

**Transparency International Deutschland
Arbeitsgruppe Strafverfolgung**

**Strafverfolgung bei Auslandsbestechung
Erfahrungen und Probleme beim Nachweis von Tatbeständen
insbesondere gemäß IntBestG/EUBestG/§§ 334 ff. StGB
oder § 299 Abs. 3 StGB**

Auswertung der Rückläufe zum Fragenkatalog

I. Vorbemerkung

Die Arbeitsgruppe Strafverfolgung hat sich in ihrer Jahresplanung 2011 und (fortgeschrieben) 2012 das Ziel gesetzt, die praktische Umsetzung der international vereinbarten und in deutsches Recht übernommenen Normen zur Strafverfolgung bei Auslandsbestechung zu untersuchen. Dazu wurde ein Fragenkatalog erarbeitet, den die Geschäftsstelle von Transparency International Deutschland nebst erläuterndem Anschreiben am 11. Juli 2011 an die Hausleitungen der Landesjustizverwaltungen (Landesjustizministerien bzw. Senatsverwaltungen für Justiz) versandte.

Alle 16 Bundesländer haben geantwortet, im April 2012 waren die Rückläufe vollständig eingegangen. Ergänzend wurde dann das Bundeskriminalamt beteiligt, das im Mai 2012 eine kurze Stellungnahme übersandte.

II. Zusammenfassung der Rückläufe und Antworten¹

Anzahl der Rückläufe insgesamt (aus allen 16 Bundesländern):	38
Davon Rückläufe von StA (direkt oder über GenStA bzw. JM/JS):	32
Davon Rückläufe von GenStA (direkt oder über JM):	2
Davon Rückläufe von JM/JS:	4

Von den **38** Rückläufen:

- Fragenkatalog nicht beantwortet („*Fehlanzeige*“, „*keine Verfahren*“ usw.): **6**
- „*Nie*“ zu Frage 1 Fragenkatalog , ansonsten keine Antworten: **6**
- Antwort zu Frage 1 Fragenkatalog und zu mindestens einer weiteren Frage: **26**

¹ Die Zahlenangaben unter II. beziehen sich ausschließlich auf die Rückläufe aus den Bundesländern.

**Strafverfolgung bei Auslandsbestechung
Auswertung der Rückläufe zum Fragenkatalog**

Zu Frage 1:

Von den **32** Rückläufen (**26+6**) mit Antworten zu Frage 1 des Fragenkatalogs:

- | | |
|---|-------------|
| • Anzahl „ <i>nie</i> “: | 9 |
| Davon keine weiteren Antworten (s.o.): | 6 |
| Davon mit Antworten zu mindestens einer weiteren Frage: | 3 |
| • Anzahl „ <i>eher selten</i> “: | 20 |
| • Anzahl „ <i>regelmäßig</i> “: | 3 |
| | (4*) |

* Im zusammenfassenden Rücklauf eines Landes (JM) allgemeine Einordnung: „eher selten“, aber eine StA als Ausnahme hervorgehoben: „regelmäßig“.

Somit Anzahl der in die weitere Auswertung (Fragen 2-6) einbezogenen Rückläufe: **26**
(**3+20+3**)

Zu Frage 2:

Abschluss Ermittlungsverfahren:

Anzahl Rückläufe, in denen dazu inhaltliche Angaben gemacht wurden: **22**

- Darunter ausschließlich „*Abgabe...*“, „*nicht abgeschlossen...*“ u. ä.: **3**

Anzahl Rückläufe (auch) mit konkreten Angaben zu Verfahrensabschlüssen: **19**

- Davon Anzahl ausschließlich mit Nennungen „*Einstellung*“: **13**
(grob geschätzt: je 50% §§ 153ff. StPO / § 170 Abs. 2 StPO)
- Davon Anzahl auch mit Nennung „*Anklage*“: **6**
(Nennungen hier zwischen 25% und 60%; 1 Rücklauf mit Antwort „*Prozentanteil der Einstellungen nach §§ 153 ff. und 170 Abs. 2 StPO durch die Staatsanwaltschaft höher als der Anteil der Anklageerhebungen*“)

Abschluss Gerichtsverfahren:

Anzahl Rückläufe, in denen dazu inhaltliche Angaben gemacht wurden: **5**

Davon

- **2** Rückläufe mit Nennung „*noch offen*“ / „*noch anhängig*“
- **1** Rücklauf mit Nennung „*100% Verurteilung (2 Fälle)*“
- **1** Rücklauf mit Nennung „*80% Verurteilung / 20% Einstellung §§ 153ff. StPO*“
- **1** Rücklauf mit Antwort „*Nur bei einem geringen Anteil der Strafverfahren Einstellungen nach §§ 153, 153a StPO, ansonsten Verurteilungen. Keine Einstellungen nach § 170 Abs. 2 StPO bei Gerichtsverfahren. Freisprüche ... sind keine bekannt.*“

Strafverfolgung bei Auslandsbestechung
Auswertung der Rückläufe zum Fragenkatalog

Zu Frage 3:

Anzahl Rückläufe, in denen dazu geantwortet wurde:

23

Mittel bzw. Probleme der Beweisführung (Beispiele):

- Hinweis allgemein auf Rechtshilfeersuchen
- Hinweis auf notwendige Differenzierung zwischen Ermittlung von tatsächlichen Umständen (z.B. Zahlungsflüsse, zwischengeschaltete Unternehmen) und der Ermittlung in Rechtsfragen (Amtsträgereigenschaft, Pflichtwidrigkeit im Ausland)
- Nachweis sämtlicher Tatbestandsmerkmale, wie Amtsträgerschaft, Pflichtwidrigkeit der Diensthandlung, Zahlungsflüsse und die Existenz und Rolle zwischengeschalteter Unternehmen
- Aussagen, sichergestellte Unterlagen, Recherchen im Internet etc.
- Buchhaltungsunterlagen aus Unternehmen des Beschuldigten
- Zahlungsflüsse / Konten / Bankunterlagen
- Vermittler / zwischengeschaltete Unternehmen
- Amtsträgereigenschaft / Statusfrage
- Internetinformationen (zur Amtsträgereigenschaft)
- Beurteilung Amtsträgerschaft unterschiedlich nach IntBestG und EUBestG: Nach IntBestG (BGH-Urteil 29.08.2008, 2 StR 587/07) Auslegung nicht im Sinne der jeweiligen Rechtsordnung, sondern autonom auf der Grundlage des OECD-Übereinkommens); dagegen nach EUBestG Amtsträger anderer EU-Mitgliedstaaten gleichgestellt deutschen Amtsträgern
- Pflichtwidrigkeit:
Tatland oder Verfolgungsland maßgeblich? Abstellen auf Verhältnisse des Tatlandes (Ausland) zu bevorzugen; es erschiene problematisch, für eine Strafbarkeit an Gegebenheiten im Verfolgungsland und damit an rechtlichen Vorgaben und Befugnissen einer Rechtsordnung anzuknüpfen, die dem Amtsträger möglicherweise nicht geläufig ist (dann wohl auch Nachweis Vorsatz häufig schwierig)
Solange keine autonome Bewertung der Pflichtwidrigkeit (entsprechend BGH zum Amtsträgerbegriff) erfolgt, einheitliches Abstellen auf die Verhältnisse im Tatland (Sitz des Amtsträgers) vorzuziehen (sowohl nach EUBestG als auch nach IntBestG)
Eine für den EU-Raum einheitliche Einordnung entsprechend der Prüfung des Amtsträgerbegriffs wäre wünschenswert; Auslegung würde Prüfung der Befugnisse des Amtsträgers vor Ort obsolet machen und Verfolgbarkeit vereinfachen
- Mitglieder Vergabekomitee und deren Status / Aufgaben
- Gutachten betreffend Rechtslage / Rechtsformen von Unternehmen im Ausland
- Einschaltung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung OLAF
- Vorlage von Rechtsfragen (Amtsträgereigenschaft) beim Europäischen Gerichtshof
- Angaben von Beschuldigten zur Pflichtmäßigkeit / Pflichtwidrigkeit im Ausland (unplausible Schutzbehauptung?).

**Strafverfolgung bei Auslandsbestechung
Auswertung der Rückläufe zum Fragenkatalog**

Zu Frage 4:

Anzahl Rückläufe, in denen dazu geantwortet wurde:

17

Positive Hinweise bzw. Erfahrungen (Beispiele):

- Rechtshilfeersuchen in europäischen Staaten teilweise reibungslos und gut erledigt
- Positive Erfahrungen im Rechtshilfeverkehr mit den USA
- Gute Erfahrungen bei der Rechtshilfe mit der Schweiz (Einholung von Kontoauszügen, Abschöpfung / Sicherung von Geldern)
- Aufklärung der Geschehnisse im Ausland davon abhängig, welche Erkenntnisse aus hiesigen Ermittlungen als Grundlage für Rechtshilfeersuchen vorliegen: Je konkreter die Fragestellung an das Ausland, desto umfassender und aussagekräftiger auch die in der Erledigung von Rechtshilfeersuchen übermittelten Informationen aus dem Ausland
- Nachweis von Zahlungsflüssen gelingt über Finanzermittlungen und E-Mail-Auswertung
- Bei Auslandsbezügen mehr schriftliche Unterlagen vorhanden als bei Inlandsverfahren (Misstrauen)
- Geständnisse nach vorherigen Erkenntnissen der Steuerfahndung.

Negative Hinweise bzw. Erfahrungen (Beispiele):

- Rechtshilfeersuchen (teilweise auch in europäischen Staaten) langwierig, aufwendig, nicht nachvollziehbaren Bedingungen unterworfen, schlechte Qualität der Erledigung, Erledigungsdauer mehrere Jahre
- Beweisführung schwierig wegen Auslandsbezugs, insbesondere wenn mit den betreffenden Staaten keine Rechtshilfeabkommen bestehen
- Ermittlungen langwierig und personalintensiv
- Anregungen gemäß Rechtshilfeersuchen wurde nur teilweise nachgekommen, erbetene Ermittlungen / Durchsuchungen wurden nicht durchgeführt
- Verzicht auf Rechtshilfeersuchen im betroffenen afrikanischen Land, da nicht erfolgversprechend
- Rechtshilfeersuchen in zentralafrikanischem Staat wurde wegen unterstellter Aussichtslosigkeit nicht gestellt
- Von Beweiserhebungen in Südamerika wurde abgesehen
- Zeitaufwendige Rechtshilfeersuchen führten zu langen Verfahrensdauern und diese zu Verfahrenseinstellungen
- Zahlungsflüsse erfordern neben Bankauskunftersuchen ggf. auch die Beauftragung von ausländischen Sachverständigen zur Feststellung und Beurteilung von Verbindungen zu / Beteiligungen an Unternehmen, insbesondere wenn Zahlungen über mehrere zwischengeschaltete Unternehmen laufen
- Misslungene Beweisführung wegen Komplexität der Zahlungsflüsse
- Feststellungen zur Amtsträgerschaft und zu Pflichtverletzungen nur über von der ausländischen Behörde zur Verfügung gestellte schriftliche Unterlagen zur dienstlichen Stellung und zum Aufgaben- und Befugnisbereich; Pflichtwidrigkeit der ausländischen Person / Verstoß gegen Dienstpflichten erfordert u.U. eine rechtliche Stellungnahme des Dienstvorgesetzten
- Misslungener Nachweis Amtsträgereigenschaft im Ausland wegen Interpretation des Amtsträgerbegriffs durch BGH
- Zahl der Mitteilungen von Finanzbehörden nach § 4 Abs. 5 Nr. 10 EStG ist zurückgegangen.

**Strafverfolgung bei Auslandsbestechung
Auswertung der Rückläufe zum Fragenkatalog**

Zu Frage 5:

Anzahl Rückläufe, in denen dazu geantwortet wurde: **15**

Darunter negativ / ablehnend: **5**

(„nein“ / „kommt nicht in Betracht“ / „nicht beabsichtigt“ / „nicht möglich“ / „aussichtslos“ / „aufgrund der unzureichenden Beweismittel ... Ausweichen auf andere Tatbestände ausgeschlossen“)

Nähere Angaben über andere Tatbestände bzw. Ausweichtatbestände (Beispiele):

- Heranziehung anderer Straftatbestände z.B., wenn sich die Amtsträgereigenschaft nicht nachweisen lässt und daher Straftat nach § 299 Abs. 3 StGB in Frage kommt
- Ermittlungen wegen Verdachts der Untreue (bzw. Beihilfe / Anstiftung) zum Nachteil des deutschen Unternehmens („schwarze Kassen“) zusätzlich bzw. wegen Beweisproblemen bei der Korruption (Unrechtsvereinbarung) - weil dies meist zügiger möglich ist und Ermittlungen wegen IntBestG im Ausland sich äußerst schwierig gestalten, oft von der Zusammenarbeit mit ausländischen Ermittlungsbehörden abhängig sind und häufig nicht in angemessener Zeit durchgeführt werden können
- Beihilfe zur Untreue durch den Amtsträger / Bestochenen, da nach § 9 II StGB deutsches Strafrecht ohne Rücksicht auf Tatortrecht zur Anwendung kommt
- Ermittlungen zusätzlich wegen Verdachts der Untreue durch Schädigung des ausländischen Staates von Deutschland aus
- Ermittlungen wegen Verdachts der Untreue in der Regel aussichtslos; im Inland nur Beihilfe zur Haupttat im Ausland, Strafbarkeit im Ausland kann nicht geprüft werden
- Verdacht von Vergehen nach § 34 Abs. 4 AWG
- Steuerhinterziehung (ergänzend), wenn sich die vorsätzliche Verbuchung von Betriebsausgaben ohne Nachweis des tatsächlichen Empfängers nachweisen lässt.

Zu Frage 6:

Anzahl Rückläufe mit inhaltlichen Antworten: **9**

Aussagen / Vorschläge mit primär praktischem Bezug (Beispiele):

- Einsatzstärke einer Schwerpunkt-StA erforderlich
- Erleichterung im bisher eher schwerfälligen Rechtshilfeverkehr im Interesse der Beschleunigung
- Vereinfachte Rechtshilfewege (direkte Kontakte)
- Wechselseitige (z.B. europaweite) Zugangsmöglichkeiten zu solchen Handelsregisterinformationen, die über das Internet abrufbar sind, ohne Rechtshilfeersuchen
- Schaffung einer internationalen Erfassungsstelle für Bankkonten nach Art der BAFin
- Engere Zusammenarbeit mit den Finanzbehörden und deren Sensibilisierung
- Regelmäßiger nationaler und internationaler Erfahrungsaustausch der betroffenen Schwerpunktstaatsanwaltschaften erstrebenswert
- Vereinfachte Ermittlungsführung und Beurteilung der Amtsträgereigenschaft im Ausland

**Strafverfolgung bei Auslandsbestechung
Auswertung der Rückläufe zum Fragenkatalog**

- Viele Beweisprobleme nicht spezifisch nur für Auslandsbestechung (zeit- und personalaufwendige Ausländermittlungen/Rechtshilfegesuche), machen aber hier Verurteilung besonders schwer.

Aussagen / Vorschläge zu Rechtsänderungen (Beispiele):

- Die existierenden Gesetze und Abkommen in Verbindung mit Kontakten über europäische Institutionen (Eurojust / OLAF) sind ausreichend
- Eingliederung IntBestG und EU-BestG in das StGB und Anpassung des Amtsträgerbegriffs
- Pflichtwidrigkeit im EU-Raum analog zum Amtsträgerbegriff einheitlich einordnen
- Internationale Abkommen zur weitgehenden Vereinheitlichung des Amtsträgerbegriffs
- Erweiterung von Art. 2, § 1 IntBestG auf die Vorteilsannahme
- § 299 StGB auf „Geschäftsherrenmodell“ erweitern bzw. entsprechende Klarstellung.

III. Bewertungen und mögliche Schlussfolgerungen

1. Statistische Zahlen über laufende bzw. abgeschlossene Verfahren (und exemplarische Fallschilderungen) zur Auslandsbestechung enthält der jährlich erscheinende „Progress Report“. Danach gehört Deutschland im internationalen Vergleich regelmäßig zur Spitzengruppe von Staaten, denen „*Active Enforcement*“ bescheinigt wird².

Bei der hier durchgeführten Befragung der Landesjustizverwaltungen bzw. Staatsanwaltschaften war daher eine solche statistische Erhebung nicht erforderlich und auch nicht geplant. Bei der „opferlosen“ Korruptionskriminalität ist zudem ohnehin mit einem vermutlich besonders hohen Dunkelfeld zu rechnen. In einigen Antworten werden zwar auch absolute Verfahrenszahlen genannt, doch lassen die Rückläufe insgesamt keine statistischen Rückschlüsse auf die bundesweite Gesamtzahl laufender bzw. abgeschlossener Verfahren wegen Verdachts der Auslandsbestechung zu. Quantitative Quervergleiche zwischen der Befragung und dem (methodisch anders angelegten) jährlichen „Progress Report“ sind jedenfalls weder beabsichtigt noch möglich.

Es ging in der Umfrage nicht um Fallstatistiken, sondern ausdrücklich um Informationen und Hintergründe zur praktischen Verfahrensführung und Verfahrenserledigung bei Verdacht der Auslandsbestechung. Die Rückläufe aus den 16 Bundesländern sind zwar erkennbar unterschiedlich ausgefallen, sie konnten aber als Grundlage für solche Auswertungen dienen.

2. Gemäß Evaluierungsbericht der OECD³ „*hat Deutschland, seine Anstrengungen zur Durchsetzung des Übereinkommens ausgeweitet, was sich in einer erheblichen Zahl von Strafverfolgungsmaßnahmen und Sanktionen niedergeschlagen hat*“⁴. Jener

² Vgl. zuletzt Transparency International (Hrsg.): „Progress Report – Enforcement of the OECD Anti-Bribery-Convention“, 2011.

³ Evaluierungsbericht der OECD vom 17.03.2011 zur Anwendung des Übereinkommens über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger (Evaluierung Deutschland Phase 3).

⁴ Vgl. OECD-Evaluierungsbericht a.a.O., deutsche Fassung, S. 5.

Strafverfolgung bei Auslandsbestechung
Auswertung der Rückläufe zum Fragenkatalog

Bericht benennt jedoch auch grundsätzliche Probleme und Verbesserungsmöglichkeiten in Deutschland. Diese werden, soweit es sich um Themen dieser Umfrage handelt, teilweise in den Rückläufen ebenso zur Sprache gebracht.

3. In der weit überwiegenden Mehrzahl der Rückläufe ist angegeben, dass keine bzw. im Sinne der Frage 1 „*nie*“ oder „*eher selten*“ Verfahren wegen Verdachts der Auslandsbestechung geführt wurden oder werden. Manchmal wird ausdrücklich auf fehlende praktische Erfahrungen hingewiesen. Unter Einbeziehung der unter Hinweis auf fehlende Verfahren nicht beantworteten Fragebögen handelt es sich um 35 der 38 Rückläufe. In einem dieser 35 Rückläufe mit für das gesamte Bundesland zusammengefasster Antwort „*eher selten*“ wird differenzierend eine Staatsanwaltschaft hervorgehoben, die „*regelmäßig*“ solche Verfahren führt. Nach eigenen Angaben in der Umfrage führen damit also insgesamt ganze vier deutsche Staatsanwaltschaften „*regelmäßig*“ Verfahren wegen Verdachts der Auslandsbestechung.

Strafverfahren wegen internationaler Bestechung scheinen also in der deutschen Strafverfolgungspraxis einerseits bundesweit „verstreute“ Ausnahmen zu sein. Andererseits konzentriert sich ein weiterer Teil solcher Verfahren offenbar auf einige wenige Staatsanwaltschaften. Soweit Letzteres spezialisierte Zuständigkeiten widerspiegelt, ist das grundsätzlich positiv zu bewerten.

4. Ermittlungsverfahren wegen Verdachts der Auslandsbestechung werden gemäß den Antworten in den Rückläufen überwiegend wieder eingestellt. Die genannten Einstellungsgründe §§ 153, 153a, 154 StPO einerseits und § 170 Abs. 2 StPO andererseits halten sich dabei wahrscheinlich ungefähr die Waage.

Nur in sechs Rückläufen sind auch Anklagen als Abschluss des Ermittlungsverfahrens genannt. Dabei handelt es sich, soweit feststellbar, meist um Schwerpunktstaatsanwaltschaften bzw. staatsanwaltschaftliche Zentralstellen für Korruptionskriminalität. Die Anklagewahrscheinlichkeit ist also tendenziell höher bei auf Korruptionsdelikte spezialisierten Staatsanwaltschaften - was nicht überrascht. Das kann sowohl an den dort geführten Verfahren selbst liegen als auch an den durch die Spezialisierung gewonnenen Erfahrungen bei solchen Verfahren.

Der sich aus den Rückläufen ergebende relativ hohe Anteil an Verfahrenseinstellungen bei Verdacht von Auslandskorruption indiziert also im Umkehrschluss, dass die tatsächliche Sanktionspraxis bei den in nationales Recht umgesetzten Tatbeständen zur Auslandsbestechung in der Mehrzahl nicht zu Anklagen oder gar zu einschlägigen Verurteilungen führt. Gemäß der vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten StA-Statistik 2010⁵ beträgt bei den Verfahrenserledigungen der Staatsanwaltschaften bei den Landgerichten die allgemeine Anklagequote 13,7 %. Für Korruptionsdelikte insgesamt wird dort keine gesonderte Anklagequote ausgewiesen. Aus der Befragung lässt sich unmittelbar kein quantitativer Vergleichswert ableiten, auf Basis der Rückläufe jedoch zumindest die vorsichtige Vermutung, dass bei den erledigten

⁵ Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Fachserie 10, Reihe 2.6, Staatsanwaltschaften 2010, Abschnitt 2.2.2.

Strafverfolgung bei Auslandsbestechung
Auswertung der Rückläufe zum Fragenkatalog

Verfahren wegen Verdachts der Auslandsbestechung der Anteil der Anklagen besonders niedrig zu sein scheint⁶. Konkrete Belege und Gründe für eine geringe Anklagequote speziell bei Auslandskorruption und weitere daraus herleitbare valide Schlussfolgerungen könnten nur über eine tiefer gehende Analysen gewonnen werden.

5. Hauptziel der Befragung war, positive und negative Erfahrungen, insbesondere mögliche Probleme und Erschwernisse, bei Ermittlungen wegen Verdachts der Auslandsbestechung in der Strafverfolgungspraxis zu erheben. Als Probleme bei der Normanwendung, werden zum einen Schwierigkeiten benannt, die allgemein bei (Groß-)Verfahren mit Auslandsbezug (z.B. Wirtschaftskriminalität) auftreten. Hier geht es insbesondere um die Regeln und die Praxis der internationalen Rechtshilfe (Zeitaufwand, Erledigungsdauer, schlechte bzw. unvollständige Erledigung), was wiederum selbst auch Ursache von Verfahrenseinstellungen sein kann. Diese Fragen betreffen also eine grundsätzlichere und breitere Themenstellung, sie behalten aber ihre Bedeutung und wirken signifikant (auch) bei der Strafverfolgung von Auslandsbestechung.

Berichtet wird zum anderen über diverse korruptionsspezifische praktische Besonderheiten bei den Auslandsermittlungen. Es gibt gute Erfahrungen bei Rechtshilfeersuchen in Bezug auf bestimmte Staaten (primär europäische Staaten und die USA), aber auch ganz spezielle negative Erfahrungen und Erschwernisse.

In keinem der Rückläufe, das sei vorab erwähnt, wird bei den Problemen explizit darauf hingewiesen, dass

- das IntBestG die Vorteilsgewährung (§ 333 StGB) an einen ausländischen Amtsträger nicht als Tatbestand enthält (wohl aber unter Frage 6 als Änderungsvorschlag aufgeführt) und dass
- sowohl das IntBestG als auch das EUBestG den § 334 StGB gegenüber ausländischen Amtsträgern tatbestandlich nur in deutlich eingeschränkter Form anwendbar machen, nämlich nur für „künftige“ (pflichtverletzende) Diensthandlungen, das „nachträgliche Dankeschön“ also nicht pönalisieren.

Über Probleme berichtet wird vor allem beim Nachweis der Amtsträgereigenschaft und der damit verbundenen Befugnisse der bestochenen Personen im Ausland (bzw. deren Status als Angestellter oder Beauftragter bei Bestechung im geschäftlichen Verkehr) sowie insbesondere beim Nachweis der Unrechtsvereinbarung und damit der Pflichtwidrigkeit des dortigen Handelns:

Das *OECD-Übereinkommen über die Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr vom 17.12.1997* enthält in Artikel 1 Abs. 4 eine Definition des ausländischen Amtsträgers. Darauf bezieht sich der BGH, wenn es heißt, der Amtsträgerbegriff im Sinne des IntBestG sei „*autonom auf der Grundlage des OECD-Übereinkommens auszulegen*“⁷. In der Praxis scheint das, wie manche

⁶ Auch der OECD-Evaluierungsbericht (vgl. a.a.O. S. 11) geht kritisch auf die unzureichende Sanktionspraxis in Deutschland ein.

⁷ BGH-Urteil vom 29.08.2008, 2 StR 587/07. Vgl. auch GRECO: „Evaluierungsbericht über Deutschland zur Kriminalisierung“ (Thema I), Dritter Erhebungszeitraum (04.12.2009), Tz. 48.

Strafverfolgung bei Auslandsbestechung
Auswertung der Rückläufe zum Fragenkatalog

Rückläufe zeigen, dennoch nicht unbedingt die Lösung zu sein. Auch eine „autonome“ Auslegung dürfte zunächst Informationen aus dem Ausland erfordern. Die Rechtsprechung führt nicht weiter, wenn im konkreten Fall solche Informationen nicht oder nur unzureichend verfügbar sind.

Erst recht schwierig gestaltet sich offenbar der Nachweis der Pflichtwidrigkeit. Hier gibt es nicht einmal abstrakte höchstrichterliche Vorgaben wie beim Amtsträgerbegriff („autonome Auslegung“). Wenn die Pflichtverletzung vom eingeräumten Handlungsrahmen der unter Bestechlichkeitsverdacht stehenden Amtsträger und allgemein von normativen Maßstäben im ausländischen Staat abhängt, scheinen deutsche Ermittlungsverfahren schnell an ihre Grenzen zu stoßen⁸.

Im Ausland offensichtlich schwierig zu ermitteln ist - z.B. im Rahmen der Nachverfolgung von Zahlungsflüssen - schließlich auch die Abgrenzung zwischen Provisionen (mit Gegenleistung) und verschleiertem Bestechungsgeld und dabei die Rolle und der Status zwischengeschalteter Unternehmen.

Die aus internationalen Konventionen ins deutsche Strafrecht übernommenen Normen zur Auslandsbestechung dürfen nicht zu totem Recht werden, weil sie in Strafverfahren nicht hinreichend praktisch umsetzbar sind.

6. Über parallel bzw. ausweichend zugrunde gelegte andere Straftatbestände hat die Befragung unterschiedliche Meinungen und Erfahrungen erbracht. Soweit konkrete Angaben gemacht werden, geht es überwiegend um den Tatbestand der Untreue durch deutsche Tatbeteiligte bzw. um die Beihilfe zur Untreue im Ausland durch deutsche Beschuldigte. Die mehrfache Nennung der Untreue z.B. durch „schwarze Kassen“ als Ausweichtatbestand kann als weiterer Beleg für die Grenzen und die Anwendungsprobleme bei den eigentlichen Korruptionstatbeständen angesehen werden.

Ergänzende Ermittlungen in Richtung anderer Straftatbestände (z.B. Steuerhinterziehung) erscheinen, wo ein solcher Anfangsverdacht begründbar ist, als durchaus sinnvoll oder gar zwingend. Ein ausschließliches Ausweichen auf andere Strafnormen indiziert aber, dass die eigentlich einschlägigen Korruptionstatbestände entweder von vornherein als aussichtslos für Ermittlungen erscheinen oder sich später als nicht anwendbar erweisen⁹.

Mangels Praktikabilität dann doch auf andere Tatbestände auszuweichen, kann jedenfalls nicht Sinn internationaler Konventionen zur Korruptionsbekämpfung sein.

⁸ Auch im OECD-Evaluierungsbericht (a.a.O., S. 5 und S. 15) kommt mehrfach deutlich zum Ausdruck, dass die Beweisanforderungen in Bezug auf die Amtsträgerschaft und den „Korruptionspakt“ in der deutschen Praxis großzügiger ausgelegt werden müssen.

⁹ Der OECD-Evaluierungsbericht nennt die Anwendung anderer Tatbestände zwar einen „pragmatischen Ansatz“, sieht dies aber auch erkennbar kritisch (a.a.O. S. 5, S. 11 und S. 19 ff.).

Strafverfolgung bei Auslandsbestechung
Auswertung der Rückläufe zum Fragenkatalog

7. Internationale Konventionen und darauf basierende nationale Strafgesetze gegen Auslandsbestechung sind, wie sich zeigt, eine notwendige, aber nicht unbedingt hinreichende Voraussetzung für eine effektive Strafverfolgung auf diesem Gebiet. Allein die normative Ebene zu betrachten hieße, nur eine Seite der Medaille zu sehen. Es ist wichtig, aber es reicht nicht aus, auf politischer Ebene über Konventionen zu verhandeln und diese (mehr oder weniger) in nationale Gesetze zu übernehmen. Zu deren Umsetzung gehört auch die Ebene des Gesetzesvollzugs.

Es gibt nationale Evaluierungen (OECD, GRECO) durch externe Gutachter und dazu gefertigte, offenbar primär an die politische Ebene gerichtete Berichte. Normenevaluierungen sollten sich aber mehr als bisher auch auf der praktischen Ebene auswirken.

Die methodisch und inhaltlich zwangsläufig begrenzte Befragung hat zu Hinweisen auf Anwendungsschwierigkeiten sowie zu Vorschlägen betreffend „Best Practices“ bzw. Handlungsbedarf bei der Strafverfolgung der Auslandsbestechung geführt. Trotz diverser Übereinstimmungen bei den Rückläufen entstand jedoch auch der Eindruck teilweise unterschiedlicher Sichtweisen, Informationen und Erfahrungen bei den teilnehmenden Strafverfolgungsbehörden. Möglichkeiten der Unterstützung bei der Vorbereitung und Erledigung von Rechtshilfeersuchen z.B. durch Eurojust, durch Europol bzw. das dortige internationale Verbindungsbeamtenbüro oder weltweit z.B. durch die Verbindungsbeamten des Bundeskriminalamtes sind offenbar entweder nicht allgemein bekannt, oder sie werden aus anderen Gründen nicht in Anspruch genommen. Auch insoweit liegen also Anhaltspunkte und Ansätze für weitergehende Überlegungen und Aktivitäten vor.

IV. Vorschläge und Empfehlungen

1. Mit mittel- und längerfristigem Zeithorizont wäre eine umfassende und systematische Normenevaluation in Form einer Untersuchung (Auswertung von Verfahrensakten, Experteninterviews) zur Rechtsanwendung erforderlich - z.B. als Forschungsprojekt durch das Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht Freiburg oder als Dissertation.
2. Schon kurzfristig machbar und sinnvoll ist ein verstärkter direkter Informations- und Meinungsaustausch über die Praxis der Strafverfolgung bei Auslandsbestechung in Deutschland. Es sollten auf Bund-Länder-Ebene vermehrt und systematisch organisiert Foren und Zusammenarbeitsstrukturen für Angehörige der Justiz, der Polizei und der Finanzverwaltung organisiert werden, in denen z.B.
 - Erfahrungsaustausch stattfindet
 - Rechtsauslegungen und Beweisanforderungen diskutiert werden
 - ein gemeinsames Verständnis über notwendige und zielführende Ermittlungshandlungen in Fällen der Auslandsbestechung erarbeitet wird und
 - ggf. rechtspolitische Initiativen (siehe Teil I zu Frage 6) vorbereitet werden.

**Strafverfolgung bei Auslandsbestechung
Auswertung der Rückläufe zum Fragenkatalog**

3. Auch international, z.B.

- im Rahmen von Gremien oder Einrichtungen der EU,
- auf anderen supranationalen Ebenen, wie Europarat, G20, OECD oder UN
- sowie in speziell der Korruptionsbekämpfung dienenden Strukturen, wie Europäisches Anti-Korruptionsnetzwerk, European Anti-Corruption Training, Internationale Anti-Korruptionsakademie (IACA),

wäre es denkbar und sinnvoll, auf der Rechtsanwendungsebene über Erfahrungen, Probleme und mögliche Verbesserungen bei der praktischen Umsetzung internationaler Konventionen gegen Auslandskorruption fallübergreifend zu diskutieren. Im Idealfall könnten unterhalb der völkerrechtlichen Schwelle gemeinsam international vereinbarte praktische „Durchführungsbestimmungen“ erarbeitet werden.