsträger in der Bundesrepublik Deutschland.⁶¹⁰ Sie sollen für diesen Zeitraum nicht in Bereichen beschäftigt sein dürfen, mit denen Sie in ihrer vorherigen Funktion befasst waren.

Karenzzeiten gibt es in Belgien (bis vier Jahre), Estland (drei Jahre, allerdings unklare Regelung bei Regierungsmitgliedern), Spanien (zwei Jahre), Italien (ein Jahr); in der Tschechischen Republik gibt es keine generellen Karenzzeiten, doch Regierungsmitglieder dürfen ein Jahr nicht in einem Sektor beschäftigt sein, der von einer seiner Entscheidungen betroffen ist; in Österreich

610 Vgl. die ausführliche Darstellung und Begründung von Transparency International Deutschland e.V. in dem Positionspapier von Transparency International Deutschland zu Karenzzeiten für Politiker und Beamte, Berlin 2006, <http://www.transparency.de/Positionspapier-zu-Karenzzeit.1018.0.html>, 10.06.2007.

gibt es nur vereinzelte Karenzzeiten. Keine Karenzzeiten sind in Dänemark, Deutschland, Ungarn und Zypern vorgesehen. Wie bei den Nebeneinkünften so gibt es auch hier ein weites Spektrum von Regelungen.

Der Versuch der Verhinderung von Verzerrungen der Pflichten eines Amtsträgers durch Nebentätigkeiten und durch Einkünfte hieraus geht somit in drei Richtungen: Die Tätigkeiten sind grundsätzlich verboten, oder sie sind mit Ausnahmen verboten oder die Tätigkeiten sind genehmigungspflichtig, begleitet von einer Berichtspflicht gegenüber einer bestimmten Stelle oder gar der Veröffentlichungspflicht.

Bei den meisten der genannten Länder ist die Erlaubnis gekoppelt an eine Berichtspflicht über diese Einkünfte oder die Vermögensverhältnisse. In Dänemark und Schweden gibt es jedoch keine solche Verpflichtung. In Schweden ist der Bericht freiwillig. Hier müssen Minister ihre Vermögenswerte bekannt geben, jedoch nicht der Öffentlichkeit. In den allermeisten Fällen sind die Berichte zu den Nebeneinkünften der gesamten Öffentlichkeit zugänglich, in einigen Fällen nur gegenüber bestimmten Institutionen oder Behörden. Ebenso wie die oben genannten einschränkenden Regelungen zielen die Berichtspflichten auf die Vermeidung von Pflichten beeinträchtigenden Nebentätigkeiten der Amtsträger.

Nebentätigkeiten politischer Amtsträger sind ein viel diskutiertes Problem. Ganz vermieden werden Interessenkonflikte aus Nebentätigkeiten sicherlich, wenn sie ganz verboten werden. Gegen ein generelles Verbot spricht, dass beruflich erfolgreiche Menschen durch Übernahme eines Amtes ganz aus ihrem bisherigen Berufsleben herausgerissen würden bzw. schlecht wieder in dieses einsteigen können. Als Kompromiss erscheint die Erlaubnis mit Einschränkungen und/oder Auflagen. Nebentätigkeiten sollten dann vermieden werden, wenn sie geeignet sind, das Amt zu beeinträchtigen. Dies kann nur festgestellt werden, wenn alle Nebentätigkeiten offen gelegt werden. Es mag in den meisten Fällen genügen, dass dies gegenüber einem bestimmten Gremium erfolgt. Wie an vielen anderen Stellen so herrscht auch bei der Regelung der Nebeneinkünfte also eine große Vielfalt.

c) **Unzulässige Einflussnahme**

Für politische Amtsträger gibt es in der Regel keine nur für sie zutreffenden Normen oder Sanktionsmöglichkeiten zur unzulässigen Einflussnahme. Zumeist treffen die für Beamte geltenden Regelungen zu. Daraus folgt, dass es keine speziellen Sanktionsmöglichkeiten gibt. Spezielle Skandale zum Themengebiet wurden von den Experten nicht genannt.

d) **Zwischenfazit**

Gerade politische Amtsträger erscheinen prädestiniert als Ziel korrupter Praktiken und Einflussversuche, da sie korruptive Potenziale der Amtsträger und der Abgeordneten enthalten. Dennoch

gibt es in keinem der untersuchten Staaten nennenswerte gesonderte oder verschärfte Regelungen speziell für sie. Stattdessen kommen in einigen Ländern Regelungen für Amtsträger in anderen solche für Abgeordnete zum Tragen. Hier erscheint eine Vereinheitlichung der Regelungen sehr dringlich.

Einkommen und soziale Absicherung sind bei politischen Amtsträgern wie in den anderen betrachteten Akteursgruppen ausreichend, um Korruption aus Gründen finanzieller Not zu verhindern. Handlungsbedarf besteht bei der Regelung der Unvereinbarkeit des öffentlichen Amtes mit Nebentätigkeiten und bei den Nebeneinkünften. Hier wie in vielen anderen Punkten besteht eine Vielfalt, die gesamteuropäisches Handeln gegen Korruption behindern. Es ist diskutabel, ob Nebentätigkeiten ganz verboten werden sollen. Denn sind sie mit der Haupttätigkeit verknüpft, so ist dies ein guter Angriffspunkt für Korruption. Haben sie gar nichts mit der Haupttätigkeit zu tun, so beschneiden sie doch die Arbeitskraft und die Erfüllung der Aufgaben des politischen Amtsträgers. Bevor allzu streng reguliert wird, gilt es allerdings zu bedenken, dass bloße Nebentätigkeit selbst kein Vergehen sein kann. Allein die Pflichtverletzung in der Haupttätigkeit richtet letztlich den Schaden an. Die Transparenz der Nebentätigkeiten soll helfen, diese Pflichtverletzungen aufzudecken. Die Öffentlichkeit sollte hier beteiligt sein.

4. Politische Parteien

Das Augenmerk gilt im Rahmen dieser Studie auch deshalb den politischen Parteien, weil sie in einem Näheverhältnis zu Abgeordneten und damit auch zu den Parlamenten stehen. Sie haben – wie sich im Folgenden zeigen wird – in demokratischen Rechtsordnungen immer Einfluss auf die Besetzung der Parlamente, eine Rekrutierungsfunktion für das politische Personal und – je nach der Art ihrer Eingebundenheit in die Zusammenhänge der jeweiligen sozialen Gesamtordnungen mehr oder weniger indirekten – Einfluss auf Gesetzgebung und Regierungstätigkeit. Im Rahmen dieser – mitunter diffusen und verschleierte – Einflussbereiche können sie als Ansatzpunkt für Korruption betrachtet werden. Aufgabe der Parteien ist es, Interessen und Meinungen – so von ihren Wählern, aber auch von Lobbyisten – aufzunehmen, zu bündeln, zu kanalisieren und zu artikulieren. Dabei darf nicht übersehen werden, dass die politischen Parteien regelmäßig das im Grundsatz nicht verwerfliche Motiv der bestmöglichen Positionierung im politischen Machtgefüge antreibt. Sie können jedoch auch als Einfallstor für Möglichkeiten unzulässiger Einflussnahme auf die Staatswillensbildung begriffen werden. Gleichermaßen kommt ihnen im Rahmen eines funktionierenden Parteienwettbewerbs ein Wächteramt zu. Der Blick auf die Wähler, auf die Mitbewerber um deren Gunst und auf die finanziellen Möglichkeiten der Konkurrenten bei der Gestaltung dieses Wettbewerbs verdeutlicht, dass jede politische Partei ein elementares Interesse auch daran haben muss, dass sich die Mitstreiter keinen unlauteren Vorteil verschaffen.

Vor allem in der Frage der Finanzierung der politischen Parteien finden diese Zielkonflikte und Probleme zugespitzt Ausdruck. Die Erfüllung der ihnen zugeschriebenen Funktionen – sowohl bei der Einflussnahme auf die Staatswillensbildung, aber auch im Wettbewerb um die Erringung entsprechender Einflusspositionen oder den Machterhalt – wird entscheidend durch die Finanzen geprägt.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen, unter denen politische Parteien handeln und unter denen sie finanziert werden bzw. unter denen sie sich finanzieren, sind mitbestimmend für ihre Handlungsmöglichkeiten. Der Vergleich dieser Rahmenbedingungen soll Aufschluss darüber geben, in welcher Weise bestimmte rechtliche Regelungen oder auch gerade die - möglicherweise bewusst eingesetzte - Nichtregulierung gegebenenfalls wirken: eher als Wegbereiter für oder als Abschottung gegenüber korrupten Verhaltensweisen.

Die Rechtsstellung und der Organisationscharakter der Parteien bilden für diese Bewertung den Hintergrund, auf den die Befunde bezogen werden können. Diese beiden Aspekte prägen die Handlungsweise und die Handlungsmöglichkeiten der Parteien nach innen wie nach außen.

a) Rechtsstellung und Organisationscharakter

Den Verfassungsordnungen der EU-Mitgliedstaaten kann ein recht einheitliches funktionales Parteiverständnis entnommen werden. Unabhängig davon, ob die Parteien selbst überhaupt konkreter Gegenstand (verfassungs-)rechtlicher Regelungen sind und auch wenn sich gegebenenfalls die konkreten Regelungsinhalte und die Regelungsintensität deutlich voneinander unterscheiden, so kann doch ein funktionaler Kernbestand festgestellt werden: Den Parteien kommt eine zentrale Rolle im Prozess der politischen Willensbildung zu, die ihren wesentlichen Ausdruck in der – unterschiedlich ausgestalteten – Mitwirkung bei Parlamentswahlen findet.

Sofern Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten politische Parteien ausdrücklich erwähnen, differieren nicht nur Inhalt und Gewicht der Regelungen, sondern es unterscheidet sich auch die Perspektive, die die jeweiligen Verfassungsgeber mit Blick auf das Wirken der politischen Parteien eingenommen haben. Sie haben in zwei Ausprägungen verfassungsrechtlichen Niederschlag gefunden: zum einen in einer institutionellen Verankerung der politischen Parteien und zum anderen in einer individualrechtlich geprägten Gewährleistung einer auf parteipolitische Betätigung gerichteten Grundrechtsausübung der Bürger.

So ist die Institution politische Partei konkreter Regelungsgegenstand in den Verfassungen Deutschlands (Art. 21), Frankreichs (Art. 4), Polens (Art. 11), Schwedens (Kap. 3 §§ 1, 7-9), Spaniens (Art. 6), Tschechiens (Art. 5) und Ungarns (Präambel und Art. 3). Zwar ist auch in diesen Mitgliedstaaten das individuelle Recht der Bürger, sich mit anderen gemeinschaftlich politisch zu betätigen, durch Gewährleistungen wie die Informations-, Meinungs-, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit geschützt, allerdings ohne ausdrücklich die (partei-)politische Betäti-

gung zu erwähnen. Anders ist dies in den Verfassungen Estlands (Art. 48), Italiens (Art. 49) und Litauens (Art. 35). Hier ist ausdrücklich das freie Recht der Bürger, Parteien zu gründen und sich in ihnen zu betätigen, grundrechtlich geschützt. Verfassungsrechtliche Vorgaben für die Institution politische Partei selbst finden sich dort nicht. In anderen Verfassungen sind beide Schutzrichtungen explizit geregelt, so in den Verfassungen Griechenlands (Art. 29), Lettlands (Art. 102), Portugals (Art. 3, 10 und 51) und der Slowakei (Art. 29). In einigen anderen Verfassungen finden die politischen Parteien nur am Rande Erwähnung, etwa bei den Regelungen zur Kandidatenaufstellung für Parlamentswahlen (Finnland Art. 25, 54), der Sitzverteilung im Parlament (Malta Art. 52) oder der Fraktionsbildung (Zypern Art. 73). Eine Ausnahme bildet hier noch die Verfassung Österreichs, die zwar im Zusammenhang mit Wahlen die sog. „wahlwerbende Partei“ erwähnt, die sich aber von der politischen Partei im eigentlichen Sinne insoweit unterscheidet, als dass wahlwerbende Parteien nur zum Zwecke der Wahlteilnahme gegründet werden und nach der Wahl wieder untergehen. Allerdings nehmen die politischen Parteien regelmäßig über Wahlparteien unter Verwendung ihrer Parteibezeichnung an Wahlen teil.

Aber auch in den Verfassungsordnungen, in denen es an spezifisch parteirechtlichen Regelungen in der Verfassung fehlt (so in Belgien, Dänemark, Großbritannien, Irland, Luxemburg und in den Niederlanden), sind sowohl das Recht der Bürger auf politische Betätigung als auch die Betätigung der politischen Parteien selbst geschützt. Einerseits sichern entsprechende verfassungsrechtliche Gewährleistungen, insbesondere die Vereinigungs-, Versammlungs- und Meinungsfreiheit, die – auch (partei-)politische – Grundrechtsausübung sowohl des Einzelnen als auch der Vereinigung selbst. Zum anderen lässt sich allgemein eine Anerkennung der Rolle der politischen Parteien im Prozess der politischen Willensbildung konstatieren, die zumeist durch einfachgesetzliche Regelungen näher ausgestaltet wird.

Zum Teil existieren Parteien-⁶¹¹ oder Parteienfinanzierungsgesetze⁶¹², die Aufgaben und Funktionen der Parteien direkt oder indirekt – über die Regelung der zuwendungsfähigen Tätigkeiten – näher beschreiben. Zum Teil sind sie – daneben oder ausschließlich – Gegenstand wahlgesetzlicher oder parlamentsrechtlicher Normierungen, die ihrerseits das im Kern allgemeine Funktionsverständnis wiedergeben. In einer vornehmlich formellen Betrachtungsweise steuern sie durch die Auswahl des politischen Personals und die Teilnahme an Wahlen die personelle Zusammensetzung der Parlamente – wenn auch in der Regel nicht gänzlich konkurrenzlos. Zum anderen erfüllen sie inhaltlich eine Vermittleraufgabe und zwar in zweifacher Wirkrichtung. Einerseits nehmen sie Interessen und Meinungen auf, bündeln und artikulieren sie und bringen sie – über

611 Z.B. in Deutschland, Estland, Finnland, Großbritannien, Österreich, Polen, der Slowakei, Slowenien, Spanien und Tschechien. Litauen und Portugal haben das Recht der politischen Parteien sowohl in einem Parteiengesetz als auch separat in einem Parteienfinanzierungsgesetz geregelt. Ungarn hat in dem Gesetz Nr. II über die Vereinigungsfreiheit aus dem Jahre 1989 die Parteienfreiheit als wesentlichen Bestandteil der allgemeinen Vereinigungsfreiheit näher geregelt.

612 So in Belgien, Dänemark, Frankreich, Italien, Litauen, Portugal und Schweden.

ihre gewählten Vertreter – in den staatlichen Willensbildungsprozess ein, in dessen Verlauf sie durch Herausarbeitung mehrheitsfähiger Positionen in staatliches Entscheidungshandeln umgesetzt werden. Gleichermaßen obliegt ihnen auch die Vermittlung der Politik hin zum Staatsvolk.

Vor diesem Hintergrund erklärt sich die allgemein ebenfalls vorherrschende Festlegung der politischen Parteien auf eine gewisse Kontinuität und Stabilität ihrer Organisationsstruktur. Sie kann in der Weise als körperschaftlich bezeichnet werden, als dass sie mitgliedschaftlich ausgerichtet, in ihrer Existenz aber unabhängig von ihrem Mitgliederbestand ist. Eine darüber hinausgehende Festlegung auf eine bestimmte Organisationsform ist damit nicht verbunden.

Die Verpflichtung auf eine bestimmte Organisationsform lässt sich keiner Rechtsordnung der EU-Mitgliedstaaten entnehmen. Dass die politischen Parteien dennoch in allen Mitgliedstaaten in der Rechtsform einer Vereinigung des Privatrechts⁶¹³ organisiert sind, erklärt sich auch vor dem Hintergrund des allen Verfassungsordnungen zugrundeliegenden Funktionsverständnisses: Sie sind unentbehrliche Organisations- und Funktionselemente in dem Prozess der politischen Willensbildung des Volkes und agieren als solche im gesellschaftlichen Bereich. Demzufolge sind die politischen Parteien – auch in den Mitgliedstaaten, in denen die Rechtsstellung der politischen Parteien durch Verfassungsbestimmungen oder Parteiengesetze öffentlich-rechtlich überformt ist – dem allgemeinen Vereinsrecht bzw. den vereinsrechtlichen Vorschriften des Zivilrechts unterstellt.

In einigen Mitgliedstaaten wird eine Gleichstellung politischer Parteien mit „rein zivilrechtlichen Zusammenschlüssen“ unter Hinweis auf die Bedeutung der politischen Parteien für den Prozess der Staats- und Volkswillensbildung seitens Rechtsprechung und Lehre zwar relativiert. So haben sowohl das Verfassungsgericht Spaniens⁶¹⁴ als auch Tschechiens⁶¹⁵ das Wirken der politischen Parteien als das Erfüllen einer „öffentlichen Aufgabe“ beschrieben, wodurch sie sich von anderen zivilrechtlichen Vereinigungen unterscheiden. Gleichwohl werden sie aber nicht mit Verfassungsorganen oder sonstigen Staatsorganen gleichgesetzt. Die herausgehobene Bedeutung führt auch hier nicht zu einer Änderung des im nichtstaatlichen, gesellschaftlichen Bereich zu verankernden Rechtscharakters. Vielmehr wird diese Sonderstellung zum Anknüpfungspunkt für Privilegierungen der politischen Parteien gegenüber sonstigen Vereinen gemacht oder auch als Rechtfertigung für Restriktionen herangezogen.

613 Eine Besonderheit stellt die rechtliche Einordnung der politischen Parteien in Litauen dar. Dort wird ihnen durch Gesetz die Rechtsform einer „öffentlichen juristischen Person“ zuerkannt. Allerdings findet sich diese Einordnung in dem Zivilgesetzbuch (Art. 2.34) vom 18. Juli 2000, in Kraft getreten am 1. Juli 2001, so dass auch hiernach die grundsätzliche Zivilrechtsunterworfenheit politischer Parteien nicht in Frage zu stellen ist.

614 STC 18/1984.

615 VerfGE, 4/113 f., zitiert nach *Vojtech Simicek*, Die Institution der politischen Partei in der Tschechischen Republik, in: Dimitris Th. Tsatsos u.a. (Hrsg.), *Parteienrecht im europäischen Vergleich*, Baden-Baden, 2. Aufl. 2008 (i.E.).

Nach allen Rechtsordnungen der EU-Mitgliedstaaten sind die politischen Parteien daher nicht in der Weise in staatliche Strukturen eingebunden, dass ihr Handeln gleich oder auch nur ähnlich dem der Ausübung hoheitlicher Gewalt wäre. In Bezug auf die Ausübung von Staatsgewalt können sich die politischen Parteien lediglich mittelbarer Einflusststrukturen bedienen, so über „ihre“ Abgeordnete, Fraktionen und gegebenenfalls Regierungsmitglieder handlungsleitend wirken. Ein unmittelbarer Zugriff auf den Staatsapparat, auf staatliches Entscheiden bleibt ihnen – *de lege lata* – vorenthalten. Ihr mittelbarer Einfluss erweist sich im Vergleich zu sonstigen Institutionen, die formal außerhalb der staatlichen Strukturen stehen, aufgrund des besonderen Näheverhältnisses zu den Entscheidern (Abgeordnete, Regierung) jedoch als herausgehoben. Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht nur gerechtfertigt, sondern geboten, den Blick im Rahmen dieser Studie auch auf das entscheidend von den politischen Parteien geprägte Vorfeld staatlichen Handelns zu richten und insbesondere den für die Handlungsmöglichkeiten der politischen Parteien maßgeblichen Bereich ihrer Finanzierung zu untersuchen.

b) Staatliche Parteienfinanzierungspraxis in den EU-Mitgliedstaaten

In politischen Parteien formieren sich gesellschaftliche Kräfte, um politische Macht zu erlangen oder sich diese zu erhalten. Zur Erreichung dieses angestrebten Zieles gilt es, in der Gesellschaft den „politischen Markt“ zu erobern, d.h. sich Marktanteile in Form von Wählerstimmen zu sichern. Mit anderen Worten: Die politischen Parteien konkurrieren untereinander in freiem Wettbewerb um die Wählergunst. Hierzu bedarf es nicht unerheblicher Finanzmittel. Erst diese ermöglichen es den politischen Parteien, die Wahlwerbung zu finanzieren, vermittels sonstiger Informationsstrategien ihren Bekanntheits- und Beliebtheitsgrad zu steigern, innerhalb der Parteien vorhandene Organisationsstrukturen und deren Verwaltung zu unterhalten. In dem Wettbewerb der Parteien kommt der Finanzkraft damit eine herausgehobene Stellung zu. Das Streben der Parteien um die bestmögliche Positionierung in diesem Wettbewerb ist deshalb immer begleitet von dem Versuch, sich gegenüber der Konkurrenz auch finanzielle Vorteile zu verschaffen. Bezogen auf die möglichen Finanzierungsquellen der politischen Parteien sind daher grundsätzlich zwei als korruptionsdisponiert zu bezeichnende Wettbewerbsfelder auszumachen: zum einen die Eigenfinanzierung, dort vor allem durch Spenden, weil die Notwendigkeit, Gelder aus privaten Quellen zu akquirieren, dem Geldgeber Einflussmöglichkeiten auf die Politikinhalte und deren Umsetzung durch die politischen Parteien eröffnet (hierzu unten, C.IV.4.c)), und zum anderen die Verteilung der staatlichen Mittel.

Greift der Staat durch finanzielle Zuwendungen in den Wettbewerb der Parteien ein, dann muss dies unter Berücksichtigung des in allen Mitgliedstaaten geltenden Gleichbehandlungsgrundsatzes geschehen. Dies bedingt auch, dass bestehende Ungleichheiten nicht verstärkt, aber auch nicht nivelliert werden sollten, mit anderen Worten, dass die Wettbewerbslage nicht über ein unvermeidbares Maß hinaus verzerrt wird. Dem sich in der faktischen Wettbewerbslage widerspiegelnden unterschiedlichen Maß an Zustimmung, die eine Partei bei den Bürgern findet, kann

am ehesten durch die Ausgestaltung eines die tatsächlichen Stärkeverhältnisse berücksichtigenden Verteilungsverfahrens Rechnung getragen werden, wobei die Wahl der Vergabekriterien und ihre Gewichtung durchaus variieren kann und auch variiert. Der Anreiz zu korrupten, unlauteren Eingriffen in das Verteilungsverfahren durch die Parteien mag steigen, je höher die zu verteilenden Summen und je vielfältiger die Manipulationsmöglichkeiten sind. Hier wiederum sind die Vorkehrungen in den Blick zu nehmen, die derlei zu verhindern suchen, namentlich die Rechenschaftspflichten (hierzu unten, C.IV.4.d)) und die möglichen Konsequenzen eines von den rechtlichen Vorgaben abweichenden Verhaltens (hierzu unten, C.IV.4.e)).

In fast allen Mitgliedstaaten ist eine Entscheidung zugunsten einer staatlichen Institutionalisierung und Finanzierung politischer Parteien gefallen. Die in der verfassungsrechtlichen Verankerung und/oder der einfachgesetzlichen Regulierung des Parteiwesens zum Ausdruck kommende Bedeutung der politischen Parteien findet ihre Entsprechung in einer direkten staatlichen (Mit-) Finanzierung.

aa) Absehen von direkter staatlicher Parteienfinanzierung

Demgegenüber wird in nur zwei Ländern von einer staatlichen Finanzierung der politischen Parteien abgesehen: in Lettland und in Malta. Während sich in Malta diese rechtliche Enthaltensamkeit konsequent auf alle Bereiche des Wirkens der politischen Parteien erstreckt, also von jedweden spezifisch parteirechtlichen Regelungen Abstand genommen wurde, ist in Lettland allein einer staatlichen Bezuschussung der Parteien eine Absage erteilt worden. Kann die Nichtregulierung und Nichtfinanzierung der politischen Parteien in Malta noch klar als Ausdruck einer strikt verstandenen Staatsfreiheit betrachtet werden, ist dies für die rechtliche Situation der Parteien in Lettland jedoch keine Erklärung. Gerade angesichts der sowohl verfassungsrechtlichen als auch sehr umfassenden einfachgesetzlichen Regelung⁶¹⁶ des Rechts der politischen Parteien in Lettland ist die Entscheidung, die politischen Parteien bei der Erfüllung der ihnen durch die Verfassung und die Gesetze zugeschriebenen Aufgaben finanziell nicht zu unterstützen, besonders auffällig.

Jedenfalls wenn – wie im Falle Lettlands – die besondere Bedeutung der politischen Parteien verfassungsrechtlich anerkannt und einfachgesetzlich eingehend ausgestaltet wird, geht damit auch die Verpflichtung einher, den Parteien die Erfüllung der ihnen seitens des Staates überantworteten Aufgaben zu ermöglichen. Dies kann einerseits durch direkte staatliche (Teil-)Finanzierung erfolgen oder aber, wenn die politischen Parteien schon umfassend auf den Bereich des Gesellschaftlichen verwiesen werden, durch einen Verzicht auf Finanzierungsregelungen, d.h. durch die Ermöglichung einer umfassenden privaten Finanzierung ohne staatliche

⁶¹⁶ Zu den ausführlichen Regelungen zu Spendenverboten, Rechenschaftspflichten und Sanktionen s. unten, C.IV.4.c), d) und e).

Kontrolle.⁶¹⁷ Werden weder staatliche Mittel bereitgestellt, noch eine private Finanzierung ohne staatliche Kontrolle ermöglicht, kann dies als staatliche Reaktion auf eine spezifische Gefährdungslage verstanden werden, der durch gesetzgeberische Maßnahmen entgegengewirkt werden soll.

In parlamentarischen Demokratien kommen derart weitgehende Einschränkungen der Parteifreiheit wohl nur zum Schutz als überragend wichtig eingestufte Schutzgüter in Betracht. Der Inhalt der Finanzierungsregelungen Lettlands kann deshalb nicht nur Auskunft darüber geben, was als unlauteres oder auch nur unerwünschtes Finanzgebaren betrachtet wird und welche externen Einflüsse ferngehalten oder zumindest öffentlich gemacht werden müssen. Sie sind vielmehr aufgrund der besonderen Finanzierungssituation der lettischen politischen Parteien auch Ausdruck eines besonders hohen gesetzgeberischen Anspruchs an einen lautereren Parteienwettbewerb. Inwiefern den Regelungen in Lettland, die bestimmte Finanzierungsarten unterbinden und Rechenschaftspflichten statuieren, in diesem Sinne die Wirkung einer "Lauterkeitsgarantie"⁶¹⁸ zukommt, ist Gegenstand der anschließenden Ausführungen unter C.IV.4.c) bis e).

bb) Formen direkter staatlicher Parteienfinanzierung

In den übrigen Mitgliedstaaten ist eine direkte staatliche Finanzierung der politischen Parteien vorgesehen, ohne dass insoweit allerdings von einer einheitlichen Finanzierungspraxis gesprochen werden könnte. Im Gegenteil wird die staatliche Parteienfinanzierung ebenso vielfältig wie einfallreich gehandhabt. Trotz des vorherrschenden Ideenreichtums lassen sich grundsätzlich zwei unterschiedliche Ansatzpunkte für eine staatliche (Teil-)Finanzierung politischer Parteien ausmachen: erstens die zweckgebundenen Zuwendungen und zweitens die direkten staatlichen Zuwendungen ohne Zweckbindung im Sinne einer Allgemeinfinanzierung. Wegen der speziellen Begriffsverwendung und Verbreitung in den Mitgliedstaaten verdient auch die Wahlkampfkostenerstattung besondere Erwähnung, wenn sie auch den beiden erstgenannten Finanzierungsformen je nach konkreter Ausgestaltung zugeordnet werden kann: Teilweise hat sie den Charakter einer anlassbezogenen Allgemeinfinanzierung, in anderen Mitgliedstaaten ist sie aber auch an eine strikte Verwendungszweckbegrenzung gekoppelt, wird dann aber regelmäßig ergänzt um weitere Finanzierungsformen. Diese Grundtypen der staatlichen Parteienfinanzierung finden sich in den Mitgliedstaaten häufig auch als Mischformen und vielfach ergänzt um mittelbare staatliche Zuwendungen wie Steuervergünstigungen, Gewährung unentgeltlichen Medienzugangs oder Bereitstellung sonstiger staatlicher Ressourcen. Mittelbar den Parteien zurechenbar sind darüber

617 S. schon *Dian Schefold*, Parteienfinanzierung im europäischen Vergleich - Rechtsvergleichende Auswertung, in: Dimitris Th. Tsatsos (Hrsg.), Parteienfinanzierung im europäischen Vergleich, Baden-Baden 1992, S. 481 (487).

618 S. *Dian Schefold*, Parteienfinanzierung im europäischen Vergleich - Rechtsvergleichende Auswertung, in: Dimitris Th. Tsatsos (Hrsg.), Parteienfinanzierung im europäischen Vergleich, Baden-Baden 1992, S. 481 (487).

hinaus Zuwendungen, die den parlamentarischen Gruppen oder den ihnen nahestehenden Bildungseinrichtungen gewährt werden.

(a) Zweckgebundene staatliche Parteienfinanzierung

Eine ausschließlich zweckgebundene Finanzierung, bei der die Mittelverwendung nicht in das freie Ermessen der Parteien gestellt ist, erfolgt in den Niederlanden, Österreich und Großbritannien. In den Niederlanden sind die "erlaubten" Zwecke detailliert festgelegt⁶¹⁹, wobei jedoch die Finanzierung von Wahlkämpfen von einer staatlichen Förderung ausgenommen ist. Bemessungsgrundlage für die Verteilung der zweckgebundenen Mittel in Höhe von jährlich insgesamt 15 Mio. € ist der Wahlerfolg. Zweckgebundene Zuwendungen erhalten die politischen Parteien jeweils auf Antrag auch in Österreich, zum einen für "Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit"⁶²⁰, als Zuschuss zu den Wahlwerbungskosten und als Finanzierungsbeiträge für die Parteipresse oder Parteiakademien. Zusätzlich zu den Zuwendungen aus dem Bundeshaushalt haben die politischen Parteien Anspruch auf Mittel aus den Landeshaushalten, wobei die Zuwendungen auf Landesebene den Finanzierungsanteil des Bundes deutlich übersteigen und die staatlichen Mittel insgesamt den größten Teil der Einnahmen ausmachen. Den Ansatz einer zweckgebundenen Mittelvergabe verfolgt im Grundsatz auch Großbritannien, allerdings sowohl hinsichtlich der Zweckbestimmung als auch des Finanzierungsumfangs deutlich zurückhaltender. Dort wird unter den mit mindestens zwei Abgeordneten parlamentarisch vertretenen Parteien zur Finanzierung der ihnen staatlich auferlegten Rechenschaftspflichten eine Gesamtsumme von jährlich 2 Mio. Pfund (ca. € 2,9 Mio.) verteilt. Zwar werden ergänzend einige mittelbare Zuwendungen gewährt, wie die kostenlose Benutzung staatlicher Einrichtungen. Der Anteil staatlicher Finanzierung liegt in Großbritannien damit aber dennoch deutlich unter dem europäischen Durchschnitt.

(b) Wahlkampfkostenerstattung und staatliche Allgemeinfinanzierung

Eine teilweise zweckgebundene Mittelvergabe kennen auch Griechenland, Irland, Litauen, Portugal, Slowenien, Spanien und Zypern, die eine – in den Einzelheiten unterschiedlich ausgestaltete – Form der Wahlkampfkostenerstattung im Sinne einer "echten" Kostenerstattung und/oder -begrenzung vorsehen. In allen sieben Ländern werden aber zusätzlich und zumeist in größerem Umfang Beträge im Sinne einer Allgemeinfinanzierung zur Verfügung gestellt, wobei Spanien und Irland darüber hinaus Finanzaufwendungen an die Fraktionen der politischen Partei-

619 Bezuschusst werden politikwissenschaftliche Aktivitäten, politische Aus- und Fortbildung, Informationseinrichtungen für Mitglieder, Kontakte zu Schwesterparteien im Ausland und Aktivitäten, die im Zusammenhang mit politischer Jugendarbeit stehen.

620 Die Fördermittel erhält jede im Nationalrat in Klubstärke vertretene politische Partei und zwar als jährlichen Grundbetrag in Höhe von € 218.019 zuzüglich eines geringeren Anteils, der nach Wahlerfolg verteilt wird. Nicht parlamentarisch vertretene Parteien haben nur für das Wahljahr einen einmaligen Anspruch auf Zuwendungen.

en leisten, die ebenfalls den politischen Parteien zugute kommen. Griechenland nimmt in diesem Zusammenhang aufgrund des extrem ausdifferenzierten Verteilungsverfahrens eine Sonderstellung ein. Sowohl die in Wahljahren zur Auszahlung gelangenden Wahlkampfmittel als auch die jährliche Allgemeinfinanzierung werden gestaffelt nach Quoten verteilt, die solche Parteien begünstigen, die parlamentarisch vertreten sind.⁶²¹ Auch in Litauen, Portugal, Spanien und Zypern ist der Wahlerfolg das für die Mittelverteilung maßgebliche Kriterium. Demgegenüber haben sich Slowenien⁶²² und Irland für ein differenziertes Verteilungsverfahren entschieden. Einerseits erhalten alle Parteien einen bestimmten Sockelbetrag, die darüber hinaus bereitgestellten Mittel werden nach Wahlerfolg verteilt. Trotz der einheitlichen Grundentscheidung unterscheiden sich die Finanzierungsformen in beiden Ländern jedoch deutlich voneinander. Irland hat einerseits neben der proportionalen Verteilung staatlicher Mittel in Höhe von insgesamt 4 Mio. € sowohl einen die tatsächlichen Unterschiede der Parteien nivellierenden Sockelbetrag in Höhe von immerhin € 130.000 pro Partei vorgesehen, zusätzlich aber sogar hinsichtlich der wahlerfolgsabhängigen Verteilung der Fraktionsmittel einen umgekehrt proportionalen Weg gewählt: Je weniger Mandate eine Partei erringt, desto größer ist der Anteil an den variabel zu verteilenden Mitteln. Irland verändert damit als einziger Mitgliedstaat durch eine entgegengesetzt proportionale Verteilung eines Teils der finanziellen Zuwendungen die tatsächliche Wettbewerbslage zugunsten der am Wählermarkt weniger erfolgreichen Parteien. Wenn auch einige andere Staaten die Wettbewerbslage verändern, indem sie die Unterschiede teilweise nivellierende Sockelbeträge vergeben, beschreitet Irland durch eine Kumulation beider Varianten doch deutlich andere Wege.

(c) *Wahlkampfkostenerstattung im Sinne einer staatlichen Allgemeinfinanzierung*

Ausschließlich eine als Wahlkampfkostenerstattung ausgestaltete Art der Parteienfinanzierung erhalten die Parteien in Italien, der Slowakei⁶²³ und Luxemburg. In Italien werden die Mittel⁶²⁴ unter den Parteien, die mindestens 1% der Stimmen erhalten haben, nach Wahlerfolg verteilt, wobei es eine Obergrenze⁶²⁵ für die einer Partei höchstens zustehenden Mittel gibt. Da die Parteien die tatsächliche Verwendung zur Finanzierung des Wahlkampfes nicht nachzuweisen ha-

621 Parlamentarisch vertretene Parteien (auf nationalstaatlicher oder europäischer Ebene) erhalten insgesamt 60% der Wahlkampfmittel, die unter den anspruchsberechtigten Parteien nach Wahlerfolg verteilt werden. Die restlichen 40% gehen an Parteien, die bei Wahlen in mindestens 70% der Wahlkreise angetreten sind und mindestens 1,5% der Stimmen erhalten haben. Die Allgemeinfinanzierung begünstigt demgegenüber allein die Parteien, die nationalstaatlich parlamentarisch vertreten sind. Sie erhalten insgesamt 80% der jährlich bereit gestellten staatlichen Mittel. Weitere 10% werden unter den im Europäischen Parlament vertretenen Parteien verteilt und die restlichen 10% erhalten die vorgenannten anderen Parteien.

622 In Slowenien beträgt die Sockelbetragsquote einen Anteil von 10% am Gesamtvolumen der zur Verfügung gestellten staatlichen Mittel.

623 Ausführlich zur Parteienfinanzierung in der Slowakei s. *Eduard Bárányi/ Ladislav Orosz*, The Institution of the Political Party in the Slovak Republic, in: Dimitris Th. Tsatsos u.a. (Hrsg.), *Parteienrecht im europäischen Vergleich*, Baden-Baden, 2. Aufl. 2008 (i.E.).

624 Die Gesamtsumme der zu verteilenden Mittel errechnet sich wie folgt: € 2 pro Stimmberechtigten bei nationalen Wahlen, € 1,7 pro Stimmberechtigten bei Europawahlen.

625 Eine Partei darf insgesamt nicht mehr erhalten, als die Summe von € 1 pro Stimmberechtigten ausmacht.

ben, handelt es sich faktisch um eine Allgemeinfinanzierung. Ähnlich sind die Regelungen in der Slowakei, wobei dort nur die Parteien in den Genuss staatlicher Mittel kommen, die mindestens 3% der Stimmen erreicht haben. Die staatlichen Finanzierungsbeiträge werden in der Slowakei jährlich ausgezahlt, so dass auch hier eine Art Allgemeinfinanzierung praktiziert wird. Die von Luxemburg erst relativ spät⁶²⁶ eingeführte staatliche Parteienfinanzierung sieht demgegenüber zwar auch eine Wahlkampfkostenerstattung vor. Diese ist jedoch aufgrund ihres eher gezügelten Umfangs⁶²⁷, der gesetzgeberischen Absicht entsprechend, als nur teilweise Kostenerstattung anzusehen. Die staatliche Finanzierung gelangt jeweils nach den Wahlen zur Auszahlung, wobei die konkrete Verwendung der Mittel in das Ermessen der Partei gestellt ist.

(d) *Staatliche Allgemeinfinanzierung*

In den übrigen Mitgliedstaaten - somit in Belgien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Polen, Schweden, Tschechien und Ungarn - wird in unterschiedlichen Ausprägungen eine Allgemeinfinanzierung der Tätigkeiten politischer Parteien praktiziert. Durchgängig zeichnet sich diese Art der Parteienfinanzierung dadurch aus, dass die Verteilung der regelmäßig in beträchtlicher Höhe⁶²⁸ zur Verfügung gestellten staatlichen Mittel in Abhängigkeit vom Wahlerfolg der Parteien vorgenommen wird. In einigen Ländern, so in Belgien, Schweden, Tschechien und Ungarn, werden die wahlerfolgsabhängigen Zuwendungen ergänzt um pauschale Beträge, die unter den anspruchsberechtigten Parteien - nach Überwindung landesspezifisch unterschiedlicher Hürden - gleichmäßig verteilt werden. Demgegenüber werden in anderen Mitgliedstaaten die Mittel - ebenfalls nach Überwindung landesspezifisch unterschiedlicher Hürden - ausschließlich nach den errungenen Wählerstimmenanteilen verteilt, so in Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich und Polen. Finnland nimmt eine zur Anspruchsberechtigung führende Erheblichkeit des Wahlerfolgs allerdings erst dann an, wenn einer Partei der Einzug ins Parlament geglückt ist, so dass ausschließlich die Anzahl der bei den Wahlen errungenen Mandate zum Anknüpfungspunkt für die Mittelverteilung gemacht wird. Estland und Frankreich verteilen die bereitgestellten Mittel sowohl nach den erzielten Wählerstimmen als auch nach der Anzahl der errungenen Mandate. Mit Blick auf die vorstehenden Ausführungen stellt lediglich Deutschland eine Ausnahme hinsichtlich der Mittelverteilung dar, indem nicht nur der sich in Wählerstimmenanteilen ausdrückende Wahlerfolg zum Maßstab für die Verteilung der staatlichen Mittel gemacht wird. Der Rückhalt der Parteien in der Bevölkerung soll in einem weitergehenden Sinne ermittelt und maßgeblich für die Mittelverteilung sein. Deshalb bemisst sich der Finanzierungsanteil auch nach der Summe der Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträge sowie nach dem Umfang der einge-

626 Erstmals durch Gesetz über die Rückerstattung der Wahlausgaben vom 7. Januar 1999.

627 Es handelt sich um gestaffelte Fixbeträge, die in Abhängigkeit von der Anzahl der errungenen Mandate ausgezahlt werden. Eine Partei erhält bei einem bis vier errungenen Mandaten einen Grundbetrag in Höhe von € 50.000, bei fünf bis sieben € 100.000, bei acht bis elf € 150.000 und bei mehr als zwölf € 200.000. Hinzu kommen € 10.000 für jeden gewählten Abgeordneten einer Partei.

628 So beträgt beispielsweise das Gesamtfinanzierungsvolumen in Belgien € 56 Mio., in Deutschland € 133 Mio., in Estland € 3,83 Mio., in Finnland € 12 Mio., in Frankreich insg. € 73 Mio., in Schweden € 68,436 Mio.

worbenen Spenden. Ausdruck dieses Erfordernisses einer starken gesellschaftlichen Verwurzelung der politischen Parteien ist darüber hinaus die sog. "relative Obergrenze", derzufolge die einer Partei zufließenden staatlichen Mittel insgesamt die Summe der selbsterwirtschafteten Einnahmen einer Partei nicht überschreiten dürfen.

cc) Vergleichende Auswertung der staatlichen Parteienfinanzierungspraxis

Zusammenfassend lässt sich damit feststellen, dass die politischen Parteien in nur zwei Mitgliedstaaten keine staatlichen Mittel erhalten, während 23 Mitgliedstaaten diese mehr oder weniger umfangreich mitfinanzieren. Der Versuch einer Herausarbeitung eines weitgehend gemeineuropäischen Kernbestands an Finanzierungsregelungen stößt aber angesichts der insgesamt sehr ausdifferenzierten Parteienfinanzierungspraxis in den 23 Mitgliedstaaten dennoch sehr schnell an seine Grenzen. Zu vielfältig sind die Regelungstypen, zu individuell die konkreten Voraussetzungen, die zur Teilhabe an den staatlichen Mitteln berechtigen.

Besonders weit verbreitet ist allein die Orientierung am Wahlerfolg als Bemessungsgrundlage für die Verteilung der Staatszuschüsse. Auch hier erschweren aber der Variantenreichtum der in den Mitgliedstaaten vorgesehenen Hürden – z.B. in Gestalt eines mindestens zu erreichenden Wählerstimmenanteils und/oder das Erfordernis der Listenaufstellung in einer bestimmten Anzahl von Wahlbezirken – sowie die fehlende Alleinstellung dieses Merkmals - beispielsweise ergänzt um einheitliche Sockelbeträge, zusätzliche pauschalierte zweckgebundene Mittel oder das Kriterium der Höhe der selbsterwirtschafteten Einnahmen – einen Vergleich.

Es steht allerdings zu vermuten, dass sich das Kriterium des Wählerstimmenanteils vor allem aus drei Gründen besonderer Beliebtheit erfreut. Zum einen, weil es den Versuch die tatsächliche Wettbewerbslage der Parteien zu erfassen objektiviert und den staatlichen Entscheidern ein in Zahlen messbares Unterscheidungsmerkmal an die Hand gibt. Zum anderen ermöglicht es eine gegenüber der tatsächlichen Wettbewerbslage möglichst neutrale Mittelverteilung, indem der Vorsprung, den sich einige Parteien gegenüber der Konkurrenz herausgearbeitet haben, erhalten werden kann.⁶²⁹ Darüber hinaus entzieht sich dieses Kriterium im Mittelverteilungsverfahren der unlauteren Einflussnahme durch die Begünstigten. Abgesehen von unerlaubten Manipulationen des Wahlergebnisses selbst, die angesichts der wahlverfahrensrechtlichen Vorkehrungen in den Mitgliedstaaten wohl kaum erfolgversprechend sind, haben die politischen Parteien keinerlei Möglichkeiten, die Verteilung zum eigenen Vorteil bzw. zu Ungunsten der politischen Konkurrenz zu verändern. Vor diesem Hintergrund kann eine Mittelverteilung unter Berücksichtigung der erzielten Wählerstimmen als besonders korruptionsresistent bezeichnet werden. Dies gilt

629 Einzig Irland zieht dieses Kriterium für eine umgekehrt proportionale Verteilung eines Teils der staatlichen Mittel (nämlich der Fraktionsgelder) heran und versucht so die im Wettbewerb entstandenen Ungleichheiten unter den Parteien teilweise wieder auszugleichen. Angesichts des verhältnismäßig geringen Anteils dieser Finanzierungsform an den insgesamt zur Verfügung gestellten Mitteln ist dieser wettbewerbsverzerrende staatliche Eingriff in das freie Spiel der politischen Kräfte allerdings als hinnehmbar zu bezeichnen.

auch für die Sockelbetragszuwendungen, die einige Staaten ergänzend zu anderen Finanzierungsformen vergeben.

Diesen korruptionspräventiven Vorteil in der Art der Mittelvergabe nutzen allerdings nicht alle Mitgliedstaaten. Andere weichen ihn durch Mischformen der Parteienfinanzierung und Heranziehung ergänzender Verteilungskriterien, die manipulationsoffener sind, wieder auf. So werden durch eine ausschließlich oder teilweise zweckgebundene Mittelverteilung in der Frage dessen, was unter die förderfähigen Zwecke zu fassen ist, Interpretationsspielräume geschaffen. Diese sind grundsätzlich geeignet die Parteien dazu zu verleiten, in einer großzügigeren Auslegung an sich nicht förderfähige Kosten oder Maßnahmen falsch zu deklarieren oder verschleiert anderen zuwendungsfähigen Positionen zuzuordnen.⁶³⁰ Auch in den Fällen, in denen ein solches Gebaren nicht zu einer unzulässigen Mittelaufstockung führen kann, weil Gelder eben nicht im Sinne einer echten Kostenerstattung, sondern als pauschale Zuwendungen gewährt werden, eröffnen sie zumindest Möglichkeiten einer zweckfremden Verwendung der Mittel.⁶³¹ Ebenso bietet die in Deutschland erfolgte Bezugnahme auf die Höhe der selbsterwirtschafteten Einnahmen Manipulationsspielräume.

Ob und inwieweit diese korruptionsspezifischen Gefahren Niederschlag in den Folgeregelungen – namentlich den Rechenschaftspflichten und dem Sanktionssystem – gefunden haben, ist Gegenstand der Ausführungen unter C.IV.4.d) und e).

c) Spendenverbote

Spenden sind eine wesentliche Einnahmequelle politischer Parteien. Die Spendeneinwerbung ist aus zweierlei Gründen eine wünschenswerte Form der Parteienfinanzierung: Zum einen entlastet die private Finanzierung den Staat in seiner Verantwortung, die politischen Parteien mit den für ihre Aufgabenerfüllung notwendigen Finanzmitteln auszustatten. Zum anderen bewirken sie neben der Finanzierung durch Mitgliedsbeiträge eine Rückkopplung der im gesellschaftlichen Bereich agierenden und verwurzelten Parteien an die Bürger.

Allerdings besteht auch die Möglichkeit des Missbrauchs dieser Einnahmequelle: Die Finanzierung durch Spenden öffnet die politischen Parteien für außenstehende Einflüsse und Interessen. Hier sind die Übergänge zwischen erlaubter und sogar erwünschter Adaption gesellschaftlicher Anliegen durch die Parteien im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung und einer unzulässigen Monetarisierung des politischen Willensbildungsprozesses fließend und schwer zu fassen. Schon der Verdacht der Käuflichkeit von politischen Entscheidungen oder der Abhängigkeit zwischen Par-

630 Dies gilt wohl vor allem für den Bereich der Wahlkampfkostenersattungen, die im Sinne einer „echten“ Kostenerstattung praktiziert werden.

631 Lediglich für Großbritannien gilt dies wohl nicht, da einerseits die zweckgebundenen Mittel nur einen sehr geringen Umfang haben und die konkrete Zweckbindung – nämlich die Finanzierung der Rechenschaftspflichten – kaum Spielraum zulässt.

teien und ihren Vertretern auf der einen Seite und unter Umständen finanzkräftigen Spendern auf der anderen vermag dem Ansehen parlamentarischer Demokratien schweren Schaden zuzufügen. Angesichts der oben (C.IV.4.a)) bereits dargestellten Rolle der Parteien im Prozess der staatlichen Entscheidungsfindung ist die Unabhängigkeit der Staatswillensbildung bzw. das Vertrauen auf diese Unabhängigkeit ein kostbares Schutzgut. Ob und in welcher Form die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergriffen haben, die derlei Gefährdungen der Integrität des Prozesses der politischen Willensbildung und der mittelbar von den Parteien beeinflussten staatlichen Entscheidungsfindung effektiv vorbeugen können, ist Gegenstand der folgenden Ausführungen.

aa) Unbegrenzte Spendenfinanzierung

Die Spendenfinanzierung politischer Parteien unterliegt in Finnland, Luxemburg, Malta, Österreich, Schweden und Zypern keinerlei staatlichen Verboten. Allein für die Rechtslage in Malta kann dies als Ausdruck einer konsequent verstandenen Staatsfreiheit politischer Parteien gewertet werden. Während Malta die politischen Parteien auch in Finanzierungsfragen vollständig auf die Sphäre des Privaten verweist und deshalb von einer rechtlichen Regulierung des Parteiwesens insgesamt Abstand nimmt, sind die politischen Parteien in den anderen genannten Mitgliedstaaten Gegenstand rechtlicher Regelungen und insbesondere auch Empfänger staatlicher Zuwendungen. Dass dennoch auf eine rechtliche Regulierung der Spendenfinanzierung verzichtet wird, lässt sich wohl nur so erklären, dass die nationalen Gesetzgeber in Spendenverbotsregelungen eine die Parteienfreiheit beeinträchtigende Einschränkung sehen, die nicht durch die negative oder zumindest problematische Kehrseite der Spendenfinanzierung zu rechtfertigen ist. Einem ungehinderten Wettbewerb der Parteien auch in der Rivalität um möglichst finanzstarke Förderer wurde der Vorzug gegeben und die oben beschriebenen Gefahren einer Monetarisierung des politischen Willensbildungsprozesses entweder als hinnehmbar erachtet oder als mit anderen Mitteln zu bekämpfen gewertet, so insbesondere durch eine Aktivierung der Öffentlichkeit, indem die Spendenfinanzierung in die Rechenschaftspflichten einbezogen wird. Inwieweit von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht wurde, ist Gegenstand der Ausführungen zu C.IV.4.d).

bb) Spendenverbotspraxis

Die in den meisten Staaten in unterschiedlicher Intensität umgesetzten Spendenverbote lassen sich als Versuch verstehen, den mit der Spendenfinanzierung politischer Parteien einhergehenden Konfliktlagen mit rechtlichen Mitteln zu begegnen. Zu nennen sind hier zum einen die zu befürchtenden Abhängigkeiten, in die sich politische Parteien möglicherweise von einzelnen Spendern oder Gruppen von Spendern begeben könnten. Zum anderen ist auch der Parteienwettbewerb selbst der Gefahr einer – aus demokratischer Sicht problematischen – Chancenverschiebung zugunsten derjenigen Parteien ausgesetzt, die finanzkräftige Bevölkerungsteile ansprechen, weil diese auf höhere Zuwendungen hoffen können, als Parteien, die sich der Interessen eher finanzschwacher Bevölkerungsteile annehmen. Beide Gesichtspunkte, der mögliche Einfluss

einzelner Spender und die finanzielle Besserstellung wirtschaftsorientierter Parteien, betonen den finanziellen Aspekt des Wirkens politischer Parteien zu Lasten der ideellen und inhaltlichen, eben der politischen Auseinandersetzung.

(a) *Spenden von juristischen Personen oder sonstigen Personenvereinigungen*

Relativ häufig finden sich Regelungen, die Spenden von juristischen Personen und/oder Personenvereinigungen für unzulässig erklären. Entsprechende Spendenverbote existieren in Belgien, Estland, Frankreich, Griechenland, Lettland, Polen und Portugal.

Für diese Art Spendenverbot lassen sich mehrere Erklärungen finden. Zum einen trägt der Ausschluss juristischer Personen und sonstiger Personenvereinigungen der Tatsache Rechnung, dass nur natürliche Personen das Wahlrecht besitzen. Der Einfluss auf politische Parteien, denen in allen Mitgliedstaaten eine zentrale Rolle als Wahlvorbereitungsorganisationen zukommt, soll deshalb natürlichen Personen vorbehalten sein. Ein weiterer Aspekt ist, dass juristische Personen und Personenvereinigungen regelmäßig eine sehr viel größere Finanzkraft besitzen, als der einzelne Bürger. Es besteht daher die Gefahr, dass dies insbesondere von Seiten der Wirtschaft ausgenutzt wird und so einer übermäßigen Berücksichtigung wirtschaftlicher Interessen Vorschub geleistet wird. Darüber hinaus können juristische Personen und Personenvereinigungen quasi als Spendenwaschanlagen dienen, da sie keiner öffentlichen Rechenschaftslegung unterliegen. Finanzkräftige Einzelspender könnten sie als Durchlaufstationen nutzen, um unerkannt bestimmte Einzelinteressen durchzusetzen. Letztlich könnten auf diese Weise auch aus anderen Gründen unzulässige Spenden (z.B. Auslandsspenden) wieder den Weg in die Kassen der Parteien finden.

In einer besonderen Ausprägung verbieten einige Mitgliedstaaten Spenden von Organisationen, die ihrerseits staatlich direkt oder mittelbar (z.B. durch Steuervorteile) gefördert sind, so Deutschland und Ungarn. Einerseits soll auf diese Weise wohl ein Weiterreichen der staatlicherseits gewährten Vorteile unterbunden und der Effekt einer nicht gewünschten Doppelförderung verhindert werden. Gleichermäßen verhindern auch diese Verbote einen Missbrauch dieser Organisationen als Spendenwaschanlagen, da sie ebenfalls regelmäßig nicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung verpflichtet sind.

Lettland und Tschechien verbieten explizit Spenden von (anderen) politischen Organisationen an politische Parteien. Dem liegt wohl der Gedanke zugrunde, dass finanzielle Unterstützungsleistungen durch politische Konkurrenzorganisationen den offenen und freien Wettbewerb der politischen Kräfte für die Bürger undurchschaubar machen und die finanziellen Verflechtungen die Wettbewerbslage verzerren.

(b) *Spenden staatlicher oder staatlich beherrschter Institutionen*

In einigen Mitgliedstaaten ist es den politischen Parteien untersagt, Spenden von der öffentlichen Hand anzunehmen. Ein solches Spendenverbot findet sich in Deutschland, Frankreich, Griechenland, Italien, Portugal, der Slowakei⁶³², Tschechien und Ungarn, die allesamt den politischen Parteien umfassend staatliche Mittel im Sinne einer Allgemeinfinanzierung zur Verfügung stellen. Das Spendenverbot bezweckt vor diesem Hintergrund, eine über diese Finanzierung hinausgehende staatliche Förderung der Parteien und damit eine verdeckte und willkürliche Form der staatlichen Parteienfinanzierung zu unterbinden. Diese Spendenart lässt eine unerwünschte Vermengung zwischen Staat und Parteien entstehen und führt zu einer gleichheitswidrigen Verteilung staatlicher Mittel.

Ergänzend und aus denselben Gründen haben Deutschland und Italien ein Spendenverbot für von der öffentlichen Hand beherrschte private Unternehmen eingeführt.⁶³³ Auch hier geht es um die Vermeidung einer zusätzlichen und verdeckten staatlichen Parteienfinanzierung, zugleich aber auch um die Vermeidung von Ungleichbehandlungen der Parteien von letztlich staatlicher Seite.

Nur Deutschland schließt Spenden von Parlamentsfraktionen aus, während alle anderen Mitgliedstaaten Querfinanzierungen zwischen parlamentarischen Vertretungen und „ihren“ Parteien als unproblematisch ansehen. Dies ist zurückzuführen auf die nach der deutschen Rechtslage strikten Trennung von den im unmittelbar staatlichen Bereich agierenden Fraktionen und den politischen Parteien. Da die Fraktionen über eigene Einnahmen fast ausschließlich aus Steuermitteln verfügen, soll durch das Spendenverbot ebenfalls einer zusätzlichen verdeckten staatlichen Parteienfinanzierung entgegengewirkt werden.

(c) *Großspenden*

In 15 Mitgliedstaaten sind Spenden an politische Parteien in unbegrenzter Höhe möglich. Immerhin 10 Mitgliedstaaten sehen allerdings eine betragsmäßige Begrenzung der Spendenhöhe vor. Die betragsmäßige Begrenzung differiert dabei deutlich und weist eine Spannweite von € 2.000 pro Kalenderjahr und Spender (Belgien) bis € 60.000 pro Kalenderjahr und Spender (Spanien) auf. Eine Erklärung für diese erheblichen Unterschiede ist das in einigen Mitgliedstaaten ebenfalls statuierte Verbot der Spenden juristischer Personen, so in Belgien, Frankreich⁶³⁴, Griechenland, Lettland, Litauen und Polen. In diesen Ländern dient die betragsmäßige Begrenzung auch dem Zweck, die Tarnung von Spenden juristischer Personen als Spenden von natürlichen

632 S. *Eduard Bárányi/ Ladislav Orosz*, The Institution of the Political Party in the Slovak Republic, in: Dimitris Th. Tsatsos u.a. (Hrsg.), *Parteienrecht im europäischen Vergleich*, Baden-Baden, 2. Aufl. 2008 (i.E.).

633 Diese Variante des Spendenverbots erübrigt sich in den Mitgliedstaaten, die Unternehmensspenden ohnehin verbieten, somit in Belgien, Estland, Frankreich, Griechenland, Lettland, Litauen, Polen, Portugal und Ungarn.

634 S. *Michel Fromont/ Yves-Marie Doublet*, Die Institution der politischen Partei in Frankreich, in: Dimitris Th. Tsatsos u.a. (Hrsg.), *Parteienrecht im europäischen Vergleich*, Baden-Baden, 2. Aufl. 2008 (i.E.).

Personen zu erschweren. Die zulässige Spendenhöhe ist dort deshalb eher niedrig⁶³⁵ bemessen, auch um von vornherein keinen Anreiz für solche Umgehungen des Spendenverbots für juristische Personen zu schaffen. Demgegenüber lässt sich in den Staaten, die keine Spendenverbote für juristische Personen kennen, eine Tendenz ausmachen, die Höchstgrenze zulässiger Zuwendungen großzügiger zu bemessen, so vor allem in Italien⁶³⁶, den Niederlanden⁶³⁷ und Spanien. Lediglich Irland trifft für juristische und natürliche Personen gleichermaßen eine eher niedrige Höchstbetragsregelung.⁶³⁸ Insgesamt sind die Höchstbetragsregelungen als ein Ausdruck der gesetzgeberischen Wertung zu betrachten, dass der Einfluss einzelner – juristischer und/oder natürlicher – Personen auf die Parteien vermittels finanzieller Zuwendungen zu begrenzen ist. Die festgelegten Höchstbeträge kennzeichnen die Schwelle, ab der eine Spende mutmaßlich die Gefahr bergen kann, dass mit ihr Erwartungen an politische Entscheidungen im Interesse des Spenders verbunden sind.

(d) *Anonyme Spenden*

Das in insgesamt 12 Mitgliedstaaten – nämlich in Dänemark, Deutschland, Estland, Großbritannien, Irland⁶³⁹, Lettland, Litauen⁶⁴⁰, Polen, Portugal, der Slowakei⁶⁴¹, Spanien und Ungarn – statuierte Verbot der Annahme anonymer Spenden soll vor allem verhindern, dass die tatsächlichen Finanzflüsse verschleiert und damit die (finanziellen) Abhängigkeiten verborgen werden können. Anonyme Spenden stehen schon von vornherein in dem Verdacht, in korrupter Absicht zugewendet zu werden. Zudem sollen Parteien nicht in unüberschaubare finanzielle Abhängigkeiten nach außen verstrickt sein. Um in diesem Sinne Transparenz zu gewährleisten und auszuschließen, dass durch anonyme Spenden unerkannt und unter Umständen missbräuchlich Einfluss auf politische Entscheidungen genommen wird, haben Deutschland, Estland und Lettland das Verbot anonymer Spenden ergänzt um das Verbot der Annahme offensichtlich weitergeleiteter Spenden eines anonymen Dritten. Die Gefahr der Verschleierung von Abhängigkeiten wurde in Deutschland, Irland⁶⁴², Litauen⁶⁴³ und Spanien bei Kleinbeträgen als nicht evident erachtet, so dass das Verbot der Annahme anonymer Spenden erst ab einer bestimmten Höhe der Zuwendung

635 Belgien: € 2000/Jahr; Frankreich € 7.500/Jahr für Parteien, € 4.600/Jahr für Kandidaten; Griechenland: € 15.000/Jahr für Parteien, € 3000/Jahr für Kandidaten; Litauen: € 10.800/Jahr; Lettland: ca. € 14.400/Jahr.

636 In Italien existiert für Spenden an Parteien zwar keine Höchstgrenze, aber Spenden an Kandidaten sind auf € 13.000,47 pro Wahl begrenzt.

637 In den Niederlanden ist die Spendenhöhe auf € 25.000 pro Jahr und Spender begrenzt.

638 Irland begrenzt die Spendenhöhe auf € 6.349 pro Jahr und Spender.

639 S. Gernot Biehler/ Eimear Long, Die Institution der politischen Partei in Irland, in: Dimitris Th. Tsatsos u.a. (Hrsg.), Parteienrecht im europäischen Vergleich, Baden-Baden, 2. Aufl. 2008 (i.E.).

640 S. Egidijus Sileikis, Die Institution der politischen Partei in der Republik Litauen, in: Dimitris Th. Tsatsos u.a. (Hrsg.), Parteienrecht im europäischen Vergleich, Baden-Baden, 2. Aufl. 2008 (i.E.).

641 S. Eduard Bárányi/ Ladislav Orosz, The Institution of the Political Party in the Slovak Republic, in: Dimitris Th. Tsatsos u.a. (Hrsg.), Parteienrecht im europäischen Vergleich, Baden-Baden, 2. Aufl. 2008 (i.E.).

642 S. Gernot Biehler/ Eimear Long, Die Institution der politischen Partei in Irland, in: Dimitris Th. Tsatsos u.a. (Hrsg.), Parteienrecht im europäischen Vergleich, Baden-Baden, 2. Aufl. 2008 (i.E.).

643 S. Egidijus Sileikis, Die Institution der politischen Partei in der Republik Litauen, in: Dimitris Th. Tsatsos u.a. (Hrsg.), Parteienrecht im europäischen Vergleich, Baden-Baden, 2. Aufl. 2008 (i.E.).

greift.⁶⁴⁴ Die Beträge sind dabei im Sinne eines Abschreckungseffektes so niedrig angesetzt, dass die Stückelung einer Spende, die aufgrund ihrer Höhe maßgeblichen Einfluss gewährleisten könnte, in zahlreiche erlaubte anonyme Kleinbetragspenden voraussichtlich zu aufwändig wäre, als dass ein Spender von dieser Umgehungsmöglichkeit sinnvollerweise Gebrauch machen kann.

(e) *Auslandsspenden*

Das in 13 Mitgliedstaaten und damit mehrheitlich vorgesehene Verbot, Spenden aus dem Ausland und/oder von Ausländern anzunehmen, trägt dem Gedanken der Volkssouveränität Rechnung. Die Möglichkeit der politischen Einflussnahme soll den jeweiligen Staatsbürgern bzw. der im Staatsgebiet lebenden Bevölkerung vorbehalten sein. Eine entsprechende Regelung findet sich in Deutschland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Lettland, Litauen⁶⁴⁵, Polen, der Slowakei⁶⁴⁶, Slowenien, Spanien und Tschechien. In Ungarn bezieht sich dieses Verbot auf die Annahme von Spenden von ausländischen Staaten, während ausländische Bürger und Unternehmen nicht erfasst sind.⁶⁴⁷ Spanien schließt lediglich ausländische Staaten und ausländische juristische Personen aus. Deutschland nimmt in diesem Zusammenhang aufgrund des extrem ausdifferenzierten Auslandsspendenverbots eine Sonderstellung ein. Zunächst werden ausschließlich Spenden aus dem Ausland, die mehr als € 1.000 betragen, von dem Verbot erfasst. Die Höhe des Betrages soll eine echte politische Einflussnahme ausschließen. In Deutschland lebende Ausländer können unbegrenzt spenden. Darüber hinaus sind Spenden aus dem Ausland von mehr als € 1.000 zulässig, sofern es sich um Spenden von im Ausland lebenden Deutschen, Spenden von EU-Bürgern bzw. in der EU ansässigen Unternehmen oder Spenden an Parteien nationaler Minderheiten aus Ländern der gleichen Volkszugehörigkeit handelt.

(f) *Bargeldspenden*

Das Verbot der Annahme von Bargeldspenden kennen nur vier Mitgliedstaaten, Deutschland, Frankreich, Portugal und Spanien. Dieses Spendenverbot trägt dem Umstand Rechnung, dass Herkunft und Weg von Bargeldspenden aufgrund des gewählten Zahlungsweges auch bei ordnungsgemäßer Verbuchung nur schwer nachvollziehbar sind und tatsächliche Abhängigkeiten so leichter verschleiert werden können. Vor diesem Hintergrund unterliegen auch sie – wie die anonymen Spenden – schon von vornherein dem Verdacht, dass durch sie missbräuchlich Einfluss auf die politischen Entscheidungen der Parteien ausgeübt werden soll. Mit dem Verbot von Bargeldspenden wird daher schon dem bösen Schein korrupter Handlungsweisen entgegengewirkt.

644 In Deutschland gilt das Verbot ab einem Betrag von € 500, in Irland ab € 127, in Litauen ab 100 Litas (ca. € 28) und in Spanien ab einem Betrag, der 5% der staatlichen Finanzierung übersteigt.

645 S. *Egidijus Sileikis*, Die Institution der politischen Partei in der Republik Litauen, in: Dimitris Th. Tsatsos u.a. (Hrsg.), *Parteienrecht im europäischen Vergleich*, Baden-Baden, 2. Aufl. 2008 (i.E.).

646 S. *Eduard Bárány/Ladislav Orosz*, The Institution of the Political Party in the Slovak Republic, in: Dimitris Th. Tsatsos u.a. (Hrsg.), *Parteienrecht im europäischen Vergleich*, Baden-Baden, 2. Aufl. 2008 (i.E.).

647 Allerdings sind ab einem Betrag von 100.000 HUF (ca. € 400) die Namen der Spender aus dem Ausland zu veröffentlichen.

Während Spanien und Portugal betragsunabhängig ausschließlich Banküberweisungen zulassen, haben Deutschland und Frankreich dieses Verbot durch die Einführung erlaubter Kleinbeträge⁶⁴⁸ gelockert, die nach der jeweiligen gesetzgeberischen Einschätzung geeignet erscheinen, einen Missbrauch dieser Spendenart in großem Stil auszuschließen.

(g) *Einzelfälle*

Neben den bereits behandelten Spendenverboten, die jeweils in mehreren Mitgliedstaaten zur Anwendung gelangen, gibt es landesspezifische Besonderheiten. So haben Deutschland, Lettland und Griechenland weitere Spendentatbestände gesetzlich geregelt.

Deutschland hat als einziger der 25 untersuchten Mitgliedstaaten zwei weitere Spendenverbote gesetzlich geregelt: die Annahme von sogenannten Einflussspenden und die Annahme von Spenden, die von einem Dritten gegen ein von der Partei zu zahlendes Entgelt eingeworben werden, das 25% des Wertes der eingeworbenen Spende übersteigt. Ersteres Verbot soll explizit der Käuflichkeit politischer Entscheidungen entgegenwirken und ist damit eindeutig und ausschließlich eine Maßnahme der Korruptionsbekämpfung. Problematisch in solchen Fällen bleibt aber sowohl die Abgrenzung der Unterstützung der politischen Arbeit einer Partei, die dem Spender ohnehin zugute kommt, von der unzulässigen Einflussnahme als auch die Beweisführung. Das zweite nur in Deutschland eingeführte Verbot erfasst den Fall der von Vermittlern eingeworbenen Spenden und begrenzt das Entgelt solcher Vermittler auf 25%. Der gesetzgeberischen Absicht nach soll der Einsatz von „Drückerkompanien“ unterbunden werden, da diese Form der Spendeneinwerbung dem Ansehen des Parteiwesens abträglich ist.

Lettland und Griechenland schließen als einzige Mitgliedstaaten die Annahme von Spenden eines näher bestimmten Personenkreises aus. Das sehr spezifische Verbot von Spenden ehemaliger Angestellter, freiberuflicher Angestellter und Informanten des KGB in Lettland erklärt sich wohl vor dem Hintergrund der problematischen Aspekte russisch-lettischer Geschichte. Das von Lettland statuierte weitere Verbot der Annahme von Spenden natürlicher Personen, die wegen eines internationalen Verbrechens gegen Eigentum, einer vorsätzlichen Straftat gegen die nationale Wirtschaft oder einer vorsätzlichen Straftat während der Beschäftigung bei einer Regierungsinstitution verurteilt wurden, dient wohl – ähnlich wie das Verbot in Deutschland, sich bezahlter Spendeneinwerber zu bedienen – dem Schutz des Ansehens des Parteiwesens.

Griechenland verbietet Spenden von Eigentümern jeder Art von Medienunternehmen und ergänzt damit das für Medienunternehmen selbst bestehende Spendenverbot juristischer Personen. Dieses Spendenverbot lässt sich als Versuch verstehen, unerwünschten Interessenverflechtungen zwischen Medien und Politik entgegenzuwirken.

648 In Deutschland sind Bargeldspenden über € 1.000, in Frankreich über € 150 verboten.

cc) Vergleichende Auswertung der Regelungen zur Spendenfinanzierung

In einer Gesamtschau geben nachstehende Tabellen (Abbildung 5 – Auflistung in alphabetischer Reihenfolge – und Abbildung 6 – Auflistung absteigend nach der Anzahl der geltenden Spendenverbote) einen Überblick über die in den einzelnen Mitgliedstaaten geltenden, zuvor erörterten Spendenverbote.

Abbildung 5: Spendenverbote, alphabetische Sortierung nach Mitgliedstaaten (eigene Darstellung)

	Juristische Personen	Andere Organisationen	Staat	Staatl. beherrschte Unternehmen	Betragsmäßige Begrenzung	anonym	Ausland	Bargeld	Sonst.
Belgien	X				X				
Dänemark						X			
Deutschland		X	X	X		X	X	X	XXX*
Estland	X					X			
Finnland									
Frankreich	X		X		X		X	X	
Griechenland	X		X		X		X		X**
Großbritannien						X	X		
Irland					X	X	X		
Italien			X	X	X				
Lettland	X				X	X	X		XX***
Litauen					X	X	X		
Luxemburg									
Malta									
Niederlande					X				
Österreich									
Polen	X				X	X	X		
Portugal	X		X			X		X	
Schweden									
Slowakei			X			X	X		
Slowenien							X		
Spanien					X	X	X	X	
Tschechien		X	X				X		
Ungarn		X	X			X	X		
Zypern									

* Deutschland verbietet als einziger Mitgliedstaat Spenden von Fraktionen, sog. Einfluss Spenden und den Einsatz bezahlter Spendenwerber ab einer bestimmten Honorarhöhe.

** Griechenland verbietet als einziger Mitgliedstaat Spenden von Eigentümern von Medienunternehmen.

*** Lettland verbietet als einziger Mitgliedstaat Spenden von ehemaligen KGB-Mitarbeitern und von rechtskräftig verurteilten Straftätern, die sich näher eingegrenzter Delikte schuldig gemacht haben.

Abbildung 6: Spendenverbote, Sortierung nach Anzahl der Spendenverbote (eigene Darstellung)

	Juristische Personen	Andere Organisationen	Staat	Staatl. beherrschte Unternehmen	Betragsmäßige Begrenzung	anonym	Ausland	Bargeld	Sonst.
Deutschland		X	X	X		X	X	X	XXX
Lettland	X				X	X	X		XX
Frankreich	X		X		X		X	X	
Griechenland	X		X		X		X		X
Polen	X				X	X	X		
Portugal	X		X			X		X	
Spanien					X	X	X	X	
Ungarn		X	X			X	X		
Irland					X	X	X		
Italien			X	X	X				
Litauen					X	X	X		
Slowakei			X			X	X		
Tschechien		X	X				X		
Belgien	X				X				
Estland	X					X			
Großbritannien						X	X		
Dänemark						X			
Niederlande					X				
Slowenien							X		
Finnland									
Luxemburg									
Malta									
Österreich									
Schweden									
Zypern									

Die Übersichten verdeutlichen, dass von keiner einheitlichen Spendenverbotspraxis in den Mitgliedstaaten gesprochen werden kann. Verallgemeinernde Aussagen sind kaum möglich. Allenfalls lassen sich Tendenzen einer Spendenverbotspraxis ausmachen.

So haben beispielsweise von den sieben Mitgliedstaaten, die Unternehmensspenden verbieten, immerhin fünf auch eine Höchstbetragsregelung für Spenden natürlicher Personen eingeführt. Nur zwei Mitgliedstaaten verbieten demgegenüber Unternehmensspenden, ohne allerdings im Übrigen die erlaubten Spenden natürlicher Personen betragsmäßig zu begrenzen. Weitere drei Mitgliedstaaten erlauben grundsätzlich Unternehmensspenden, sehen aber eine betragsmäßige Begrenzung der Spendenhöhe sowohl für Unternehmen als auch für natürliche Personen vor. In insgesamt elf Mitgliedstaaten lässt sich damit eine Tendenz feststellen, den Einfluss finanzkräftiger Spender zurückzudrängen und das Entstehen finanzieller Abhängigkeiten zu verhindern. Allerdings verfolgen die Mitgliedstaaten dieses Interesse mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung. Während teilweise gesetzgeberischer Handlungsbedarf nur mit Blick auf die Unternehmen gesehen wurde, haben andere Mitgliedstaaten das Bedürfnis empfunden, auch finanzkräftige natürliche Personen bestimmten Restriktionen zu unterwerfen. Die ergriffenen Maßnahmen wie-

derum unterscheiden sich nicht nur nach ihrer Art, sondern auch in ihrer Intensität, indem die Spendenverbote teilweise kombiniert werden und darüber hinaus die Grenzen zulässiger Einflussnahme durch finanzielle Zuwendungen in deutlich differierender Höhe gezogen werden. Nicht außer Betracht bleiben darf in diesem Zusammenhang, dass die Mehrzahl der Mitgliedstaaten (insgesamt 14) auf entsprechende Regelungen ganz verzichtet.

Ein ähnlich indifferentes Bild ergibt sich bei Betrachtung der Versuche einiger Mitgliedstaaten, spezifische, unabhängig von der bloßen Finanzkraft als unerwünscht betrachtete Einflüsse abzuwehren, so durch das Verbot der Annahme von anonymen, Bargeld- oder auch Auslandsspenden. Auch hier finden sich entsprechende Spendenverbote teilweise in Kombination, teilweise gelockert durch Höchstbetragsregelungen. Allein das Auslandsspendenverbot, das seinerseits aber gerade kaum korruptionspräventiven Charakter hat⁶⁴⁹, ist in der Mehrheit der Mitgliedstaaten, wenn auch nur in 13, vorgesehen.

Auch eine verengte Betrachtung, die den Blick nur auf die Mitgliedstaaten richtet, die überhaupt Spendenverbote vorsehen (das sind 19 von 25 Staaten) und nur die zahlenmäßig häufigsten Spendenverbote (Unternehmensspenden, die betragsmäßige Begrenzung der Spendenhöhe, Spenden staatlicher Institutionen, anonyme Spenden, Auslandsspenden) einbezieht, ergibt ein ähnlich indifferentes Bild, wie nachstehende tabellarische Übersicht verdeutlicht.

Abbildung 7: Darstellung der zahlenmäßig häufigsten Spendenverbote (eigene Darstellung)

	Juristische Personen	Betragsmäßige Begrenzung	anonym	Ausland	Staat
Belgien	X	X			
Dänemark			X		
Deutschland			X	X	X
Estland	X		X		
Frankreich	X	X		X	X
Griechenland	X	X		X	X
Großbritannien			X	X	
Irland		X	X	X	
Italien		X			X
Lettland	X	X	X	X	
Litauen		X	X	X	
Niederlande		X			
Polen	X	X	X	X	
Portugal	X		X		X
Slowakei			X	X	X
Slowenien				X	
Spanien		X	X	X	
Tschechien				X	X
Ungarn			X	X	X

649 Zu den Zwecken s.o., C.IV.4.c), bb), (e).

Zwar ergibt sich hiernach rein zahlenmäßig eine Präferenz der Mitgliedstaaten, die überhaupt Spendenverbote statuieren, diese zur Abwehr spezifischer Gefahren einzusetzen, die sich nicht in der Möglichkeit einer beherrschenden Einflussnahme durch bloße Finanzkraft erschöpfen.⁶⁵⁰

Demgegenüber sind die Spendenverbote, die vor allem an die Finanzkraft der Spender anknüpfen, namentlich das Unternehmensspendenverbot und die betragsmäßige Begrenzung, weniger populär, wengleich auch die betragsmäßige Begrenzung immerhin gerade noch mehrheitlich in 10 von 19 Mitgliedstaaten vorgesehen ist.

So haben sich nur zwei der in den Blick genommenen Mitgliedstaaten darauf beschränkt, Einflussmöglichkeiten in Ansehung der Finanzkraft der Spender zu begrenzen. Demgegenüber gibt es immerhin sieben Mitgliedstaaten, die gerade die Finanzkraft nicht zum Anknüpfungspunkt für Spendenverbote machen. Allerdings haben insgesamt zehn der 19 Mitgliedstaaten Spendenverbotsregelungen in beiden Zielrichtungen erlassen. Auch hiernach muss es daher bei der Feststellung verbleiben, dass sich die Spendenverbotspraxis in den EU-Mitgliedstaaten weniger durch Einheitlichkeit als durch Variantenreichtum auszeichnet.

In dieser ohnehin schon stark ausdifferenzierten Verbotspraxis stechen drei Mitgliedstaaten durch besondere Auffälligkeiten heraus: Lettland und Großbritannien einerseits sowie Deutschland andererseits.

Die Spendenverbote in Großbritannien⁶⁵¹ und Lettland⁶⁵² können vor dem Hintergrund als überraschend gewertet werden, dass den politischen Parteien keine staatlichen Gelder (so in Lettland) bzw. ausschließlich Mittel zur Finanzierung der Rechenschaftspflichten (so in Großbritannien) gewährt werden. Zunächst werden die politischen Parteien zur Deckung ihres Finanzbedarfs auf eine umfassende Eigenfinanzierung verwiesen, diese wird ihnen dann aber durch staatliche Begrenzungen erschwert. Die Spendenverbote stellen sich hier als massiver Eingriff in die Parteienfreiheit dar. Dies verdeutlicht die besondere Bedeutung, die die mit den verbotenen Spenden einhergehenden und als zu bekämpfend erkannten Gefahren aus Sicht der jeweiligen Gesetzgeber haben. Dass in Großbritannien ausschließlich und in Lettland auch gerade die anonymen Spenden und die Auslandsspenden die gesetzgeberische Aufmerksamkeit erregt haben, bestätigt die oben herausgearbeitete Tendenz zur Regelung eben dieser Spendenverbote.

650 So soll das Verbot der Annahme anonymer Spenden, die eben aufgrund der Anonymität des Spenders schon den Verdacht des Zweifelhafte auslösen können, jeglichem unerkannten, dem Wähler verborgenen Einfluss entgegenwirken und für eine umfassende Transparenz der Finanzströme sorgen. Das ebenfalls mehrheitlich vorgesehene Verbot der Annahme von Auslandsspenden soll die maßgebliche Bestimmungsmacht der Bevölkerung vorbehalten. Das Verbot einer zusätzlichen Spendenfinanzierung durch den Staat selbst soll eine verdeckte und willkürliche Form der staatlichen Parteienfinanzierung unterbinden.

651 Anonyme Spenden, Auslandsspenden.

652 Anonyme Spenden, Auslandsspenden, Unternehmens- und Großspenden, Spenden ehemaliger KGB-Mitarbeiter und verurteilter Straftäter.

Deutschland als Mitgliedstaat mit der – jedenfalls in absoluten Zahlen⁶⁵³ – europaweit wohl umfangreichsten staatlichen Teilfinanzierung pflegt auch die europaweit umfangreichste Spendenverbotspraxis. Diese Verbotsfülle ist wohl vor allem der insgesamt erheblichen Regelungsdichte der Materie Parteienrecht geschuldet.

Auffällig ist in diesem Zusammenhang allerdings das Absehen sowohl von einem Verbot von Unternehmensspenden als auch von einer betragsmäßigen Begrenzung der Spendenhöhe. Deutschland ist damit – trotz der sehr ausführlichen Spendenverbotsregelungen – einer der nur sieben von insgesamt 19 Mitgliedstaaten, die Spendenverbote praktizieren, die dem Einfluss besonders finanzkräftiger Spender keine Grenzen setzen. Besondere Brisanz gewinnt diese gesetzgeberische Enthaltensamkeit mit Blick darauf, dass gerade auch (unter anderem) die Höhe der Spendeneinnahmen ein Kriterium für die Bemessung des einer Partei zustehenden Anteils an der staatlichen Finanzierung ist, sie demnach also in zweifacher Hinsicht von der Unterstützung besonders finanzkräftiger Spender profitiert. Dass dennoch darauf verzichtet wird, die Spendenhöhe zu begrenzen oder Unternehmensspenden zu unterbinden, rechtfertigt sich durch das im Übrigen ausdifferenzierte, illegitime Einflussnahme zurückdrängende Spendenverbots- und Rechenschaftssystem (zu letzterem s. nachfolgend C.IV.4.d)). Dieses System legt es in die Verantwortung der Parteien, den sachwidrigen Einfluss finanzkräftiger Interessen vom sachgerechten zu unterscheiden und dem unter Umständen sachwidrigen Druck der Spender zu widerstehen.⁶⁵⁴ Ergänzend geben die nachfolgend dargelegten Offenlegungspflichten für Spenden der Öffentlichkeit die notwendigen Informationen an die Hand, die möglicherweise für die Parteien handlungsleitend wirkenden Interessen zu identifizieren, um daraus eigene Schlüsse und Konsequenzen zu ziehen.

Inwieweit die Mitgliedstaaten den Gefahren einer Monetarisierung des Willensbildungsprozesses durch die Spendenfinanzierung politischer Parteien – begleitend oder ausschließlich – durch eine Aktivierung der Öffentlichkeit begegnen, ist Gegenstand der folgenden Ausführungen unter C.IV.4.d).

653 Der unter Berücksichtigung der Einwohnerzahl ermittelte pro-Kopf-Anteil am Gesamtfinanzierungsvolumen politischer Parteien ist in Deutschland mit ca. 1,6 €/Einwohner (€ 133 Mio./ ca. 82,4 Mio. Einwohner) sogar einer der niedrigsten in den Mitgliedstaaten. In Frankreich fällt der pro-Kopf-Anteil mit ca. € 1,2/Einwohner (€ 73 Mio./ ca. 60,8 Mio. Einwohner) noch geringer aus. In Finnland (€ 12 Mio./ ca. 5,2 Mio. Einwohner) und Estland (€ 3,83 Mio./ ca. 1,3 Mio. Einwohner) liegt er mit ca. € 2,3 bzw. 2,9/Einwohner schon deutlich darüber. Belgien ist mit einem pro-Kopf-Anteil von ca. € 5,4/Einwohner (€ 56 Mio./ ca. 10,4 Mio. Einwohner) schon einer der Spitzenreiter, wird aber von Schweden mit € 7,6/Einwohner (€ 68,4 Mio./ ca. 9 Mio. Einwohner) noch übertroffen.

654 So in ständiger Rechtsprechung das deutsche Bundesverfassungsgericht, s. die Entscheidungen in der amtlichen Sammlung Band 20, S. 56 ff. (S. 105); Band 52, S. 63 ff. (S. 87); Band 85, S. 264 ff. (S. 326).

d) Rechenschafts- und Offenlegungspflichten

Die Effektivität der staatlichen Maßnahmen zur Regulierung der Finanzen politischer Parteien hängt entscheidend von den Möglichkeiten ab, das Finanzgebaren zu kontrollieren.

In den Blick geraten hier aus korruptionspräventiver Sicht zum einen die Vorkehrungen der Mitgliedstaaten, die eine ordnungsgemäße, den staatlichen Voraussetzungen entsprechende Verwendung der bereitgestellten öffentlichen Gelder sicherstellen sollen, namentlich die Rechenschaftspflichten, und zum anderen die unter Umständen statuierten weiteren Offenlegungspflichten, die den mit der Spendenfinanzierung verbundenen Gefahren einer Monetarisierung des Willensbildungsprozesses entgegenwirken sollen, namentlich Veröffentlichungspflichten hinsichtlich eingeworbener Spenden.

aa) Absehen von Kontrolle

Malta und Luxemburg sehen davon ab, die politischen Parteien einer öffentlichen Rechenschaftslegung zu unterstellen. Dies ist folgerichtig, da es sich in beiden Fällen um Staaten handelt, die die gesellschaftliche Funktion der politischen Parteien in den Vordergrund stellen und eine staatliche Finanzierung nicht (Malta) oder in nur geringem Maß (Luxemburg) kennen. Beide Mitgliedstaaten haben wohl insbesondere auch deshalb die Spendenfinanzierung politischer Parteien keinerlei gesetzlichen Restriktionen unterworfen und verzichten aus diesem Grund konsequent auch auf entsprechende Veröffentlichungspflichten. Für Luxemburg lässt sich der Kontrollverzicht trotz einer – wenn auch geringen – staatlichen Finanzierung auch dadurch rechtfertigen, dass sich das System der Verteilung der staatlichen Mittel aufgrund der reinen Orientierung an den errungenen Wählerstimmen als nicht manipulationsanfällig erweist (s.o., C.IV.4.b), cc)).

bb) Variantenreichtum der Rechenschafts- und Offenlegungspflichten

In allen anderen und damit in insgesamt 23 untersuchten Mitgliedstaaten sind die politischen Parteien zu einer mehr oder weniger umfangreichen und überwiegend auch öffentlichen Rechenschaftslegung verpflichtet. Der Rechenschaftsbericht muss regelmäßig Angaben über die Einnahmen, d.h. über öffentliche Zuschüsse, Mitgliederbeiträge, Spenden, Kapitalerträge sowie Beiträge aus anderen Quellen, und die Ausgaben⁶⁵⁵ enthalten. Teilweise erstreckt sich die Pflicht zur Rechenschaftslegung auch auf das Vermögen der politischen Parteien. Häufig vorgesehen sind auch zusätzliche Angaben zu bestimmten Einnahmepositionen, beispielsweise die Namen und Anschriften privater Spender, diese überwiegend jedoch erst, wenn die Spende einen bestimmten Betrag in einem Kalenderjahr überschreitet. Oft werden die politischen Parteien dazu verpflichtet, sich die Ordnungsgemäßheit der Rechnungslegung vor Einreichung des Rechenschaftsbe-

655 Lediglich Polen sieht eine Rechenschaftspflicht nur für die Einnahmen vor.

richtet durch einen externen Wirtschaftsprüfer attestieren zu lassen. Insgesamt zeichnen sich die Vorschriften zu den Rechenschafts- und Offenlegungspflichten aber durch eine große Vielfalt sowohl hinsichtlich der Intensität der Regelungen als auch hinsichtlich der Art der konkreten Rechnungslegung aus.

Ein extremes Beispiel für eine besonders intensive und umfangreiche Rechnungslegung ist Deutschland, das Rechenschaft über Einnahmen, Ausgaben und Vermögen fordert, wobei die gesetzlichen Regelungen derart ins Detail gehen, dass sich die Rechenschaftspflichten schon in vielerlei Hinsicht den für Wirtschaftsunternehmen geltenden Bilanzierungsregeln annähern. Ein Gegenbeispiel geben – abgesehen von den Mitgliedstaaten, die keinerlei Rechenschaftspflichten statuieren – die Niederlande, die nur für einen begrenzten Teil der Parteiausgaben und – einnahmen Rechenschaft verlangen.

Einige Staaten ergänzen die allgemeine Rechenschaftspflicht um die Pflicht zur Erstellung spezieller Rechenschaftsberichte. So verlangen Estland und Lettland⁶⁵⁶ einen zusätzlichen Wahlkampfkostenbericht, obwohl keine Wahlkampfkostenerstattung gewährt wird. Dieses Erfordernis findet sich allerdings auch in den meisten der Mitgliedstaaten, die neben der staatlichen Allgemeinfinanzierung auch zweckgebunden Wahlkampfkostenerstattungen zuwenden, so in Griechenland, Irland, Litauen und Slowenien. Auch Österreich erweitert in ähnlicher Weise die Rechenschaftspflichten: Sofern die Parteien dort zweckgebundene Mittel für die Öffentlichkeitsarbeit erhalten, sind zusätzlich zum Rechenschaftsbericht genaue Aufzeichnungen über die widmungsgemäße Verwendung der Mittel zu veröffentlichen. Für die weiteren geförderten Zwecke sind solche gesonderten Rechenschaftspflichten jedoch nicht vorgesehen. Großbritannien kennt drei Berichtspflichten (betreffend eine allgemeine Rechnungslegung, die Spendenfinanzierung und Wahlkampfkosten), für die je nach Umfang des Finanzrahmens unterschiedliche Fristen für die Rechnungslegung vorgesehen sind.

Angesichts des Variantenreichtums der Regelungen, aber auch aufgrund der unterschiedlichen Detailfreudigkeit der Antworten der befragten Experten, verspricht eine an den Besonderheiten der Rechenschafts- und Offenlegungspflichten orientierte vergleichende Betrachtung der geltenden Regelungen ertragreicher zu sein.

cc) Besonderheiten der Rechenschafts- und Offenlegungspflichten

Die gesetzlichen Regelungen in einigen Mitgliedstaaten sehen in unterschiedlichen Ausprägungen mehr oder weniger eingeschränkte oder auch erweiterte Rechenschafts- und Offenlegungspflichten vor. Die auffälligsten und mit Blick auf die Korruptionsprävention relevanten Besonderheiten werden nachfolgend erörtert.

656 S. *Martins Prieditis*, Die Institution der politischen Partei in Lettland, in: Dimitris Th. Tsatsos u.a. (Hrsg.), *Parteienrecht im europäischen Vergleich*, Baden-Baden, 2. Aufl. 2008 (i.E.).

(a) *Erweiterte Offenlegungspflichten betreffend die Spendenfinanzierung*

In einigen Mitgliedstaaten, wenn auch nicht mehrheitlich, bestehen bezogen auf die Spendenfinanzierung der politischen Parteien gesteigerte Offenlegungspflichten. Während im Übrigen üblicherweise die Gesamtsumme der Spendeneinnahmen im Rechenschaftsbericht auszuweisen ist, verlangen Belgien, Dänemark⁶⁵⁷, Deutschland, Estland, Großbritannien, Irland, Italien, Lettland, die Niederlande und Ungarn in unterschiedlicher Ausgestaltung eine namentliche Nennung des Spenders in einem zu veröffentlichenden Rechenschaftsbericht.⁶⁵⁸ Diese zusätzliche Offenlegungspflicht dient dem Zweck, den externen Einfluss von – unter Umständen finanzkräftigen – Interessen, die für die politischen Parteien möglicherweise sogar handlungsleitend sein können, aufzuzeigen. Von Interesse sind diese Zusatzinformationen regelmäßig für die Öffentlichkeit, die so in die Lage versetzt wird, die aus ihrer Sicht sachgerechte von der sachwidrigen Einflussnahme zu unterscheiden, um daraus eigene Schlüsse und Konsequenzen ziehen zu können. Die Pflicht zur Identifizierung der externen Einflüsse ergänzt insoweit die bereits behandelten Spendenverbote, die eine ähnliche Intention verfolgen, dabei aber weitergehend bestimmte Einflüsse schon als mutmaßlich sachwidrig bewerten und sie deshalb von vornherein ausschließen.

Auffällig ist, dass von den Mitgliedstaaten, die schon keine Spendenverbote eingeführt haben, auch nur ein Mitgliedstaat – nämlich Österreich – die Verpflichtung zur Aufstellung eines Einzelspendennachweises eingeführt hat. Diese Offenlegungspflicht besteht allerdings nur dem Rechnungshof gegenüber. Weder dient er jedoch den staatlichen Behörden, festzustellen, ob Spendenverbote beachtet wurden, noch setzt er die Öffentlichkeit in den Stand, sich die externen Einflüsse zu vergegenwärtigen. Darüber hinaus wird die Höhe der Spendeneinnahmen nicht – wie in Deutschland – zum Anknüpfungspunkt für staatliche Leistungen gemacht. Der Zweck dieses – doch mit einem erheblichen Verwaltungsaufwand für die Parteien verbundenen – Einzelspendennachweises erschöpft sich demzufolge darin, dem Staat als Beleg zur Verifizierung der tatsächlichen Höhe der Spendeneinnahmen zu dienen, ohne dass an diese Feststellung irgendwelche Konsequenzen geknüpft werden.

Demgegenüber haben die anderen genannten Staaten auch eine Veröffentlichung der Spendernamen vorgesehen, wobei die Pflicht allerdings überwiegend erst ab einem bestimmten Grenzbetrag, den die Spende einzeln oder in der Summe mehrerer Einzelspenden erreichen muss, greift. Lediglich Estland und Lettland machen die Veröffentlichungspflicht der Spenderidentität nicht

657 Namen und Anschriften privater Spender, wenn die Spende den Betrag von 20.000 DKR (ca. € 2.684) in einem Kalenderjahr überschreitet, so *Ib Martin Jarvad*, Die Institution der politischen Partei in Dänemark, in: Dimitris Th. Tsatsos u.a. (Hrsg.), Parteienrecht im europäischen Vergleich, Baden-Baden, 2. Aufl. 2008 (i.E.).

658 Auch in anderen Mitgliedstaaten besteht teilweise die Verpflichtung der Parteien, Angaben zur Spenderidentität in ihren eigenen Büchern zu verzeichnen, ohne dass diese Information jedoch öffentlich gemacht wird. So z.B. in Griechenland: Dort müssen die Parteien selbst namentliche Angaben bezogen auf alle direkten oder per Banktransfer erfolgten Zuwendungen registrieren, die jährlich den Gesamtbetrag von € 600 übersteigen. Dies gilt auch für alle Zahlungen aus der Parteikasse und zwar ohne Rücksicht auf die Betragshöhe und die Zahlungsart.

vom Erreichen einer bestimmten Spendensumme abhängig. Lettland schreibt sogar weitergehend eine ad hoc Veröffentlichung innerhalb eines Zeitraumes von 10 Tagen nach Erhalt der Spende vor. Im Übrigen variieren die vorgesehenen Grenzbeträge deutlich und weisen eine Spannweite von € 125 pro Kalenderjahr und Spender (Belgien) bis € 10.000 pro Kalenderjahr und Spender (Deutschland⁶⁵⁹) auf.⁶⁶⁰

(b) *Teilweises oder gänzlichliches Absehen von Veröffentlichungspflichten*

Die Rechenschaftspflicht politischer Parteien dient verschiedenen Zwecken: Einerseits ermöglicht sie es der öffentlichen Hand, die ihrerseits zu einer sparsamen und zweckorientierten öffentlichen Haushaltswirtschaft verpflichtet ist, die Verwendung der öffentlichen Gelder zu kontrollieren. Dieser Aspekt gewinnt insbesondere in den Mitgliedstaaten an Bedeutung, die eine zweckgebundene staatliche Parteienfinanzierung praktizieren. Weiterhin erlaubt die Rechenschaftspflicht es den staatlichen Stellen, die Beachtung der Spendenverbote zu kontrollieren. Darüber hinaus besteht aus demokratiepraktischer Sicht aber auch ein Bedürfnis, Herkunft und Verwendung der zur Finanzierung der öffentlichen Willensbildung dienenden Mittel der Allgemeinheit zu offenbaren. Das Erfordernis einer Einnahmen- und Ausgabenrechnung ist vor allem ein politisches Instrument, das diejenigen, in deren vermeintlichen Interesse die politischen Parteien agieren, u.a. dazu befähigen soll, zu entscheiden, ob das, wofür und in welcher Höhe Mittel verausgabt wurden, sinnvoll und sachgerecht erscheint.

In dem Bemühen, sowohl dem staatlichen Kontrollbedürfnis als auch dem des Einzelnen gerecht zu werden, haben die meisten Mitgliedstaaten nicht nur eine Vorlage der Rechenschaftsberichte bei staatlichen Stellen, sondern auch eine Veröffentlichung der Berichte vorgesehen. Teilweise liegt die Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte in der Verantwortung der Parteien, teilweise publizieren die staatlichen Stellen sie selbst. Dabei werden verschiedene Medien eingesetzt. So werden die Rechenschaftsberichte in nationalen Gesetz- bzw. Amtsblättern veröffentlicht (z.B. in Deutschland, Frankreich, Italien, Portugal, der Slowakei⁶⁶¹, Ungarn), teilweise, mitunter auch zusätzlich im Internet (z.B. in Estland, Großbritannien, Irland, Litauen, Portugal, Ungarn) und sogar in Tageszeitungen (Griechenland).

Einige Mitgliedstaaten vernachlässigen aber gerade das Bedürfnis der Öffentlichkeit, sich über das Finanzgebaren der politischen Parteien Klarheit zu verschaffen. Teilweise wird gänzlich da-

659 Hinzu kommt die Verpflichtung zur ad hoc-Veröffentlichung von Spenden, die mehr als € 50.000 betragen.

660 Dänemark: ab 20.000 DKR (ca. € 2.684); Großbritannien: ab 5.000 GBP (ca. € 7.336) auf nationaler Ebene, ab 1.000 GBP (1.467 €) für lokale Parteibüros; Irland: ab ca. € 5.079 für Parteispenden, ab ca. € 635 für Kandidatenspenden; Italien: ab € 6.500; Niederlande: ab € 3.000; Ungarn: ab € 1.785, ab € 357 für Spenden von Ausländern.

661 S. *Eduard Bárányi/ Ladislav Orosz*, The Institution of the Political Party in the Slovak Republic, in: Dimitris Th. Tsatsos u.a. (Hrsg.), *Parteienrecht im europäischen Vergleich*, Baden-Baden, 2. Aufl. 2008 (i.E.).

von abgesehen, der Öffentlichkeit Zugang zu den Rechenschaftsberichten der politischen Parteien zu gewähren, andere machen die Informationen nur in begrenztem Umfang öffentlich.

Zu ersterer Kategorie zählen Schweden und Zypern, die den politischen Parteien in beträchtlichem Umfang staatliche Mittel zur Verfügung stellen. Obwohl die Art der Mittelverteilung in beiden Mitgliedstaaten keinen Raum für manipulative Eingriffe seitens der politischen Parteien bietet⁶⁶², verlangen beide Mitgliedstaaten einen Rechenschaftsbericht über Einnahmen und Ausgaben, der von einem Wirtschaftsprüfer zu prüfen (Schweden) bzw. einer staatlichen Stelle vorzulegen ist (Zypern). Angesichts der weitestgehend korruptionsresistenten Art der Verteilung staatlicher Mittel, die eine rein staatliche Kontrolle zur Abwehr unlauteren Verhaltens aber gerade nicht erfordert, ist die Beschränkung auf diese Funktion der Rechenschaftslegung aber bestenfalls als halbherzig zu bezeichnen. Sie rechtfertigt sich auch nicht mit Blick auf die Spendenfinanzierung der politischen Parteien, da beide Mitgliedstaaten davon abgesehen haben, Spendenverbote zu statuieren, deren Beachtung zu kontrollieren wäre. Dem vor diesem Hintergrund noch verbleibenden Sinn einer Rechenschaftslegung, nämlich dem Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit zu entsprechen, wird durch die in Schweden und Zypern fehlende Verpflichtung auf eine Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte nicht Rechnung getragen. Dass ein solches Bedürfnis grundsätzlich besteht zeigt auch die in Schweden entstandene Praxis, trotz des Fehlens einer gesetzlichen Pflicht die Rechenschaftsberichte überwiegend dennoch zu veröffentlichen. Wenn auch in Schweden die meisten Parteien diesem Bedürfnis freiwillig entsprechen, faktisch die Öffentlichkeit demnach als Kontrollinstanz funktionieren kann, wäre eine rechtliche Festigung und strukturelle Einbindung in das Kontrollsystem wünschenswert. Die von dem schwedischen Experten geschilderten diesbezüglichen gesetzgeberischen Bestrebungen sind deshalb zu begrüßen.

Nur in eingeschränktem Maße beteiligen Frankreich und Slowenien die Öffentlichkeit. Beide Mitgliedstaaten veröffentlichen die rechenschaftspflichtigen Angaben lediglich zusammengefasst in Kurzberichten. Allerdings besteht hier – anders als im Falle Schwedens und Zyperns – ein gesteigertes Kontrollbedürfnis des Staates aufgrund der zahlreichen Spendenverbote (Frankreich) bzw. der teilweise zweckgebundenen Mittelverteilung (Slowenien). Die staatliche Kontrolle an sich ist unter diesem Gesichtspunkt daher sinnvoll, sie steht jedoch einer zusätzlichen Veröffentlichung sicher nicht entgegen.

Einen Sonderfall stellen die Niederlande dar. Sie sehen Einschränkungen nicht nur hinsichtlich der Veröffentlichungspflichten, sondern auch bezüglich der rechenschaftspflichtigen Angaben selbst vor: In den Niederlanden werden den Parteien staatliche Mittel ausschließlich für detailliert festgelegte Zwecke zur Verfügung gestellt. Daran orientieren sich auch die vorgesehenen

662 Wahlerfolgsabhängige Mittelverteilung und Sockelbetragsregelung, s.o., C.IV.4.b), cc).

Rechenschaftspflichten⁶⁶³: Sie verlangen von den politischen Parteien die Aufstellung eines Haushaltsplanes und eine Rechenschaftslegung hinsichtlich der Ausgaben, die mit Hilfe der staatlichen Zuschüsse finanziert wurden. Die Rechenschaftspflichten erfassen damit allerdings nur einen Teil der Parteiaktivitäten, nämlich diejenigen, für die staatliche Zuschüsse gewährt werden. Eine umfassende Pflicht zur Offenlegung der Parteifinzen ergibt sich daraus nicht. Aber auch hinsichtlich der rechenschaftspflichtigen Angaben besteht keine allgemeine, umfassende Veröffentlichungspflicht. Lediglich die Höhe der staatlichen Zuschüsse und bestimmte Angaben zur Spendenfinanzierung sind zu veröffentlichen.

Zwar dient gerade auch die Offenlegungspflicht für Spenden dem oben beschriebenen demokratiepraktischen Bedürfnis der Allgemeinheit nach einer Offenlegung der finanziellen Einflüsse und hat insoweit auch korruptionspräventiven Charakter. Allerdings wird generell für den Bereich der Kontrolle des Ausgabeverhaltens politischer Parteien auf die Kontrollinstanz Öffentlichkeit verzichtet. Dies ist mit Blick auf die Kontrolle einer zweckentsprechenden Verwendung der staatlichen Mittel möglicherweise dem Umstand geschuldet, dass eine solche Kontrolle, sei es nun seitens des Staates oder auch der Öffentlichkeit, ohnehin aus tatsächlichen Gründen nur sehr schwer zu bewerkstelligen sein dürfte. Darüber hinaus besteht aus korruptionspräventiver Sicht aber durchaus auch ein schutzwürdiges Interesse daran, die bestehenden finanziellen Verflechtungen, die sich im Ausgabeverhalten widerspiegeln, offenzulegen.

dd) Vergleichende Auswertung der Rechenschafts- und Offenlegungspflichten

Verallgemeinernd lässt sich feststellen, dass die Manipulationsanfälligkeit der staatlichen Mittelvergabe ein Indiz für besonders umfassende Rechenschaftspflichten ist. Hierfür kann insbesondere Deutschland als Beispiel dienen. Dort sind sehr detaillierte Rechenschafts- und Offenlegungspflichten vorgesehen, die sich speziell auch auf die Spendeneinnahmen beziehen, die – wie oben⁶⁶⁴ dargestellt – das staatliche Finanzierungssystem gerade manipulationsanfällig machen. Auch die Länder, die ausschließlich oder teilweise zweckgebundene staatliche Mittel vergeben, sichern die zweckentsprechende Mittelverwendung überwiegend durch ausführliche Rechenschaftspflichten und teilweise zusätzliche Berichtspflichten ab. Hier sei allerdings noch einmal auf die Niederlande verwiesen, die eine Ausnahme darstellen. Allerdings sehen auch die Mitgliedstaaten, die staatliche Mittel auf eher korruptionsresistente Weise verteilen (wie Estland), teilweise durchaus in erheblichem Umfang Rechenschafts- und Offenlegungspflichten vor. Insgesamt ist festzuhalten, dass in den Mitgliedstaaten der Herstellung von Transparenz im Bereich der Parteifinzen weit überwiegend ein besonderes Maß an Aufmerksamkeit zuteil wird.

663 Dies muss allerdings nicht so sein, wie sich am Beispiel Österreichs und Großbritanniens zeigt, die ebenfalls ausschließlich zweckgebundene staatliche Mittel vergeben und dennoch eine allgemeine Rechenschaftspflicht vorsehen. Allerdings verlangt Österreich zumindest für den geförderten Zweck, der den größten Anteil ausmacht, einen zusätzlichen Bericht und Großbritannien stellt die Mittel gerade nur für den Zweck der Rechenschaftslegung bereit.

664 C.IV.4.b), cc).

In früheren Studien wurde eine Tendenz herausgearbeitet, der zufolge in Ländern mit hohen Finanzierungsanteilen aus dem Staatshaushalt die politischen Parteien einer ausführlichen Rechenschaftspflicht unterliegen, während bei Verringerung dieses Anteils regelmäßig auch die Intensität dieser Verpflichtung abnehme.⁶⁶⁵ Dies bestätigt sich unter den heute, inzwischen veränderten, Bedingungen eher nicht, jedenfalls nicht in dieser Verallgemeinerung. Es gibt zahlreiche Gegenbeispiele, zuvörderst zu nennen ist hier Lettland: Dort werden die politischen Parteien nicht staatlich finanziert, dennoch sind ausführliche Rechenschaftspflichten statuiert. Auch Großbritannien sieht trotz des nur relativ geringen Anteils staatlicher Finanzierung ausführliche und umfangreiche Rechenschaftspflichten vor, wobei die staatlichen Mittel auch lediglich zur Finanzierung dieser gewährt werden. Eine Ausnahme in anderer Richtung stellen die Niederlande dar, die staatliche Mittel in relativ großem Umfang zur Verfügung stellen, Rechenschaftspflichten aber nur in begrenztem Umfang vorsehen. Ähnlich, wenn auch nicht ganz so weitgehend, Schweden, das keine Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte verlangt.

e) Sanktionen

Zur Durchsetzung der in Bezug auf die Parteienfinanzierung bestehenden und vielfach korruptionspräventive Wirkung entfaltenden Regelungen spielen wirksame Sanktionen eine wichtige Rolle. Eine Partei sollte sich nicht darauf verlassen können, dass Verstöße gegen das Parteienrecht und in bestimmten Fällen damit korrupte Handlungsweisen im Fall der Aufdeckung zumindest keinen allzu großen Schaden für die Partei bedeuten oder gar gänzlich – zumindest in rechtlicher Perspektive – folgenlos bleiben. An Zuwiderhandlungen gegen die Bestimmungen des Parteienrechts knüpfen deshalb die meisten Mitgliedstaaten – mit Ausnahme von Luxemburg, Malta, Schweden, Spanien, Ungarn und Zypern – Konsequenzen.

aa) Absehen von Sanktionen

Für Luxemburg und Malta ist dies die logische Folge ihrer auch im Übrigen gegebenen gesetzgeberischen Enthaltensamkeit in Bezug auf die politischen Parteien. Dass auch Schweden und Zypern darauf verzichten, einen Verstoß gegen die vorgesehenen Rechenschaftspflichten mit Sanktionen zu bewehren, ist zwar auffällig, aber nicht folgewidrig. Beide Staaten sehen weder Spendenverbote noch Veröffentlichungspflichten für Spender oder die Rechenschaftsberichte vor. Die Rechenschaftsberichte selbst haben eher deklaratorischen Charakter. Mit Blick auf die ausschließlich am Wahlerfolg orientierte Verteilung der staatlichen Mittel, die den Parteien zur freien Verwendung ausgezahlt werden, scheint die Rechnungslegung in beiden Mitgliedstaaten keinem substantiellen Zweck zu dienen.⁶⁶⁶ Die Rechenschaftspflichten erfüllen eher eine politisch legitimatorische Funktion, ohne im Detail tatsächlich kontrollierend eingreifen zu können. Vor

⁶⁶⁵ So *Dimitris Th. Tsatsos/ Gerold Deinzer*, Europäische Politische Parteien, Baden-Baden, 1998, S. 23; *Gerold Deinzer*, Europäische Parteien, Baden-Baden, 1999, S. 21.

⁶⁶⁶ S.o. C.IV.4.d), cc), (b).

diesem Hintergrund sind die Auswirkungen einer nicht ordnungsgemäß erfüllten Rechenschaftspflicht als eher unerheblich einzustufen und das Absehen von Sanktionen konsequent. Spanien sieht keinerlei Sanktionen für die Parteien selbst vor, sondern nimmt nur die handelnde Person selbst in die Verantwortung. Auch Ungarn lässt Verstöße gegen die Finanzierungsvorschriften folgenlos. Stellt die den Rechenschaftsbericht prüfende staatliche Stelle ein rechtswidriges Handeln fest, wird die Partei zur Wiederherstellung des gesetzmäßigen Zustandes aufgefordert. Kommt die Partei dieser Aufforderung nicht nach oder liegt ein Fall einer schwereren Gesetzesverletzung vor, wird ein Gerichtsverfahren eingeleitet. Die Parteien dürfen – ohne Einschränkung, auch nach mehreren Jahren – ihre Berichte selbst revidieren. Der Rechtsverstoß zieht keine Sanktion nach sich.⁶⁶⁷ Vor allem im Falle Ungarns, das sowohl Spendenverbote als auch sehr weitreichende Rechenschaftspflichten bezogen auf Einnahmen, Ausgaben und Spenderangaben kennt, ist der Verzicht auf Sanktionen bei Rechtsverstößen als Schwachpunkt zu werten. Das rechtliche Parteienfinanzierungssystem bleibt auf diese Weise unvollständig und kann nur begrenzt Wirkung entfalten. Dies gilt im Kern auch für Spanien, obwohl es das Parteienrecht insgesamt etwas weniger detailliert ausgestaltet hat und zumindest in Bezug auf den Handelnden selbst Sanktionen vorsieht.

bb) Verschiedene Sanktionsmodelle

Demgegenüber sanktionieren 19 der 25 untersuchten Mitgliedstaaten Rechtsverstöße seitens der politischen Parteien. Im Einzelnen können sich die Sanktionen sowohl auf die Nichterfüllung der Rechenschaftspflichten und/oder Unregelmäßigkeiten bei der Rechenschaftslegung (fehlerhafte oder unvollständige Rechenschaftsberichte) als auch auf Verstöße gegen Spendenverbote oder spezielle Offenlegungspflichten für Spenden – sofern diese vorgesehen sind – beziehen. Die Sanktion selbst kann in der Rückforderung der staatlichen Finanzierung bzw. einem Anspruchsverlust bestehen, teilweise werden Rechtsverstöße aber auch durch Strafzahlungen bzw. Bußgelder geahndet. Einige Mitgliedstaaten begegnen einer Missachtung der parteirechtlichen Regelungen mit weitergehenden Maßnahmen wie dem Mandatsverlust oder auch mit Mitteln der Strafrechts.

Mit welchen Mitteln welche Verstöße geahndet werden, ist in den Mitgliedstaaten unterschiedlich geregelt. So sehen die Niederlande – angesichts der nur eingeschränkten Rechenschaftspflichten konsequent – lediglich für den Fall der zweckfremden Verwendung der staatlichen Mittel den teilweisen oder vollständigen Anspruchsverlust als mögliche Sanktionsfolge vor. Allerdings ahnden sie auch den ungewöhnlichen Sonderfall der Verurteilung einer Partei wegen Diskriminierung auf gleiche Weise.

⁶⁶⁷ So *Gábor Halmai*, Die Institution der politischen Partei in Ungarn, in: Dimitris Th. Tsatsos u.a. (Hrsg.), Parteienrecht im europäischen Vergleich, Baden-Baden, 2. Aufl. 2008 (i.E.).

Teilweise sind besondere Regelungen für den Fall getroffen, dass Rechenschaftsberichte nicht oder verspätet eingereicht werden, ohne dass es auf die Richtigkeit der Rechnungslegung ankommt. Ausschließlich diesen Fall sanktioniert beispielsweise Österreich mit dem Anspruchsverlust.

In Belgien⁶⁶⁸, Deutschland⁶⁶⁹, Italien, Portugal, Slowenien und Tschechien ist dies nur eine neben anderen sanktionsbewehrten Handlungsweisen, wird dort aber – mit zwei Ausnahmen – ebenfalls mit dem Anspruchsverlust geahndet. Italien, Tschechien und Portugal setzen die Auszahlung der staatlichen Mittel aber lediglich bis zu dem Zeitpunkt aus, zu dem ein (vollständiger) Rechenschaftsbericht eingereicht wird, Portugal verhängt allerdings zusätzlich Geldbußen.

In den zuvor genannten Mitgliedstaaten werden die weiteren sanktionsbewehrten Rechtsverstöße – weniger folgenschwer – mit Strafzahlungen geahndet. Portugal hält nicht nur für die politischen Parteien, sondern auch für einzelne Verursacher ein extrem ausdifferenziertes Sanktionssystem bereit. Für verschiedenste Verstöße sind Strafzahlungen innerhalb eines durch einen Mindest- und einen Höchstbetrag gekennzeichneten Rahmens vorgesehen, die je nach Art und Schwere des Verstoßes zwischen dem fünffachen und dem 400-fachen nationalen Mindesteinkommen betragen können. Insbesondere für Verstöße gegen Spendenverbote sind je nach Art und Verursacher Geldbußen in Höhe des doppelten bis zum sechsfachen des zu Unrecht erlangten bzw. gegebenen Betrages vorgesehen.

Deutschland geht davon aus, dass eine Strafzahlung in Höhe des Zweifachen des fehlerhaft im Rechenschaftsbericht ausgewiesenen oder zu Unrecht erlangten Betrages ausreichend ist, um die politischen Parteien mit einiger Wahrscheinlichkeit zu rechtstreuem Verhalten zu veranlassen. Belgien und Tschechien teilen diese Annahme und ahnden die einzige weitere sanktionsbewehrte Handlung, nämlich die Annahme verbotener Spenden, in gleicher Weise. Auch hier unterscheiden sich die Regelungen allerdings im Detail. Tschechien gibt den politischen Parteien – ähnlich wie Deutschland⁶⁷⁰ – die Möglichkeit, eine zu Unrecht erlangte Spende bis zum 1. April des folgenden Jahres zurückzugeben oder an den Staat abzuführen. Belgien nimmt neben der Partei – wie Portugal – auch den Spender in die Verantwortung, gegen den Bußgelder verhängt werden können. Auch Italien und die Slowakei⁶⁷¹ verhängen je nach der Art des Verstoßes unterschiedliche Sanktionen.

668 Belgien begrenzt den Anspruchsverlust zeitlich auf mindestens ein und maximal vier Monate. Dieselbe Sanktion greift, wenn das den Rechenschaftsbericht prüfende parlamentarische Komitee diesen beanstandet.

669 In Deutschland tritt der Anspruchsverlust ein, sofern ein Antrag auf Auszahlung der staatlichen Mittel nicht oder verspätet gestellt wird. Dieser wiederum setzt aber einen vollständigen Rechenschaftsbericht voraus.

670 Deutschland gewährt Sanktionsfreiheit jedoch nur, wenn die sich auf die Rechnungslegung oder die Spenden beziehenden Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht vor deren externer Aufdeckung von der Partei selbst angezeigt werden und die Beträge innerhalb einer Frist an den Staat abgeführt werden.

671 S. *Eduard Bárányi/Ladislav Orosz*, *The Institution of the Political Party in the Slovak Republic*, in: Dimitris Th. Tsatsos u.a. (Hrsg.), *Parteienrecht im europäischen Vergleich*, Baden-Baden, 2. Aufl. 2008 (i.E.).

Andere Mitgliedstaaten unterscheiden nicht hinsichtlich der Art des Verstoßes und der Sanktionsfolge, sondern ahnden jeglichen Verstoß entweder mit dem Anspruchsverlust (Finnland⁶⁷², Frankreich, Irland, Litauen⁶⁷³, Polen) oder mit Bußgeldern (Dänemark, Estland). Auch Großbritannien behandelt beide Arten von Verstößen einheitlich, begegnet ihnen allerdings mit Mitteln des Strafrechts.

Demgegenüber sanktioniert Lettland ausschließlich den Verstoß gegen Spendenverbote bzw. die Offenlegungspflichten hinsichtlich der Spender, dies aber gleichfalls mit strafrechtlichen Mitteln, namentlich mit Freiheits- oder Geldstrafen und sogar mit einer Verurteilung zu gemeinnütziger Arbeit.

Auch andere Mitgliedstaaten sehen, jedoch ergänzend, strafrechtliche Konsequenzen für die handelnden Personen selbst vor, so Deutschland, Frankreich, Irland, Litauen und Portugal. Dafür sprechen zwei gute Gründe: Zum einen wird häufig die Ernsthaftigkeit eines rechtlichen Gebots oder Verbots in Abhängigkeit von der Strafbewehrung gesehen. Ist eine Zuwiderhandlung gegen eine gesetzliche Regelung nicht mit Strafe bedroht, wird das Rechtsgebot häufig als ein solches minderen Ranges betrachtet. Die Strafdrohung stärkt in dieser Betrachtung die symbolische Wirksamkeit des – in vielen Teilen korruptionspräventiv ausgerichteten – Parteienfinanzierungsrechts. Von unmittelbar praktischer Bedeutung ist die mit der Strafbarkeit einhergehende Pflicht zur Verfolgung und Aufklärung von Verstößen durch die Staatsanwaltschaft. Damit ist ein erheblicher Zuwachs an Kontrolle erreicht.

Italien sieht als weitere Sanktionsmöglichkeit im Falle von Verstößen gegen die Kandidatenfinanzierung sogar den Mandatsverlust vor. Ähnlich weitgehend sind die Regelungen in Griechenland, das Verstöße gegen die Rechenschaftspflichten und Spendenverbote in einem Gerichtsverfahren klärt, dass zu Geldbußen, Anspruchsverlust oder sogar Mandatsverlust führen kann. Der Mandatsverlust als eine weitere Möglichkeit, den Handelnden selbst in die Verantwortung zu nehmen, wirkt aus korruptionspräventiver Sicht in zwei Richtungen: Zum einen wird die Politik – zumindest begrenzt für die Zeit, für die das passive Wahlrecht aberkannt wird – von einem Akteur befreit, dessen Bereitschaft, sich an das einschlägige Recht zu halten, sich als nicht hinreichend erwiesen hat. Zum anderen hat die Sanktion in besonderem Maße abschreckende Wirkung, die nicht nur, aber vor allem für das Verhalten von „Berufspolitikern“ eine gewisse Rechtstreue und Korruptionsresistenz erwarten lässt.

672 Da Finnland weder Spendenverbote noch Offenlegungspflichten hinsichtlich der Spender vorsieht, kommen diesbezügliche Sonderregelungen schon von vornherein nicht in Betracht.

673 In Litauen ist die Sanktionsfolge allerdings auf „schwerwiegende“ Verstöße begrenzt.

cc) Vergleichende Auswertung der Sanktionsregelungen

Insgesamt wird die Frage, ob und gegebenenfalls in welcher Weise die Mitgliedstaaten Verfehlungen sanktionieren, damit recht uneinheitlich beantwortet. Zum einen werden nicht überall und nicht alle für die politischen Parteien statuierten Pflichten mittels Sanktionen durchgesetzt. Auch sind die Konsequenzen von Zuwiderhandlungen nicht immer so nachhaltig, dass mit ihnen ein ernstzunehmender Abschreckungseffekt erzielt werden kann.

Der französische Experte stellt die Sachdienlichkeit der vorgesehenen Sanktion, nämlich des Anspruchsverlusts, vor dem Hintergrund in Frage, dass die Sanktion von vornherein nur 30% der in Frankreich aktiven Parteien treffen kann, da nur diese Mittel aus dem Staatshaushalt erhalten. Dieses Problem stellt sich in ähnlicher Weise wohl auch bei weiteren Mitgliedstaaten, die als mögliche Sanktion lediglich den Anspruchsverlust vorsehen. So kommen in Österreich ohnehin nur die im Nationalrat in Klubstärke vertretenen Parteien regelmäßig in den Genuss staatlicher Fördergelder, lediglich in Wahljahren haben auch die nicht parlamentarisch vertretenen Parteien einen Anspruch auf staatliche Mittel. Hinzu kommt, dass ausschließlich die Nichteinreichung eines Rechenschaftsberichtes auf diese Weise sanktioniert wird.⁶⁷⁴ Auch in Finnland werden nur die parlamentarisch vertretenen politischen Parteien staatlich finanziert und deren Fehlverhalten folglich sanktioniert. In Litauen und Polen trifft der Anspruchsverlust immerhin alle Parteien, die bei Wahlen mindestens 3% der Stimmen erhalten haben und infolgedessen staatliche Mittel erhalten. In Litauen ist die Sanktionsfolge allerdings auf „schwerwiegende“ Verstöße begrenzt. In Italien partizipieren demgegenüber alle Parteien an der direkten staatlichen Finanzierung, die mindestens 1% der gültigen Stimmen errungen haben. Der Verlust des Anspruchs auf staatliche Gelder hat hier als Maßnahme der Korruptionsprävention eine deutlich größere „Breitenwirkung“.

Teilweise wird von den befragten Experten auch ein Vollzugsdefizit beklagt (s. z.B. den Länderbericht Portugal). Das extrem ausdifferenzierte Sanktionssystem scheint in Portugal jedenfalls nicht regelmäßig zur Anwendung zu kommen. Auch die befragten Experten aus Litauen und Polen konnten zwar von in der Öffentlichkeit und den Medien diskutierten Parteienfinanzierungsskandalen berichten, konstatierten aber jeweils, dass entsprechende Vorwürfe nie bewiesen, jedenfalls aber nicht sanktioniert wurden.

Demgegenüber berichtet der befragte Experte aus Lettland immerhin von 45 Fällen, in denen gegen politische Parteien aufgrund unterschiedlicher Verstöße Sanktionen verhängt wurden. Auch in Deutschland wurde von den Sanktionsmöglichkeiten schon wiederholt Gebrauch gemacht und zwar auch unter der Geltung des infolge der Aufdeckung besonders schwerwiegender

674 Der befragte Experte aus Österreich bewertet die gesetzlichen Regelungen so, dass „Skandale“ kaum rechtlich zu verfolgen wären, weshalb sich die Behörden auch nicht explizit mit der Aufdeckung von Verstößen befassen.

Verstöße gegen die Rechenschaftspflichten in den Jahren 1999-2002⁶⁷⁵ geänderten Sanktionssystems. Immerhin fünf weitere befragte Experten (aus Großbritannien⁶⁷⁶ Irland⁶⁷⁷, den Niederlanden⁶⁷⁸, Slowenien⁶⁷⁹ und Tschechien⁶⁸⁰) schilderten einzelne oder einige wenige Fälle von Verstößen, die in der Vergangenheit sanktioniert wurden. Die (häufige oder auch vereinzelte) Anwendung der Sanktionsregelungen kann nun aber in zweierlei Hinsicht zu deuten sein. Einerseits kann sie Indiz für ein im Sinne der Korruptionsbekämpfung gut funktionierendes Kontrollsystem sein. Andererseits kann es aber auch bedeuten, dass Korruption vermehrt stattfindet. Dies gilt mit umgekehrten Vorzeichen aber auch für die Mitgliedstaaten, in denen keine Fälle bekannt oder berichtet wurden: Entweder funktioniert das Kontrollsystem schlecht oder aber das Ausbleiben von Skandalen spricht für eine besondere Korruptionsresistenz der beteiligten Akteure.

Empirisch lässt sich nur schwer unterscheiden, ob es tatsächlich verstärkte Korruption gibt oder in einem bestimmten Zeitraum gerade mehr Skandale aufgedeckt werden. Denn die Heimlichkeit der Vorgänge ist kennzeichnend für das Phänomen Korruption. Gerade weil Korruption aber im Verborgenen blüht, verbleiben mehr oder weniger große Dunkelfelder. Hinzu kommt, dass nicht nur die herausgearbeiteten unterschiedlichen rechtlichen Normen den Vergleich erschweren. Auch die nur schwer zu erhebenden sozialen Normen und Werte ebenso wie das gemeinhin anzutreffende unterschiedliche Engagement bei der Aufdeckung entsprechender missbräuchlicher Verhaltensweisen und die Bereitschaft der befragten Experten, diese mitzuteilen, beeinflussen die Aussagekraft der erhobenen Daten. Korruption ist jedoch ein typisches Kontrolldelikt, dem insbesondere dadurch entgegenzuwirken ist, dass Verdachtsschöpfungsstrategien verfeinert werden. Um das Kontrolldelikt Korruption identifizieren zu können, bedarf es daher – wie der Begriff schon sagt – der Kontrolle. Um die identifizierte Korruption aber mit einiger Wahrscheinlichkeit auch künftig zu unterbinden, bedarf es effektiver Rechtsfolgen.

Eine wirksame Korruptionsbekämpfung ist deshalb letztlich auf eine möglichst umfassende Kontrolle und ein wirksames Sanktionssystem angewiesen. In diesem Sinne spricht viel dafür, dass die Kontrollsysteme in den beiden Ländern, die häufiger von den Sanktionen Gebrauch machen (Lettland und Deutschland), eher gut funktionieren, da beide Mitgliedstaaten in Parteienfinanzierungsfragen eine hohe Kontrolldichte erreicht haben und über ein ausdifferenziertes Sanktionssystem verfügen.

675 Innerhalb der CDU wurden schwarze Kassen gebildet und die SPD-Unterbezirke Köln und Wuppertal erhielten getarnte Schmiergelder.

676 Insbesondere bei der Labour Party gab es Fälle von Gegenleistungsspenden.

677 Ein ehemaliger Vizesprecher des Oberhauses ist im Jahre 2006 wegen einer nicht veröffentlichten Spende zu gemeinnütziger Arbeit verurteilt worden.

678 Im Jahre 2005 wurden die staatlichen Zuschüsse an eine religiösen Partei wegen Diskriminierung aufgehoben. Diese Partei nahm Frauen nicht in die Partei auf.

679 Es gab einige Fälle geringfügiger Verstöße gegen Transparenzvorschriften während der Wahlen.

680 Im Jahre 1997 gab es einen Fall einer verschleierte Gegenleistungsspende.

Generell sind aber – in einer europaweiten Betrachtung – in beiden Bereichen Defizite festzustellen: Schon die gesetzlichen Regelungen zur Korruptionsprävention im Bereich der Parteienfinanzierung sind uneinheitlich und teilweise lückenhaft und dieser Befund erstreckt sich auch auf die Möglichkeiten zur Durchsetzung wenigstens der bestehenden Regelungen. Strafen bzw. Sanktionen beeinflussen auf vielfältige Art und Weise das Entscheidungskalkül der Rechtstreuen. Das teilweise oder vollständige Absehen von Sanktionen bzw. von der Anwendung entsprechender Regelungen relativiert allerdings die korruptionspräventive Wirkung der in Hinblick auf die Transparenz und Lauterkeit des Finanzgebarens politischer Parteien gesetzlich festgelegten Pflichten erheblich.

f) **Zwischenfazit**

In einer stark vereinfachenden Darstellung, die eventuell bestehende korruptionspräventive Sonderregelungen bzw. Auffangtatbestände ebenso außer Betracht lässt wie Lücken und Defizite der Regelungen im Detail, ergibt sich ein überwiegend homogenes Bild eines mitgliedstaatlichen Parteienrechts. Die eine rechtliche Ausgestaltung des Parteiwesens betreffenden Kernfragen werden – von jeweils einigen wenigen Ausnahmen abgesehen – scheinbar nahezu harmonisch beantwortet:

Abbildung 8: Gesamtüberblick der Regelungen zur Parteienfinanzierung (eigene Darstellung)

	direkte staatliche Finanzierung	Spendenverbote	Rechenschaft über Einnahmen/Ausgaben	Sanktionen
Belgien	Ja	Ja	Ja	Ja
Dänemark	Ja	Ja	Ja	Ja
Deutschland	Ja	Ja	Ja	Ja
Estland	Ja	Ja	Ja	Ja
Finnland	Ja	Nein	Ja	Ja
Frankreich	Ja	Ja	Ja	Ja
Griechenland	Ja	Ja	Ja	Ja
Großbritannien	Ja	Ja	Ja	Ja
Irland	Ja	Ja	Ja	Ja
Italien	Ja	Ja	Ja	Ja
Lettland	Nein	Ja	Ja	Ja
Litauen	Ja	Ja	Ja	Ja
Luxemburg	Ja	Nein	Nein	Nein
Malta	Nein	Nein	Nein	Nein
Niederlande	Ja	Ja	Teilweise	Ja
Österreich	Ja	Nein	Ja	Ja
Polen	Ja	Ja	Teilweise	Ja
Portugal	Ja	Ja	Ja	Ja
Schweden	Ja	Nein	Ja	Nein
Slowakei	Ja	Ja	Ja	Ja
Slowenien	Ja	Ja	Ja	Ja
Spanien	Ja	Ja	Ja	Nein
Tschechien	Ja	Ja	Ja	Ja
Ungarn	Ja	Ja	Ja	Nein
Zypern	Ja	Nein	Ja	Nein

Nun hat allerdings die vorhergehende Auswertung ergeben, dass von dieser scheinbaren Harmonie bei näherer Betrachtung der Regelungen nicht allzu viel zu finden ist. Die konkrete Ausgestaltung der Regelungsbereiche folgt überwiegend keinem „allgemein gültigen“ Muster, sondern eher individuellen Vorstellungen. Dennoch verdeutlicht vorstehende Übersicht, dass die weit überwiegende Mehrzahl der Mitgliedstaaten die politischen Parteien durchaus auch als Ansatzpunkte für Korruption begreifen und bemüht sind, gesetzgeberische Gegenmaßnahmen zu ergreifen.

Diese Bemühungen greifen allerdings immer noch zu kurz. Deutlich wird dies, wenn man den Blick auf die aus korruptionspräventiver Sicht besonders bedeutsamen Regelungen konzentriert, die sich gerade mit der – im Idealfall sanktionsbewehrten – Offenlegung und damit Zurückdrängung unter Umständen sachwidriger (Einzel-)Interessen befassen. Gerade in dem hiermit vor allem ins Auge gefassten Bereich der Spendenfinanzierung bestehen – in einer europaweiten Betrachtung – offensichtliche Diskrepanzen zur Regelungsdichte im Übrigen. Nachstehende Tabelle (Abbildung 9), die die vorstehende Abbildung 8 ergänzt um die Spalte „Veröffentlichungspflichten für Spenden“, veranschaulicht dies. Eine Namhaftmachung externer – regelmäßig durch Finanzkraft vermittelter – Einflüsse auf die politischen Parteien gegenüber der Öffentlichkeit ist in der Mehrheit der Mitgliedstaaten nicht vorgesehen.

Abbildung 9: Erweiterter Gesamtüberblick der Parteienfinanzierungsregelungen (eigene Darstellung)

	direkte staatliche Finanzierung	Spendenverbote	Rechenschaft über Einnahmen/Ausgaben	Veröffentlichungspflichten Spenden	Sanktionen
Belgien	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Dänemark	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Deutschland	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Estland	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Finnland	Ja	Nein	Ja	Nein	Ja
Frankreich	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja
Griechenland	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja
Großbritannien	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Irland	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Italien	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Lettland	Nein	Ja	Ja	Ja	Ja
Litauen	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja
Luxemburg	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein
Malta	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Niederlande	Ja	Ja	Teilweise	Ja	Ja
Österreich	Ja	Nein	Ja	Ja	Ja
Polen	Ja	Ja	Teilweise	Nein	Ja
Portugal	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja
Schweden	Ja	Nein	Ja	Nein	Nein
Slowakei	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja
Slowenien	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja
Spanien	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein
Tschechien	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja
Ungarn	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein
Zypern	Ja	Nein	Ja	Nein	Nein

Aus demokratischer Sicht ebenso wie vom Standpunkt der Korruptionsbekämpfung aus betrachtet ist die Grundregel zu beachten, dass Geld nicht Einfluss kaufen darf. Dies aber kann nur gewährleistet werden durch eine höhere Transparenz, striktere Kontrolle und angemessene Sanktionen. Es muss sichergestellt sein, dass das demokratische Prinzip – eine Person, eine Stimme – nicht durch den höheren Einfluss der größeren Spendensumme außer Kraft gesetzt wird. Das Wissen um politische Korruption ebenso wie die begründete Befürchtung, es könne solche geben (etwa die Beeinflussung legislativer Akte durch landschaftspflegende Geldzuwendungen, Möglichkeiten zu Nebentätigkeiten und/oder Chancen auf lukrative Positionen nach der politischen Laufbahn) entwertet die verfassungsrechtlich verbrieftete Gestaltungsmacht der Bürger: Der Geld- und Chancenzufluss an Parteien und Politiker zeigt, dass es wirksamere Mittel gibt, den Gang der Dinge zu beeinflussen - wirksamere als es die beschwerliche kontinuierliche Beteiligung an der Meinungsbildung im Diskurs und die sporadische Beteiligung an Wahlen sind. Politische Korruption greift damit die Grundlagen einer modernen demokratischen Gesellschaft an. In diesem Sinne wäre eine einheitlichere und auf größere Transparenz ausgerichtete Offenlegungspraxis bezogen auf die Spendenfinanzierung in den Mitgliedstaaten wünschenswert.

Auch in den weiteren die politischen Parteien betreffenden Regelungsbereichen zeichnet sich die Gesetzgebungspraxis in den Mitgliedstaaten weitgehend durch Uneinheitlichkeit aus. Für die erheblichen Unterschiede im Detail lassen sich Erklärungen finden: Zum einen gibt es in allen Bereichen eine Mehrzahl von Ansatzpunkten, die grundsätzlich geeignet scheinen, den Problemen Herr zu werden. Hinzu kommt, dass die Möglichkeiten, auf den verschiedenen Feldern tätig zu werden, in unterschiedlicher Intensität wahrgenommen, kombiniert und variiert werden. Die Maßnahmen der Korruptionsprävention und –bekämpfung bezogen auf die Handlungsfelder politischer Parteien folgen dabei regelmäßig plausiblen Überlegungen: Im Vordergrund steht die Schaffung institutioneller und gesetzlicher Rahmenbedingungen zur Bekämpfung und Verhinderung von Korruption, beispielsweise durch Verbesserung der Kontrollen, größere Transparenz und Stärkung der Rolle der Öffentlichkeit bei der Korruptionsbekämpfung. Auch werden vielfach Korruptionsbekämpfungsinstrumente für das Justizsystem geschaffen.

Über die Ursachen der Kombinationsfreudigkeit und der großen Varianz im Detail der Regelungen kann nur spekuliert werden. In Betracht kommt beispielsweise die – angesichts üblicherweise knapper öffentlicher Kassen verständliche – Zurückhaltung gegenüber ressourcenintensiven Möglichkeiten zur Korruptionsprävention und -bekämpfung, wie etwa die Einrichtung spezieller Kontrollbehörden oder die personelle Verstärkung bestehender Kontrollinstanzen mit dem Ziel einer intensiveren, umfassenderen Prüfung. An Grenzen stößt auch die Einführung neuer Standards, die beispielsweise den inneren Aufbau, die Zuständigkeiten und die Abwicklung der Finanzierungsvorgänge innerhalb der Parteien betreffen. In diesem Sinne haben einige Mitgliedstaaten Maßnahmen ergriffen, wie etwa die Pflicht zur Einrichtung eines Finanzierungsbevollmächtigten oder auch die Einschaltung von Wirtschaftsprüfern in das Verfahren der Rechnungslegung durch die politischen Parteien selbst. Derlei Initiativen stehen vor der Herausforderung,

die innerparteiliche Organisationshoheit zu wahren und dennoch in sachgerechter Weise Vorgaben für ein korruptionsresistentes innerparteiliches Finanzgebaren zu schaffen. Stets wird auch zu prüfen sein, ob den Parteien die gesetzlichen Vorgaben sowohl aus personeller, aber auch aus finanzieller Sicht in Gänze zuzumuten sind. Dabei stehen die Korruptionsprävention und -bekämpfung gerade mit Blick auf die politischen Parteien generell vor dem Problem, dass es sich bei der rechtlichen Regulierung des Parteiwesens um „Entscheidungen in eigener Sache handelt“.⁶⁸¹ Die gesetzgebenden Parlamente sind mit Parteivertretern besetzt, deren Motivation, sich selbst Beschränkungen aufzuerlegen und Kontrollen zu unterwerfen, bestenfalls als mäßig einzuschätzen ist.

Dass trotzdem grundsätzlich Initiativen zur Verbesserung der Korruptionsprävention und -bekämpfung zu verzeichnen sind, ist Ausdruck eines offenbar stark ausgeprägten Bedürfnisses sowohl der Akteure (Regierung, Abgeordnete und politische Parteien), aber auch der Öffentlichkeit, sich den Gefahren entgegen zu stellen, die mit einer – offenbar als anwachsend wahrgenommenen – Korruptionsbereitschaft des politischen Personals verbunden sind.

Die getroffenen Maßnahmen sind damit Spiegelbild einer zunehmenden Bewusstseinsbildung. Inwieweit sie aber auch konkret Korruption verhindern können, ist aus wissenschaftlicher Sicht derzeit kaum feststellbar. Alle getroffenen und zu treffenden Maßnahmen sollten vor allem auch anderen wesentlichen Aspekten Rechnung tragen: Sie sollten nämlich den Anforderungen an Effektivität und Effizienz genügen. Aber erfüllen die Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen ihre Funktion tatsächlich? Welche Wirkungen haben sie? Sicher haben die verschiedenen Maßnahmen der Mitgliedstaaten Veränderungen in den jeweiligen Politikfeldern bewirkt und auch darüber hinaus Einfluss auf den Anspruch sowohl der Akteure wie auch der Öffentlichkeit an die anzulegenden Verhaltensmaßstäbe gehabt. Diese Beobachtungen sollten jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass es bisher keine Forschungsergebnisse zur Wirksamkeit konkreter Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen gibt.

Schon die Messung der Korruption selbst ist – wie in der Einleitung bereits dargelegt – eine große Herausforderung. In diesem Sinne versucht der jährliche Corruption Perceptions Index (CPI) von Transparency International das "subjektiv empfundene Ausmaß der Korruption innerhalb eines Landes" darzustellen und kombiniert dazu diverse Quellen bzw. Datensätze aus mehreren Jahren, die Selbsteinschätzungen von Inländern oder Einschätzungen von Geschäftsleuten, Experten und der Öffentlichkeit über die Korruption enthalten. Zwar darf diese Bewertung eines Landes durch Inländer und Fremde nicht mit der Realität verwechselt werden, sie ist aber der

681 S. hierzu jüngst *Thilo Streit*, Entscheidung in eigener Sache, Berlin 2006. Die Untersuchung zu den in Deutschland gemeinhin unter demokratischen Gesichtspunkten als problematisch verstandenen Entscheidungen in eigener Sache stellt anhand einer verfassungsrechtlichen und -theoretischen Analyse heraus, dass es sich dem Gegenstand nach tatsächlich um "Entscheidungen mit strukturellem Kontrolldefizit" handelt. Der Autor geht auf verschiedene Lösungsmöglichkeiten ein, wobei er insbesondere für unabhängige, beratende Sachverständigenkommissionen votiert.

bisher anerkannteste Versuch, Korruption zu messen und Staaten zu vergleichen. Armut, schwache Institutionen und eine Planwirtschaft gelten hiernach als der wichtigste Nährboden für Korruption, weniger Staat, klare und stabile Regeln sowie Transparenz als die wichtigsten Schutzmechanismen.

Die genaue Wirkung der Schutzmechanismen ist jedoch unklar. Es gibt (noch) keine Instrumente, die eine Bewertung der Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen bezogen auf ihren Erfolg erlauben. Es steht zu vermuten, dass deshalb Staaten die aus ihrer Sicht erfolgversprechendsten Maßnahmen ergreifen, ohne dass ihnen das für diese Einschätzung nötige Rüstzeug zur Seite steht. Vor diesem Hintergrund haben die gesetzgeberischen Aktivitäten mit dem Ziel der Korruptionsprävention und –bekämpfung immer noch eher experimentellen Charakter. Um einen Ausweg aus diesem Dilemma zu finden, müssen Kriterien für die Beurteilung der Wirkung von Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen festgelegt werden: Was bedeutet es, wenn eine Korruptionsbekämpfungsmaßnahme effektiv ist und wie lässt sich eine wirksame von einer unwirksamen Maßnahme unterscheiden? Die Bestrebungen sollten sich deshalb nicht nur auf die Erreichung eines bestimmten Mindeststandards rechtlicher Regelungen in den Mitgliedstaaten bezogen auf Transparenz und Kontrolle des Finanzgebarens politischer Parteien, sondern vor allem auch auf die Erforschung der Wirkungsweise und der Wirksamkeit der Maßnahmen richten.

D) Schlussbemerkungen und Empfehlungen

I. Die mitgliedstaatlichen Antikorruptionsmaßnahmen

1. Vergleich der mitgliedstaatlichen Antikorruptionsmaßnahmen

a) Vorgehensweise bei der Datenerhebung

Die Untersuchung diente der Erforschung der Formen und der Kontrolle von Korruption im öffentlichen Sektor der zum Zeitpunkt des Projektbeginns insgesamt 25 Mitgliedstaaten der EU. Das besondere Augenmerk galt hier dem öffentlichen Dienst, den Abgeordneten, politischen Amtsträgern und den politischen Parteien.

Die Studie war darauf ausgerichtet, zu untersuchen, wie die 25 Mitgliedstaaten Korruption im staatlichen Bereich verhindern bzw. bekämpfen und welche praktische Bedeutung die Antikorruptionsmaßnahmen in der Praxis haben.

Um ein einigermaßen gesichertes Bild zu zeichnen, arbeitete das Projekt mit einem Fragebogen, der mit Hilfe von Kooperationspartnern in den Mitgliedstaaten beantwortet wurde. Im Vordergrund bei der Suche nach geeigneten Kooperationspartnern in den Mitgliedstaaten stand die akademische Qualität der Diskussion, so dass überwiegend in der Hochschullehre, hier vor allem in der Politik- und der Rechtswissenschaft tätige Experten befragt wurden. Dem Fragebogen selbst liegt die Überlegung zugrunde, dass sich die relevanten Merkmale der mitgliedstaatlichen Maßnahmen gegen Korruption auf diese Weise erfassen lassen. Die Fragebögen sind Kernbestandteil der gesamten Untersuchung (zur Vorgehensweise im Einzelnen s. oben, A.III.).

Der Fragebogen wurde nicht nur in deutscher, sondern auch in englischer Sprache verfasst, da zu erwarten war, dass die meisten Kooperationspartner eine der Sprachen beherrschen. Dass die Sprachkenntnisse im Detail allerdings differieren, war eine Schwierigkeit, vor die der Prozess der europäischen Einigung generell gestellt ist und die angesichts der 21 Landessprachen in 25 Mitgliedsstaaten in Kauf zu nehmen war. So setzen sowohl ein nicht muttersprachlich abgefasster Fragebogen als auch nicht muttersprachlich gegebene Antworten voraus, dass diejenigen, die mit der Aufgabe betraut sind, diesen Fragebogen auszufüllen bzw. auszuwerten, die Terminologie verstehen und auch den Kontext erfassen. Dies war nicht immer problemlos. Es ist nicht gänzlich auszuschließen, dass sich in englischen Übersetzungen terminologische Fehler einschleichen, die ein Verständnis erschweren.

Dieses Sprachenhindernis findet sich auch bei der Erfassung und Auswertung der vorhandenen rechtlichen Regelungen in den Mitgliedstaaten. Soweit möglich, d.h. soweit in englischer oder deutscher Sprache verfügbar, wurde auf ergänzende Quellen (Literatur, Internet) zurückgegriffen, um die Kontexte bestehender Regelungen zu erläutern. Häufig mangelte es aber an Überset-

zungen und sofern die für die Ausarbeitung der Studie relevanten Regelungen neben der Originalsprache auch in englischer Übersetzung verfügbar waren, differierte die Qualität wiederum erheblich.

Den zentralen Teil dieser Studie bilden 25 Länderberichte, die das rechtliche Umfeld der Akteure, die gesetzgeberischen Maßnahmen zur Korruptionsprävention und -bekämpfung und ihre organisatorische Umsetzung wiedergeben. Es wurde auch versucht, die praktischen Erfahrungen mit Antikorruptionsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten zu erheben. Aufgrund offensichtlich bestehender Unsicherheiten der befragten Experten in Bezug auf den kaum fassbaren Erfolg solcher Maßnahmen, blieb der Ertrag dieser Datenerhebung hinter den Erwartungen zurück. Die erhobenen Daten aus allen untersuchten 25 Mitgliedstaaten wurden einem einheitlichen Muster folgend ausgewertet, um einen Vergleich zu ermöglichen.

b) Zusammenfassendes Ergebnis der Datenauswertung

Die von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen zur Korruptionsprävention und -bekämpfung im öffentlichen Sektor betreffen alle untersuchten Akteure und damit unterschiedlichste materiell-rechtliche Fragen. Dieser Umstand bedingt, dass schon auf mitgliedstaatlicher Ebene die Antikorruptionsmaßnahmen nicht in einem konsolidierten, eigenständigen Antikorruptionsgesetz, d.h. in einer geschlossenen Regelung vereinigt werden können. Selbst die Mitgliedstaaten, die ein Antikorruptionsgesetz kennen, verschieben die Umsetzung der Zielvorstellungen und Maßnahmen in Regelungen jenseits des Antikorruptionsgesetzes. Vorwiegend handelt es sich um Anpassungen bzw. Änderungen des Straf-, Beamten- bzw. Disziplinarrechts, begleitet von der Schaffung neuer oder der Modifikation bestehender organisatorischer Regelungen, ergänzt um innerbehördliche oder akteursbezogene Verhaltensrichtlinien.

Ein umfangreiches System von Recht- und Zweckmäßigkeitkontrollen staatlichen Handelns durch interne (Interne Revisionen) wie auch durch externe (Rechnungshöfe) Kontrollorgane, ebenso wie die Schaffung von Beschwerdeinstanzen für den Bürger, die auch Verdachtsfällen von Korruption nachgehen (Ombudsmänner), gehören zum gesicherten Bestand der europäischen Korruptionsprävention und -bekämpfung. Auch sind immerhin die in allen Mitgliedstaaten entscheidend Einfluss auf die staatlichen Institutionen ausübenden politischen Parteien weit überwiegend in Finanzierungsfragen einer staatlichen Kontrolle unterworfen. Jenseits dieses Mindestbestandes laufen die Entwicklungen in den Mitgliedstaaten jedoch - teilweise sogar weit - auseinander. Einige Mitgliedstaaten, allerdings nicht mehrheitlich, haben sich der Herausforderung gestellt, spezielle (zentrale) Antikorruptionsinstitutionen zu etablieren. Eine Vorreiterrolle in dieser Entwicklung nimmt Österreich ein, das die Behörde auch mit sehr umfangreichen Kompetenzen ausgestattet hat. Die übrigen Mitgliedstaaten waren hier weitaus zurückhaltender. Auf parlamentarischer Ebene hat sich die Einsicht, dass ein Bemühen um Korruptionsprävention und -bekämpfung durch die Parlamente selbst über die gesetzgeberischen Aktivitäten hinaus

erforderlich geworden ist, weit überwiegend noch nicht verfestigt. Zwar existieren Inkompatibilitätsvorschriften, deren Inhalte variieren jedoch stark. Auch der Umgang mit Nebenverdiensten von Abgeordneten lässt überwiegend kein ausgeprägtes Problembewusstsein erkennen. Nur wenige Mitgliedstaaten haben parlamentarische Einrichtungen geschaffen, die sich konkret mit korruptionspräventiven und –bekämpfenden Aufgaben befassen, sei es bezogen auf das Verhalten der Abgeordneten oder auch auf sonstige staatliche Institutionen (Minister, Regierung etc.). Das in allen Mitgliedstaaten in der ein oder anderen Weise institutionalisierte Instrument des Untersuchungsausschusses kann offenbar dem Anspruch der Korruptionsprävention und -bekämpfung in der Praxis nicht genügen.

Danach lässt sich zwar ein recht einhelliges Bemühen der Mitgliedstaaten darin erkennen, Maßnahmen gegen Korruption zu ergreifen. Diese Einhelligkeit endet jedoch an der konkreten Umsetzungspraxis der Mitgliedstaaten.

Im Einzelnen lässt sich für die untersuchten potentiellen Akteure im öffentlichen Dienst, also auf Ebene der Verwaltungsmitarbeiter, feststellen, dass alle untersuchten 25 Mitgliedstaaten straf- und disziplinarrechtlich gegen Korruption vorgehen. Formellen Niederschlag haben diese Bemühungen insbesondere in Bestechungstatbeständen gefunden, deren Verwirklichung regelmäßig Geld- und Freiheitsstrafen zur Folge haben. Daneben sind überwiegend auch arbeits- bzw. beamtenrechtliche Konsequenzen vorgesehen, wie beispielsweise der Verlust der Beamtenrechte bzw. der Arbeitsstelle. Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Rahmenbedingungen, unter denen die Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes in den Mitgliedstaaten beschäftigt werden, endet die Homogenität der Rechtslage jedoch. Weder die Beschäftigungsverhältnisse, noch die Beschäftigungsstrukturen, noch die sozialen Sicherungen der Beschäftigten gleichen einander überwiegend. Demzufolge unterscheiden sich nicht nur die Situationen, in denen Korruption stattfindet, sondern auch die straf- und disziplinarrechtlichen Auswirkungen konkreter Handlungen. Die Auslegung des Straf- und Disziplinarrechts hängt ab von den konkreten Verhaltensanforderungen an die Mitarbeiter, die sich unter anderem aus den rechtlichen Rahmenbedingungen ihrer Beschäftigung ableiten. Die teilweise großen Unterschiede zeigen sich insbesondere auch in dem Vergleich der mitgliedstaatlichen Regelungen erlaubter bzw. verbotener Nebentätigkeiten von Angehörigen des öffentlichen Dienstes. Teilweise werden solche nur mit bestimmten Inhalten zugelassen⁶⁸², teilweise sind nur im Einzelfall genehmigte Nebentätigkeiten erlaubt⁶⁸³, teilweise bestehen Verbote nur für bestimmte Dienstgrade⁶⁸⁴. Noch verschiedenartiger stellt sich die Lage im Bereich der zur Kontrolle der Verwaltungsabläufe institutionalisierten Einrichtungen in den Mitgliedstaaten dar. Zwar gibt es in allen untersuchten Mitgliedstaaten sowohl behördeninterne,

682 Frankreich erlaubt nur Nebentätigkeiten in der Wissenschaft, Kunst oder Lehre.

683 Hier wiederum ist mitgliedstaatlich uneinheitlich geregelt, wer nach welchen Kriterien entscheidet, ob eine Interessenkollision zu befürchten steht und die Genehmigung deshalb zu versagen ist.

684 In Zypern, Finnland und Irland sind nur Angestellten des höheren Dienstes Nebenbeschäftigungen verboten.

als behördenübergreifende Kontrollinstitutionen. Die konkreten Organisationsformen sowie die tatsächlichen Aufgabenbereiche und Kompetenzen unterscheiden sich jedoch deutlich.

Auch mit Blick auf die Abgeordneten als potentielle Ansatzpunkte für Korruption kann nicht von einer einheitlich Gestaltung der Rechtslage gesprochen werden. Wenngleich sich grundsätzlich Stellung und Aufgaben der Abgeordneten in parlamentarischen Demokratien weitgehend entsprechen, gilt dies für Antikorruptionsmaßnahmen in Bezug auf den Abgeordneten nicht. Schon in der Frage dessen, was als „ausreichende“ finanzielle Absicherung des Abgeordneten zu betrachten ist, legen die Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Maßstäbe an. Ähnlich verhält es sich bei der Festlegung von Inkompatibilitäten des Abgeordnetenmandats mit anderen öffentlichen Ämtern. Nur auf den ersten Blick anders, dies allerdings sogar im negativen Sinne, scheint es bei den Regelungen zu (privaten) Nebentätigkeiten von Abgeordneten zu sein: Alle untersuchten Mitgliedstaaten gestatten es „ihren“ Abgeordneten, zusätzliche Einkünfte durch Nebentätigkeiten zu erzielen, d.h. sich unter Umständen auch in (finanzielle) Abhängigkeiten zu begeben. Die insoweit als korruptionspräventiv einzustufende Offenlegung solcher Abhängigkeiten ist wiederum sehr unterschiedlich geregelt. Teilweise fehlt eine Verpflichtung zur Offenlegung gänzlich. Oftmals sind zusätzliche Einkommen erst ab Überschreiten sehr unterschiedlicher Schwellenwerte vorgesehen. Uneinheitlich ist auch der Zeitraum festgelegt, für den eine Mitteilung zu machen ist. In der Mehrheit der untersuchten Mitgliedstaaten werden diese Informationen zudem nicht der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Selbst der mitgliedstaatliche Umgang mit der Abgeordnetenbestechung folgt keiner einheitlichen Linie.

In allen Mitgliedstaaten werden auf die politischen Amtsträger entweder die Vorschriften für den öffentlichen Dienst oder die für Abgeordnete oder – in Abhängigkeit vom konkreten Regelungsgegenstand – beider Bereiche angewendet. Auch die Regelungen betreffend die politischen Amtsträger haben daher an der bereits festgestellten Heterogenität teil.

Auch in Bezug auf die politischen Parteien ist weit überwiegend eine stark ausgeprägte Heterogenität im Bereich der auf Korruptionsprävention und –bekämpfung zielenden Regelungen auszumachen. Ihre Finanzierung, die für sie geltenden Rechenschaftspflichten und in der Folge der Umgang mit den rechenschaftspflichtigen Angaben (sowohl hinsichtlich ihrer Veröffentlichung, aber auch hinsichtlich ihrer Sanktionierung bei Fehlerhaftigkeit) ist in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich geregelt. Deutlich wird dies mit Blick auf die aus korruptionspräventiver Sicht sogar als defizitär zu bezeichnenden Regelungen zur Spendenfinanzierung: Die Spendenverbotspraxis ist durch ein extremes Gefälle in der Regelungsdichte gekennzeichnet und die Pflicht zur Veröffentlichung externer – regelmäßig durch Finanzkraft vermittelter – Einflüsse auf die politischen Parteien durch einen Benennung der Spender ist in der Mehrheit der Mitgliedstaaten nicht vorgesehen.

Die Heterogenität der Umsetzungsformen und Maßnahmen im Detail erschweren das Auffinden der relevanten Regelungen in 25 Mitgliedstaaten und erfordern nahezu detektivische Fähigkeiten. Für eine europäische Korruptionsprävention und -bekämpfung wäre es sicherlich förderlich, wenn die Maßnahmen der Mitgliedstaaten auf diesem Gebiet zentral erfasst und öffentlich zugänglich wären.

2. Handlungsoptionen der Korruptionsprävention und -bekämpfung

Angesichts der Heterogenität der mitgliedstaatlichen Maßnahmen und Regelungen im Detail ist der Blick weg von den einzelnen Maßnahmen hin auf die Zielrichtungen von Antikorruptionsmaßnahmen generell zu richten. Vor diesem Hintergrund lassen sich die staatlichen Handlungsoptionen der Korruptionsprävention und -bekämpfung wie folgt beschreiben: zum einen sind Maßnahmen gerichtet auf die Gestaltung eines korruptionsresistenten Umfelds staatlicher Entscheidungsabläufe und zielen damit darauf, die Integrität der Akteure und der Institutionen zu fördern; zum anderen soll durch Institutionalisierung von Kontrollverfahren und -institutionen direkt Einfluss auf die Entscheidungsabläufe und -ergebnisse ausgeübt werden; weiterhin werden durch Herstellung von Transparenz und Öffentlichkeit die Voraussetzungen für eine kontrollierbare Gestaltung der Entscheidungsabläufe geschaffen; letztlich wird durch Aktivierung von Sanktionsmöglichkeiten der Forderung nach korruptionsfreien staatlichen Entscheidungsabläufen Durchsetzungskraft verliehen.

a) Integrität

Integrität ist ein komplexer Begriff, der eng die Übereinstimmung zwischen abstrakt formulierten Werten und der tatsächlichen Lebenspraxis bezeichnet. In dieser Sichtweise ist einerseits eine Person zum Teil selbst dafür verantwortlich, sich integer zu verhalten. Teilweise hängt Integrität aber auch von den gesellschaftlichen Lebensbedingungen ab. Ziel von Antikorruptionsmaßnahmen, die ein korruptionsresistentes Umfeld staatlicher Entscheidungsabläufe bewirken sollen, ist es daher, die Akteure innerhalb des öffentlichen Sektors frühzeitig für die Gefahren der Korruption zu sensibilisieren und gegenüber Korruption zu immunisieren sowie einen korruptionsresistenten organisatorischen Handlungsrahmen zu schaffen. In den Blick geraten hier auf der einen Seite die Werte, Normen und Denkhaltungen, die Einstellung und das Verhalten aller Akteure sowie auf der anderen Seite die Organisationsstrukturen und die Verfahrensgestaltung innerhalb der staatlichen Institutionen, die den Handlungsrahmen der Akteure vorgeben.

Ersterer Aspekt zielt darauf Korruptionspräventionsüberlegungen in das Berufsverständnis und die Arbeitskultur der Akteure zu integrieren, indem die Achtung bestimmter Werte, wie Unbestechlichkeit und Transparenz, als Forderung des eigenen Gewissens im Rahmen der Dienstethik verankert werden. Dies kann durch Information, Öffentlichkeitsarbeit, Verbesserung der Führungskultur, Mitarbeiterentwicklung, Ausbau einer Lob- und Anerkennungskultur, gezielte Aus-

bildungsangebote usw. positiv beeinflusst werden. In Betracht kommen hier unter anderem Bemühungen, die darauf abzielen

- innerhalb der Institution unter Beteiligung möglichst vieler Zugehöriger für ethische Regeln oder Verhaltenskodizes (beispielsweise zu sensiblen Themen wie Befangenheit, Geschenkannahme, Nebenbeschäftigungen, Vortragstätigkeiten) einen Grundkonsens herzustellen und praktische Empfehlungen zu erarbeiten⁶⁸⁵;
- durch gewissenhafte Auswahl und ständige Weiterbildung der Mitarbeiter Kompetenz und Verantwortlichkeit zu stärken;
- bereits durch frühzeitige Ausbildungsmaßnahmen in der fachlichen Grundausbildung bei neueintretenden Mitarbeitern für eine Verankerung von Korruptionspräventionsüberlegungen in dem Berufsverständnis Sorge zu tragen;
- durch Aus- und ständige Weiterbildung die Führungskräfte zu befähigen, mögliche Anzeichen für Korruption zu erkennen, dagegen wirksam aufzutreten und darin zu bestärken, in jeder Situation vorbildliches Verhalten zu zeigen;
- durch Steigerung der Mitarbeiterzufriedenheit und -motivation die ethische Grundhaltung der Unbestechlichkeit in dem Bewusstsein möglichst vieler zu verankern (z.B. durch ein als gerecht empfundenenes leistungsgerechtes Lohn- und Gehaltsystem, durch einen die Eigenverantwortlichkeit fördernden Aufgabenzuschnitt und selbstbestimmtes Arbeiten, durch Steigerung des Selbstwertgefühls durch Lob und Anerkennung).

Neben den Akteuren als direkte Ansatzpunkte für Maßnahmen der Integritätsförderung müssen die Bemühungen auch der Organisation, in die die Akteure eingebunden sind, und den Verfahrensabläufen gelten. Zu denken ist hier an Maßnahmen, die dazu dienen

- durch Beschleunigung der Verfahrensabläufe, die auch den Erfordernissen der Bekämpfung von Korruption Rechnung trägt, eine rasche und sichere Organisation von Verwaltungsvorgängen sicherzustellen;
- durch transparente und qualitätsgesicherte Abläufe einschließlich der notwendigen Kontrollen ein hohes Leistungsniveau zu gewährleisten;
- durch klare Zuständigkeitsregeln und eine effiziente Ablauforganisation ein gesetzmäßiges, korrektes und faires Vorgehen zu erreichen;
- optimale Rahmenbedingungen für die Arbeit, sowohl in der Gestaltung, als auch in der Ausstattung des Arbeitsplatzes zu schaffen;

685 Die Beachtung dieser Regeln und ihre Einhaltung durch andere einzufordern ist Sache jedes Einzelnen. Es kommt aber auch in Betracht, im Rahmen des rechtlich Zulässigen Fehlverhalten zu sanktionieren (z.B. durch Ausschluss von Vergünstigungen, auf die kein Rechtsanspruch besteht). In Verfolgung eines weiteren, auf Transparenz und Öffentlichkeit zielenden Zweckes könnten solche Regeln nicht nur intern bekannt zu machen sein, sondern auch extern gegenüber Kunden, Auftragnehmern, Bürgern, um so die faktische Bindungswirkung und den Charakter eines positiven Ehrenkodex noch zu verstärken.

- durch eine bedarfsorientierte Personalplanung eine angemessene und gleichmäßige Arbeitsbelastung der Mitarbeiter zu erreichen (z.B. auch durch Regelungen bei Überlastung bzw. Unterauslastung);
- Formen und Instrumente zur Einbindung des Einzelnen in die Arbeitsstrukturen zu etablieren (z.B. durch Sicherstellung der Informationsflüsse, Arbeitstreffen, Initiativrechte zu Sonderbesprechungen).

Für das Funktionieren einer demokratisch und rechtsstaatlich organisierten Gesellschaft gilt es, die Integrität des Einzelnen wie der Institutionen zu stärken. Angesichts dessen ist Integrität nicht nur ein Frage des Wertebewusstseins, die Angelegenheit des Einzelnen, der Amtsträger, Politiker und Parlamentarier ist. Integrität bedarf auch notwendiger Anpassungen auf struktureller Ebene, einer Implementierung in die Organisations- und Amtskultur. Integrität muss das allgemeine Verständnis prägen und unterstützt werden durch konkrete Maßnahmen und Regeln.

b) Kontrolle

Kontrollinstitutionen und Kontrollmechanismen dienen der Gewährleistung und Verbesserung staatlicher Entscheidungsprozesse, die darauf zielen recht- und zweckmäßige, im öffentlichen Interesse liegende, verhältnismäßige Entscheidungen hervorzubringen. In diesem Sinne ist Kontrolle eine nichtdelegierbare Aufgabe von Vorgesetzten, Aufsichts- und Kontrollorganen und umfasst sowohl die Überprüfung des Verfahrens als auch des Ergebnisses der Entscheidungsfindung sowie das Veranlassen von Korrekturmaßnahmen und, wenn von den Kompetenzen umfasst und notwendig, das Verhängen von Sanktionen.

Es kann zwischen internen und externen Kontrollen unterschieden werden, wobei unter internen Kontrollmechanismen solche verstanden werden sollen, die innerhalb der einzelnen Behörde institutionalisiert und in die behördlichen Arbeitsabläufe integriert sind, also arbeitsbegleitend erfolgen oder dem Arbeitsvollzug unmittelbar vor- oder nachgelagert sind. Externe Kontrolle wird demgegenüber von außerhalb der zu kontrollierenden organisatorischen Einheit ausgeübt, d.h. die Kontrollaufgabe ist auf andere – hier allerdings ebenfalls staatliche – übergeordnete Rechtsträger, wie Aufsichts- und Kontrollbehörden, übertragen.

Dabei bestehen sowohl interne als auch externe Kontrollsysteme aus systematisch gestalteten organisatorischen Maßnahmen und Kontrollen zur Einhaltung von Gesetzen, Richtlinien und zur Abwehr von Schäden, die durch das eigene Personal oder Dritte verursacht werden können. Die Kontrollsysteme können Aktivitäten ebenso wie Einrichtungen umfassen.

Als interne Kontrollaktivitäten kommen z.B. schriftliche oder mündliche Weisungen zum Umgang mit personenbezogenen Daten oder zur Abwehr illegaler Vorgänge im Bereich der Mittelverwaltung oder auch die Einrichtung des Vieraugenprinzips bei Auftragsvergaben in Betracht. Interne Kontrolleinrichtungen sind beispielsweise die Internen Revisionen bei den einzelnen

Behörden, die Korruptions- oder Ethikausschüsse der Parlamente, sofern sie der Kontrolle der parlamentsinternen Vorgänge dienen. Rechnungshöfe, zentrale Ombudsmänner, Aufsichtsbehörden und spezielle Antikorruptionsbehörden gehören demgegenüber zu den externen Kontrolleinrichtungen.

Kontrollmaßnahmen erfüllen dabei generell drei Funktionen: erstens eine *Vertrauensfunktion*, indem sie im Sinne der organisatorischen Entscheider, der übergeordneten Instanzen und unter Umständen auch der Öffentlichkeit ermitteln, ob und gegebenenfalls dass Prozesse ordnungsgemäß ablaufen, Gesetze und Verordnungen eingehalten werden usw.; zweitens eine *Präventivfunktion*, indem sie das Entdeckungsrisiko für Personen, die nicht normgerecht handeln oder zu handeln beabsichtigen, erhöhen; drittens eine *Informationsfunktion*, indem sie durch Schaffung von Transparenz über Prozesse und Organisationseinheiten zur Unterstützung der Entscheidungsfindung der Organisationsleitung beitragen.

c) **Transparenz**

Der Begriff der Transparenz wird im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Korruption häufig verwendet, die wohl bekannteste private Organisation zu Bekämpfung von Korruption – Transparency International – führt ihn etwa in ihrem Namen. Ungeachtet dieser großen Verbreitung ist durchaus undeutlich, was genau mit Transparenz gemeint ist.

Im hier verstandenen Sinne dienen Maßnahmen der Transparenz einer kontrollierbaren Gestaltung der Entscheidungsabläufe und -ergebnisse sowie deren Dokumentation. Auch nach diesem Verständnis bleibt der Begriff der Transparenz aber voraussetzungsreich. Transparenz ist danach von verschiedenen Faktoren abhängig: zum einen von der Auswahl der Informationen (was wird dokumentiert), von der Qualität der Informationen (vollständig, wahr, klar, adäquat) und von der Verwendung der Informationen (von wem wird in welcher Weise von der Dokumentation Gebrauch gemacht, Ermöglichung eines zeitgerechten und effektiven Zugangs).

In der Ausprägung der Vorhersehbarkeit und Nachprüfbarkeit des Verwaltungshandelns für die „Normunterworfenen“ ist eine transparente Verwaltung im öffentlichen Sektor vor allem auch auf die Herstellung von Öffentlichkeit gerichtet. Dies betrifft einerseits die Fragen, in welchem Umfang und in welcher Weise die Bürger von Daten, Entscheidungsabläufen, Akten etc. Kenntnis nehmen können. Andererseits ist es aber auch wichtig, die Korruptionsbekämpfung innerhalb des öffentlichen Sektors mit interner und externer Öffentlichkeitsarbeit zu unterstützen und zu begleiten. Das Veröffentlichen der Antikorruptionsbemühungen kann Signalwirkung gegenüber Bürgern und Wirtschaft entfalten sowie Integritätsverlust und Rufschädigung des öffentlichen Sektors begrenzen helfen, indem Werte und Normen der Institution und seiner Mitglieder an die jeweilige Zielgruppe (Bürger, Wähler) kommuniziert werden, wodurch deren Einstellung zum öffentlichen Sektor allgemein sowie zur Korruption im besonderen nachhaltig beeinflusst werden kann.

Allgemein kann durch Herstellung von Transparenz und Öffentlichkeit dem Versuch Einzelner, die Situation durch Korruption zu beeinflussen, Grenzen gesetzt werden. Transparenz und Öffentlichkeit helfen inoffizielle Absprachen, die Umgehung gesetzlich vorgeschriebener Verfahren (z.B. Vergabeverfahren), die Abkürzung oder widerrechtliche Beschleunigung von Verwaltungsabläufen, das Erkaufen günstiger Entscheidungen zu verhindern: weil nämlich der Korruption als „Handeln im Verborgenen“ der Nährboden entzogen wird.

d) Sanktionen

Der Begriff Sanktionen bezeichnet in der Soziologie Formen der Organisation von sozialen Prozessen und hat in dieser Betrachtung eine neutrale Bedeutung, d.h. er wird sowohl für negative als auch für positive Handlungskonsequenzen verwendet. In diesem Sinne wären Belobigungen, anerkennende Bemerkungen oder eine Beförderung auch "Sanktionen". Diese Art positive Handlungskonsequenzen sollen hier allerdings nicht dem Bereich der Sanktionen, sondern – aus Sicht der Korruptionsforschung zutreffender – den Maßnahmen einer korruptionsresistenten Umfeldgestaltung (s. hierzu schon oben, D.I.2.a)) zugerechnet werden.

Der Begriff Sanktionen soll vielmehr, so wie es auch der allgemeine Sprachgebrauch nahe legt, als Reaktion auf einen Normbruch ausschließlich negative Handlungskonsequenzen umfassen. Diese allerdings in einem umfassenden Sinne, so dass nicht nur Strafen, Geldbußen oder Kündigungen hierunter zu verstehen sind, sondern jede Art von negativen Reaktionen der Umgebung auf das Handeln von Menschen, also auch negative Leistungsbeurteilungen, Kritik oder Missbilligung.

Sanktionen sollen das Verhalten von Personen in einer Weise beeinflussen, dass nicht normgerechtes Handeln an Attraktivität verliert. Zieht ein bestimmtes Verhalten negative Reaktionen der Umgebung auf sich, wird die handelnde Person entmutigt. Deshalb steht zu erwarten, dass das unerwünschte Verhalten seltener wird, bestenfalls sogar ganz unterbleibt. Wichtiger Einflussfaktor für die erwünschte Verhaltensänderung bzw. –anpassung ist die Regelmäßigkeit, mit der von Sanktionen Gebrauch gemacht wird. An eine stete Regelmäßigkeit bei der Sanktionierung eines bestimmten Verhaltens ist die Erwartung geknüpft, dass die negativen Handlungskonsequenzen die Handelnden dauerhaft zu normgerechtem Verhalten bewegen können.

Ein schwieriger Balanceakte ist es, die verhängten Sanktionen in eine vernünftige Relation zur Schwere des Regelverstoßes zu setzen. Sofern die Reaktion auf einen Regelverstoß dem Sanktionierenden einen Handlungsspielraum eröffnet, gilt es die erhoffte Abschreckungswirkung und eine vertrauensbildende Wirkung auf die Umgebung zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen. Sowohl überzogene Härte, als auch übertriebene Nachsichtigkeit können insoweit kontraproduktiv sein, wobei häufig das eine das andere nach sich zieht. Zunächst lassen ein übertriebenes Harmoniebedürfnis, die Angst vor Auseinandersetzungen oder die Befürchtung, z.B. im politischen Umfeld, dass anderweitig gewährte Vorteile entfallen könnten, Abstand von einer Sank-

tionierung nehmen. Bei Überschreiten der Toleranzschwelle wird dann aber oft mit übertriebener Härte interveniert. Das konfliktscheue Absehen von Sanktionen weckt Zweifel an der Ernsthaftigkeit der Forderung und an der Glaubwürdigkeit. Zu harte Sanktionen bewirken häufig nicht, dass ihre Adressaten einsichtig werden und ihr Verhalten in der gewünschten Weise ändern. Vielmehr sind oft Abwehrreaktionen die Folge, die sich in Rechtfertigungen oder Gegenangriffen einerseits, in Selbstzweifeln und Unsicherheit andererseits niederschlagen können.

Um diesen Gefahren gegenzusteuern, müssen die Folgen nicht normgerechten Verhaltens berechenbar und die Kriterien transparent sein. Für den „Normunterworfenen“ muss erkennbar und voraussehbar sein, wann und worauf mit negativen Handlungskonsequenzen reagiert wird. Dann kommt Sanktionen eine Orientierungsfunktion zu und sie können eine steuernde und korrigierende Wirkung entfalten.

3. Gegenseitige Abhängigkeiten der Handlungsoptionen

Die verschiedenen Handlungsoptionen stehen nicht beziehungslos nebeneinander, vielmehr bedingen sie sich teilweise gegenseitig, setzen einander voraus oder haben Auswirkungen aufeinander. So kann Kontrolle ohne Transparenz nicht stattfinden. Die Öffentlichkeit, verstanden als Adressat transparenter Verfahren und Entscheidungen, ist ihrerseits Kontrollinstitution. Kontrolle kann als Präventionsmaßnahme im Einklang mit einer zu entwickelnden Integritätskultur stehen. Sachgerechte und in vernünftigem Umfang eingeführte Kontrollen können Unverantwortlichkeiten, Leistungsabfall und eine Geringschätzung der eigenen Arbeit verhindern helfen. Andererseits vermögen Überreglementierungen und eine zu hohe Kontrolldichte zu Demotivation, einer allgemeinen Misstrauenskultur, dem Verlust an Eigenverantwortlichkeit und damit einer mangelnden Identifikation mit der eigenen Arbeit zu führen. Der Weg zu einer vernünftigen Prüfungskultur innerhalb des öffentlichen Sektors, die diese Zielkonflikte ausbalanciert, kann auch über das Ethik- und Wertemanagement führen. Die für die Integrität des Einzelnen wie der Organisation maßgeblichen Aspekte wie Wissen, Vertrauen und hohe ethische Standards ergänzen als informelle Kontrollmaßnahmen die formellen wie Rechts- und Fachaufsicht, finanzielle Kontrollen und Weisungen. Durch Kontrollen aufgedecktes Fehlverhalten zieht in aller Regel Sanktionen nach sich. Gleiches kann hinsichtlich der Nichtbeachtung von Integritätsstandards gelten.

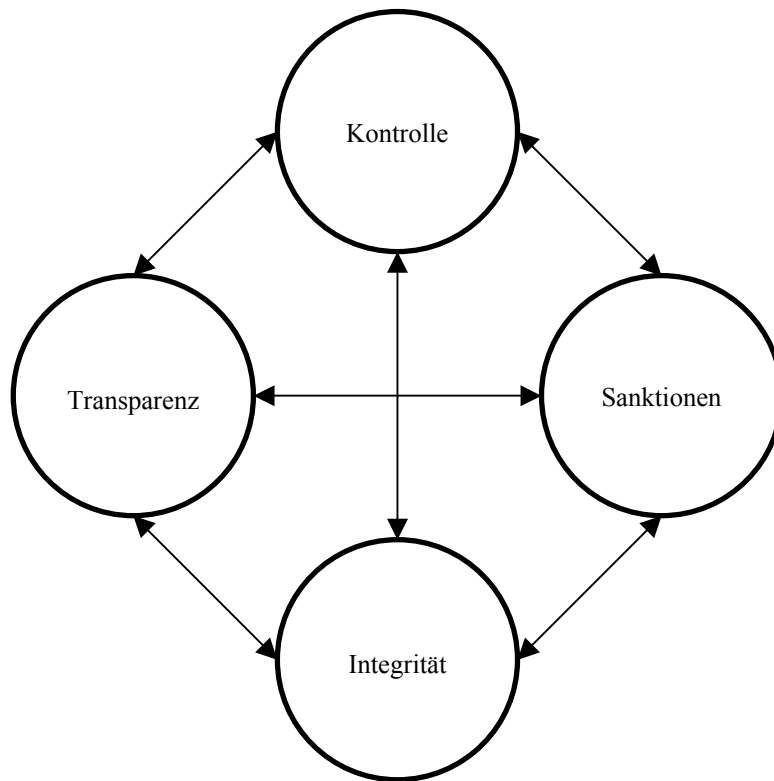
Diese Interdependenzen sind bei näherer Betrachtung oft zwar offensichtlich, scheinen bislang aber – wie auch die Auswertung der Länderberichte ergeben hat – wenig bis gar nicht in die Überlegungen, auf welche Weise den Gefahren der Korruption entgegenzuwirken ist, eingeflossen zu sein. Es entsteht der Eindruck, dass die Korruptionsprävention und -bekämpfung kaum einer übergeordneten Vorstellung von einer wechselseitigen Verstärkung oder Unterstützung folgt und damit einem strukturell konsequenten Vorgehen entspricht. Vielmehr werden häufig punktuell und unübersichtlich für die verschiedensten Handlungszusammenhänge Maßnahmen ergriffen,

ohne dass diese in ihren Auswirkungen aufeinander einer näheren Betrachtung unterzogen werden, wie im folgenden (unter D.I.4.) noch darzustellen sein wird.

Eine konsequente Einbeziehung dieser wechselseitigen Abhängigkeiten in die Maßnahmenkataloge der Korruptionsprävention und –bekämpfung der Mitgliedstaaten bedeutete einen wichtigen Schritt in Richtung der Entwicklung einer – letztlich gemeineuropäischen – Antikorruptionsstrategie. Die zuvor bereits angeregte zentrale, öffentlich zugängliche Erfassung der Antikorruptionsmaßnahmen der EU-Mitgliedstaaten (s.o. D.I.1.b)) könnte hier fruchtbar gemacht werden.

Generell kommen Verflechtungen zwischen allen Handlungsoptionen in Betracht, so dass eine graphische Darstellung der grundsätzlich möglichen Interdependenzen wie folgt (Abbildung 10) aussehen könnte:

Abbildung 10: Interdependenzmodell für Anti-Korruptionsmaßnahmen (IAK) – (eigene Darstellung)



Allerdings haben nicht alle konkreten Maßnahmen und Regeln unmittelbare Auswirkungen auf alle anderen Handlungsoptionen, wie nachstehende Abbildungen 11 und 12 anhand von konkreten Beispielmaßnahmen verdeutlichen.

Abbildung 11: IAK – Beispiel 1 (eigene Darstellung)

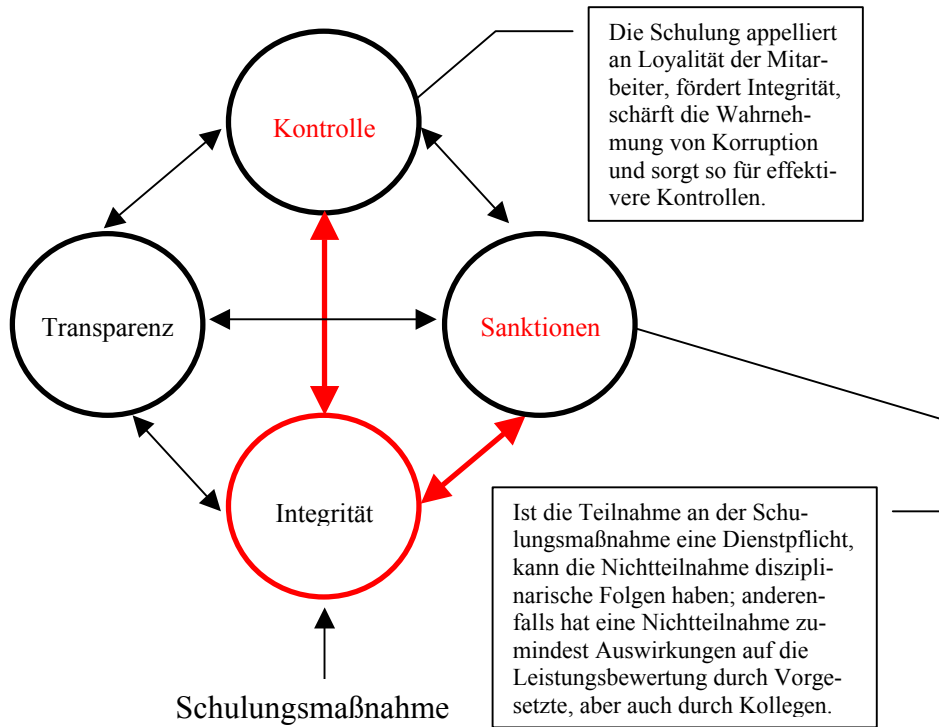
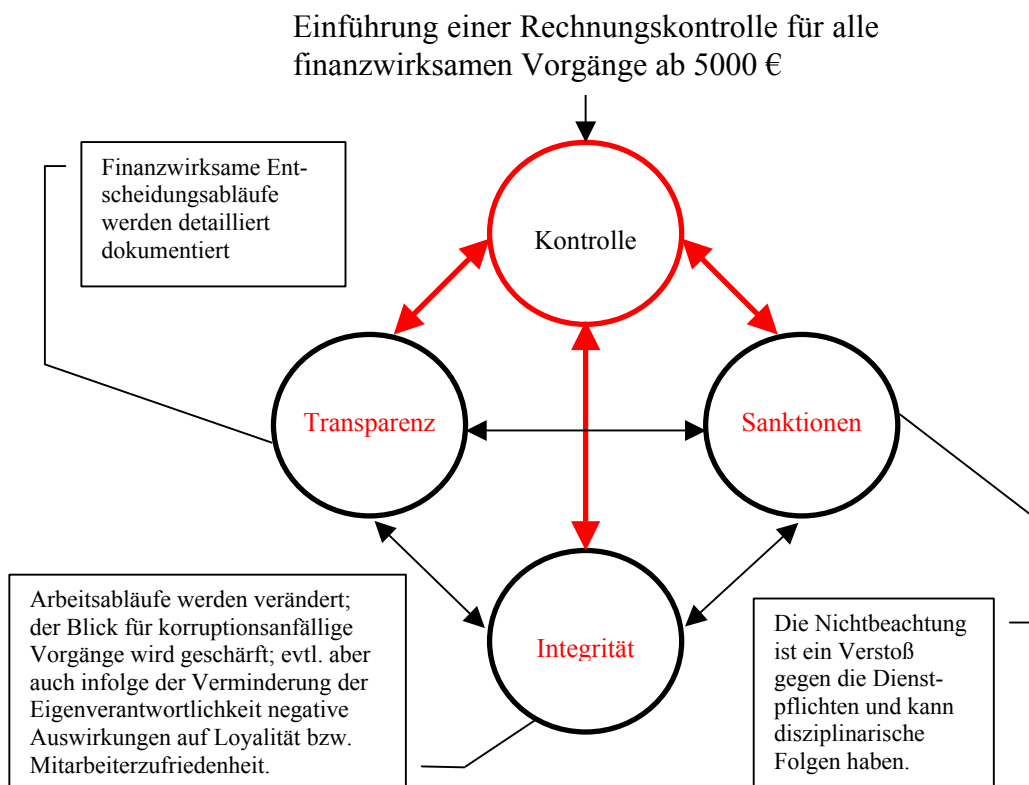


Abbildung 12: IAK – Beispiel 2 (eigene Darstellung)



Sowohl der erste (Abbildung 11) als auch der zweite Beispielfall (Abbildung 12) verdeutlichen, dass die auf den ersten Blick jeweils einer bestimmten Handlungsoption zuzuordnenden Maßnahmen bei näherer Betrachtung sogar unmittelbar der Umsetzung anderer Handlungsoptionen dienen oder zumindest für andere Handlungsoptionen notwendige Voraussetzungen schaffen können. Dabei haben einige Maßnahmen intensivere, andere weniger ausgeprägte Auswirkungen auf andere Handlungsoptionen. So wirkt sich die im ersten Beispiel (Abbildung 11) geschilderte Schulungsmaßnahme nur indirekt auf die Effektivität bereits eingeführter Kontrollen aus und schafft ihrerseits Voraussetzungen für das Greifen vorhandener Sanktionsmöglichkeiten. Insbesondere das zweite Beispiel (Abbildung 12) zeigt aber, in welcher Weise die Handlungsoptionen im Sinne einer wechselseitigen Verstärkung und Unterstützung wirken können. Die eingeführte Rechnungskontrolle dient unmittelbar auch der Schaffung von Transparenz, jedenfalls in dem Aspekt der behördeninternen Dokumentation von Verwaltungsvorgängen. In Bezug auf die Handlungsoption Integrität wird deutlich, dass die möglichen Auswirkungen auf andere Handlungsoptionen nicht zwangsläufig verstärkender oder unterstützender Art sein müssen, sondern durchaus auch negativ sein können. Dies wiederum hängt einerseits von der konkreten Ausgestaltung der Maßnahmen sowie andererseits von den Gesamtumständen ab, in die sie eingestellt wird.

In dieser Betrachtung wird klar, dass die Einführung, Ausgestaltung und konkrete Umsetzung von Antikorruptionsmaßnahmen auf eine übergeordnete, systematische Planung angewiesen ist, sollen einzelne Maßnahmen nicht sogar kontraproduktiv sein. Vor diesem Hintergrund sind die mitgliedstaatlichen Maßnahmen unter dem veränderten Blickwinkel von neuem zu untersuchen.

4. Die Heterogenität der mitgliedstaatlichen Korruptionsprävention und -bekämpfung

Eine Einordnung der mitgliedstaatlichen Antikorruptionsmaßnahmen in die Kategorien der vier zuvor geschilderten Handlungsoptionen verspricht eine bessere Übersicht und erlaubt in gewissem Maße eine Bewertung der mitgliedstaatlichen Antikorruptionsstrategien.

Insgesamt kann die vergleichende Auswertung der mitgliedstaatlichen Antikorruptionsmaßnahmen zwar keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben, da die Ergebnisse der Datenerhebung aufgrund der gewählten methodischen Herangehensweise von der mehr oder weniger ausgeprägten Detailfreudigkeit der befragten Experten abhängt und eigene Recherchen oft vor dem Problem der Sprachbarriere stehen. Dennoch vermag auch eine unter diesen Vorzeichen stehende Auswertung sicher ein annähernd authentisches Bild der – wie sich zeigen wird – mitunter diffusen und unausgewogenen Praxis der Mitgliedstaaten in der Korruptionsprävention und -bekämpfung zu zeichnen.

Die Aufmerksamkeit soll sich dabei allein auf die spezifischen Antikorruptionsmaßnahmen richten, wohingegen allgemeine Rechtmäßigkeitskontrollen, die zwar auch, aber eben nicht gezielt Korruption in den Blick nehmen, außer Betracht bleiben.

Dabei werden die mitgliedstaatlichen Aktivitäten der Korruptionsprävention und -bekämpfung bezogen auf den öffentlichen Dienst und die Parlamente bzw. Abgeordneten näher beleuchtet. Die politischen Amtsträger werden dagegen ebenso wie die politischen Parteien nicht einbezogen: Erstere, weil sie nach den mitgliedstaatlichen Regelungen ohnehin den für den öffentlichen Dienst und/oder den Abgeordneten geltenden Bestimmungen unterworfen sind; letztere, weil ihre Sonderstellung innerhalb des staatlichen Bereichs einer vergleichenden Auswertung in einer Gesamtbetrachtung entgegensteht.

Die Zuordnung der von den Experten beschriebenen Institutionen, die der Korruptionsprävention und -bekämpfung dienen, zu Maßnahmen der Kontrolle bzw. der Integrität gestaltete sich mitunter schwierig, da die Kompetenzen der Einrichtungen im Detail mitunter nur lückenhaft beschrieben und/oder aufgrund von Sprachhindernissen nur schwer zu ermitteln waren. Generell wurden solche Einrichtungen, die eigene Ermittlungsbefugnisse und unter Umständen darüber hinausgehende Exekutivbefugnisse haben, entsprechend der Erläuterung zu den Handlungsoptionen, der Kontrolle zugeordnet, die Einrichtungen mit ausschließlich beratenden und unterstützenden Funktionen dagegen der Integrität. Sofern Einrichtungen explizit beide Funktionen erfüllen, werden sie auch bei beiden Handlungsoptionen aufgeführt.

Abbildung 13: Spezifische Antikorruptionsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten (eigene Darstellung)

Mitgliedstaat	Öffentlicher Dienst				Parlament/Abgeordnete			
	Kontrolle	Transparenz	Integrität	Sanktionen	Kontrolle	Transparenz	Integrität	Sanktionen
Belgien	keine spezielle Behörde	allgemeine Informationsfreiheit	Integrity Monitoring Department	Strafrecht, Disziplinarrecht	keine spezielle Institution	Offenlegung Nebentätigkeiten und Verdienst (nicht öffentlich)	Deontological Commission of the Flemish Community	allgemeines Strafrecht; Kürzung Bezüge
Dänemark	keine spezielle Behörde	allgemeine Informationsfreiheit	interne Verhaltensrichtlinien	Strafrecht	keine spezielle Institution	keine speziellen Maßnahmen	keine speziellen Maßnahmen	allgemeines Strafrecht
Deutschland	keine spezielle Behörde (teilweise lokale Antikorruptionsbeauftragte)	allgemeine Informationsfreiheit	überwiegend interne Verhaltensrichtlinien	Strafrecht, Disziplinarrecht	keine spezielle Institution	Offenlegung zusätzlicher Verdienst in der Summe (öffentlich)	Verhaltensrichtlinien	Abgeordnetenbestechung; Mandatsverlust Bußgeld bei Verstoß gegen Offenlegung
Estland	keine spezielle Behörde	allgemeine Informationsfreiheit	Public Service Code of Ethics	Strafrecht, Disziplinarrecht	Select Committee on the Application of Anti-Corruption Act	Offenlegung Nebentätigkeiten und Verdienst (öffentlich)	Verhaltensrichtlinien	allgemeines Strafrecht, Mandatsverlust
Finnland	keine spezielle Behörde	allgemeine Informationsfreiheit	keine speziellen Maßnahmen	Strafrecht	keine spezielle Institution	Offenlegung zusätzlicher Verdienst über öffentlich zugängliche Steuererklärung	keine speziellen Maßnahmen	Abgeordnetenbestechung
Frankreich	Service central de prévention de la corruption; Brigade centrale de lutte contre la corruption	allgemeine Informationsfreiheit	vereinzelt interne Verhaltensrichtlinien; vereinzelt lokale Ethik-Kommissionen	Strafrecht, Disziplinarrecht	keine spezielle Institution	Offenlegung Vermögen und wirtschaftliche Beteiligungen bei Beginn und Beendigung des Mandats (nicht öffentlich)	keine speziellen Maßnahmen	allgemeines Strafrecht, Mandatsverlust
Griechenland	keine spezielle Behörde	allgemeine Informationsfreiheit	Public Servants Code	Strafrecht, Disziplinarrecht	Permanent Committee on Institutions and Transparency	Offenlegung zusätzlicher Verdienst (öffentlich)	keine speziellen Maßnahmen	allgemeines Strafrecht, Mandatsverlust
Großbritannien	keine spezielle Behörde	allgemeine Informationsfreiheit	Committee on Standards in Public Life; allgemeine Verhaltensrichtlinien	Strafrecht, Disziplinarrecht	Parliamentary Commissioner for Standards	Offenlegung Nebentätigkeiten und Verdienst (öffentlich)	Verhaltensrichtlinien	Abgeordnetenbestechung
Irland	keine spezielle Behörde	allgemeine Informationsfreiheit; Offenlegung Vermögen für höhere Beamte (öffentlich); Offenlegung Verbindung zu privaten Unternehmen (nicht öffentlich)	Standards in Public Office Commission; Ethics in Public Office Acts 1995 und 2001; Standards in Public Office Act 2001; Civil Service Code of Standards and Behaviour 2004	Strafrecht, Disziplinarrecht	keine spezielle Institution	Offenlegung Nebentätigkeiten und Verdienst (öffentlich)	Verhaltensrichtlinien	allgemeines Strafrecht; bei Verletzung der Verhaltensrichtlinien Freiheits-, Geldstrafe, Streichung oder Kürzung der Bezüge
Italien	Hochkommissar für Korruptionsprävention und -verhinderung	allgemeine Informationsfreiheit	allgemeine Verhaltensrichtlinien (Rechtsverordnung); befristetes Beschäftigungsverbot in der Privatwirtschaft für höhere Beamte nach Beendigung der Dienstzeit	Strafrecht, Disziplinarrecht	keine spezielle Institution	Offenlegung Nebentätigkeiten und Verdienst (öffentlich)	keine speziellen Maßnahmen	allgemeines Strafrecht
Lettland	Büro zur Vorbeugung und Bekämpfung der Korruption; Committee on Supervising the Prevention and Combating of Corruption	allgemeine Informationsfreiheit; Offenlegung erhaltener Geschenke (nicht öffentlich)	allgemeine Verhaltensrichtlinien (Gesetz); interne Verhaltensrichtlinien	Strafrecht, Disziplinarrecht	Mandate, Ethics and Submissions Committee; Defence, Internal Affairs and Corruption Prevention Committee; Committee on Supervising the Prevention and Combating of Corruption	Offenlegung Vermögen, Nebentätigkeiten und Verdienst (öffentlich)	Verhaltensrichtlinien (Gesetz); Beschäftigungsverbot in der Privatwirtschaft nach Beendigung der Amtszeit	allgemeines Strafrecht, Mandatsverlust; bei Verletzung der Verhaltensrichtlinien Verwarungen (öffentlich)
Litauen	Special Investigation Service; Interdepartmental Commission for Coordinating the Fight against Corruption	allgemeine Informationsfreiheit	Internal ethics Commissions; allgemeine Verhaltensrichtlinien (Gesetz); Schulungen (Gesetz); interne Verhaltensrichtlinien	Strafrecht, Disziplinarrecht	Commission for Ethics and Procedures; Anticorruption Commission	Offenlegung komplettes Einkommen (öffentlich)	Verhaltensrichtlinien in Vorbereitung	allgemeines Strafrecht
Luxemburg	keine spezielle Behörde	keine allgemeine Informationsfreiheit; Anzeigepflicht für Interessenkonflikte (nicht öffentlich)	keine speziellen Maßnahmen	Strafrecht, Disziplinarrecht	keine spezielle Institution	Offenlegung finanzieller Zuwendungen, Nebentätigkeiten und Verdienst (öffentlich)	keine speziellen Maßnahmen	Abgeordnetenbestechung; Mandatsverlust
Malta	Ständiger Ausschuss gegen Korruption	keine allgemeine Informationsfreiheit (aber weitgehende Informationsrechte der Presse); Anzeigepflicht für Interessenkonflikte (nicht öffentlich)	Ständiger Ausschuss gegen Korruption; allgemeine (Gesetz) und interne Verhaltensrichtlinien; Schulungen	Strafrecht, Disziplinarrecht	keine spezielle Institution	keine speziellen Maßnahmen	Verhaltensrichtlinien	allgemeines Strafrecht
Niederlande	Integritätsbeauftragte; Integritätsstellen	allgemeine Informationsfreiheit	Richtlinienkataloge zu Integritätsmaßnahmen (gesetzliche Pflicht zur Erstellung für jede öffentliche Einrichtung)	Strafrecht, Disziplinarrecht	keine spezielle Institution	Offenlegung zusätzlicher Verdienst (nicht öffentlich) und Vermögen (teilweise öffentlich)	keine speziellen Maßnahmen	allgemeines Strafrecht, Mandatsverlust; bei Verletzung der Offenlegungspflichten Kürzung der Bezüge
Österreich	Büro für Interne Angelegenheiten	allgemeine Informationsfreiheit; Offenlegung erhaltener Geschenke (nicht öffentlich);	Büro für Interne Angelegenheiten (Schulung, Beratung, Richtlinien)	Strafrecht, Disziplinarrecht	Unvereinbarkeitsausschuss	Offenlegung zusätzlicher Verdienst (öffentlich)	Bundesverfassungsgesetz über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre; Unvereinbarkeitsgesetz	allgemeines Strafrecht; Mandatsverlust bei Missbrauch des Amtes in gewinnsüchtiger Absicht (gesetzlicher Tatbestand)
Polen	Zentrales Antikorruptionsbüro; lokale Ethikberater	allgemeine Informationsfreiheit; teilweise Offenlegung zusätzliches Einkommen aus Nebentätigkeiten (teilweise öffentlich)	allgemeine Ethikrichtlinie; teilweise interne Verhaltensrichtlinien	Strafrecht, Disziplinarrecht	Ausschuss für Ethik/Integrität	Offenlegung zusätzlicher Verdienst (öffentlich)	Gesetz über die Erfüllung des Mandats der Mandatsträger und des Senators	allgemeines Strafrecht
Portugal	keine spezielle Behörde (eine 1983 eingerichtete Behörde wurde 1986 wieder aufgelöst)	allgemeine Informationsfreiheit	Disciplinary Statute of the Public Service (Gesetz); allgemeine Verhaltensrichtlinie	Strafrecht, Disziplinarrecht	Parliamentary Ethics Committee	Offenlegung zusätzlicher Verdienst, wirtschaftliche Beteiligungen und Zuwendungen (öffentlich)	Statute of MPs	Abgeordnetenbestechung
Schweden	keine spezielle Behörde	allgemeine Informationsfreiheit	interne Verhaltensrichtlinien; Schulungen	Strafrecht, Disziplinarrecht	keine spezielle Institution	freiwillige Offenlegung Nebentätigkeiten und Verdienst (öffentlich)	keine speziellen Maßnahmen	Abgeordnetenbestechung; Mandatsverlust
Slowakei	keine spezielle Behörde (Antikorruptions-Netzwerk von Innen-, Justizministerium und Staatsanwaltschaft)	allgemeine Informationsfreiheit	Nationales Programm zur Korruptionsbekämpfung; allgemeine Ethikrichtlinien; interne Ethikrichtlinien; befristetes Beschäftigungsverbot in der Privatwirtschaft für leitende Beamte nach Beendigung der Dienstzeit	Strafrecht, Disziplinarrecht	Unvereinbarkeitsausschuss	Offenlegung Vermögen, Nebentätigkeiten und Verdienst (öffentlich)	Gesetz über den Schutz des öffentlichen Interesses bei der Ausübung der Funktion öffentlicher Funktionäre	allgemeines Strafrecht, bei Verletzung der Offenlegungspflichten Bußgeld und/ oder Mandatsverlust
Slowenien	Kommission für Korruptionsprävention	allgemeine Informationsfreiheit	Prevention of Corruption Act; Resolution on Prevention of Corruption Act; Public Servants Act; Verhaltensrichtlinien	Strafrecht, Disziplinarrecht	Commission under the Prevention of Corruption Act	Offenlegung zusätzlicher Verdienst und Vermögen (öffentlich)	Prevention of Corruption Act	Abgeordnetenbestechung
Spanien	keine spezielle Behörde	allgemeine Informationsfreiheit	keine speziellen Maßnahmen	Strafrecht, Disziplinarrecht	keine spezielle Institution	keine speziellen Maßnahmen (aber weitgehende Inkompatibilitäten)	Keine speziellen Maßnahmen	Abgeordnetenbestechung; Mandatsverlust
Tschechien	keine spezielle Behörde (vereinzelt lokale Antikorruptionsbeauftragte)	allgemeine Informationsfreiheit	allgemeine Ethikrichtlinie; vereinzelt interne Ethikrichtlinien; Civil Service Act (in Vorbereitung)	Strafrecht	keine spezielle Institution	Offenlegung Zuwendungen, Vermögen, Nebentätigkeiten, Interessenverflechtungen und Verdienst (öffentlich)	Act on the Conflict of Interests	allgemeines Strafrecht
Ungarn	Keine spezielle Behörde	allgemeine Informationsfreiheit; Offenlegung Vermögen und Unvereinbarkeiten (öffentlich)	keine speziellen Maßnahmen	Strafrecht	keine spezielle Institution	Offenlegung Vermögen, Nebentätigkeiten, wirtschaftliche Beteiligungen und Verdienst (öffentlich)	keine speziellen Maßnahmen	allgemeines Strafrecht
Zypern	Keine spezielle Behörde (Coordinating Body Against Corruption)	Keine allgemeine Informationsfreiheit	Public Service Law (mit Verhaltensrichtlinien)	Strafrecht, Disziplinarrecht	Special House Committee on Declaration and Examination of Financial Interests	Offenlegung finanzieller Verhältnisse (Gesetz) (nicht öffentlich)	keine speziellen Maßnahmen	Abgeordnetenbestechung; Sanktionen bei Verletzung der Offenlegungspflichten

Vorstehende Übersicht (Abbildung 13) bestätigt den in der vergleichenden Auswertung der Länderberichte (s. oben, C. und D.I.1.b)) gewonnenen Eindruck, dass die mitgliedstaatlichen Antikorruptionsbestrebungen von deutlicher Heterogenität geprägt sind. Dass sich diese Heterogenität nicht nur auf die konkreten Einzelmaßnahmen und deren Ausgestaltung im Detail erstreckt, sondern auch in Bezug auf die von den einzelnen Mitgliedstaaten verfolgte Antikorruptionsstrategie festzustellen ist, belegt den aus europäischer Sicht gegebenen Handlungsbedarf.

Auch unter dem veränderten Blickwinkel der Zuordnung von Antikorruptionsmaßnahmen zu den vier Handlungsoptionen ergibt sich, dass die Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich agieren. Während teilweise Mitgliedstaaten in allen Bereichen aktiv sind, konzentrieren sich andere Mitgliedstaaten in ihrem Bemühen um Korruptionsprävention und -bekämpfung nur auf Ausschnitte, entweder bezogen auf die Handlungsoptionen oder den öffentlichen Sektor insgesamt.

Einige wenige Staaten sind durchgängig aktiv, so vor allem Lettland und Österreich. Während Österreich eine komprimierte und zentralisierte Vorgehensweise gewählt hat und eine konsequente Linie der Korruptionsprävention und -bekämpfung, sowohl bezogen auf den öffentlichen Dienst als auch die Abgeordneten, verfolgt, wirken die Aktivitäten in Lettland weniger komplex und ungezielter. Sowohl für den öffentlichen Dienst als auch innerhalb der Parlamente existieren gleich mehrere Kontrolleinrichtungen, deren Aufgaben speziell in der Korruptionsprävention und -bekämpfung liegen. Eine verstreute und zersplitterte Aufgabenverteilung erschwert jedoch eindeutige Kompetenzzuordnungen, erhöht die Wahrscheinlichkeit von Kompetenzlücken und kann Kooperations- und Abstimmungsprobleme zwischen den Institutionen verursachen. Eine Vielzahl an Institutionen, allgemeinen Vorschriften und Sonderregelungen könnte zu einer ineffizienten Organisationsstruktur der Verwaltungen selbst führen, die Korruption wiederum begünstigt. Im Falle Lettlands allerdings scheint sich diese Befürchtung (noch) nicht zu bestätigen. Das Ranking Lettlands im CPI von Transparency International hat sich seit dem Jahr 2003, in dem es noch Platz 57 belegte, stetig verbessert (2004 Platz 57, 2005 Platz 51, 2006 Platz 49). Offenbar hat Lettland mit seinen vielfältigen Aktivitäten einen Weg eingeschlagen, der im Bewusstsein der Bevölkerung zu einer positiveren Wahrnehmung des öffentlichen Sektors geführt hat. Ob es sich hierbei um einen nachhaltigen Wertewandel handelt, der die politische Kultur Lettlands auf Dauer prägen und eine allgemeine Anti-Korruptions-Ethik anstoßen kann, wird sich im Laufe der Zeit erst noch erweisen müssen.

Auf einem ähnlichen Weg wie Lettland sind auch die meisten anderen osteuropäischen Mitgliedstaaten, insbesondere Litauen, Polen, die Slowakei und auch Slowenien. Die Einrichtung gleich mehrerer Institutionen, der Erlass zahlreicher auf Korruptionsprävention und -bekämpfung zielender Gesetze und Verhaltensrichtlinien erklärt sich teilweise sicherlich vor dem Hintergrund, dass es sich um junge Demokratien handelt. Der politische Umbruch bietet auf der einen Seite die Chance, den Staat und seine Institutionen zu reformieren und neu zu gestalten. Hierdurch eröffnet sich ein größerer Spielraum dahingehend, in die Gestaltung gerade auch Institutionen

der Korruptionsprävention und -bekämpfung von vornherein zu integrieren. Auf der anderen Seite ist in all den reformierten oder neu geschaffenen Organisationen und Institutionen bezogen auf Aufbau, Arbeitsweisen, Öffentlichkeitsarbeit usw. ein Beratungs-, Informations- und Lernbedarf zu stillen, was sich dann in umfang- und zahlreichen Gesetzen, Richtlinien und Verordnungen niederschlägt. Gleichzeitig tragen die jungen Demokratien aus Sicht der Korruptionsforschung schwer an dem Vermächtnis der vormals sozialistischen Gesellschaftssysteme, die eine grundlegend verschiedene Rahmensituation für das Handeln von Akteuren mit sich brachten. Mangelnde Rechtsstaatlichkeit, schwache Öffentlichkeit, bürokratisch gesteuerte Planwirtschaft und das Parteienmonopol begünstigten Beziehungswirtschaft und Korruption, die Akzeptanz staatlicher Regeln war wenig ausgeprägt und die Notwendigkeit ihrer Umgehung, wollte man „zu etwas kommen“, verbreitet anerkannt. Die Überwindung dieser strukturell-institutionellen Merkmale des Staatssozialismus und der aufgrund dessen erlernten und tradierten Verhaltensmuster kann sich nicht „über Nacht“, sondern nur durch einen – langsamen – Mentalitätswandel vollziehen. Darüber hinaus bot die radikale Erneuerung der osteuropäischen Gesellschaften, geprägt von dem Zerfall alter Machtstrukturen und der Hinwendung zur Marktwirtschaft, neue Gelegenheitsstrukturen. Gleichwohl und gerade deshalb sind die verstärkten Antikorruptionsaktivitäten unzweifelhaft Ausdruck der unbeirrten und festen Absicht der osteuropäischen Mitgliedstaaten, den Gefahren der Korruption mit allen verfügbaren Mitteln entgegenzutreten.

In auffallendem Gegensatz hierzu ergreifen einige Länder kaum spezifische Antikorruptionsmaßnahmen. Vor allem die nordischen Länder (Dänemark, Finnland und Schweden) sind hier zu nennen. Das Transparenzprinzip gilt dort in einem sehr umfassenden Sinne und bedarf zu seiner Umsetzung häufig nicht einmal einer gesetzlichen Vorgabe, wie sich anhand der in Schweden praktizierten Veröffentlichung der Nebentätigkeiten und des Einkommens der Abgeordneten ebenso wie der Rechenschaftsberichte politischer Parteien auf freiwilliger Basis zeigt. Trotz dieser Zurückhaltung beim Einsatz spezifischer Antikorruptionsmaßnahmen belegen die nordischen Länder im jährlichen Korruptionsbericht von Transparency International regelmäßig Spitzenplätze im CPI. Hierfür gibt es mehrere Erklärungsansätze. Zum einen können der Reichtum eines Landes, die Verteilung des Lebensstandards, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie erklärend herangezogen und zu der Faustformel zusammengefasst werden: je wohlhabender, gerechter und demokratischer, um so weniger korrupt. Die nordischen Länder mit ihrem relativen Wohlstand und dem ausgebauten Sozialsystem können sich in dieser Hinsicht zur Spitzengruppe zählen. Ein weiterer Aspekt spielt hier allerdings eine nicht zu vernachlässigende Rolle: die in den nordischen Ländern gefestigte Tradition und politische Kultur, in der dem Öffentlichkeitsprinzip und der Informationsfreiheit ein besonders hoher Stellenwert zukommt. In Schweden gilt bereits seit Einführung des Pressefreiheitsgesetzes im Jahre 1766 das Prinzip der Verwaltungstransparenz, dass als Öffentlichkeitsprinzip (Offentlighetsprincip) Eingang in die schwedische Verfassung gefunden hat und demzufolge alle Informationen und Dokumente, die von einer Behörde hergestellt oder empfangen wurden, für jedermann zugänglich gemacht werden müssen. Finnland

folgte aus historischen Gründen (Finnland stand zu der Zeit unter schwedischer Herrschaft) der schwedischen Tradition des Pressefreiheitsgesetzes von 1766. Dänemark griff das Konzept Schwedens nach dem 2. Weltkrieg auf, nicht zuletzt aufgrund der Erfahrungen mit deutscher Besetzung und des Zusammenhanges zwischen Totalitarismus und staatlicher Geheimhaltung (Lov nr. 280 af 10.juni 1970 om offentlighed i forvaltningen, das auf eine 1958 eingesetzte Kommission zurückgeht), wenn auch wesentliche Verbesserungen erst 1985 vorgenommen wurden (Lov om offentlighed i forvaltningen. Lov nr. 572 af 19.december 1985, zuletzt ergänzt 1995). Diese kulturellen und traditionellen Hintergründe spielen bei der Verbreitung und gesellschaftlichen Akzeptanz von Korruption sicher eine bedeutende Rolle und in Kombination mit einem hohen Wohlstand bei relativ großer sozialer Gleichheit und Sicherheit bieten die nordischen Gesellschaften alles in allem keinen Nährboden für Korruption. Die in den letzten Jahren einsetzende Entwicklung in den anderen Mitgliedstaaten, der Empfehlung des Europarates aus dem Jahre 1981 folgend (Recommendation No. R (81) 19) Informationsfreiheitsgesetze einzuführen, ist von daher zu begrüßen. Die Korruptionsfeindlichkeit einer Rechtskultur wird wesentlich von äußeren Umständen bestimmt, deren Änderung mitbestimmend für einen Wertewandel sind. Solche Entwicklungen brauchen naturgemäß aber viel Zeit.

In einer Gesamtschau der tabellarischen Übersicht (Abbildung 13) im Übrigen fällt auf, dass ein starkes Gefälle in der Regelungsdichte bezogen auf den öffentlichen Dienst auf der einen und den Abgeordneten auf der anderen Seite besteht. Die hieraus entnehmbare, weit verbreitete Zurückhaltung insbesondere der Parlamente dabei, sich selbst Transparenz- und Integritätsregelungen und diesbezüglicher Kontrollen zu unterwerfen, ist eine Haltung, die es angesichts der Gefahren der Korruption zu überwinden gilt. Die Mitgliedstaaten sollten sich der Vorbildfunktion, die das Parlament und der einzelne Abgeordnete hat, stärker bewusst werden und die Chance ergreifen, durch eigene praktizierte Korruptionsprävention und -bekämpfung das öffentliche Antikorruptionsbewusstsein zu formen und zu stärken.

Wenig verbreitet, aber im Sinne der Korruptionsprävention und -bekämpfung sinnvolle Maßnahmen sind die von insgesamt sieben der untersuchten Mitgliedstaaten (Irland, Lettland, Luxemburg, Malta, Österreich, Polen, Ungarn) praktizierten erweiterten Transparenzpflichten im öffentlichen Dienst. Die Transparenzregeln beziehen sich auf persönliche Abhängigkeiten bzw. mögliche Interessenkonflikte von – regelmäßig leitenden - Angehörigen des öffentlichen Dienstes. Diese Offenlegung möglicher Interessenkollisionen ist für die Abgeordneten fast durchgängig vorgesehen (mit Ausnahme von Dänemark, Spanien und – angesichts der für den öffentlichen Dienst bestehenden Regelungen erstaunlicherweise – Malta). Sie ist aber auch bei Angehörigen des öffentlichen Dienstes dazu geeignet, das Vertrauen der Bürger in die Unabhängigkeit und Integrität der öffentlichen Verwaltung zu stärken und zwar umso mehr, je öffentlichkeitswirksamer die Regelungen sind. Insbesondere die in Ungarn angeordnete und in Irland sowie Polen teilweise vorgesehene Aktivierung der Öffentlichkeit, indem die Daten öffentlich gemacht werden, könnte für die Korruptionsprävention und -bekämpfung zukunftsweisend sein.

5. Mögliche Ursachen der Heterogenität

Festzustellen ist, dass Korruption mittlerweile in allen untersuchten 25 EU-Mitgliedstaaten als Übel erkannt und bekämpft wird. Die bestehende Heterogenität der Antikorruptionsmaßnahmen deutet dabei darauf hin, dass nach wie vor Lücken und Schwachstellen bei der Bekämpfung von Korruption existieren.

Dies ist unter anderem auch darauf zurückzuführen, dass Korruptionsprävention und -bekämpfung erst seit relativ kurzer Zeit ins öffentliche Interesse gerückt ist. Good-Governance-Strategien und Antikorruptionsbestrebungen erfahren erst seit Anfang der neunziger Jahre besondere Aufmerksamkeit, in der Öffentlichkeit wie in der Forschung. Die Gründung von Transparency International im Jahre 1993 kann hier als Markstein gelten. Seit dieser Zeit sind die mitgliedstaatlichen Bemühungen auf diesem Gebiet ebenso wie die Förderung relevanter Projekte und Programme tendenziell, wenn auch nicht gleichermaßen dynamisch, deutlich intensiviert worden.

Antikorruptionsmaßnahmen sind in allen untersuchten Mitgliedstaaten in Good-Governance-Vorstellungen integriert, die auf Leistungssteigerung und verbessertes Management im öffentlichen Sektor, Rechenschaftspflicht von Staats- und Verwaltungshandeln, Transparenz und Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen zielen. Allerdings variieren diese Good-Governance-Vorstellungen im Detail erheblich und es scheint – aus Sicht der Korruptionsforschung problematisch – als existieren keine in diese Vorstellungen eingebetteten ausgearbeiteten Antikorruptionsstrategien.

Dies wiederum lässt sich darauf zurückführen, dass Antikorruptionsmaßnahmen weder in Bezug auf ihre Wechselwirkungen noch in Bezug auf ihre Wirksamkeit näher erforscht sind. Antikorruptionsaktivitäten beinhalten neben ihrer expliziten Ausrichtung (wie die Kontrolle von Verwaltungsabläufen durch Antikorruptionsbehörden oder die strafrechtliche Antikorruptionsgesetzgebung) regelmäßig auch „implizit“ korruptionspräventive oder -bekämpfende Maßnahmen zur allgemeinen Stärkung der Funktions- und Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors und demokratischer Prozesse. Letztere schaffen oft erst die Voraussetzungen für die Etablierung vorgenannter Maßnahmen oder verleihen diesen inhaltliche Aussagekraft bzw. beschreiben deren rechtlichen Rahmen. Entscheidend aber ist, dass die Antikorruptionsaktivitäten, auch wenn sie plausibel erscheinen und mit ihnen bereits unter Umständen vielversprechende Erfahrungen gemacht wurden, ihre längerfristige Nachhaltigkeit erst noch unter Beweis stellen müssen.

Es spricht viel dafür, dass der Erfolg von Antikorruptionsmaßnahmen von einer Kombination verschiedener Faktoren abhängt, dass die Gestaltung der Staatsorganisation und Dezentralisierung, öffentliche Finanzverwaltung und Finanzkontrolle, Reform des öffentlichen Dienstes, längerfristig angelegtes Kapazitätenmanagement ebenso Einfluss haben wie positive Anreize und unterstützende Veränderungen im akteursbezogenen und politischen Umfeld oder straf- und dis-

ziplinarrechtliche Konsequenzen. Die Entwicklung tragfähiger Antikorruptionsstrategien bedeutet, das Thema Korruption in allen Handlungsbereichen und auf allen Interventionsebenen zu berücksichtigen. Dies erfordert es zunächst, die Systeme und Anreize, die Einfluss auf korruptes Verhalten haben, zu identifizieren, um sodann durch geeignete, bereichsspezifische Ansätze verstärkt die Prinzipien der Integrität, Transparenz sowie der Rechenschaftspflicht zu verankern und die Rückkopplung des politischen Handelns der Repräsentanten an die Interessen der von ihnen repräsentierten Menschen zu befördern. Auf diese Weise muss Korruptionsprävention konsequent in Reformbestrebungen und Antikorruptionsstrategien einbezogen werden, die die Einzelmaßnahmen unter Berücksichtigung ihrer Wechselwirkung im Sinne größtmöglicher gegenseitiger Unterstützung und Verstärkung ausbalancieren. Trotz der allgemein festzustellenden Tendenz in den 25 untersuchten Mitgliedstaaten zu verbesserter Koordinierung der Antikorruptionsmaßnahmen durch Einrichtung zentraler Antikorruptionsbehörden oder zumindest von Antikorruptionsnetzwerken (so in Frankreich, Italien, Lettland, Litauen, Malta, Österreich, Polen, der Slowakei, Slowenien und Zypern) besteht darüber hinaus weiterer Abstimmungs- und Kooperationsbedarf, der seinerseits aber auf ein besseres Verständnis der Wirkung und des Erfolgs von Antikorruptionsmaßnahmen angewiesen ist.

Eine bedeutende Rolle bei der Messung von Korruption spielt sicher der erstmals 1995 und seitdem jährlich veröffentlichte Corruption Perceptions Index (CPI) von Transparency International (TI), dessen Ziel es ist, das subjektiv empfundene Auftreten von Korruption innerhalb eines Staates zu ermitteln. Die Autoren des CPI stützen sich bei ihren Erhebungen auf die auch dieser Studie zugrunde gelegte Begriffsbestimmung von Joseph Senturia. Korruption ist demnach aus dem Blickfeld des CPI der Missbrauch einer öffentlichen Macht zu privatem Nutzen. Der CPI setzt bewusst auf mehrere Daten, welche in den Index Eingang finden. Die erhobenen Quellen erfragen dabei zum einen die Einschätzung von jeweils in den Staaten ansässigen Personen und berücksichtigen auf der anderen Seite solche von Geschäftspersonen und Experten, welche eine Fremdeinschätzung äußern. Der CPI kann so als Wahrnehmungsmix verstanden werden, der die Verlässlichkeit individueller Angaben erhöht, indem durch Kombination von Quellen der Einfluss eines Fehlers durch andere Angaben gemildert wird. Kritik zog der CPI insbesondere auf sich, da er Korruption offen legt, jedoch nicht die Täter, beispielsweise die Geberseite von Schmiergeldern, untersucht. TI griff die Kritik auf und veröffentlicht nun zusätzlich seit 1999 den Bribe Payers Index (BPI). Problematisch ist indes, dass sowohl der CPI als auch der BPI keine Ermittlung von Zeitreihen bezüglich des Korruptionsniveaus zulässt, da jährlich die verwandten Quellen ebenso wechseln können, wie die Auswahl der Befragten oder die angewandte Methodik. Erschwerend kommt hinzu, dass die Indizes auf Wahrnehmung und Bewertung aufbauen. Die Erfassung in diesem Sinne „gefühlter“ Korruption ist mit Blick auf die Entwicklung tragfähiger und nachhaltiger Antikorruptionsmaßnahmen und -strategien allerdings nicht hinreichend.

In Ermangelung anderer Erhebungsmethoden zur Korruptionsmessung und angesichts der bislang nicht in das Arbeitsfeld der Korruptionsforschung aufgenommenen Wirkungsmessung von Antikorruptionsmaßnahmen ist daher zu konstatieren, dass die Wirksamkeit oder anders ausgedrückt der Erfolg von Antikorruptionsmaßnahmen nach bisherigem Forschungsstand nicht messbar ist.

Der Einsatz von Antikorruptionsmaßnahmen folgt daher lediglich Plausibilitätserwägungen. Diese sind sicherlich meist nachvollziehbar und auch von einer gewissen Wahrscheinlichkeit ihrer Richtigkeit begleitet. Es verbleibt aber stets auch ein mehr oder weniger großes Maß an Unsicherheit, die wiederum dazu führt, dass alle nur denkbaren Antikorruptionsmaßnahmen parallel umzusetzen versucht wird. Ein Vorgehen, das aus diversen Gründen als problematisch einzustufen ist. Einer davon ist sicherlich, dass auch die öffentliche Hand mit ihren Ressourcen nur begrenzt handlungsfähig ist und aus diesem Grund nicht in allen Handlungsbereichen gleichzeitig im Sinne (voraussichtlich) größtmöglicher Effektivität agieren kann. Sowohl in personeller als auch in finanzieller Hinsicht stoßen die Mitgliedstaaten insoweit an ihre Grenzen. Dies wiederum führt dazu, dass Abstriche gemacht werden. Dass sich die Unsicherheit als Problem darstellt wird auch im Rahmen der durchgeführten Studie deutlich. So konnten die befragten Experten regelmäßig keine Auskunft über best-practise-Beispiele geben. Ihnen fehlten augenscheinlich die Kategorien, um dies zu beurteilen.

Um hier eine Verbesserung sowohl auf mitgliedstaatlicher Ebene, aber auch mit Blick auf eine europäische Korruptionsprävention und -bekämpfung zu erreichen, sind die Plausibilitätserwägungen zu ergänzen um weitere Kriterien, die zuverlässigere Anhaltspunkte dafür bieten, einzuschätzen, in welcher Weise Antikorruptionsmaßnahmen Wirkung entfalten. Besondere Aufmerksamkeit und Unterstützung sollte deshalb hierauf gerichteten Forschungsvorhaben zu Teil werden.

II. Empfehlungen

Die Studie hat es erlaubt – mit vergleichsweise bescheidenen Mitteln angesichts der großen Anzahl der untersuchten Staaten und des breit angelegten Untersuchungsgegenstandes –, ein differenziertes Bild der Antikorruptionsmaßnahmen im öffentlichen Sektor in den EU-Mitgliedstaaten zu zeichnen. Ausgehend von den Ergebnissen, sollte die weitere Diskussion um die Verbesserung der Antikorruptionsbemühungen von folgenden Überlegungen ausgehen:

1. Verbesserung des Kenntnisstandes

Die tatsächlichen Verhältnisse in den 25 untersuchten Mitgliedstaaten bezogen auf die Umsetzung von Antikorruptionsmaßnahmen sind außerordentlich schwer zu fassen. Ein Fortschritt könnte hier ein Berichtssystem sein, das die Mitgliedstaaten verpflichtet, die nationalen Regeln und Maßnahmen zu benennen, die der Umsetzung von Antikorruptionsbemühungen dienen. Die

einschlägigen Regelungen sollten von den Mitgliedstaaten ins Englische übersetzt werden. Ein allgemeiner Zugang zu diesen Informationen, möglichst über das Internet, wäre wünschenswert.

Im Sinne einer besseren Koordinierung künftiger Antikorruptionsmaßnahmen und um eine Orientierungsfunktion zu erfüllen, sollte angestrebt werden, über die Entwicklung in den mitgliedstaatlichen Antikorruptionsbestrebungen basierend auf den mitgeteilten Daten in regelmäßigen Abständen Berichte zu erstellen und gleichfalls zu veröffentlichen.

Angesichts der derzeitigen Vielfalt der Datensammlungen zu Korruption auf mitgliedstaatlicher Ebene (s.o. C.I.), wäre es wünschenswert, hier mittelfristig eine strukturierte und standardisierte Homogenität zu erreichen. Dies kann erreicht werden, indem innerhalb der Mitgliedstaaten mehrere weisungsunabhängige staatliche Stellen mit der Aufgabe der Datensammlung beauftragt werden und eine Kooperation mit existierenden privaten Stellen etabliert wird. Dabei ist darauf hinzuwirken, dass die Mitgliedstaaten auch einen gleich strukturierten Mindestbestand an Datensammlungen zur Korruption haben. Es wird daher eine Etablierung gemeinsamer Standards empfohlen, die die Regeln festlegen, nach denen die Daten zu erheben sind. Die Daten müssen öffentlich problemlos zugänglich sein. Ideal wäre eine unabhängige Expertenkommission, welche die Datensammlungen kontinuierlich standardisiert auswertet.

2. Intensivierung der Gesetzgebung gegen Korruption

Auch wenn die Europäische Union in den letzten Jahren große Anstrengungen unternommen hat, Instrumente zur Korruptionsbekämpfung für die Mitgliedsstaaten zu entwickeln und diese zur Umsetzung vorzuschlagen und im Kampf gegen die Korruption zahlreiche Rechtssetzungsakte, vorbereitende und andere Rechtsakte erlassen hat⁶⁸⁶, ist die Korruptionsbekämpfung weiterhin als national ausgerichtet zu betrachten. Gleichwohl ist auch die Antikorruptionspolitik mit grundlegenden gesellschaftlichen Veränderungen, modernen Formen der Kriminalität und einer zunehmenden Internationalisierung des Verbrechens konfrontiert. Begünstigt wird diese Entwicklung durch die voranschreitende Realisierung des Binnenmarktes und die dadurch verstärkten wirtschaftlichen Verflechtungen. Dies verdeutlicht die Notwendigkeit einer Europäisierung des Kampfes gegen Korruption. Die Europäische Union ist weiterhin darauf angewiesen, kraft ihrer Anweisungskompetenz Einfluss auf die Schaffung oder gegebenenfalls Änderung nationalstaatlicher Regelungen zu nehmen. Aufgrund der begrenzten Kompetenzen der Europäischen Union in diesem Bereich kommen wohl weniger Verordnungen oder Richtlinien⁶⁸⁷ in Betracht.

686 Vgl. nur http://eur-lex.europa.eu/de/dossier/dossier_19.htm#2, 17.07.2006.

687 Zu nennen ist hier beispielsweise die Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.10.2005 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und die Richtlinie 2006/70/EG der Kommission vom 1.8.2006 mit Durchführungsbestimmungen für die Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Begriffsbestimmung von „politisch exponierte Personen“ und der Festlegung der technischen Kriterien für vereinfachte

Verstärkt kann aber durch gemeinsame Standpunkte, Rahmenbeschlüsse zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten sowie Beschlüsse und Übereinkommen, die den Mitgliedstaaten zur Annahme empfohlen werden, auf die Antikorruptionsaktivitäten der Mitgliedstaaten Einfluss genommen werden.

Zu dem zu diskutierenden Aufgabenspektrum gehören die Ausgestaltung der mitgliedstaatlichen Antikorruptionsmaßnahmen, die Einführung und Fortentwicklung europäischer Standards sowie das Zusammenwirken von Kontrollorganisationen in und zwischen den Mitgliedstaaten.

3. Umsetzung von Antikorruptionsmaßnahmen

Insbesondere die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Korruptionsprävention und -bekämpfung ist für das Entstehen einer europäischen Antikorruptionskultur ein wichtiger Faktor. Die Kooperation der Mitgliedstaaten bei der Planung, Durchführung und Koordination von Antikorruptionsmaßnahmen ist daher zu fördern. Dies kann einerseits durch die oben bereits angeregten Berichtspflichten erfolgen. Zu denken ist aber auch daran, die Mitgliedstaaten durch europäische Institutionen zu unterstützen, so z.B. – nach dem Vorbild des Europäischen Justiziellen Netzes (EJN)⁶⁸⁸ – durch Errichtung eines Europäischen Antikorruptionsnetzes, das darauf abzielt die Zusammenarbeit sowie den Austausch von Informationen und Erfahrungen der verschiedenen mitgliedstaatlichen Antikorruptionseinrichtungen zu vereinfachen.

Dieser Austausch verspricht nicht nur fruchtbar zu sein für die Anpassung bzw. Änderung bestehender Regelungen der Mitgliedstaaten, so auf dem Gebiet des Straf-, Beamten- bzw. Disziplinarrechts oder der staatlichen, innerbehördlichen bzw. akteursbezogenen Verhaltensrichtlinien. Es steht auch ein positiver Effekt auf die Entwicklung und Umsetzung neuer mitgliedstaatlicher Zielvorstellungen und Maßnahmen der Korruptionsprävention und -bekämpfung zu erwarten.

Um die mitgliedstaatlichen Antikorruptionsaktivitäten zu koordinieren und eine Orientierung für die inhaltliche Ausgestaltung zu geben, ist es angeraten, europäische Standards für den Umgang mit bestehenden oder zu befürchtenden Interessenkollisionen zu entwickeln und festzulegen. Beispielsweise könnte – dem Beispiel bislang weniger Staaten folgend (z.B. Irland und Ungarn) – die Einführung einer Transparenzpflicht für leitende Angestellte des öffentlichen Dienstes empfohlen werden, die sich an den für Abgeordnete weit überwiegend geltenden Offenlegungspflichten orientiert. Zur Stärkung der Öffentlichkeit als Kontrollinstitution, aber auch im Sinne einer langfristig zu erhoffenden Entstehung und Ausformung gemeineuropäischer soziokulturel-

Sorgfaltspflichten sowie für die Befreiung in Fällen, in denen nur gelegentlich oder in sehr eingeschränktem Umfang Finanzgeschäfte getätigt werden.

688 Das EJN besteht aus Justizkontaktstellen in jedem Mitgliedstaat der Europäischen Union und innerhalb der Europäischen Kommission. Es soll nationalen Richtern und Staatsanwälten helfen, grenzüberschreitende Ermittlungen und Strafverfolgungen durchzuführen und so zur Verbesserung der justiziellen Zusammenarbeit im Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden Kriminalität beitragen.

ler Rahmenbedingungen, die ein korruptionsfeindliches Grundklima widerspiegeln, ist darauf hinzuwirken, dass die korruptionspräventiven Transparenzpflichten generell um eine Öffentlichkeitsfunktion ergänzt werden, indem die Daten auch veröffentlicht werden.

Dort, wo die mitgliedstaatliche Korruptionsbekämpfung noch vergleichsweise lückenhaft ist, so vor allem im Bereich der innerparlamentarischen Kontrollen, sind die Mitgliedstaaten in die Pflicht zu nehmen, indem die Europäische Union von ihren Handlungsmöglichkeiten Gebrauch macht und die Umsetzung von entsprechenden Antikorruptionsmaßnahmen anregt.

4. Förderung der Korruptionsforschung

Die vergleichende Auswertung hat ergeben, dass die Mitgliedstaaten der EU sich der Gefahren der Korruption nicht nur bewusst sind, sie sind auch gewillt diesen Gefahren entgegenzutreten. Alle untersuchten 25 Mitgliedstaaten der EU haben zu diesem Zweck Maßnahmen unterschiedlichster Art eingeleitet. Erheblich gehemmt werden sie dabei allerdings durch die Tatsache, dass es nahezu keine Erkenntnisse über die Wirksamkeit von Antikorruptionsmaßnahmen gibt, sie infolge dessen auch keine gezielte Antikorruptionsstrategie verfolgen können.

Forschungsergebnisse oder auch nur Forschungsbemühungen in Hinblick auf die Erfassung der Wirksamkeit von Antikorruptionsmaßnahmen existieren bisher nicht oder nur in so engfassten Bereichen, dass das Treffen von generellen und weiterführenden Aussagen auf diesem Gebiet nicht möglich ist. Die bereits entwickelten Methoden zur Korruptionsmessung liefern für diesen Problembereich wenig aussagekräftige Ergebnisse. Die vorhandenen Indizes zur Korruptionserfassung, so vor allem die von Transparency International, enthalten lediglich bereichsspezifische Daten und sind daher nicht geeignet, anleitende und weiterführende Erkenntnisse für die Beantwortung der Frage nach der Wirksamkeit spezifischer Antikorruptionsmaßnahmen zu liefern. An Messinstrumenten für den Erfolg von Antikorruptionsmaßnahmen fehlt es gänzlich. Dies führt dazu, dass die Entwicklung gezielt wirksamer Antikorruptionsstrategien nach dem jetzigen Kenntnisstand der Forschung nicht möglich und insbesondere eine Weiter- und Neuentwicklung von Antikorruptionsmaßnahmen ausgeschlossen ist. Sollen die Eindämmungsversuche von Korruption nicht stagnieren, muss die Effizienz von Antikorruptionsmaßnahmen evaluiert werden. Da die Erforschung der Wirksamkeit von Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen deshalb unverzichtbare Voraussetzung für eine gezielte und effektive Korruptionsbekämpfung ist, muss daher die wohl dringendste Empfehlung lauten, die Forschungsförderung auf diesem Gebiet zu intensivieren.

Im Vordergrund hierbei sollte die Entwicklung einer funktionierenden, generalisierbaren Messmethode zum Erfolg von Korruptionsbekämpfung stehen, z.B. in Form eines neuartigen umfassenden Indexes, aufgrund dessen Empfehlungen für Prioritätensetzungen bei Antikorruptionsmaßnahmen und Anregungen für die Entwicklung verbesserter Instrumente zur Korruptionseindämmung möglich sind.

E. Zusammenfassung der Empfehlungen in 15 Punkten

- I. Verbesserung des Kenntnisstandes zur Korruption
 1. Ein Berichtssystem ist einzuführen über die nationalen Regeln und Maßnahmen der präventiven und repressiven Korruptionskontrolle.
 2. Über die mitgeteilten Informationen sind von einer unabhängigen Expertenkommission Berichte zu erstellen.
 3. Die Berichte sind jährlich in der Landessprache und auf Englisch zu publizieren, auch über das Internet.
 4. Für die Berichte ist ein strukturierter und standardisierter Mindestbestand an Informationen zu entwickeln.
- II. Intensivierung der Gesetzgebung zur Korruption
 5. Korruptionsbekämpfung ist jetzt national ausgerichtet und muss europäisiert werden.
 6. Verordnungen oder Richtlinien sind mangels Kompetenz der EU schwer zu realisieren.
 7. Gemeinsame Standpunkte, Rahmenbeschlüsse zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften sind bindenden Richtlinien vorzuziehen.
- III. Umsetzung von Antikorruptionsmaßnahmen
 8. Entwicklung und Förderung einer europäischen Antikorruptionskultur durch Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten bei der Korruptionsprävention und -bekämpfung.
 9. Gemeinsame Planung, Durchführung und Koordination von Antikorruptionsmaßnahmen in den Mitgliedsstaaten.
 10. Errichtung eines europäischen Antikorruptionsnetzes zur Koordinierung der mitgliedstaatlichen Antikorruptionseinrichtungen (nach dem Vorbild des Europäischen Justiziellen Netzes – EJN).
 11. Kooperation und Koordinierung bei Regelungen der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Straf-, Beamten-, bzw. Disziplinarrechts oder der staatlichen, innerbehördlichen und akteursbezogenen Verhaltensrichtlinien.
 12. Europäische Standards für den Umgang mit Interessenkollisionen von Amtsträgern entwickeln.
- IV. Förderung der Korruptionsforschung
 13. Die Instrumente zur Korruptionsmessung sind unzureichend und müssen verfeinert werden, um den Erfolg der Antikorruptionsmaßnahmen feststellen zu können.
 14. Die Effizienz von Antikorruptionsmaßnahmen im repressiven und im präventiven Bereich ist zu wenig bekannt und muss besser erforscht werden.
 15. Ein neuartiger Index der Korruptionsverbreitung ist zu entwickeln, um Antikorruptionsmaßnahmen evaluieren zu können.