



# Umsetzung des OECD- Übereinkommens über die Bekämpfung der Bestechung



## **Bericht zu Phase 4: Deutschland**

In diesem Bericht der OECD-Arbeitsgruppe für Bestechungsfragen zu Phase 4 in Deutschland wird die Umsetzung des OECD-Übereinkommens über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr in Deutschland sowie der Empfehlung von 2009 des Rates zur weiteren Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr evaluiert. Der Bericht wurde von der OECD-Arbeitsgruppe für Bestechungsfragen am 14. Juni 2018 angenommen.

Er ist Bestandteil der 2016 eingeleiteten vierten Phase der Überwachung durch die OECD-Arbeitsgruppe für Bestechungsfragen. Phase 4 beleuchtet die besonderen Herausforderungen und Fortschritte des beurteilten Landes. Darüber hinaus werden Fragen wie Aufdeckung, Gesetzesvollzug, Unternehmenshaftung und internationale Zusammenarbeit untersucht und offene Fragen aus vorherigen Berichten behandelt.

Diese Übersetzung wurde von deutschen Behörden zur Verfügung gestellt und von der OECD veröffentlicht. Bei Abweichungen zwischen der deutschen und englischen Fassung ist allein die englische Fassung verbindlich. Es wird darauf hingewiesen, dass manche Anhänge nur in der englischen Fassung verfügbar sind.

Dieses Dokument und die darin erhaltenen Karten berühren nicht die Hoheitsgewalt über Gebiete, die Festlegung von Landesgrenzen und die Namen von Gebieten, Städten oder Gegenden.

---

## *Inhaltsverzeichnis*

<b>ZUSAMMENFASSUNG.....</b>	<b>6</b>
<b>EINLEITUNG .....</b>	<b>8</b>
Vorausgegangene Evaluierungen Deutschlands durch die Arbeitsgruppe für Bestechungsfragen .....	8
Vorgehen in Phase 4 und Besuch der Prüfer in Deutschland .....	8
Das Risiko der Bestechung ausländischer Amtsträger angesichts der besonderen wirtschaftlichen Situation Deutschlands und seines Handelsprofils .....	9
Deutsche Fälle der Bestechung ausländischer Amtsträger .....	13
A. <b>AUFDECKUNG VON FÄLLEN DER BESTECHUNG AUSLÄNDISCHER AMTSTRÄGER</b> .....	19
A.1.    Selbstanzeigen von Unternehmen .....	20
A.2.    Hinweise durch Informanten auf Bestechung ausländischer Amtsträger und die Frage der Angemessenheit des Informantenschutzes in Deutschland .....	22
A.3.    Möglichkeiten des Auswärtigen Amtes zur Aufdeckung und Anzeige von Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger .....	24
A.4.    Die Fähigkeit Deutschlands zur Aufdeckung von Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger durch sein System zur Bekämpfung von Geldwäsche .....	25
A.5.    Die Fähigkeit deutscher Wirtschaftsprüfer und Abschlussprüfer zur Aufdeckung und Meldung von Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger .....	27
A.6.    Meldung von Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger durch die deutschen Finanzbehörden.....	28
A.7.    Prävention und Aufdeckung von Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger durch staatliche Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Aid, ODA) und Exportkreditgarantien .....	29
A.8.    Weitere Verdachts-Quellen von Vorwürfen der Bestechung ausländischer Amtsträger einschließlich des investigativen Journalismus.....	32
B. <b>VERFOLGUNG DES TATBESTANDS DER BESTECHUNG AUSLÄNDISCHER AMTSTRÄGER</b> .....	33
B.1.    Der Tatbestand der Bestechung ausländischer Amtsträger sowie alternative oder zusätzliche Tatbestände .....	33
B.2.    Strafverhängung gegen natürliche Personen aufgrund von Bestechung ausländischer Amtsträger und verwandter Tatbestände .....	39
B.3.    Ermittlungs- und staatsanwaltschaftlicher Rahmen.....	50
B.4.    Ermittlungen und Strafverfolgung in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger ..	54
B.5.    Abschluss von Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger .....	60
B.6.    Rechtshilfeersuchen und Auslieferung in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger .....	70
C. <b>VERANTWORTLICHKEIT JURISTISCHER PERSONEN</b> .....	72
C.1.    Deutschlands Ansatz im Hinblick auf die Unternehmenshaftung in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger und damit in Zusammenhang stehenden Tatbeständen .....	72
C.2.    Zurückhaltung bei der Verfolgung juristischer Personen führt zu einer geringen Vollzugsrate gegen Unternehmen.....	79
C.3. <i>Möglichkeiten der Belangung juristischer Personen aufgrund des Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger</i> .....	83
C.4.    Austausch mit der Privatwirtschaft.....	89
C.5.    Bestechung ausländischer Amtsträger in der Verteidigungsindustrie .....	91
D. <b>WEITERE THEMEN</b> .....	93
D.1.    Geldwäsche.....	93

D.2.	Steuerliche Maßnahmen zur Bestechungsbekämpfung .....	94
D.3.	Von der öffentlichen Hand gewährte Vorteile.....	95
<b>ABSCHLIESSENDE BEMERKUNGEN: ERFOLGE, EMPFEHLUNGEN UND ASPEKTE ZUR WEITEREN PRÜFUNG .....</b>		<b>99</b>
<b>ANHANG 1: GESETZESVOLLZUG IN DEUTSCHLAND HINSICHTLICH DER BESTECHUNG AUSLÄNDISCHER AMTSTRÄGER (EN) .....</b>		<b>106</b>
Anhang 1A	Tabelle: Seit Phase 3 abgeschlossene Fälle (EN) .....	106
Anhang 1B	Seit Phase 3 abgeschlossene Fälle unter Beteiligung juristischer Personen .....	106
Annex 1C	Gegen juristische Personen seit Inkrafttreten des Übereinkommens in Deutschland in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger verhängte Strafmaßnahmen .....	110
Annex 1D	Beschreibung der in ausgewählten Fällen genutzten Ermittlungsmaßnahmen .....	114
<b>ANHANG 2: EMPFEHLUNGEN AUS PHASE 3 AN DEUTSCHLAND SOWIE PRÜFUNG DER UMSETZUNG DURCH DIE ARBEITSGRUPPE 2013 (EN) .....</b>		<b>115</b>
<b>ANHANG 3: GESETZESAUSZÜGE (EN) .....</b>		<b>116</b>
<b>ANNEX 4: LISTE DER BEIM BESUCH IN DEUTSCHLAND ANWESENDEN TEILNAHMER .....</b>		<b>117</b>
<b>ANHANG 5: ABKÜRZUNGS-, BEGRIFFS- UND AKRONYMVERZEICHNIS .....</b>		<b>119</b>
<b>ANHANG 6: DEUTSCHE STAATLICHE ENTWICKLUNGSHILFE IM ÜBERBLICK (EN).....</b>		<b>121</b>
<b>ANHANG 7: GERICHTLICHE INSTANZEN IN FÄLLEN DER BESTECHUNG AUSLÄNDISCHER AMTSTRÄGER (EN).....</b>		<b>122</b>

## *Tabellen*

Tabelle 1. Maximales Strafmaß in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger und verwandter Tatbestände.....	40
---	----

## *Abbildungen*

Abb. 1. Umsetzung der Empfehlungen zu Phase 3 durch Deutschland .....	8
Abb. 2. Vergleich der Wirtschaftsdaten Deutschlands mit den Durchschnittswerten der Arbeitsgruppe .....	10
Abb. 3. Deutsche Fälle der Bestechung ausländischer Amtsträger seit Abschluss von Phase 3 (Stand: Dezember 2017).....	15
<b>Abb.4. Aufdeckungsquellen deutscher Fälle der Bestechung ausländischer Amtsträger .....</b>	<b>19</b>
Abb. 5 Zahl der mit Strafen belegten Einzelpersonen je Tatbestand in Auslandsbestechungsfällen seit 1999 .....	37
Abb. 6. Rechtliche Voraussetzungen für die Strafaussetzung zur Bewährung .....	41
Abb. 7. Seit Abschluss von Phase 3 verhängte Strafen nach Tatbestand .....	43
<b>Abb. 8. Dauer der Freiheitsstrafen sowie angeordnete Geldstrafen/Geldbußen/Geldzahlungen je nach Tatbestand (in %) .....</b>	<b>46</b>
Abb.9. Zahl der in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger mit Strafen belegten Einzelpersonen je Verfahren seit 1999 .....	68

---

## *Kästen*

Kasten 1. Vorausgegangene Evaluierungen Deutschlands durch die Arbeitsgruppe für Bestechungsfragen.....	8
---	---

---

## ZUSAMMENFASSUNG

In diesem von der OECD-Arbeitsgruppe für Bestechungsfragen vorgelegten Bericht zu Phase 4 werden die Umsetzung und Durchsetzung des Übereinkommens über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr in Deutschland und die dazu verwendeten Instrumente beurteilt sowie Empfehlungen abgegeben. Der Bericht geht detailliert auf die besonderen Erfolge und Herausforderungen Deutschlands in diesem Bereich ein – insbesondere hinsichtlich des Vollzugs der die Bestechung ausländischer Amtsträger\* betreffenden Gesetze und der Fortschritte in Deutschland seit der Evaluierung im Rahmen von Phase 3.

Deutschland zählt mit insgesamt 67 Fällen seit 1999, in denen 328 Personen in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger mit Strafen belegt und 17 Fällen, in denen 18 juristische Personen belangt wurden, zu den aktivsten Ländern bei der Durchsetzung des Übereinkommens zur Bekämpfung der Bestechung. Erreicht hat es dies durch die pragmatische Herangehensweise einer konsequenten Heranziehung alternativer Tatbestände zur Ahnung von Fällen im Umfeld der Bestechung ausländischer Amtsträger sowie durch die Anwendung einer Reihe alternativer Verfahren, wie etwa der Einstellung von Strafverfahren gegen Einzelpersonen unter Auflagen. Die Arbeitsgruppe spricht Deutschland ihre Anerkennung dafür aus, dass es schuldige Einzelpersonen konsequent zur Rechenschaft zieht. Angesichts der Tatsache, dass lediglich in einem Viertel der abgeschlossenen Fälle der Bestechung ausländischer Amtsträger Unternehmen zur Verantwortung gezogen wurden, bestehen jedoch Bedenken, dass der Rechtsvollzug gegenüber juristischen Personen unzureichend ist. Die Arbeitsgruppe ist besorgt, dass Deutschland die in seinem Recht vorgesehenen umfassenden Möglichkeiten zur Auslösung der Unternehmenshaftung nicht vollständig ausschöpft. Durch die Einführung eines Systems der Einstellung von Verfahren gegen juristische Personen unter Auflagen sowie klare und transparente Regeln für die Selbstanzeige durch Unternehmen sollte ein Beitrag zur Verbesserung des Rechtsvollzugs gegenüber juristischen Personen geleistet werden. Die Arbeitsgruppe begrüßt das im Koalitionsvertrag von 2018 zum Ausdruck gebrachte Ziel, die Höhe der gegen juristische Personen verhängten Bußgelder stärker am Umsatz des betroffenen Unternehmens auszurichten. In Verbindung mit der grundlegenden Reform der Vermögensabschöpfung und der Schaffung eines bundesweiten Wettbewerbsregisters sollte diese Neuerung – sofern sie umgesetzt wird – einen Beitrag dazu leisten, Sanktionen (insbesondere für große Unternehmen) wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender zu gestalten.

Deutsche Ermittler scheinen bei der Bearbeitung von Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger umfassend Gebrauch von den verschiedenen ihnen zur Verfügung stehenden Ermittlungstechniken und –instrumenten zu machen, einschließlich der internationalen Rechtshilfe, der Abstimmung von Ermittlungen mit der Finanzverwaltung sowie bei grenzüberschreitenden Ermittlungen von Gemeinsamen Ermittlungsteams. Deutschland muss sicherstellen, dass der staatsanwaltschaftliche Ermessensspielraum hinsichtlich der Verfolgung juristischer Personen und deren Belegung mit Sanktionen (Opportunitätsprinzip) entweder abgeschafft oder ohne Einflussnahme der vollziehenden Gewalt ausgeübt wird, damit ausgeschlossen ist, dass Ermittlungen oder Verfolgungen in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger von Faktoren beeinflusst werden, die nach Artikel 5 des Übereinkommens unzulässig sind. Bei der Beurteilung der deutschen Umsetzungsbemühungen war das Fehlen statistischer Informationen auf Bundes- wie Länderebene hinderlich. Angesichts der Tatsache, dass mehr als zwei Drittel der in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger verhängten Strafen im Rahmen einer Einstellung des Verfahrens unter Auflagen ausgesprochen wurden, muss Deutschland zudem dringend das öffentliche Bewusstsein und das Vertrauen in diese Verfahren sowie deren Legitimität stärken.

---

\* Soweit in dieser Übersetzung die männliche Form verwendet wird, beziehen sich diese Angaben auf Angehörige beider Geschlechter.

---

Deutschland hat seine Fähigkeit unter Beweis gestellt, eine Reihe von Quellen zur Aufdeckung mutmaßlicher Fälle der Bestechung ausländischer Amtsträger zu nutzen. Deutschland gehört zu den wenigen Unterzeichnerstaaten des Übereinkommens, in denen die Finanzverwaltung regelmäßig Fälle der Bestechung ausländischer Amtsträger aufdeckt und diesbezüglich eine Schlüsselrolle spielt. Weiterhin wurde eine signifikante Anzahl von Fällen im Rahmen der internationalen Rechtshilfe sowie durch Selbstanzeigen von Unternehmen aufgedeckt. Dennoch gibt es eine Reihe potenzieller Quellen, die zu wenig für die Aufdeckung mutmaßlicher Fälle der Bestechung ausländischer Amtsträger genutzt werden. Sorge bereitet seit Langem das Fehlen eines umfassenden Rechtsrahmens für den Hinweisgeberschutz, wodurch Aufdeckungsbemühungen möglicherweise behindert werden.

Der Bericht und die darin enthaltenen Empfehlungen spiegeln die Erkenntnisse von Experten aus Japan und der Russischen Föderation wider; die Annahme durch die Arbeitsgruppe erfolgte am 14. Juni 2018. Der Bericht beruht auf der Auswertung der von Deutschland zur Verfügung gestellten Rechtstexte, Daten und anderen Materialien sowie Recherchen des Evaluierungsteams. Eingeflossen sind zudem Informationen, die das Evaluierungsteam während seines Besuchs in Deutschland im Januar 2018 im Rahmen seiner Gespräche mit Vertretern der öffentlichen Verwaltung, der Privatwirtschaft, der Medien und der Zivilgesellschaft erhielt. Deutschland wird der Arbeitsgruppe in zwei Jahren einen schriftlichen Bericht über die Umsetzung aller Empfehlungen und seine Durchsetzungsanstrengungen vorlegen.



---

## EINLEITUNG

1. Im Juni 2018 hat die Arbeitsgruppe für Bestechungsfragen (Arbeitsgruppe) zum vierten Mal die Umsetzung des Übereinkommens über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr (das Übereinkommen) in Deutschland evaluiert, einschließlich der Umsetzung der Empfehlung des Rates zur weiteren Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr von 2009 (Empfehlung von 2009) sowie dazugehöriger Instrumente.

### Vorausgegangene Evaluierungen Deutschlands durch die Arbeitsgruppe für Bestechungsfragen

2. Die Überwachung der Umsetzung und Durchsetzung des Übereinkommens und dazugehöriger Instrumente durch Mitglieder der Arbeitsgruppe findet in aufeinanderfolgenden Phasen im Rahmen eines strengen Peer-Review-Systems statt. Das Verfahren basiert auf gemeinsam vereinbarten, konkreten Grundsätzen. Das Verfahren ist für alle Unterzeichnerstaaten verbindlich und sieht (ab Phase 2) Besuche der Prüfer im jeweiligen Land vor, im Rahmen derer auch Gespräche mit Nichtregierungsakteuren stattfinden. Das evaluierte Land hat kein Vetorecht gegen den Abschlussbericht oder die Empfehlungen. Alle Evaluierungsberichte und Empfehlungen der OECD-Arbeitsgruppe für Bestechungsfragen werden systematisch auf der Internetseite der OECD veröffentlicht.

**Kasten 1. Vorausgegangene Evaluierungen Deutschlands durch die Arbeitsgruppe für Bestechungsfragen**

**2014:** [Zusätzlicher Bericht](#)

**2013:** [Folgebericht zu Phase 3](#)

**2011:** [Bericht zu Phase 3](#)

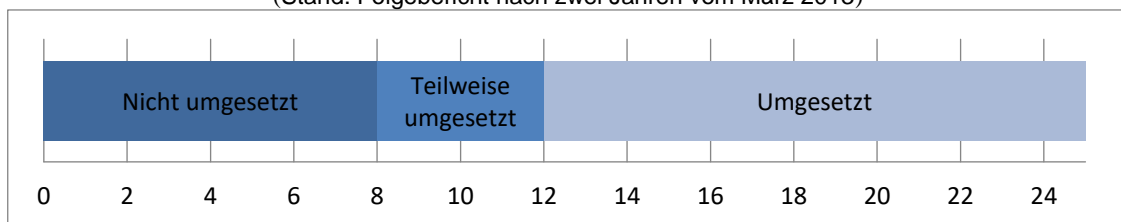
**2005:** [Folgebericht zu Phase 2](#)

**2003:** [Bericht zu Phase 2](#)

**1999:** [Bericht zu Phase 1](#)

3. Die letzte vollständige Evaluierung Deutschlands (Phase 3) fand im März 2011 statt. Im Jahr 2013 bewertete die Arbeitsgruppe erstmals die Umsetzung ihrer Empfehlungen aus Phase 3 durch Deutschland. Damals stellte die Arbeitsgruppe fest, dass Deutschland 13 der ihm im Rahmen von Phase 3 übermittelten Empfehlungen vollständig, 4 Empfehlungen teilweise und 8 nicht umsetzt hatte (siehe Abb. 1 und Anhang 2).

**Abb. 1. Umsetzung der Empfehlungen zu Phase 3 durch Deutschland**  
(Stand: Folgebericht nach zwei Jahren vom März 2013)



### Vorgehen in Phase 4 und Besuch der Prüfer in Deutschland

4. In Phase 4 konzentriert sich die Evaluierung auf drei wesentliche Querschnittsthemen: Durchsetzung/Rechtswollzug, Aufdeckung und Unternehmenshaftung. Ebenfalls berücksichtigt wird der Fortschritt hinsichtlich der Umsetzung von noch ausstehenden Empfehlungen aus vorangegangenen Evaluierungsphasen sowie Themen, die sich aus Änderungen an der nationalen Gesetzgebung oder des institutionellen Rahmens im Land ergeben.<sup>1</sup> Phase 4 verfolgt einen speziellen auf das jeweilige Land, seine besondere Situation und Herausforderungen zugeschnittenen Ansatz, bei dem auch Erfolge und bewährte Vorgehensweisen berücksichtigt werden. Aus diesem Grund ist es möglich, dass Themen, die in

---

<sup>1</sup> Siehe [Evaluierungsverfahren für Phase 4](#).



---

vorangegangenen Phasen als unproblematisch betrachtet wurden oder sich nicht ergaben, bei dem Besuch der Prüfer in Deutschland im Rahmen dieser Evaluierung nicht noch einmal vollständig geprüft wurden und daher keine Erwähnung in diesem Bericht finden.

5. Das Evaluierungsteam für Phase 4 in Deutschland setzte sich aus verantwortlichen Prüfern aus Japan und der Russischen Föderation sowie aus Mitgliedern der OECD-Einheit für Korruptionsbekämpfung zusammen.<sup>2</sup> Gemäß dem Verfahren für Phase 4 der Evaluierung durch die Arbeitsgruppe fand nach Erhalt der Antworten Deutschlands auf den Fragebogen zu Phase 4 und die zusätzlichen Fragen ein Besuch der Prüfer in Deutschland statt, und zwar vom 15.-19. Januar 2018 in Berlin. Das Team traf mit Vertretern des öffentlichen Dienstes auf Bundes- und Länderebene (von Regierungsstellen, Strafvollzugsbehörden und der Richterschaft), der Privatwirtschaft (Wirtschaftsverbände, Unternehmen, Anwälte) sowie der Zivilgesellschaft (Nichtregierungsorganisationen, Wissenschaftler, Medien) zusammen.<sup>3</sup> Das Evaluierungsteam spricht den Teilnehmern seinen Dank aus, insbesondere für die Offenheit der Gespräche. Ebenso begrüßt das Evaluierungsteam den Beitrag von Transparency International Deutschland, der in der Kommentierung der Antworten auf den Standardfragebogen für Phase 4 der Evaluierung sowie die zusätzlichen Fragen zur Evaluierung Deutschlands bestand, die Deutschland den Teilnehmern des Gesprächs mit der Zivilgesellschaft zu weiten Teilen zur Verfügung gestellt hatte.<sup>4</sup> Weiterhin dankt das Evaluierungsteam der deutschen Bundesregierung, insbesondere dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) und dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) für ihre aktive Beteiligung – anlässlich des Besuchs auch auf höchster politischer Ebene – sowie für die gute Zusammenarbeit während der gesamten Evaluierung, für die Organisation eines Besuchs in Deutschland mit vielen Gesprächspartnern und für die im Nachgang zum Besuch in Deutschland zusätzlich zur Verfügung gestellten Informationen.

## **Das Risiko der Bestechung ausländischer Amtsträger angesichts der besonderen wirtschaftlichen Situation Deutschlands und seines Handelsprofils**

### *Wesentlicher Akteur in der Weltwirtschaft*

6. Auf Deutschland, die viertgrößte Volkswirtschaft der Welt und die größte Europas, entfielen 7,85 % aller weltweiten Exporte im Jahr 2016.<sup>5</sup> Im Jahr 2016 nahm Deutschland unter den Mitgliedern der Arbeitsgruppe Platz 3 hinsichtlich des BIP (3,4 Billionen USD), Platz 2 hinsichtlich der Exporte (zu jeweiligen Preisen) und Platz 4 hinsichtlich der Direktinvestitionen im Ausland (FDI in jeweiligen Preisen) ein.<sup>6</sup> Die deutsche Wirtschaft wuchs 2017 um 2,2 % (die höchste Wachstumsrate seit 2011) und wird 2018 voraussichtlich mit einem geschätzten Zuwachs von 2,3 % im neunten Jahr in Folge ein Wachstum

---

<sup>2</sup> Japan wurde vertreten durch Herrn Professor Takeyoshi Imai von der rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Hosei, Herrn Akira Irie, Anwalt und Vertreter des Justizministeriums, und Herrn Hiroshi Ochiai, Vertreter des Außenministeriums. Die Russische Föderation wurde vertreten durch Herrn Mikhail Vinogradov, Abteilungsleiter, und Herrn Vadim Tarkin, Leiter des Referats für Rechtsschutz, beide aus der Abteilung für Völkerrecht und internationale Zusammenarbeit des Justizministeriums. Die OECD wurde vertreten durch Frau Sandrine Hannedouche-Leric, Koordinatorin der Phase 4 der Evaluierung Deutschlands und Senior Legal Analyst; Herrn Nigel Hamilton, Legal Analyst; und Frau Lise Née, Legal Analyst, alle aus der Einheit für Korruptionsbekämpfung der Abteilung für Finanz- und Wirtschaftsangelegenheiten.

<sup>3</sup> Eine Teilnehmerliste findet sich in Anhang 4.

<sup>4</sup> schriftlicher Beitrag von TI Deutschland: Kommentare zum Standardfragebogen für die Phase 4 der Evaluierung sowie zu den zusätzlichen Fragen an Deutschland.

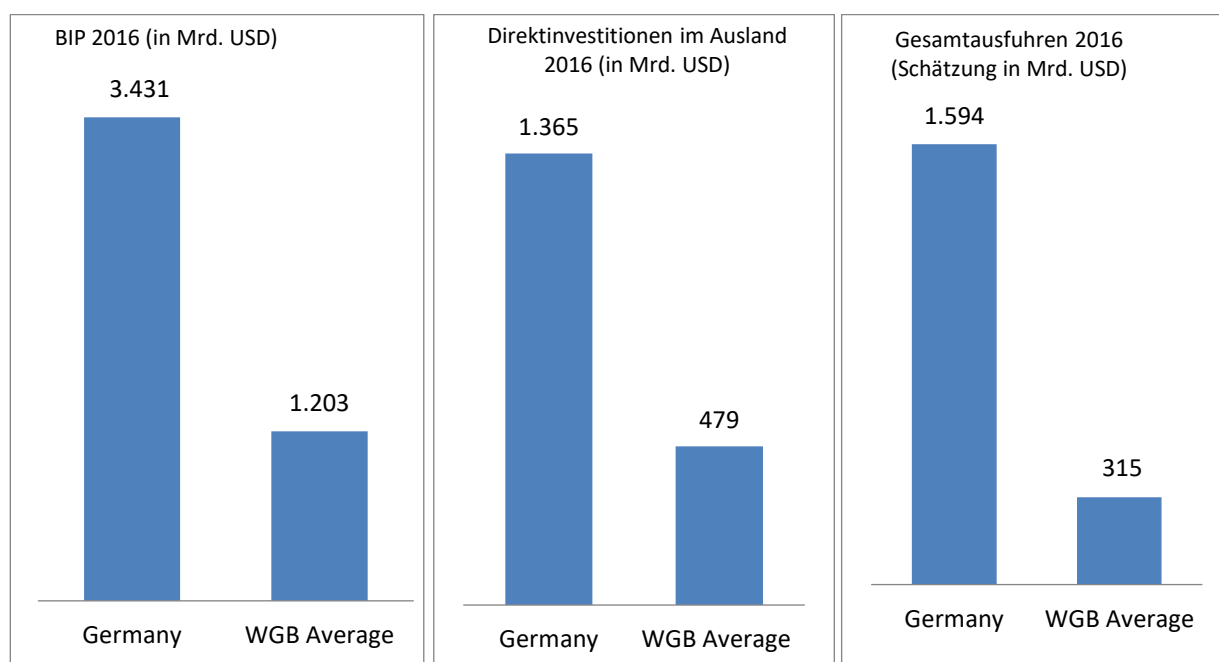
<sup>5</sup> OECD, (2017), [Data on enforcement of the Anti-Bribery Convention](#), 2016. [World Bank data](#) (2016)

<sup>6</sup> Quelle: UNCTAD

verzeichnen.<sup>7</sup> Die deutsche Wirtschaft ist stark exportorientiert: 2016 machten Exporte von Gütern und Dienstleistungen fast die Hälfte des BIP Deutschlands (46 % des BIP) aus.<sup>8</sup>

7. Der Gesamtwert deutscher Direktinvestitionen im Ausland betrug 2016 1.365 Milliarden USD. Unter den Zielländern für deutsche Direktinvestitionen im Ausland nehmen die Vereinigten Staaten, das Vereinigte Königreich, Luxemburg und die Niederlande die vier vordersten Plätze ein; auf diese Länder entfielen 47 % des gesamten deutschen FDI.<sup>9</sup> Deutsche Unternehmen haben insbesondere ihre Produktionskapazitäten im Ausland ausgeweitet und dazu sowohl Fusionen und Übernahmen genutzt wie auch neue Produktionsstätten errichtet (sog. greenfield investments). Der größte Teil der Direktinvestitionen im Ausland erfolgte in Europa, u.a. auch im Rahmen des Aufbaus von Lieferketten in Mittel- und Südosteuropa.<sup>10</sup> Bei einer Reihe der Verdachtsfälle der Bestechung ausländischer Amtsträger unter Beteiligung deutscher Unternehmen und Staatsangehöriger geht es um Projekte in diesen Regionen.

**Abb. 2. Vergleich der Wirtschaftsdaten Deutschlands mit den Durchschnittswerten der Arbeitsgruppe**



Quellen: UNCTAD

### *Verstärkte Entwicklung der Wirtschaftsbeziehungen mit Handelspartnern außerhalb der EU*

8. Auch wenn Deutschland seine intensivsten Wirtschaftsbeziehungen mit EU-Staaten und den Vereinigten Staaten unterhält, gewinnt China als Handelspartner für Deutschland zunehmend an Bedeutung, wie insbesondere 2016 deutlich wurde, als China zum wichtigsten deutschen Handelspartner nach der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten avancierte. Der Gesamtwert der deutschen Einfuhren aus und Ausfuhren nach China stieg 2016 auf 180 Mrd. USD; der Wert der deutschen

<sup>7</sup> Europäische Kommission (2018), [Economic forecast for Germany](#); Financial Times (Januar 2018), „[Rapid German expansion fuels overheating fears](#)“

<sup>8</sup> Weltbank (2016), [Germany Country Profile](#).

<sup>9</sup> [OECD FDI stocks statistics](#).

<sup>10</sup> IWF (2017) [Germany Selected Issues](#).

---

Direktinvestitionen in China soll im ersten Halbjahr 2017 um 10 % gestiegen sein.<sup>11</sup> Umgekehrt stieg Deutschland 2017 zum wichtigsten Zielland chinesischer Direktinvestitionen im Ausland auf; der Gesamtbestand betrug 12,1 Mrd. EUR.<sup>12</sup> Parallel dazu haben sich die deutschen Handelsbeziehungen mit der Russischen Föderation intensiviert. Die deutschen Investitionen in der Russischen Föderation verdoppelten sich 2016, sodass Deutschland zum zweitgrößten ausländischen Investor in der Russischen Föderation nach dem Vereinigten Königreich aufstieg. Nach Schätzungen der Deutschen Bundesbank tätigten deutsche Unternehmen im ersten Halbjahr 2016 in Russland Investitionen im Wert von 1,88 Mrd. USD (1,73 Mrd. EUR).<sup>13</sup>

### ***Exportorientierte Wirtschaft: von den größten multinationalen Konzernen bis zum Mittelstand***

9. Die deutsche Wirtschaft ist vielfältig aufgestellt. Zu ihr gehören riesige multinationale Konzerne. Im Jahr 2017 hatten neunundzwanzig der 500 größten börsennotierten Unternehmen der Welt ihren Sitz in Deutschland.<sup>14</sup> Der Mittelstand (bestehend aus kleinen, mittleren und sogar größeren, familiengeführten Unternehmen) ist das Rückgrat der deutschen Wirtschaft. Einige mittelständische Unternehmen werden aufgrund ihrer internationalen Wettbewerbsfähigkeit mit Nischenprodukten und ihres starken Beitrags zur deutschen Ausfuhrleistung als „hidden champions“ bezeichnet.<sup>15</sup> Mehr als 17 % des deutschen Exportvolumens entfällt auf kleine und mittlere Unternehmen.<sup>16</sup> Auch staatliche und staatlich kontrollierte Unternehmen in Deutschland sind in Bereichen tätig, die als besonders anfällig hinsichtlich der Bestechung ausländischer Amtsträger gelten, wie etwa Telekommunikation (Deutsche Telekom), Verkehr und Infrastruktur (Deutsche Bahn) und Energie (RWE, E.ON). Insgesamt gibt es in Deutschland 75 Unternehmen, die sich ganz oder teilweise im Besitz des Bundes oder der Bundesländer befinden.<sup>17</sup> Familiengeführte Betriebe spielen ebenfalls eine große Rolle in der deutschen Wirtschaft; ihre wirtschaftliche Bedeutung hat im letzten Jahrzehnt erheblich zugenommen.<sup>18</sup>

---

<sup>11</sup> South China Morning Post (Januar 2018) „[Censorship, market access and forced tech transfer: the tricky business in Germany's trade ties with China](#)“; Express (Juli 2017) „[Angela Merkel agrees free trade deal with China as German Chancellor pushes for speed](#)“; Reuters, (Februar 2017), „[China steams past U.S., France to be Germany's biggest trading partner](#)“. WTO (2015), [Germany Country Profile](#). Auf EU-Länder entfallen 58% der gesamten Ausfuhren Deutschlands;

<sup>12</sup> Express, (Januar 2018), „[Germany leads charge to monitor foreign investments in EU amid fears of China buying spree](#)“; Daten von Germany Trade and Investment (GTAI) unter: <https://www.gtai.de/FDI>; CNBC (September 2017), „[Germany is trying to stop China from gobbling up its companies — but there may be a downside](#)“; Handelsblatt (März 2012) „[Industrie investiert kräftig im Ausland](#)“.

<sup>13</sup> Ernst & Young, (2017), „[European Attractiveness Survey 2017 Russia findings](#)“, S.1 und 8; Der Spiegel (Oktober 2016) „[Deutsche Firmen haben Lust auf Russland](#)“ Sputnik (Oktober 2016) „[German Firms Double Investment in Russia Despite Sanctions](#)“.

<sup>14</sup> „29 of the world's 500 largest stock market listed companies are headquartered in Germany in 2017.“ <http://fortune.com/global500/list/filtered?hqcountry=Germany>.

<sup>15</sup> Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Mittelstandspolitik: „[The German Mittelstand as a model for success](#)“, ZEW (2015) „[1,500 Hidden Champions in Germany: Global Market Leaders' Secret of Success](#)“ und Financial Times (2007), „[Germany's hidden champions](#)“.

<sup>16</sup> Institut für Mittelstandsforschung, Bonn, auf der Grundlage von Daten des Statistischen Bundesamtes

<sup>17</sup> OECD, (2017), [State-Owned Enterprises: An Overview of Their Size and Sectoral Distribution in OECD and Partner Countries](#), siehe Tabelle 19. Diese 75 Unternehmen lassen sich wie folgt kategorisieren: 70 nicht börsennotierte Unternehmen mit staatlicher Mehrheitsbeteiligung, 4 börsennotierte Unternehmen mit staatlicher Minderheitsbeteiligung und eine Quasi-Kapitalgesellschaft. OECD [Glossary of Statistical Terms](#).

<sup>18</sup> Handelsblatt (März 2017), „[Study: Family-Owned Companies Most Important Employers in Germany](#)“; Family Capital (Januar 2017), „[The 10 fastest growing family businesses in Germany](#)“.

---

### *Das enorme Gewicht Deutschlands in bestechungsgefährdeten Wirtschaftszweigen*

10. Deutschland ist einem verhältnismäßig hohen Risiko der Bestechung ausländischer Amtsträger ausgesetzt. Die deutsche Wirtschaft ist stark exportabhängig und deutsche Unternehmen bestechungsgefährdeter Wirtschaftszweige tätigen Geschäfte in hochanfälligen Ländern. Deutschland verfügt traditionell über einen Wettbewerbsvorteil in Wirtschaftszweigen wie der Chemie- und Pharmaindustrie, Maschinen- und Anlagenbau und in der Automobilindustrie, von denen bekannt ist, dass sie bestechungsgefährdet sind. Die Automobilindustrie ist der größte Industriezweig in Deutschland, gefolgt vom Maschinen- und Anlagenbau. Allein die Automobilindustrie erzielte 2016 einen Umsatz in Höhe von 404 Mrd. EUR (und damit etwa 20 Prozent des gesamten Umsatzes der deutschen Industrie).<sup>19</sup>

11. Im Jahr 2016 entfielen mehr als ein Viertel der deutschen Gesamtexporte auf den Maschinen- und Gerätebau, der 16% aller weltweit gehandelten Maschinen herstellte, womit Deutschland (vor China und den Vereinigten Staaten) Weltmarktführer in diesem Sektor war.<sup>20</sup> Weiterhin ist Deutschland nach China und den Vereinigten Staaten der weltweit drittgrößte Exporteur von chemischen Erzeugnissen.<sup>21</sup> Deutschland verfügt über die größte pharmazeutische Industrie in Europa und die viertgrößte weltweit. Zudem spielt Deutschland eine Schlüsselrolle in der globalen Lieferkette der Luft- und Raumfahrtindustrie.<sup>22</sup>

12. Deutschland gehört zu den größten Exporteuren von Rüstungsgütern und nahm im Zeitraum 2013-2017 im Index des Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) trotz eines Rückgangs der Verteidigungsausgaben um 14 % im Vergleich zum Zeitraum 2008-2012 Platz 4 ein.<sup>23</sup> Auf der SIPRI-Liste der 100 weltgrößten Waffenhersteller 2016 werden drei große deutsche Unternehmen geführt, die zusammengenommen einen Umsatz von 6 Mrd. USD generierten, was 1,6 % des weltweiten Umsatzes mit Waffen entspricht. Rheinmetall nimmt unter diesen deutschen Unternehmen den obersten Platz ein. Die europäische Airbus Group (vormals das europäische zivile und militärische Luft- und Raumfahrtunternehmen EADS) stand 2016 mit einem Gesamtumsatz an Waffen von 12,5 Mrd. USD auf Platz 7. Eine Besonderheit der deutschen Verteidigungsindustrie besteht darin, dass sie sich ausschließlich aus privatwirtschaftlichen Unternehmen zusammensetzt und es in der Branche keine staatlichen oder staatlich kontrollierten Unternehmen gibt. Auch eine beträchtliche Zahl mittelständischer Unternehmen (KMU) ist in der deutschen Verteidigungsindustrie und insbesondere in der internationalen Lieferkette aktiv. Es ist bekannt, dass die Verteidigungsindustrie weltweit bestechungsgefährdet ist, was auf den hohen Wert von Rüstungsaufträgen sowie Faktoren wie Beschaffung aus dem Ausland, wenig transparente Beschaffungsvorgänge und die Nutzung von Aufrechnungsvereinbarungen (sog. Offsetting) zurückzuführen ist. Deutsche Rüstungsunternehmen waren an mehreren bekannt gewordenen Fällen beteiligt, in denen Ermittlungen durch die Bundesländer aufgenommen wurden. Laut einem Medienbericht aus dem Jahr 2014 liefen zu diesem Zeitpunkt „praktisch gegen jedes große deutsche Rüstungsunternehmen irgendwelche Ermittlungen aufgrund von Korruptionsvorwürfen.“<sup>24</sup>

---

<sup>19</sup> OECD (2016), [OECD Economic Survey of Germany](http://www.gtai.de/GTAI/Navigation/EN/Invest/Industries/Mobility/automotive.html), S. 17; deutsche Industrieprofile: siehe GTAI: <http://www.gtai.de/GTAI/Navigation/EN/Invest/Industries/Mobility/automotive.html>.

<sup>20</sup> VDMA (Mai 2016), Märkte für Auslandsinvestitionen Januar 2016, GTAI-Recherchen, abrufbar auf der [Internetseite](#) des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales; und GTAI Industry Overview 2017/2018 „[Maschinenbau und Ausrüstungsindustrie in Deutschland](#)“.

<sup>21</sup> Germany Trade & Invest: [Germany's Chemical Industry](#) (Quelle: VCI, Chemiewirtschaft in Zahlen 2017).

<sup>22</sup> GTAI Industry Overview 2017/2018 „[The Aerospace Industry in Germany](#)“.

<sup>23</sup> Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), (Dezember 2017); „[The SIPRI Top 100 Arms Producers an Military Services Companies, 2016](#).“ SIPRI wurde 1996 durch das schwedische Parlament eingerichtet und ist betraut mit der Beobachtung von Rüstungsausgaben.

<sup>24</sup> DW (Dezember 2014) „[Germany's Biggest Defense Giant Airbus Fort Biber](#)“.

---

13. In der Praxis betreffen die von den Ländern gemeldeten Fälle der Bestechung ausländischer Amtsträger mehrheitlich die Bereiche Verteidigung, Gesundheit und Pharmazeutika, und die Bau- und Energiewirtschaft (einschließlich Kernkraft, Öl, Erdgas und erneuerbare Energien).

### **Deutsche Fälle der Bestechung ausländischer Amtsträger**

#### ***Verfügbarkeit von Daten und Statistiken zu Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger und Methodik des Berichts***

14. Die in diesem Bericht dargestellten Informationen zu einzelnen Fällen und die anschließende Analyse des Evaluierungsteams beruhen auf den Antworten Deutschlands im Fragebogen zu Phase 4, den durch das Evaluierungsteam erbetenen Auszügen aus ausgewählten gerichtlichen Entscheidungen in Übersetzung sowie eigenen Recherchen. Des Weiteren lieferte Deutschland Datenmaterial zu 121 Fällen (laufenden Verfahren sowie gerichtlichen Entscheidungen) sowie anonymisierte, in jährlichen Abständen von den Bundesländern zusammengestellte Informationen. Seit Phase 3 der Evaluierung hat Deutschland diese Informationen jährlich zur Verfügung gestellt. Sie decken die Zeitspanne vom 1. Januar 2011 bis zum 31. Dezember 2017 ab und beruhen auf den offiziellen Angaben der Bundesländer. Wo immer es möglich war, hat das Evaluierungsteam die anonymisierten Informationen aus den Jahresberichten der Bundesländer um öffentlich verfügbare Informationen ergänzt, die wiederum teilweise von Deutschland zur Verfügung gestellt wurden. Anders als bei vorangegangenen Berichten, in denen die Angaben zum Gesetzesvollzug die vollständige Zeitspanne bis zur Verabschiedung des Berichts umfassten, konnte Deutschland in diesem Fall keine vollständigen Informationen für den Zeitraum nach dem 31.12.2017 liefern.<sup>25</sup> Daher geht der Begriff nur punktuell auf seit Dezember 2017 eingetretene Entwicklungen von Fällen ein und stützt sich dabei hauptsächlich auf öffentlich zugängliche Informationen; dies betrifft vorwiegend den im Februar 2018 abgeschlossenen Fall gegen Airbus Defence and Space GmbH.

15. In Phase 3 hatte sich die Arbeitsgruppe besorgt über die anonymisierte Darstellung von Fällen und das Fehlen von Statistiken gezeigt (Empfehlung 4b). Seitdem hat Deutschland die Praxis der Anonymisierung zwar fortgeführt, jedoch die Beschreibung und Nachverfolgbarkeit von Fällen in den Jahresberichten der Bundesländer verbessert, womit eine bessere Beobachtung des Rechtsvollzugs möglich ist. Überdies wurden umfangreichere Informationen eingereicht, sodass – im Unterschied zu Phase 3 – nicht nur die Zahl strafrechtlicher Verurteilungen, sondern auch die der unter Auflagen eingestellten Verfahren berücksichtigt werden konnte.

16. Allerdings fehlen noch immer eine Reihe entscheidender Informationen – wie auch seitens der Zivilgesellschaft betont wurde. Dieser Umstand hat die Arbeit des Evaluierungsteams hinsichtlich der Bewertung des Gesetzesvollzugs in Deutschland beim Tatbestand der Bestechung ausländischer Amtsträger zu einer wahren Herausforderung gemacht. Zwar wurden in Phase 4 detailliertere Informationen zur Verfügung gestellt, jedoch gibt es weiterhin Unterschiede bei der Nachverfolgung von Fällen in den einzelnen Bundesländern. Entscheidende Informationen werden nicht immer einheitlich erhoben. In einigen Fällen fehlte etwa eine umfassende Beschreibung der wesentlichen Tatsachen, wie z.B. die Branche, in der der Zahler des Bestechungsgeldes tätig ist, die Angabe, ob es sich um eine natürlich oder juristische Person handelt, die Höhe des Bestechungsgeldes und der Wert des durch die Bestechung erlangten Auftrages einschließlich der daraus erwachsenden Vorteile; das Land oder zumindest die Region des Amtsträgers; die Position des Amtsträgers; die Aufdeckungsquelle sowie die getroffenen Ermittlungsmaßnahmen. Bei den vielen Fällen, die nach dem Verfahren nach § 153a Strafprozessordnung (StPO) abgeschlossen wurden, fehlen entscheidende Informationen zu den herangezogenen

---

<sup>25</sup> Im Jahr 2017 mussten die Bundesländer wegen der Evaluierung im Rahmen von Phase 4 zweimal an das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz berichten.

---

Tatbeständen,<sup>26</sup> zum Zeitpunkt der Einstellung des Verfahrens, zu den Gründen und in vielen Fällen sogar die Höhe der verhängten Auflagen. In Fällen, die durch ein Gericht entschieden wurden, nennen die Bundesländer den Namen des Gerichts nicht und machen auch keine Angabe zur Ebene (z.B. Amts- oder Landgericht) oder zum Datum der gerichtlichen Entscheidung. Die Notwendigkeit einer Angabe dieser Informationen wurde auch seitens Transparenz International betont; die Organisation fügt als weiteres wichtiges Element das Aktenzeichen an.<sup>27</sup>

17. Deutschland gibt an, die Anonymisierung der fallspezifischen Informationen sei aufgrund nationaler Datenschutzbestimmungen und nach dem Grundgesetz erforderlich und nicht auf den Tatbestand der Bestechung ausländischer Amtsträger beschränkt. Dennoch ist insgesamt, wie bereits in Phase 3, festzuhalten, dass diese anonymisierte Darstellung der Fälle es dem Evaluierungsteam erschwert, die verschiedenen Einzelinformationen zusammenzuführen; zudem wurde dadurch auch die Möglichkeit der Erörterung einzelner Fälle im Rahmen des Besuchs in Deutschland erschwert. Die Schwierigkeit bei der Zusammenführung der einzelnen von Deutschland übermittelten Informationen (ganz zu schweigen von der von Informationen aus anderen Quellen) hat die Möglichkeit einer Beurteilung des deutschen Ansatzes zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger in verschiedener Hinsicht begrenzt: Durch die Anonymisierung der Fälle war es dem Evaluierungsteam weitgehend nicht möglich, von Deutschland bereitgestellte Fallinformationen mit Vorwürfen aus der Presse abzugleichen. Weiterhin fehlen eine Reihe statistischer Angaben: die Zahl der aufgenommenen und eingestellten Verfahren gegen juristische Personen, die Zahl der eingestellten Strafverfahren gegen Einzelpersonen, die Höhe der verhängten Strafen und angeordneten Einziehungen sowie Daten zur internationalen Rechtshilfe und zum Gesetzesvollzug hinsichtlich des Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger als Vortat zur Geldwäsche. Entscheidende Informationen wurden teilweise sogar nur „aus dem Gedächtnis“ widergegeben, wie in den Antworten Deutschlands auf den Fragebogen vermerkt ist. Da die Bundesländer nach wie vor keinen systematischen Ansatz zur Erhebung relevanter Daten zu Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger verfolgen, ist Empfehlung 4(b) weiterhin nur teilweise umgesetzt.

#### **Kommentar**

***Die verantwortlichen Prüfer nehmen die von Deutschland in Phase 4 sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene unternommen Anstrengungen zur Kenntnis, dem Evaluierungsteam Informationen zu Fällen in Deutschland zur Verfügung zu stellen. Allerdings zeigen sie sich besorgt darüber, dass wesentliche Informationen noch immer fehlen oder in uneinheitlicher Form übermittelt werden. Sie halten fest, dass diese Informationen im Nachgang zu den Fällen von den Staatsanwälten selbst zusammengestellt werden. Sie befürchten, dass die Bemühungen Deutschlands, seine Durchsetzungsbilanz nachzuweisen, durch den fehlenden Einsatz moderner Instrumente zur Datenerhebung auf Länder- und Bundesebene größtenteils erfolglos bleiben.***

***Das Fehlen von Statistiken zum Gesetzesvollzug und seinen Ergebnissen in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger stellt ein Haupthindernis bei der Bewertung der Vollzugsbemühungen Deutschlands dar. Die Erhebung von statistischen Schlüsseldaten wäre nicht nur hilfreich für die Evaluierungen durch die Arbeitsgruppe, sondern würde auch für Deutschland selbst eine Erleichterung der in Artikel 12 des Übereinkommens vorgesehenen Überwachung seiner Umsetzungsbemühungen hinsichtlich der Konvention bedeuten. Daher sprechen die verantwortlichen Prüfer Empfehlung 4b aus Phase 3 noch einmal aus und fordern Deutschland dringend dazu auf, die für die Überwachung und weitere Prüfung des Vollzugs der deutschen Gesetze zur Umsetzung des Übereinkommens***

---

<sup>26</sup> Bei 87 der seit Inkrafttreten des Übereinkommens mit Strafen belegten Einzelpersonen ist der zugrundeliegende Tatbestand nicht bekannt.

<sup>27</sup> Siehe schriftlicher Beitrag von TI Deutschland

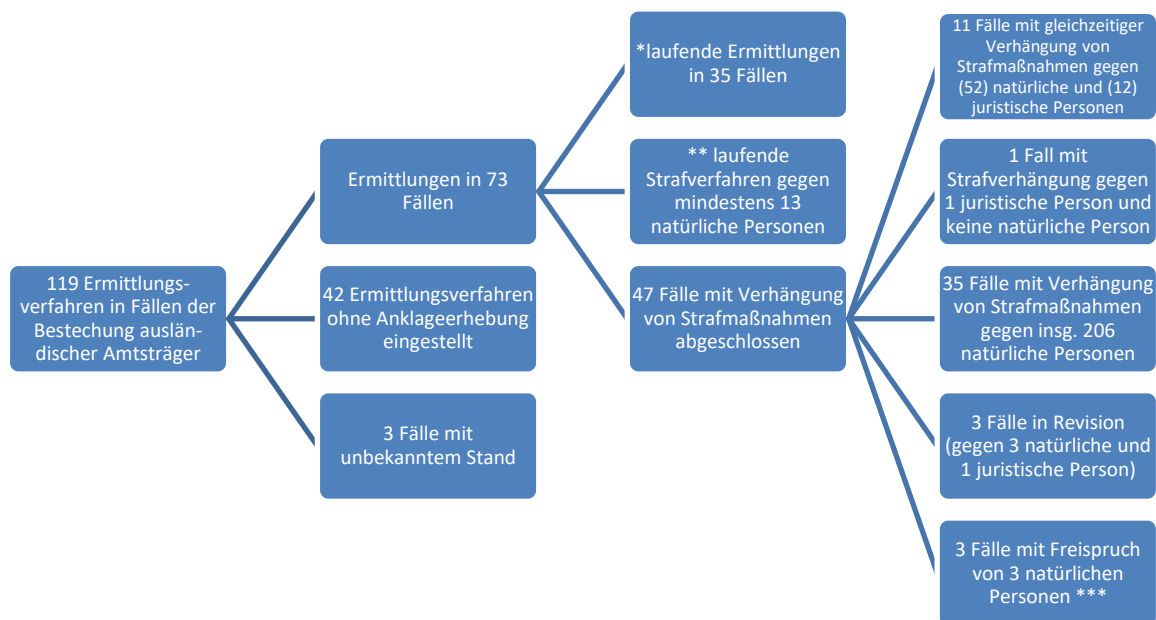


*erforderlichen Informationen und Statistiken entweder auf Bundesebene oder durch die Sicherstellung eines einheitlichen Vorgehens der Länder zu erheben.*

### *Ermittlung und Verfolgung in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger*

18. Seit Evaluierung Deutschlands im Rahmen von Phase 3 wurden, Stand Dezember 2017, Ermittlungen in 121 Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger durchgeführt. Von diesen 121 Fällen sind 35 noch nicht abgeschlossen; in 42 Fällen wurden die Verfahren eingestellt, u.a., da der Tatbestand nicht erfüllt war. Für 4 Fälle liegen keine Informationen zum Verfahrensstand vor. In 47 Fällen wurden Einzelpersonen und/oder juristische Personen mit Sanktionen belegt; in 3 noch nicht abgeschlossenen Fällen wurde Anklage gegen insgesamt 13 Einzelpersonen erhoben.

**Abb. 3. Deutsche Fälle der Bestechung ausländischer Amtsträger seit Abschluss von Phase 3 (Stand: Dezember 2017)**



*Anmerkung:* \*Verfahren gegen einige Beschuldigte/Angeschuldigte laufen noch; andere sind bereits mit Strafen belegt worden. \*\*Berücksichtigt wurden nur Fälle, in denen nach erfolgter Anklage ein Gerichtsverfahren eröffnet wurde. \*\*\*Zwei Entscheidungen sind noch nichts rechtskräftig, da ein Berufungsverfahren anhängig ist.

### *Bisher abgeschlossene Fälle*

19. Insgesamt wurden seit Inkrafttreten des Übereinkommens im Jahr 1999 in 67 Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger (d.h. „Fällen im Umfeld der Bestechung ausländischer Amtsträger“ - siehe Definition Rn 28 unten) 328 Einzelpersonen mit Strafen belegt und 18 juristische Personen zur Rechenschaft gezogen.<sup>28</sup> Deutschlands Durchsetzungsmaßnahmen seit Phase 3, Stand Dezember 2017,

<sup>28</sup> Da in den Fällen einer gegen eine weitere juristische Person verhängten Geldbuße und der strafrechtlichen Verurteilungen zweier Einzelpersonen Berufungsverfahren anhängig sind, sind diese separat aufgeführt.



---

werden in Anhang 1 aufgelistet. Detailliertere Zahlen und Analysen finden sich in den jeweiligen Abschnitten dieses Berichts.

20. Im Vergleich zu Phase 3 wurde die Strafverfolgung wesentlich verbessert, was daran ersichtlich ist, dass der Anteil der mit Sanktionen belegten (natürlichen und juristischen Personen) in den letzten 5 Jahren im Vergleich zu dem vorangegangenen 10-Jahreszeitraum gestiegen ist. Während der Phase 3 waren gegen 69 Einzelpersonen in 20 Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger Strafen verhängt worden, viele davon im Rahmen des Falles Siemens. Seit Phase 3 wurden weitere 259 Einzelpersonen in 47 Fällen mit Strafen belegt, davon 72 in einem einzelnen Fall,<sup>29</sup>; 3 Einzelpersonen wurden freigesprochen.<sup>30</sup> Gegen zwei dieser Freisprüche ist zurzeit ein Berufungsverfahren anhängig.<sup>31</sup> Gegen die in zwei Fällen gegen drei natürliche Personen verhängten Strafen ist zurzeit ein Berufungsverfahren anhängig. In Phase 3 wurden 6 juristische Personen wegen Bestechung ausländischer Amtsträger in 6 Fällen zur Rechenschaft gezogen. Seit Abschluss von Phase 3 wurden 12 weitere juristische Personen in 11 Fällen zur Rechenschaft gezogen, davon 2 im Rahmen desselben Falles. Eine weitere juristische Person wurde im Februar 2018 im Rahmen des Falles Airbus Defence and Space GmbH zur Rechenschaft gezogen. In einem weiteren eine juristische Person betreffenden Fall ist zurzeit ein Berufungsverfahren anhängig.<sup>32</sup>

21. Schließlich zeigen die von Deutschland bereitgestellten Daten, dass verstärkt von der Möglichkeit Gebrauch gemacht wird, Taterträge einzuziehen, ohne die betreffende juristische Person zur Rechenschaft zu ziehen und ein Bußgeld zu verhängen. Gegen elf juristische Personen ergingen in neun Fällen Einziehungsanordnungen ohne zusätzliche Geldbuße nach § 29a OWiG; bei zwei juristischen Personen wurde lediglich die Einziehung von Taterträgen nach § 73 Absatz 3 Strafgesetzbuch (StGB) angeordnet, wobei in einem Fall ein Berufungsverfahren anhängig ist.

### ***Starker Strafverfolgung gegenüber natürlichen Personen***

22. Von den 328 in den 67 von Deutschland ausgewiesenen „Fällen im Umfeld der Bestechung ausländischer Amtsträger“ (vgl. Definition in Randnummer 27 unten) mit Strafen belegten Einzelpersonen wurden 83 in insgesamt 21 Fällen aufgrund des Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger bestraft.<sup>33</sup> Die übrigen 245 Einzelpersonen wurden aufgrund anderer Tatbestände mit Strafen belegt.

23. Von den 83 aufgrund des Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger mit Strafen belegten Einzelpersonen wurden 40 strafrechtlich verurteilt, und zwar entweder im Rahmen eines vollständigen Gerichtsverfahrens mit Hauptanhörung oder einer Verständigung (insg. 28 Einzelpersonen)

---

<sup>29</sup> Fall Bay (alt) 2011/2.

<sup>30</sup> In einem Fall (Fall Bay (alt) 2011/1) konnte Deutschland keine Angaben zur Zahl der mit Strafen belegten Personen machen. Im Rahmen der Überarbeitung der Tabelle der seit Phase 3 abgeschlossenen Fälle notierte Deutschland, die Information liege dem BMJV nicht vor.

<sup>31</sup> Fall Bay (alt) 2011/6; Fall BW (alt) 2011/5; Fall Bay 2011/3.

<sup>32</sup> Die Haftbarkeit der juristischen Person wurde in erster Instanz festgestellt.

<sup>33</sup> i) Vgl. Jahresbericht 2006-2007 Bayern (a) [1 Einzelperson]; ii) Jahresbericht 2007-2008 Bayern (a) [2 Einzelpersonen]; iii) Jahresbericht 2008, Baden-Württemberg (c) [3 Einzelpersonen], iv) Saarland [3 Einzelpersonen], v) Hamburg (b) [1 Einzelperson]; vi) Fall Bay (alt) 2011/1 [4 Einzelpersonen], vii) Fall Bay (alt) 2011/2 [9 Einzelpersonen]; viii) Fall Bay (alt) 2011/5 [10 Einzelpersonen]; ix) Fall Bay (alt) 2011/6 [8 Einzelpersonen]; x) Fall Bay 2011/3 [7 Einzelpersonen]; xi) Fall Bay 2014/4 [1 Einzelperson]; xii) Fall Niedersachsen 2011/1 [1 Einzelperson]; xiii) Fall Thü (alt) 2011/1 [1 Einzelperson]; xiv) Fall Thü (alt) 2011/2 [6 Einzelpersonen]; xv) Fall Hes (alt) 2011/3 [8 Einzelpersonen]; xvi) Fall Hes (alt) 2011/9 [10 Einzelpersonen]; xvii) Fall BW (alt) 2011/5 [1 Einzelperson]; xviii) Fall BW (alt) 2007/3 [1 Einzelperson]; xix) Fall BW 2011/7 [2 Einzelpersonen]; xx) Fall BW 2012/1 [1 Einzelperson]; xxi) Fall BW (alt) 2011/1 [2 Einzelpersonen].

---

oder eines Strafbefehls (12 Einzelpersonen). Die Verfahren gegen 43 Einzelpersonen endeten mit einer Einstellung des Verfahrens unter Auflagen ohne strafrechtliche Verurteilung.

### ***Vollzug bei juristischen Personen nur in einem Viertel aller Fälle***

24. Von den in 17 Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger zur Rechenschaft gezogenen 18 juristischen Personen wurde bei 8 in 7 Fällen die Haftbarkeit im Zusammenhang mit der Bestechung ausländischer Amtsträger festgestellt. Die übrigen 10 juristischen Personen wurden für andere, teils ordnungsrechtliche Tatbestände zur Rechenschaft gezogen. Das Evaluierungsteam nimmt Deutschlands Sichtweise zur Kenntnis, nach der eine große Zahl von Einzelpersonen im Rahmen derselben prominenten Fälle mit Strafen belegt wurden, was deutlich mache, dass der scheinbar schwache Vollzug gegenüber juristischen Personen aus der Zählweise der Fälle resultiere. Beispielsweise wurden im Fall Ferrostaal<sup>34</sup> 10 natürliche Personen, jedoch nur eine juristische Person mit Sanktionen belegt. Allerdings gibt es andere Fälle, in denen zwar die Haftbarkeit einer großen Zahl von Einzelpersonen, jedoch nicht die einer einzelnen juristischen Person festgestellt wurde. In 50 der bisher abgeschlossenen 67 Fälle wurden ausschließlich natürliche Personen mit Strafen belegt. Somit wurden in lediglich 17 der 67 seit 1999 abgeschlossenen Fälle (also 25 %) juristische Personen zur Rechenschaft gezogen. Das Verhältnis seit Abschluss der Phase 3 ist ähnlich: In nur 11 der 47 seit dieser Phase abgeschlossenen Fälle wurden Unternehmen haftbar gemacht.

25. Sowohl die Zahl als auch die Prominenz der Fälle, in denen ausschließlich natürliche Personen mit Strafen belegt wurden, geben Anlass zur Sorge darüber, ob in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger angemessene Anstrengungen zur Haftbarmachung von Unternehmen unternommen werden. In einer Reihe von Fällen ist unklar, ob das deutsche Unternehmenshaftungsrecht durchgesetzt wurde, insbesondere in Fällen, in denen die Staatsanwaltschaft die Haftbarkeit von Unternehmensvertretern feststellte. Zwar wurden bis heute über einhundert Vorwürfe gegen deutsche Unternehmen erhoben, jedoch liegen keine Informationen zur Anzahl der gegen juristische Personen eingeleiteten Verfahren und der Anzahl der eingestellten Strafverfahren vor. Somit war es dem Evaluierungsteam nicht möglich, eine vollständige Einschätzung der Hindernisse für die Einleitung von Verfahren und die Haftbarmachung juristischer Personen vorzunehmen.

### ***Heranziehung alternativer Tatbestände im Umfeld des Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger***

26. In Phase 3 hatte die Arbeitsgruppe festgestellt, dass die Durchsetzung des Übereinkommens in Deutschland durch eine Tendenz zur Verhängung von Strafen aufgrund alternativer Tatbestände zu dem der Bestechung ausländischer Amtsträger gekennzeichnet ist. Diese Tendenz hat sich seit dem Abschluss von Phase 3 weiter verstärkt, sodass sich nur ein Viertel der abgeschlossenen Fälle auf den Tatbestand der Bestechung ausländischer Amtsträger bezieht.

27. Bei dem Besuch der Prüfer in Deutschland erklärte ein Vertreter des BMJV, Fälle würden dann in die Berichte der Bundesländer aufgenommen, wenn es „vernünftige Anhaltspunkte dafür gebe, dass sie zum Umfeld der Bestechung ausländischer Amtsträger gehörten“. Auf welcher Grundlage Ermittlungen, Strafverfolgung und/oder Strafbemessungen aufgrund alternativer Tatbestände dem Umfeld des Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger zugerechnet wurden, konnten die verantwortlichen Prüfer nicht überprüfen; Anhaltspunkte fanden sich lediglich in den (teilweise sehr knapp gehaltenen) Fallbeschreibungen in den anonymisierten Berichten der Bundesländer. Somit beruhen die in diesem Bericht veröffentlichten Daten auf dem vom BMJV postulierten „Kriterium des Umfelds des Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger“. Sofern für diese Evaluierung erforderlich, wird bei den hier

---

<sup>34</sup> Fall Bay (alt) 2011/6.

---

angegebenen Daten zwischen Fällen der Bestrafung aufgrund des Tatbestands der Bestechung öffentlicher Amtsträger und aufgrund alternativer Tatbestände unterschieden.

28. Seit Abschluss von Phase 3 erfolgte die Bestrafung bei drei Viertel der Einzelpersonen aufgrund alternativer Tatbestände: bei 110 Einzelpersonen wegen Bestechung im geschäftlichen Verkehr, bei 23 Einzelpersonen wegen Untreue, bei 6 Einzelpersonen wegen der Ordnungswidrigkeit der Verletzung der Aufsichtsmaßnahmen und bei 2 Einzelpersonen wegen eines Steuervergehens. Lediglich 73 Einzelpersonen wurden aufgrund des Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger mit Strafen belegt. Bei 45 der seit Abschluss von Phase 3 mit Strafen belegten Einzelpersonen ist der zugrundeliegende Tatbestand nicht bekannt.

#### ***Zahl der abgeschlossenen Fälle unterscheidet sich je nach Bundesland***

29. Wie bereits in Phase 3 unterscheidet sich die Zahl der abgeschlossenen Fälle je nach Bundesland. Bayern ist weiterhin das diesbezüglich aktivste Bundesland, gefolgt von Hessen, Baden-Württemberg und Hamburg. Zwar nehmen die verantwortlichen Prüfer das von Deutschland vorgebrachte Argument, die Wirtschaftskraft der einzelnen Bundesländer sei unterschiedlich, zur Kenntnis, jedoch sind die Ergebnisse des Rechtsvollzugs nicht in allen Fällen proportional zur Wirtschaftskraft einzelner Bundesländer. Das gilt insbesondere für Bundesländer wie Bremen und Nordrhein-Westfalen, in denen eine große Zahl von Unternehmen ihren Hauptsitz haben. Transparency International hebt diese Unterscheide hervor und stellt fest, dass „der Erfolg einer Strafverfolgung möglicherweise davon abhängig ist, welche Länderstaatsanwaltschaft zuständig ist“.<sup>35</sup>

#### ***Kommentar***

***Die verantwortlichen Prüfer sprechen Deutschland Anerkennung dafür aus, dass es eine Führungsrolle bei der Umsetzung des Übereinkommens einnimmt. Seit Abschluss von Phase 3 hat Deutschland seine Bemühungen zur Ermittlung, strafrechtlichen Verfolgung und Bestrafung natürlicher Personen und – in geringerem Ausmaß – juristischer Personen in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger weiter aufrecht erhalten. Die verantwortlichen Prüfer begrüßen insbesondere den deutlichen Anstieg an abgeschlossenen Vollzugsmaßnahmen, der teilweise auf die weiterhin erfolgte Anwendung alternativer Tatbestände zur Bestrafung natürlicher Personen in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger zurückzuführen ist. Dieser pragmatische Ansatz hat in Verbindung mit der Anwendung einer Reihe von Verfahren, etwa verschiedenen alternativen Verfahren zum vollständigen Gerichtsverfahren mit Hauptanhörung, zu einer häufigeren Bestrafung von Einzelpersonen geführt. Dies hat dazu geführt, dass Stand Dezember 2017 insgesamt 328 Einzelpersonen und 18 juristische Personen in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger mit Strafen belegt wurden. Damit ist Deutschland eines der führenden Länder bei der Umsetzung des Übereinkommens zur Bekämpfung der Bestechung. Das gilt sogar dann, wenn man nur die 83 natürlichen und 8 juristischen Personen berücksichtigt, die aufgrund des eigentlichen Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger mit Strafen belegt wurden.***

***Allerdings ist festzuhalten, dass es Unterschiede bei der Strafverfolgung in den einzelnen Bundesländern gibt. Besondere Sorge bereiten die Unterschiede beim staatsanwaltschaftlichen Vorgehen gegenüber natürlichen Personen einerseits und juristischen Personen andererseits. Angesichts der bedeutenden Stellung Deutschlands in der Weltwirtschaft, der Exportstärke des Landes und des hohen Risikos der Bestechung ausländischer Amtsträger, dem deutsche Unternehmen aufgrund ihrer Tätigkeit in bestimmten Branchen und Ländern ausgesetzt sind, ist die Haftbarmachung von Unternehmen vergleichsweise schwach ausgeprägt. Die verantwortlichen Prüfer zeigen sich besorgt darüber, dass das deutsche System zur Haftbarmachung von Unternehmen seine Wirksamkeit auch zwanzig Jahre nach Inkrafttreten des Übereinkommens noch nicht entfaltet hat. Dieser Bericht***

---

<sup>35</sup>schriftlicher Beitrag von TI Deutschland:

unternimmt den Versuch, die Gründe dafür auszumachen und Empfehlungen zur Verbesserung auszusprechen.

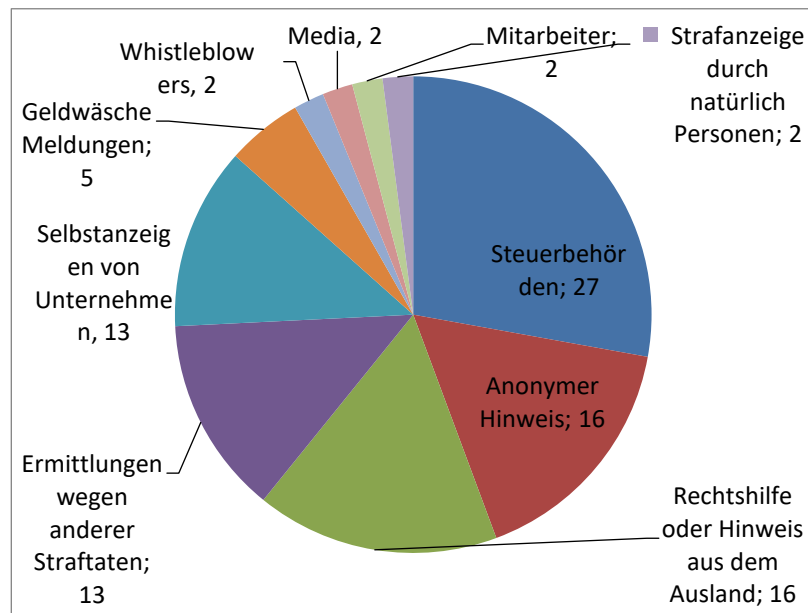
Die verantwortlichen Prüfer ermutigen Deutschland zur Umsetzung dieser Empfehlungen und zur kontinuierlichen Fortführung von Ermittlungs- und Verfolgungsverfahren gegen natürliche und juristische Personen aufgrund von Tatbeständen, die im Zusammenhang mit der Bestechung ausländischer Amtsträger stehen.

## A. AUFDECKUNG VON FÄLLEN DER BESTECHUNG AUSLÄNDISCHER AMTSTRÄGER

30. Unter den diversen Quellen, von denen Deutschland bei der Aufdeckung von Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger aktiv Gebrauch macht, sind die der Staatsanwaltschaft durch die Finanzbehörden zugestellten Berichte über erfolgte Steuerprüfungen bei Unternehmen die wichtigste. Deutschland ist eines der wenigen Länder, dessen Steuerbehörden erfolgreich Fälle aufdecken. In den Antworten auf den Fragebogen gab Deutschland an, dass Ermittlungen sehr häufig auch aufgrund von internationalen Rechtshilfeersuchen und anonymen Hinweisen eingeleitet werden.

31. Deutschland konnte für 95 mutmaßliche Fälle der Bestechung ausländischer Amtsträger Informationen zu den Aufdeckungsmethoden geben. In einigen Fällen gab es mehr als eine Quelle. Deutschland legte zudem Information zu den Aufdeckungsmethoden von Fällen vor, in denen bis spätestens 31. Dezember 2016 Ermittlungen aufgenommen wurden. Die unten stehenden Daten und Beschreibungen sind daher nicht vollständig und dienen lediglich der Veranschaulichung. Von Seiten der Zivilgesellschaft wurden zwei wesentliche Probleme bei der Aufdeckung von Bestechungsfällen in Deutschland genannt: Der Einsatz von Mittelspersonen sowie Briefkastenfirmen.<sup>36</sup> Diese Probleme sind nicht deutschlandspezifisch und stellen ein Querschnittsthema für die Unterzeichnerstaaten des Übereinkommens dar.

Abb.4. Aufdeckungsquellen deutscher Fälle der Bestechung ausländischer Amtsträger



<sup>36</sup> Siehe schriftlicher Beitrag von TI Deutschland

---

## A.1. Selbstanzeigen von Unternehmen

32. Selbstanzeigen (oder freiwillige Offenlegungen) durch deutsche Unternehmen sind eine der Quellen, die zu Ermittlungen aufgrund des Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger führen. Obwohl es keine Rechtsvorschriften zur Selbstanzeige in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger oder verwandter Tatbestände gibt, konnte Deutschland 13 Fälle der Bestechung ausländischer Amtsträger benennen, von denen die deutschen Strafverfolgungsbehörden nach dem Abschluss von Phase 3 durch Selbstanzeigen von Unternehmen Kenntnis erlangt haben. Allerdings gelten für Steuerstraftatbestände entsprechende Rechtsvorschriften, nach denen eine Selbstanzeige unter Umständen sogar die Straffreiheit zur Folge hat.<sup>37</sup> In einigen Fällen wurden Selbstanzeigen von Unternehmen unmittelbar durch einen anonymen Hinweis oder Beschäftigte des Unternehmens ausgelöst. In anderen erfolgte die Selbstanzeige nach Medienberichten, wurde also indirekt ausgelöst. In Baden-Württemberg gab es einen Fall, in dem ein Unternehmen nach Medienberichten interne Ermittlungen durchführte und dann Selbstanzeige bei der Staatsanwaltschaft erstattete.

33. Insgesamt gaben sieben Bundesländer an, Verfahren aufgrund des Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger eingeleitet zu haben, nachdem ein Unternehmen dies auf freiwilliger Basis offengelegt hatte. Die beiden in dieser Hinsicht erfahrensten Bundesländer sind Bayern und Hessen mit jeweils 3 Fällen, gefolgt von Bremen und Nordrhein-Westfalen mit je 2 Fällen. Baden-Württemberg, Thüringen und Hamburg meldeten je eine Selbstanzeige. In den Antworten zum Fragebogen gab die Staatsanwaltschaft Hessen an, man ermutige Unternehmen dazu, Verdachtsmomente bezüglich Korruption und anderer Wirtschaftsdelikte in einem frühen Stadium auf eigene Initiative offenzulegen.

34. Vertreter der bayrischen Staatsanwaltschaft erklärten, es habe einen Anstieg bei der Zahl an Unternehmen gegeben, die freiwillig Fehlverhalten gegenüber der Staatsanwaltschaft offen legen und führten dazu aus, „frühere Ermittlungsverfahren in Korruptionsfällen (z.B. der Fall Siemens) [hätten] einen beachtlichen Abschreckungscharakter“, der Unternehmen dazu gebracht haben könnte, Selbstanzeige zu erstatten. Ein Anreiz ist aus ihrer Sicht die Hoffnung der Unternehmen, der Staatsanwalt, gegenüber dem sie sich offenbaren, werde eher geneigt dazu sein, sich auf die internen Ermittlungen des Unternehmens und seine Kooperationsbereitschaft zu stützen, womit sich in der Öffentlichkeit sichtbare Ermittlungsmaßnahmen vermeiden ließen.

35. Allerdings bemerkte ein Vertreter der Staatsanwaltschaft, es gebe inzwischen einen deutlichen Rückgang bei der Bereitschaft von Unternehmen, Fehlverhalten selbst anzuzeigen. Die Antworten zum Fragebogen deuten darauf hin, dass dieser Rückgang maßgeblich der Angst vor parallel auch von ausländischen Behörden durchgeführten Ermittlungen geschuldet sein könnte. Während des Besuchs der Prüfer in Deutschland führten einige Vertreter der Staatsanwaltschaft weiter aus: „In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass Geständnisse gegenüber den deutschen Behörden mit negativen Folgen für die Beschuldigten einhergingen, beispielsweise im Fall Siemens“. Daher würden „erfahrene Strafverteidiger Unternehmen über dieses Risiko aufklären.“

36. Bei dem Besuch der Prüfer in Deutschland gaben Vertreter der Staatsanwaltschaft, der Wirtschaft und der Anwaltschaft an, dass eine Selbstanzeige beim Tatbestand der Bestechung ausländischer Amtsträger in der Praxis als mildernder Umstand gewertet werden kann, auf dessen Grundlage die Möglichkeit einer Minderung der Höhe der Geldbuße oder der Einstellung des Verfahrens gegen natürliche Personen unter Auflagen nach dem Verfahren nach 153a StPO besteht. Deutschland berichtet, dass in der Praxis 2 der 11 juristischen Personen, die seit Abschluss von Phase 3 zur Rechenschaft gezogen wurden,

---

<sup>37</sup> Vgl. §§ 371 und 398a Abgabenordnung (AO); allerdings wird bei Ermittlungen aufgrund von strafrechtlichen Steuerfällen im Rahmen des Ermittlungsverfahrens immer geprüft, ob die rechtlichen Voraussetzungen für Straffreiheit nach Selbstanzeige erfüllt sind.

---

bei der Staatsanwaltschaft eine Selbstanzeige wegen Bestechung ausländischer Amtsträger erstattet hatten, was einer der Gründe sei, warum sich die Strafen am unteren Ende des Strafmaßes bewegten.<sup>38</sup>

37. Selbstanzeigen sind als Grund für die vollständige Einstellung von Verfahren ohne Auflagen herangezogen worden. Im Fall Atlas Elektronik<sup>39</sup> gab der Vertreter der Staatsanwaltschaft an, einer der Faktoren bei der Entscheidung, das Unternehmen nicht zur Rechenschaft zu ziehen, sei die Selbstanzeige des Unternehmens gewesen.<sup>40</sup> Die Staatsanwaltschaft ordnete stattdessen eine Einziehung nach § 29a OWiG an, die – wie in Abschnitt C.1.d. ausgeführt – nicht mit einem Zur-Rechenschaft-Ziehen einer juristischen Person gleichzusetzen ist.

38. Weder auf Bundes- noch auf Länderebene gibt es Leitlinien zum Umgang mit Selbstanzeigen von Unternehmen, auch nicht für die Unternehmen selbst. Dies hat dazu geführt, dass die Länder bei diesem Thema verschiedene Ansätze verfolgen. Unternehmensvertreter betonten bei dem Gespräch, Staatsanwälte in Bayern zeigten sich offener für Selbstanzeigen als die anderer Bundesländer, was auch in dieser Hinsicht bestätigt, dass sich die Rechtsdurchsetzung gegenüber Unternehmen zwischen den einzelnen Bundesländern unterscheidet. Die Unternehmensvertreter erklärten in der Diskussion, es brauche eine Vereinheitlichung und Standardisierung der Regelwerke zur Selbstanzeige. Sie betonten, ohne solch einheitliche Regeln gebe es kaum Anreize für Unternehmen, sich selbst anzuzeigen. Dieser Aufruf zu Klarheit und klaren Regeln und Leitlinien zum Thema Selbstanzeige wurde von den für die Privatwirtschaft tätigen Anwälten bei der Diskussion bestätigt. Vor diesem Hintergrund findet sich im Koalitionsvertrag für die aktuelle Legislaturperiode, unterzeichnet am 07. Februar 2018 (nachfolgend: „Koalitionsvertrag von 2018“), die Bekundung des Willens, rechtliche Standards und Anreize für die Selbstanzeige und Kooperation von Unternehmen zu schaffen.

#### **Kommentar**

***Die verantwortlichen Prüfer stellen fest, dass durch die Einführung eines klaren Rechtsrahmens für die Nutzung alternativer Verfahren weitere Anreize zur Selbstanzeige geschaffen werden können.***

***Im Einklang mit der im Koalitionsvertrag von 2018 zum Ausdruck gebrachten Absicht empfehlen sie Deutschland, klare und transparente Regeln zu den Verfahren und Kriterien bezüglich der Selbstanzeige von Unternehmen bei Abschluss von Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger einzuführen – einschließlich der Art und Weise und dem Ausmaß der von dem Unternehmen erwarteten Zusammenarbeit, der Weitergabe unternehmensinterner Ermittlungsergebnisse, der Berücksichtigung von Compliance-Systemen zur Korruptionsbekämpfung sowie Abhilfemaßnahmen und Aufsichtsanforderungen – mit dem Ziel der Gewährleistung eines einheitlichen Vorgehens der Staatsanwaltschaften aller Bundesländer innerhalb ihres Ermessensspielraums; [Empfehlung 2009 III. iv und Anhang I.D]***

***Abschließend halten sie fest, dass die Furcht vor mehreren Verfahren in diversen Ländern den Anreiz zur Selbstanzeige bei den deutschen Strafverfolgungsbehörden mindern kann und das dies ein Querschnittsthema für die Unterzeichnerstaaten des Übereinkommens darstellt.***

---

<sup>38</sup> In den Fällen Bay 2013/2 und NRW 2013/2.

<sup>39</sup> Fall Bremen 2013/2

<sup>40</sup> In diesem Fall berücksichtigte die Staatsanwaltschaft unter anderem auch die sehr weitreichende Kooperation des Unternehmens, das zudem „in den letzten Jahren intensive und extensive Compliance-Maßnahmen ergriffen und die Compliance-Maßnahmen des Unternehmens nachhaltig verbessert“ hätte, einschließlich einer Neustrukturierung der Compliance-Büros. Des Weiteren wurde seitens der Staatsanwaltschaft berücksichtigt, dass das Unternehmen eine Einigung mit dem Finanzamt erzielt hatte, nach der eine Summe von insgesamt 20.000.000 EUR als nicht steuerabzugsfähige Betriebskosten eingestuft worden waren.

---

## A.2. Hinweise durch Informanten auf Bestechung ausländischer Amtsträger und die Frage der Angemessenheit des Informantenschutzes in Deutschland

39. In Phase 3 hatte die Arbeitsgruppe Deutschland empfohlen, sein System zum Schutz von Hinweisgebern auf angemessene Weise zu stärken, beispielsweise durch die Kodifizierung existierender Schutzmaßnahmen (Empfehlung 6). Deutschland erklärte, der Schutz von Hinweisgebern sei zwar nicht ausdrücklich geregelt, existiere jedoch mittelbar durch die allgemeinen Bestimmungen des Arbeitsrechts, die durch die Gerichte näher bestimmt worden seien.<sup>41</sup> Ein Urteil des Bundesarbeitsgerichts von 2003 besagt, dass Informanten die Vorwürfe in gutem Glauben zur Anzeige bringen, nicht entlassen werden dürfen, fügte jedoch die bedeutende Einschränkung hinzu, dies gelte nur, wenn der Bericht nach außen „angemessen“ sei.<sup>42</sup> Insgesamt gilt, dass vor Gericht in jedem Einzelfall festgestellt werden muss, ob die Anforderungen für den Schutz erfüllt sind.

40. Unverändert gegenüber Phase 3 ist das bestehende Schutzmaß weder kodifiziert noch auf andere Weise gestärkt worden, womit die Empfehlung nicht umgesetzt ist. Die in der Empfehlung zum Ausdruck gebrachte Sorge hat sich gegenüber Phase 3 noch verstärkt, da seitdem nur zwei Ermittlungen aufgrund des Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger durch Hinweisgeber initiiert wurden, wenngleich Deutschland betont, es habe auch einige anonyme Beschwerden gegeben. Schriftlich gab Transparency International an, es betrachte das Fehlen gesetzlicher Regelungen zum Schutz von Hinweisgebern als eine der Hauptschwächen der deutschen Gesetzgebung zur Korruptionsbekämpfung. Allgemein zugängliche Quellen aus der Zivilgesellschaft sowie die Medien nennen eine Reihe öffentlichkeitswirksamer Fälle, in denen Hinweisgeber, die in Deutschland schwere Verdachtsmomente an die Staatsanwaltschaft gemeldet hatten, ihre Anstellung verloren – obwohl die betreffenden Informationen offensichtlich in gutem Glauben und aus angemessenen Gründen offengelegt worden waren.<sup>43</sup>

41. Im alten Koalitionsvertrag (2013-2017) hatte sich die Regierung dazu verpflichtet zur Überprüfung, ob der Hinweisgeberschutz in Deutschland internationalen Standards entspricht. Bei dem Besuch der Prüfer in Deutschland wurde das Evaluierungsteam darüber informiert, dass eine vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales zum internen Gebrauch in Auftrag gegebene Studie ergeben hatte, dass aus den europäischen und internationalen Standards keine Verpflichtung für Deutschland erwächst, gesetzliche Regelungen zum Schutz von Hinweisgebern einzuführen. Die Autoren der Studie kamen zudem zu dem Schluss, das deutsche Recht schütze Beschäftigte mittels der Rechtsprechung vor Repressalien der Arbeitgeber. Bisher wurde diese Studie nicht veröffentlicht.

42. Deutschland stützt sich für den Hinweisgeberschutz weiterhin auf das Arbeits- und Verfassungsrecht sowie die Rechtsprechung. Die deutsche Rechtsprechung wurde 2011 durch ein Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte ergänzt, der den Grundsatz stärkte, nachdem ein Beschäftigter als letztes Mittel Informationen an einen Dritten weitergeben darf, sofern eine interne Anzeige der Angelegenheit eindeutig nicht praktikabel ist.<sup>44</sup> Das Urteil bestätigte zudem, dass das Recht des Beschäftigten auf freie Meinungsäußerung gegen das Recht des Arbeitgebers auf Loyalität und Schutz vor Rufschädigung abzuwägen ist. Im Konfliktfall entscheidet ein Gericht, ob vom Arbeitgeber getroffene Maßnahmen, die den Interessen des Beschäftigten entgegenstehen, etwa die Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses, gerechtfertigt sind. Der Schutz vor Repressalien des Arbeitgebers ist durch die bereits genannten Gesetze und deren Auslegung durch die Gerichte gewährleistet. Allerdings ist es

---

<sup>41</sup> § 626 Absatz 1 Bürgerliches Gesetzbuch, Kündigungsschutzgesetz, Artikel 2 Absatz 1 Grundgesetz (Grundrechtskatalog).

<sup>42</sup> Bundesarbeitsgericht, Urteil vom 03.07.2003 - 2 AZR 235/02

<sup>43</sup> Siehe Zusammenfassung: [Blueprint for free speech - Germany briefing \[2018\]](#) und ein Beispiel eines Medienberichts: Deutsche Welle [ohne Datum] „[Germanys dire Rekord on protecting whistleblowers](#)“

<sup>44</sup> Heinisch v Germany, Urteil Nr. 28274/08, EGMR (Fünfte Kammer)



---

möglich, dass ein Gericht aufgrund eines Grundrechtskonflikts entscheiden muss, ob der gesetzliche Schutz in einem bestimmten Einzelfall überhaupt gegeben ist. Transparency International teilte schriftlich mit, das Fehlen ausdrücklicher gesetzlicher Bestimmungen zum Hinweisgeberschutz in Deutschland sei eines der zwei Hauptprobleme im deutschen System der Korruptionsbekämpfung (neben dem Thema Unternehmenshaftung). Der Schutz von Hinweisgebern ist abhängig von einer gerichtlichen Entscheidung, die auf der Grundlage einer Abwägung erfolgt, deren Kriterien noch nicht klar definiert sind. Man beachte, dass der durch die Arbeitsgerichte gewährte Hinweisgeberschutz erst dann gegeben ist, wenn ein Arbeitgeber bereits eine Entscheidung getroffen hat, die den Interessen des Informanten entgegensteht, wie etwa die Kündigung. Dies entspricht nicht dem in Abschnitt IX iii) der Empfehlung von 2009 empfohlenen Schutz.

43. Innerhalb des öffentlichen Dienstes genießen Bundesbeamte seit 2009 besonderen rechtlichen Schutz, wenn sie Korruptionsfälle melden (§§ 331-337 StGB).<sup>45</sup> Hier handelt es sich um eine gesetzliche Einschränkung der Geheimhaltungspflichten, nach denen Beamte normalerweise keine Informationen an Dritte weitergeben dürfen. Dieses Schutzniveau wurde von den beim Besuch der Prüfer in Deutschland anwesenden Beamten als zufriedenstellend beurteilt. Allerdings ist der aufgrund dieser Bestimmung bestehende Schutz auf das Recht beschränkt, Informationen direkt an die Strafverfolgungsbehörden weiterzugeben, ohne, dass zusätzlich Schutz vor interner Diskriminierung des Informanten gegeben wäre.

44. Ohne direkten Bezug zum Hinweisgeberschutz ist zu erwähnen, dass einige Bundesländer Online-Systeme für anonyme Hinweise eingerichtet haben, mit denen Korruptionsvorwürfe direkt bei den Landeskriminalämtern erhoben werden können.<sup>46</sup> Informationen, die über derartige Systeme eingehen und ein anderes Bundesland betreffen, werden an die zuständigen Behörden weitergegeben. Die Staatsanwaltschaft hat auf diesem Wege bereits Kenntnis von einem Fall der Bestechung ausländischer Amtsträger erlangt.<sup>47</sup> Eine Reihe von Behörden auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene sowie staatlicher Unternehmen haben ebenfalls entsprechende Hinweisgebersysteme eingerichtet, zu denen auch Ombudspersonen gehören, an die Beschwerden gerichtet werden können.<sup>48</sup>

45. Auch für bestimmte Gruppen von Beschäftigten in der Privatwirtschaft haben sich seit Phase 3 Verbesserungen ergeben. Die Neufassung des Deutschen Corporate Governance Kodex („Kodex“) aus dem April 2017 empfiehlt allen börsennotierten Unternehmen, ihren Beschäftigten die Möglichkeit dazu zu geben, „in geschützter Weise“ innerhalb des Unternehmens Verdachtsfälle von Rechtsverletzungen zu melden.<sup>49</sup> Diese Bestimmung ist zwar nicht bindend, allerdings müssen Unternehmen, welche die Empfehlung nicht umsetzen, die Gründe dafür in ihren Geschäftsberichten offenlegen („comply or explain“).

46. Vertreter großer Unternehmen erklärten während des Besuchs der Prüfer in Deutschland, diese Änderung bewirke in der Praxis nicht viel, da man bereits Hinweisgebermeldesysteme und, in einigen Fällen, Regelungen zum Hinweisgeberschutz eingeführt habe. Beispielsweise gab ein großes Unternehmen an, dass nach seinen intern geltenden Regeln Beschäftigte nicht für im guten Glauben vorgebrachte Vorwürfe bestraft werden können.<sup>50</sup> Der Kodex führt jedoch nicht genauer aus, was „in geschützter Weise“ praktisch bedeuten soll. Ob ein Unternehmen nach dem Kodex daran gehindert ist, einen Beschäftigten zu entlassen, hängt von der Auslegung dieser Bestimmung durch das Unternehmen selbst ab. Im Gegensatz zu den von den großen Unternehmensvertretern vorgebrachten Ansichten bezeichnete ein KMU-Vertreter diese Entwicklung als „weiches Gesetz“. Im Übrigen ist die neue Empfehlung auf nicht börsennotierte

---

<sup>45</sup> § 67 Absatz 2 Beamtenengesetz, in dem explizit Einschränkungen der Geheimhaltungspflicht formuliert sind.

<sup>46</sup> Etwa: [Berlin „Hinweisgebersystem“](#)

<sup>47</sup> Fall Hes 2013/1i, aufgedeckt durch das Online-Tool Business Keeper Monitoring System

<sup>48</sup> Etwa: [Hinweisgebersystem der Deutschen Bahn](#)

<sup>49</sup> Ziffer 4.1.3 Corporate Governance Code

<sup>50</sup> Etwa: [Meldewege bei Siemens](#)

---

Unternehmen, welche die große Mehrheit der Unternehmen in Deutschland stellen, nicht anwendbar. Für Beschäftigte dieser Unternehmen, die deutlich über 50 % der arbeitenden Bevölkerung ausmachen, gilt weiterhin lediglich der allgemeine Schutz durch die Rechtsprechung, der in Phase 3 für ungenügend befunden wurde.<sup>51</sup>

47. Es gibt kaum Rechtfertigungsgründe für Gesetze, die höhere Schutzstandards für einige Gruppen von Beschäftigten und niedrigere für die Mehrheit vorsehen. Zwar sind in gewissen Bereichen Fortschritte erzielt worden, doch sind diese fragmentarisch und auf Beschäftigte bestimmter Einrichtungen beschränkt.

#### **Kommentar**

*Die verantwortlichen Prüfer zeigen sich besorgt darüber, dass das geltende Recht in Deutschland Hinweisgebern unzureichenden Schutz vor Repressalien bietet, wenn Vorwürfe der Bestechung ausländischer Amtsträger in gutem Glauben und aus gerechtfertigten Gründen geäußert werden. Die verantwortlichen Prüfer empfehlen Deutschland, dringend die Gesetzeslage zu ändern und klare, umfassende Schutzmaßnahmen für Hinweisgeber zu ergreifen, etwa durch ein spezielles Gesetz zum Schutz von Hinweisgebern, das auf alle Bereiche des öffentlichen Dienstes und der Privatwirtschaft anwendbar wäre. [Empfehlung 2009 IX.iii; Empfehlung 6 aus Phase 3]*

### **A.3. Möglichkeiten des Auswärtigen Amtes zur Aufdeckung und Anzeige von Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger**

48. Trotz der von Deutschland seit Phase 3 unternommenen Anstrengungen zur Bewusstseinsbildung für Fälle der Bestechung ausländischer Amtsträger bei den deutschen Auslandsvertretungen ist kein entsprechender Fall durch das Auswärtige Amt oder die Botschaften aufgedeckt worden. Deutschland gab als Teil seiner Antworten auf den Fragebogen an, die Botschaften seien verpflichtet Unternehmen darauf hinzuweisen, dass die Bestechung ausländischer Amtsträger deutsches Recht verletzt. Deutschland erklärte, die einzelnen Botschaften entschieden je nach Lage vor Ort, ob weitere Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung unternommen oder Beratungen zum Thema Compliance angeboten werden. Ein Gesprächsteilnehmer wies beispielsweise darauf hin, die Deutsche Botschaft in Brasilien habe eine Broschüre zu den mit Bestechung verbundenen Risiken herausgegeben. Unternehmen gaben an, die Botschaften könnten eine wichtige Rolle bei der Aufdeckung und Verhinderung von Bestechung spielen, insbesondere in Fällen, in denen kleinere Unternehmen zu Bestechungszahlungen ermutigt werden. Bei einem Treffen in Berlin zwischen Wirtschaftsvertretern und dem Auswärtigen Amt wurden die Botschaften kürzlich dazu aufgefordert, eine aktivere Rolle einzunehmen. Das Auswärtige Amt bot in Zusammenarbeit mit dem BMJV und dem BMWi eine besondere Schulung für Diplomaten an, die kurz vor dem Wechsel an einen neuen Auslandsdienstort standen und informierte sie beispielsweise über Compliance-Probleme und mögliche Wege zur Weitergabe von Hinweisen. Die Schulung fand am 05. Juni 2018 statt.

49. Das Auswärtige Amt überarbeitet zurzeit sein Rundschreiben zum Thema Bestechung ausländischer Amtsträger, das seit einigen Jahren an die Botschaften geht. Deutschland gab an, die Internetseiten der Botschaften sowie Broschüren des BMWi enthielten weitere im Ausland verfügbare Ratschläge. Allerdings stellte das Evaluierungsteam fest, dass das Informationsangebot auf den Internetseiten besonders gefährdeter Standorte sehr begrenzt ist. Deutschland gab an, das BMWi und das BMJV planten in einer an Unternehmen gerichteten Broschüre neue Informationen zur Bestechung ausländischer Amtsträger zusammenzustellen und sie als Anlage zum Rundschreiben oder auf anderen Wegen den Botschaften zur Verfügung zu stellen.

50. Bei dem Besuch der Prüfer in Deutschland gaben Vertreter des Auswärtigen Amtes an, Deutschland habe „allgemeine Anweisungen an die Botschaften“ gegeben, Verdachtsmomente der

---

<sup>51</sup> Statistiken von: ["Stiftung Familienunternehmen" \[2018\]](#)

---

Bestechung ausländischer Amtsträger zu melden. Nach dem Besuch der Prüfer in Deutschland erklärte Deutschland, das Auswärtige Amt sei dabei, offizielle Meldemechanismen für die Botschaften einzuführen. Allerdings gebe es bisher keinen offiziellen Meldemechanismus an die Staatsanwaltschaft und keine Handreichungen dazu, wie mit Bestechungsvorwürfen in der Landespresse umzugehen ist. Man „hoffe“ stattdessen, „dass die Botschaften reagieren und entsprechende Erkenntnisse an das Ministerium weiterleiten würden“. Das Ministerium machte keine Angaben über die Weitergabe von Hinweisen aus der ausländischen Presse an die Staatsanwaltschaft, jedoch gaben die Gesprächsteilnehmer an, dies würde geschehen, wenn es zu einem „schweren Fall“ käme. Deutschland gab an, die bisher intern eingegangenen Informationen zu Vorwürfen der Bestechung ausländischer Amtsträger reichten noch nicht für eine Anzeige bei der Staatsanwaltschaft in Deutschland aus. Die Tatsache, dass bisher kein einziger Fall der Bestechung ausländischer Amtsträger auf diesem Wege zur Anzeige gekommen ist, deutet darauf hin, dass der Meldemechanismus einer Klärung und Verbesserung bedarf.

#### **Kommentar**

*Die verantwortlichen Prüfer zeigen sich besorgt, dass der aktuell in den deutschen Botschaften bestehende Meldemechanismus unklar zu sein scheint und es daher wenig wahrscheinlich ist, dass er zu Anzeigen bei den zuständigen Behörden führt. Sie empfehlen Deutschland sicherzustellen, dass das Auswärtige Amt Leitlinien für alle im Ausland eingesetzten Amtsträger entwickelt, nach denen Fälle der Bestechung ausländischer Amtsträger zwingend gemeldet werden müssen, dass es die Meldewege erläutert und Hinweise zu Mitteln der Aufdeckung von Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger gibt, etwa durch verstärkte Beobachtung der Medien und ein entsprechendes Warnsystem [Empfehlung von 2009 III.iv und IX.ii]*

#### **A.4. Die Fähigkeit Deutschlands zur Aufdeckung von Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger durch sein System zur Bekämpfung von Geldwäsche**

51. Bis Juni 2017 war die deutsche *Financial Intelligence Unit* (FIU) beim Bundeskriminalamt (BKA) in Wiesbaden angesiedelt. Mit dem neuen Geldwäschegesetz (GwG) änderte sich dies. Die FIU wurde fachlich und organisatorisch als administrative Zentralstelle neu ausgerichtet und als neue Einheit („Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen“) bei der Generalzolldirektion (GZD) in Köln in den Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Finanzen verlagert.<sup>52</sup>

52. Deutschland gab in den Antworten zum Fragebogen an, es sei nach § 4a Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz (FinDAG) und § 53 GwG verpflichtend für Aufsichtsbehörden, Meldemechanismen für mutmaßliche Rechtsverstöße, beispielsweise gegen das Geldwäschegesetz, einzurichten.<sup>53</sup> Hinweise können durch jedermann und anonym gegeben werden. Mit der Ausnahme von Fällen der vorsätzlichen oder grob fahrlässigen Fehlinformationen sind Personen, die mögliche oder tatsächliche Verstöße melden vor straf- und arbeitsrechtlichen Konsequenzen solcher Meldungen geschützt. Der von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) in Umsetzung von § 4a Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz eingerichtete Meldemechanismus wird laut der durch die BaFin schriftlich eingereichten Antworten gut angenommen und liefert wesentliche Informationen für die Aufsicht. Eine detaillierte Erörterung dieses Mechanismus war im Rahmen des Besuchs der Prüfer in Deutschland nicht möglich, da keine Vertreter der BaFin anwesend waren. Deutschland gab an, für eine Bewertung der Wirksamkeit der Meldemechanismen der übrigen Aufsichtsbehörden, die nach dem Geldwäschegesetz zur Einführung solcher Mechanismen verpflichtet sind, sei es noch zu früh, da diese Einführung erst vor vier Monaten erfolgt sei.

---

<sup>52</sup> Das neue Geldwäschegesetz (GwG) trat am 26. Juni 2017 in Kraft.

<sup>53</sup> Mit den Bestimmungen wird europäisches Recht (z.B. Richtlinie (EU) 2015/849 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche) umgesetzt.

---

53. Aus den Antworten zum Fragebogen geht auch hervor, dass die Zugriffsrechte der FIU auf Daten erweitert worden sind, um ihre analytischen Aktivitäten zu verstärken; inzwischen sind ihre Auskunftsrechte auf Informationen und Daten von den Strafverfolgungs-, Finanz- und Verwaltungsbehörden gesetzlich verbrieft. Somit kann die FIU Verdachtsmeldungen gezielt analysieren und eine Art Filterfunktion ausüben. Somit werden nur wirklich begründete Fälle an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet. In Fällen, in denen die FIU Anhaltspunkte dafür hat, dass eine Transaktion im Zusammenhang mit Geldwäsche steht, hat sie außerdem die Möglichkeit, diese Transaktion für einen Zeitraum von bis zu einem Monat zu verhindern, um in dieser Zeit die verfügbaren Informationen weiter zu analysieren.

54. Die Zusammenarbeit mit den für die Prävention, Ermittlung und Strafverfolgung von Geldwäsche zuständigen inländischen Behörden wurde ebenfalls erweitert. Beispielsweise sind die Finanzverwaltung und andere Behörden nach § 31 b Abgabenordnung und nach § 44 GwG dazu verpflichtet, verdächtige Transaktionen oder Vermögensgegenstände an die FIU zu melden. Umgekehrt gibt die FIU Erkenntnisse aus der Untersuchung von Verdachtsmeldungen auch an andere inländische Behörden weiter, sofern und soweit sie in deren Zuständigkeitsbereich fallen. Das Geldwäschegesetz hat unter bestimmten Voraussetzungen Vorrang vor den Geheimhaltungspflichten bestimmter Berufsgruppen wie etwa Wirtschaftsprüfern, die nun zur Übermittlung von Verdachtsmeldungen an die FIU verpflichtet sind.

55. Deutschland gab außerdem an, die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den FIUs sei vereinfacht und intensiviert worden (§ 33f. GwG). Allerdings gaben die Gesprächsteilnehmer beim Besuch der Prüfer in Deutschland an, es sei zwar eine Anpassung der Gesetzgebung erfolgt, um sicherzustellen, dass eine Informationsweitergabe durch die FIU an andere inländische Behörden erfolgt, jedoch sei die FIU noch sehr neu und daher zu diesem Zeitpunkt noch nicht vollständig einsatzfähig. Somit war es für das Evaluierungsteam nicht möglich, die Aufgabenwahrnehmung der FIU bei der Aufdeckung von Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger oder ihre Aktivitäten Aufklärung und Information von Partnerbehörden und Verpflichteten zu beurteilen. Deutschland konnte dem Evaluierungsteam diesbezüglich auch keine Statistiken zur Verfügung stellen.

56. Da es keine amtliche Liste „politisch exponierter Personen“ (PEP) gibt, greifen die für Meldungen zuständigen Stellen für das eigene Risikomanagement und zur Gewährleistung der Überprüfung ihrer Kunden auf Listen kommerzieller Anbieter zurück. Die FIU hat ebenfalls Zugriff auf solche Listen und gleicht sie mit den Daten ab, die von den Verpflichteten übermittelt werden, die Informationen zu PEP gemeldet haben. Das Geldwäschegesetz enthält besondere Bestimmungen zu PEP,<sup>54</sup> die auch in den amtlichen Leitlinien aufgegriffen werden sollen, die derzeit überarbeitet werden.

57. Zuvor waren fünf Fälle der Bestechung ausländischer Amtsträger durch die FIU oder durch Verdachtsmeldungen von Banken festgestellt worden. Durch den Informationsaustausch mit ausländischen FIU waren keine Fälle aufgedeckt worden. Angesichts des hohen Risikos bezüglich der Bestechung ausländischer Amtsträger, dem deutsche Firmen ausgesetzt sind, ist die Zahl der durch die FIU festgestellten Fälle überraschend gering. Die neue fachliche und organisatorische Ausrichtung der FIU könnte daher als Verbesserungschance betrachtet werden. Allerdings ist es dem Evaluierungsteam ohne Statistiken oder weitere qualitative Erkenntnisse nicht möglich, eine Einschätzung der zu erwartenden Wirkung dieser Quelle auf die Aufdeckung von Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger vorzunehmen.

### **Kommentar**

***Die verantwortlichen Prüfer empfehlen der Arbeitsgruppe, eine weitere Prüfung hinsichtlich der Fähigkeit der neuen deutschen FIU vorzunehmen, (i) Taten der Bestechung ausländischer Amtsträger durch erhaltene Informationen einschließlich Verdachtsmeldungen, Informationen von***

---

<sup>54</sup> Vgl. z.B. § 1 Absatz 12ff und § 15 Geldwäschegesetz.

---

*Strafverfolgungsbehörden und aus der Zusammenarbeit mit ausländischen FIU festzustellen, und (ii) relevante Informationen auf wirksame Weise an die Strafverfolgungsbehörden zu übermitteln.*

#### **A.5. Die Fähigkeit deutscher Wirtschaftsprüfer und Abschlussprüfer zur Aufdeckung und Meldung von Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger**

58. In den Berichten der Bundesländer werden keinerlei Fälle der Bestechung ausländischer Amtsträger genannt, die durch Wirtschaftsprüfer oder Abschlussprüfer gemeldet worden wären. Deutschland betont, es sei dennoch möglich, dass solche Fälle an die Geschäftsführung oder den Aufsichtsrat gemeldet worden seien. Wirtschaftsprüfer und Abschlussprüfer nehmen Buchprüfungen vor und sind damit für die Aufdeckung und Meldung von Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger prädestiniert. Die Tatsache, dass in Deutschland kein solcher Fall aktenkundig ist, obwohl bei deutschen Firmen ein hohes Risiko solcher Taten besteht und die Aufdeckungszahlen der Finanzverwaltung hoch sind, mag als Anlass dazu dienen, dieser Frage genauer nachzugehen. Deutschland betont, dass die Geheimhaltungspflicht eine tragende Säule der Pflichten des Berufsstandes der Wirtschaftsprüfer nach deutschem Recht ist.<sup>55</sup> Das deutsche Bilanzrecht und die Anforderungen an die Abschlussprüfung stehen im Einklang mit den europäischen und internationalen Standards und wurden 2016 im Zuge der Umsetzung der Reform des europäischen Abschlussprüfungsrechts von 2014 aktualisiert.<sup>56</sup> Wirtschaftsprüfungsgesellschaften und nationale Institutionen wie das Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW) und die Wirtschaftsprüferkammer (WPK) versorgen ihre Mitglieder regelmäßig mit wichtigen Informationen zur Aufdeckung von Korruption.<sup>57</sup>

59. Die International Standards on Auditing (ISA) sind in Deutschland nicht verpflichtend, doch setzt das IDW seine eigenen Standards, die auf den ISA basieren, sofern das deutsche Recht keine abweichenden Bestimmungen vorsieht.<sup>58</sup> Eine den ISA 240 und 250 äquivalente Bestimmung zur Meldung von Bestechungsfällen an die Geschäftsführung findet sich in IDW PS 210. Wie bereits in Phase 3 sind Abschlussprüfer in Deutschland dazu verpflichtet, die Geschäftsführung und den Aufsichtsrat über Verdachtsfälle der Bestechung ausländischer Amtsträger zu informieren.<sup>59</sup> Der Prüfungsbericht an den Aufsichtsrat dient der Übermittlung vertraulicher Informationen, beispielsweise zu erheblichen Rechtsverletzungen durch gesetzliche Vertreter des Unternehmens. Allerdings sind sie durch gesetzliche Geheimhaltungspflichten daran gehindert, Unregelmäßigkeiten wie die Bestechung ausländischer Amtsträger bei den Strafverfolgungsbehörden anzuzeigen.<sup>60</sup> Das deutsche Recht sieht zudem spezielle Meldeanforderungen vor.<sup>61</sup> In Phase 3 wurde die Empfehlung an Deutschland ausgesprochen, die Liste der Ausnahmen auf die Meldung von Verdachtsfällen der Bestechung ausländischer Amtsträger zu erweitern (Empfehlung 8). Deutschland entschied sich nach Abwägung letztlich gegen eine Änderung des Rechts, hauptsächlich aus Gründen der Veränderungen auf EU-Ebene.

---

<sup>55</sup> § 323 Handelsgesetzbuch; § 43 Gesetz über eine Berufsordnung der Wirtschaftsprüfer

<sup>56</sup> EU Audit-Reform (EAR) – Richtlinie 2014/56/EG und Verordnung 537/2014

<sup>57</sup> Beispielsweise liegt dem Evaluierungsteam eine Publikation von Accountancy Europe vor: „Fighting Financial Crime: Auditor’s role in the fight against crime, corruption and money laundering“, Dez 2017.

<sup>58</sup> Vgl. [IDW auditing standards \[2018\]](#)

<sup>59</sup> § 321 Handelsgesetzbuch

<sup>60</sup> § 43 Absatz 1 Gesetz über eine Berufsordnung der Wirtschaftsprüfer und § 333 Handelsgesetzbuch

<sup>61</sup> Dies gilt für den Tatbestand der Geldwäsche, aber nach Artikel 7 Verordnung (EU) 537/2014 auch allgemein bei der gesetzlichen Abschlussprüfung bei Unternehmen von öffentlichem Interesse, nach dem die Mitteilung von Unregelmäßigkeiten an die zuständigen Behörden verpflichtend ist, sofern das Unternehmen keine Prüfung der Angelegenheit vornimmt. Des Weiteren gelten nach den deutschen Gesetzen zum Banken- und Versicherungswesen sowie Artikel 12 Verordnung (EU) 537/2014 gesonderte Informationspflichten für die Meldung an Aufsichtsstellen von Unternehmen des öffentlichen Interesses.



---

60. Nach der Verordnung (EU) Nr. 537/2014, die in Deutschland unmittelbar anwendbares Recht ist, sind Abschlussprüfer dazu verpflichtet, die zuständigen Behörden zu informieren, wenn die Geschäftsführung dem Bericht eines Abschlussprüfers nicht nachgeht. Dieser Fall ist eine der Ausnahmen von den Geheimhaltungspflichten. Allerdings gibt es keine Vorgaben dazu, wie umfassend die geforderte Untersuchung durch die Geschäftsführung sein muss. Angesichts der Tatsache, dass die Verletzung der Geheimhaltungspflichten einen strafrechtlichen Tatbestand darstellt, ist es ohne klare Kriterien und Handreichungen zu den bei der internen Untersuchung einzuhaltenden Standards und Gegenmaßnahmen sehr unwahrscheinlich, dass ein Abschlussprüfer zu dem Schluss kommt, dass ein Unternehmen die Untersuchung versäumt hat. Deutschland erklärte, da die Verordnung in allen EU-Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbares Recht sei, sei es ratsam, Handreichungen für Abschlussprüfer zur Umsetzung der Bestimmung auf europäischer Ebene zu entwickeln.

#### **Kommentar**

*Die verantwortlichen Prüfer empfehlen Deutschland, angemessene Schritte (einschließlich der Anregung der Entwicklung einer Handreichung auf EU-Ebene) zur Anwendung der neuen EU-Bestimmungen zur Meldung an die zuständigen Behörden zu unternehmen, um Abschlussprüfern bessere Rechtssicherheit bei der Meldung an externe zuständige Behörden, einschließlich der Strafverfolgungsbehörden, zu geben – insbesondere in Fällen, in denen die Geschäftsführung nach der intern erfolgten Mitteilung durch den Abschlussprüfer keine entsprechenden Maßnahmen trifft – und sicherzustellen, dass solche in angemessener Weise und in gutem Glauben erfolgten Meldungen angemessen vor juristischen Schritten geschützt sind. [Empfehlung von 2009 III.iv, v, X.B iii, v]*

#### **A.6. Meldung von Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger durch die deutschen Finanzbehörden**

61. In Deutschland spielen die Finanzbehörden eine aktive Rolle bei der Aufdeckung von Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger und sind dabei die häufigste Quelle, die zur Aufnahme von Ermittlungen aufgrund dieses Tatbestands führen. Die von den Finanzbehörden weitergegebenen Informationen stammen normalerweise aus der Bearbeitung von Steuererklärungen, aus Steuerprüfungen bei Unternehmen oder aus im Rahmen von steuerstrafrechtlichen Ermittlungen gewonnenen Kenntnissen. Am häufigsten werden Taten bei Steuerprüfungen bei Unternehmen aufgedeckt, bei denen die Finanzbehörden Einblick in Unternehmenskonten und Aufzeichnungen, einschließlich solchen zu ein- und ausgehenden Zahlungen nehmen. Dies gilt umso mehr, als in mehreren Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger, in die deutsche Unternehmen verwickelt waren, zur Verschleierung der Bestechungsgeldzahlungen an ausländische Amtsträger schwarze Kassen verwendet wurden.

62. Bis zum Ende der Phase 3 hatte Deutschland in 15 Fällen aufgrund von Meldungen durch die Finanzverwaltung Verfahren wegen mutmaßlicher Bestechung eingeleitet. In den Antworten auf den Fragebogen gibt Deutschland die Zahl der aufgrund von Meldungen der Finanzverwaltung eröffneten Ermittlungsverfahren mit 27 an. Mindestens 19 dieser Verfahren wurden offensichtlich seit dem Ende von Phase 3 eingeleitet, und zwar in 7 Bundesländern. In acht dieser Fälle wurden Strafen verhängt, 6 kamen nicht zur Anklage und die übrigen sind noch nicht abgeschlossen. Am aktivsten bei der Aufdeckung von Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger scheinen die Finanzverwaltungen in Hamburg und Bayern zu sein. Staatsanwälte aus Hamburg und Hessen gaben an, die Zahl der Fälle, in denen die Bestechung ausländischer Amtsträger eine Rolle spielt und die mithilfe von Informationen der Finanzverwaltung aufgedeckt wurden, sei gestiegen.

63. Das hohe Maß an Aufdeckung durch die deutsche Finanzverwaltung erklärt sich aus der klaren gesetzlichen Meldepflicht der Finanzverwaltung an die Strafverfolgungsbehörden,<sup>62</sup> einer niedrigen

---

<sup>62</sup>§ 4 Absatz 5 Satz 10 Einkommensteuergesetz (EStG).

---

Meldeschwelle und regelmäßigen Schulungen auf der Grundlage des „Handbook on Corruption – Handbook for Auditors“ (in der Fassung vom 26. November 2014) sowie dem OECD Handbuch „Bestechung und Korruption“ für den Innen- und Außendienst der Steuerverwaltung.<sup>63</sup> Die Finanzverwaltung muss vor der Meldung an die Strafverfolgungsbehörden keine Prüfung der Beweislage vornehmen. Auch müssen sie nicht prüfen, ob die Tat verjährt ist oder ob bestimmte Beweismittel zulässig sind. Die Verdachtsmeldung erfolgt unabhängig von etwaigen Meldungen von Steuerhinterziehung und die Finanzverwaltung muss sie auch dann vornehmen, wenn der Steuerzahler die verdächtigen Zahlungen nicht zum Steuerabzug angemeldet hat. Die Beweislast liegt beim Steuerzahler, der die Rechtmäßigkeit der Zahlung nachweisen muss. Somit befindet sich die deutsche Steuerverwaltung in einer starken Position, was die Anforderung zusätzlicher Belege für die Rechtmäßigkeit der Ausgaben betrifft.<sup>64</sup> Sowohl große und mittlere Unternehmen wie auch in der Privatwirtschaft tätige Anwälte betonten, das hohe Maß an Aufdeckung und Meldungen durch die Finanzverwaltung habe abschreckende Wirkung.

64. In einigen Bundesländern wird die Rolle der Finanzverwaltung bei der Aufdeckung und Meldung von Verdachtsfällen der Bestechung ausländischer Amtsträger an die Strafverfolgungsbehörden zusätzlich durch eine gute Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft und den Polizeibehörden verstärkt. Alle bei dem Besuch der Prüfer in Deutschland anwesenden Staatsanwälte und Polizeivertreter äußerten sich positiv über die Zusammenarbeit mit der Finanzverwaltung. Wirtschaftsvertreter gaben zudem an, dass aufgedeckte Bestechungsgeldzahlungen durch die Unternehmen systematisch gleichzeitig sowohl an die Finanz- als auch die Strafverfolgungsbehörden gemeldet würden, wodurch die Zusammenarbeit bereits in einem frühen Verfahrensstadium begäne.

#### **Kommentar**

*Die verantwortlichen Prüfer sprechen Deutschland Anerkennung dafür aus, dass die deutsche Finanzverwaltung eine entscheidende Rolle bei der Aufdeckung von Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger spielt. Sie nehmen zur Kenntnis, dass Deutschland einer von nur wenigen Unterzeichnern des Übereinkommens ist, in denen diesen Weg der Aufdeckung von Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger erfolgreich genutzt wird. Sie empfehlen der Arbeitsgruppe, die Kombination einer strengen und klaren Meldepflicht mit niedrigen Meldeschwellen und gezielten Schulungen als eine bewährte Vorgehensweise einzustufen, die sich als erfolgreich bei der Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger und bei der Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in Deutschland erwiesen hat.*

### **A.7. Prävention und Aufdeckung von Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger durch staatliche Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Aid, ODA) und Exportkreditgarantien**

#### **a. Einige präventive Maßnahmen aber Mangel an Aufdeckung im Rahmen der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA)**

65. In Phase 3 empfahl die Arbeitsgruppe Deutschland sicherzustellen, dass über ODA finanzierte Verträge Auftragnehmern und Partnerbehörden explizit jegliche Form der Bestechung ausländischer Amtsträger untersagen und dass sich dieses Verbot auch auf Unterauftragnehmer und unter Vertrag genommene lokale Repräsentanten erstreckt (Empfehlung 11c). Deutschland stellt seine ODA im Wesentlichen durch zwei Durchführungsorganisationen bereit: die KfW Entwicklungsbank (KfW) und die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

---

<sup>63</sup>OECD (2013) [Handbuch „Bestechung und Korruption“ für den Innen- und Außendienst der Steuerverwaltung](#)

<sup>64</sup>Vgl. OECD (Dezember 2017) [“The Detection of Foreign Bribery”](#) (in englischer Sprache).



---

66. In den letzten Jahren hat Deutschland seine ODA deutlich erhöht. Im Zuge der Erfüllung des von den VN vorgegebenen Ziels von 0,7 % des BIP stieg die von Deutschland geleisteten staatlichen Entwicklungsgelder von 17,9 Mrd. USD im Jahr 2015 auf 24,7 Mrd. USD im Jahr 2016.<sup>65</sup> Damit ist Deutschland der zweitgrößte Geber staatlicher Entwicklungszusammenarbeit (ODA) nach den Vereinigten Staaten.

67. Sowohl die KfW als auch die GIZ stellten Abschriften ihrer in den Partnerverträgen verwendeten Klauseln zur Korruptionsbekämpfung zur Verfügung. In beiden wird explizit auf Bestechung eingegangen. Die KfW-Verträge enthalten zusätzlich Klauseln zu weiteren strafbaren Handlungen wie Betrug und Unterschlagung. Vertreter der Organisationen wiesen darauf hin, dass die Verträge alle Empfänger und Auftragnehmer explizit zur Einhaltung der deutschen Bestimmungen zur Korruptionsprävention und -bekämpfung verpflichten. Die Geschäftspartner müssen mögliche Verstrickungen in Korruptionstaten sowie alle Vorstrafen angeben. Bei dem Besuch der Prüfer in Deutschland gaben KfW und GIZ an, sie würden überprüfen, dass Empfänger und Partner keine ausländischen Amtsträger bestochen hätten und nicht auf Ausschlusslisten der VN oder der EU geführt würden. Somit scheint die entsprechende Empfehlung aus Phase 3 umgesetzt.

68. Sowohl die KfW als auch die GIZ haben ihre allgemeinen Bemühungen zu Antikorruption in den letzten Jahren verstärkt. Beispielsweise haben beide Hinweisgebersysteme eingeführt, die ihren Beschäftigten sowie Externen auch die Möglichkeit einräumen, Verdachtsmomente an eine unabhängige Ombudsperson zu melden.

69. Deutschland gab an, es habe Meldungen von Verdachtsfällen über dieses System gegeben, diese seien jedoch zu vage gewesen, als dass man sie an die Strafverfolgungsbehörden hätte weiterleiten können. Andere Arten von Straftaten seien jedoch gemeldet worden. Die GIZ erklärte, ihr System sei auf die interne Korruptionsprävention und -bekämpfung ausgerichtet, insbesondere mit Blick auf das Risiko, dass Beschäftigte der GIZ Bestechungsgeldzahlungen erhalten. Die GIZ verfügt über keine systematische Strategie bezüglich korrupten Verhaltens außerhalb der Organisation. Vertreter der GIZ erläuterten, sie leisteten vor allem technische Expertise und stellten nur in geringem Umfang finanzielle Mittel für die öffentliche Hand der Partnerländer bereit. Somit seien sie „weniger anfällig“ für die aktive Bestechung ausländischer Amtsträger. In den letzten Jahren musste die GIZ keinen einzigen Vertrag aufgrund eines Falls der Bestechung ausländischer Amtsträger auflösen.

70. Deutschland gab nach dem Besuch der Prüfer in Deutschland an, die GIZ führe mindestens jährlich Prüfungen ihrer Verträge zu Finanzierungen durch. Zudem betonte Deutschland, die GIZ würde unverzüglich auf jedes Anzeichen korrupten Verhaltens bei einem Projekt reagieren, indem die Angelegenheit intern sowie unter Hinzuziehung externer Wirtschaftsprüfer untersucht würde. Überdies würde, wann immer erforderlich, die Staatsanwaltschaft in Kenntnis gesetzt. Die GIZ verfügt über kein Standardvorgehen für die Sanktionierung von Unternehmen, nach denen die Möglichkeit bestünde, ein Unternehmen von Vergabeverfahren auszunehmen, wenn es wegen eines Bestechungsfalles, der nicht im Rahmen des Projekts geschah, verurteilt wird. Das Evaluierungsteam hatte der Presse einen spezifischen Korruptionsverdacht entnommen und dazu eine Frage in den Fragebogen aufgenommen und beim Besuch der Prüfer in Deutschland gestellt.<sup>66</sup> Während des Besuchs der Prüfer in Deutschland wurden dazu kaum Informationen zur Verfügung gestellt. Jedoch gab Deutschland später an, man habe die Umsetzung des Projekts als Reaktion auf glaubwürdige Anschuldigungen, nach denen es koordinierte Anstrengungen zur unlauteren Verwendung von Projektressourcen gegeben habe und die Sicherheit von Projektmitarbeitern bedroht gewesen sei, unterbrochen. Zum Prüfungszeitpunkt liefen eine Untersuchungskommission sowie politische Beratungen, von deren Ergebnissen die Fortführung des Projekts abhingen.

---

<sup>65</sup> OECD, DAC – Development Aid at a Glance, (Dezember 2017) (in englischer Sprache)

<sup>66</sup> Garowe Online (März 2018) „[Somalia: Corruption prompts suspension of EU funded road project in Puntland](#)“ und Garowe Online (April 2018) „[Puntland president makes unannounced visit to Kenya](#)“.

---

71. Allerdings erklärte die GIZ, es gebe ein umfassendes System zum Risikomanagement, das auch das Risiko der Bestechung ausländischer Amtsträger abdecke. Bei dem Besuch der Prüfer in Deutschland stellte das Evaluierungsteam fest, dass in Bezug auf eine konkrete Anzeigepflicht der GIZ bei korruptem Verhalten gewisse Unklarheit bestehe. Vertreter der GIZ betonten, eine Anzeige vor Ort könne Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gefährden und nur einige Fälle fielen in den Zuständigkeitsbereich der deutschen Strafverfolgungsbehörden.

**b. *Verbesserte Prävention, aber Mangel an Aufdeckung durch Exportkreditgarantien***

72. In Phase 3 sprach die Arbeitsgruppe Deutschland Anerkennung für seine Anstrengungen bei der Umsetzung der *OECD Council Recommendation on Bribery and Officially Supported Export Credits* von 2006 aus. In Kürze wird diese Empfehlung über die Bekämpfung der Bestechung und staatlich geförderten Exportkreditgarantien eine Novellierung erfahren, aber allgemein lässt sich festhalten, dass Deutschland den bestehenden Standard aus dem Jahr 2006 erfüllt. Wie bereits in Phase 3 verlangt Euler Hermes, die deutsche Agentur für die Vergabe von Exportkreditgarantien, dass Antragsteller eine Erklärung zur Korruptionsprävention unterzeichnen. Diese besagt, dass weder die Antragsteller noch eine für sie tätig werdende Person im Zusammenhang mit dem Geschäft irgendeine Form von Bestechungsgeldern gezahlt hat. Die Unterzeichnung dieser Erklärung gilt als Voraussetzung für die Gewährung der Garantie. Sind Personen in der Sphäre des Antragstellers wegen Bestechung vorbestraft, wird dem zwar nicht automatisch die Exportkreditgarantie verwehrt, jedoch findet eine vertiefte Prüfung (*enhanced due diligence*) statt, bis zu deren Abschluss der Antrag nicht weiter bearbeitet wird.

73. Gegenüber Phase 3 gibt es zwei bedeutende Veränderungen im Antragsverfahren. Seit April 2016 müssen Antragsteller zusätzliche Angaben zu strafrechtlichen Ermittlungen machen und offenlegen, ob sie auf internationalen Ausschlusslisten geführt werden. Im November 2017 führte Euler Hermes zusätzlich zur Prüfung von etwaigen Provisionszahlungen an Dritte neue Due-Diligence-Verfahren für Hochrisikogebiete und etwaige Provisionszahlungen an Dritte ein, einschließlich der Prüfung hinsichtlich potenzieller Interessenskonflikte der Vertreter der Antragsteller, welche die den Transaktionen zugrunde liegenden Entscheidungen treffen, sowie ggf. der Prüfung des Vergabeprozesses und etwaiger Ausgleichsgeschäfte (Offset). Die bei dem Besuch der Prüfer in Deutschland anwesenden Vertreter von Euler Hermes gaben an, es sei noch zu früh für eine Beurteilung der Wirkung dieser Veränderungen. Bisher hat Euler Hermes jedoch noch keinen Fall der Bestechung ausländischer Amtsträger aufgedeckt. Allerdings gab Deutschland an, die Strafverfolgungsbehörden würden umgehend informiert, wenn verlässliche Informationen zu korrupten Aktivitäten im Zusammenhang mit einem durch Garantien geschützten Geschäft oder einem Garantiennehmer zu Tage träten. Dies habe in mehreren Fällen zur Einleitung amtlicher Ermittlungsverfahren wegen strafbarer Handlungen geführt.

74. Deutschland erklärte, Euler Hermes habe derzeit keinen Zugriff auf das neue Wettbewerbsregister (vgl. Abschnitt C.3a (ii)). Dem Evaluierungsteam wurde mitgeteilt, die Frage eines solchen Zugriffs würde „geprüft“ werden. Dieselbe Einschränkung betrifft auch die Einrichtungen der deutschen Entwicklungszusammenarbeit. Ein direkter Zugriff auf das Register könnte diesen Agenturen als wirksames Due-Diligence-Instrument bei der Prüfung von Antragstellern dienen.

***Kommentar***

***Die verantwortlichen Prüfer nehmen zur Kenntnis, dass die deutschen Durchführungsorganisationen der Entwicklungszusammenarbeit Korruptionsbekämpfungsstrategien zur Verhinderung der Bestechung ausländischer Amtsträger umgesetzt und interne sowie externe Meldemechanismen eingeführt haben. Allerdings besteht Sorge über mangelnde Prävention, Aufdeckung und die Weitergabe von Vorwürfen der Bestechung ausländischer Amtsträger an die Strafverfolgungsbehörden. Die verantwortlichen Prüfer empfehlen Deutschland Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass Mitarbeiter von GIZ und KfW Verdachtsmomente bezüglich der Bestechung ausländischer Amtsträger, die sich im Kontext von durch die Bundesregierung***

---

*beauftragten Projekten ergeben und an denen deutsche Unternehmen oder Einzelpersonen beteiligt sind, an die deutschen Strafverfolgungsbehörden weiterzuleiten und den Mitarbeitern Handreichungen zum Umgang mit solchen Meldungen zur Verfügung zu stellen. [Übereinkommen Artikel 3 Absatz 4, Empfehlung 7 iii für Akteure der Entwicklungszusammenarbeit aus dem Jahr 2016]*

*Die verantwortlichen Prüfer begrüßen die von Deutschland umgesetzten Änderungen an seinem System der Exportkreditgarantien. Sie empfehlen, den für Exportkreditgarantien und staatliche Entwicklungszusammenarbeit zuständigen Dienstleistern Zugriff auf das Wettbewerbsregister zu gewähren [Übereinkommen Artikel 2 und 3.4, Empfehlung von 2009 XI.i, ii und XII]*

## **A.8. Weitere Verdachts-Quellen von Vorwürfen der Bestechung ausländischer Amtsträger einschließlich des investigativen Journalismus**

### *a. Ausländische Behörden*

75. Deutschland verfügt über Erfahrungen mit der Einleitung von Ermittlungen wegen der Bestechung ausländischer Amtsträger auf der Grundlage von Informationen ausländischer Strafverfolgungsbehörden. Im Fragebogen gab Deutschland an, 15 Ermittlungsverfahren in 9 Bundesländern seien in der Folge eines internationalen Rechtshilfeersuchens eingeleitet worden. In einem der Fälle führten die Informationen der ausländischen Strafverfolgungsbehörden zur Aufnahme eines vorläufigen Ermittlungsverfahrens, wobei das offizielle Ermittlungsverfahren erst auf der Grundlage eines Berichts der deutschen Finanzverwaltung eingeleitet wurde. Des Weiteren gab es je ein Ermittlungsverfahren auf der Grundlage von Berichten eines nordamerikanischen Verbindungsbeamten und des Europäischen Amts für Betrugsbekämpfung (OLAF).

### *b. Investigativer Journalismus*

76. In Deutschland ist es der Staatsanwaltschaft möglich, aufgrund eines einzelnen Medienberichts ein Ermittlungsverfahren oder, in Fällen, in denen der Bericht keine ausreichenden stichhaltigen Fakten liefert, vorläufige Ermittlungen aufzunehmen. So konnte die Staatsanwaltschaft etwa in einem Fall, in dem sich ein Geschäftsführer öffentlich in einer Tageszeitung zu der vermeintlichen Notwendigkeit von Bestechungszahlungen für die Auftragsakquise geäußert hatte, auf der Grundlage von Medienberichten Ermittlungen einleiten. Im Jahr 2017 nahm Deutschland auf dem Index der Pressefreiheit (Reporters without Borders World Press Freedom Index) Rang 16 unter 180 untersuchten Ländern ein. Dies lässt den Schluss zu, dass investigative Journalisten in Deutschland ein günstiges Umfeld für Berichte über mutmaßliche Korruptionsfälle vorfinden.

77. Die Ermittlungsbehörden der Bundesländer geben an, sie verfolgten Medienberichte zu Korruptionsvorwürfen. Häufig werden Korruptionsvorwürfe in den Medien der Länder erhoben, in denen die Zahlungen mutmaßlich erfolgt sind. Deutschland erklärte, möglicherweise hätten ausländische Medienberichte über deutsche Unternehmen diese zur Selbstanzeige bei den Strafverfolgungsbehörden bewegt. Somit dienen in Deutschland Medienberichte in zweifacher Hinsicht als wichtige Quellen für die Aufdeckung von Bestechungsfällen: Zum einen werden auf der Grundlage von Medienberichten Ermittlungsverfahren durch die Strafverfolgungsbehörden eingeleitet, zum anderen dienen sie deutschen Unternehmen als Anreiz zur Selbstanzeige bei den Strafverfolgungsbehörden, was wiederum zur Aufnahme eines Ermittlungsverfahrens führt.

78. Nur zwei Bundesländer (Bayern und Nordrhein-Westfalen) geben an, nach Abschluss der Phase 3 Ermittlungen aufgrund des Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger ausschließlich auf der Grundlage von Medienberichten eingeleitet zu haben.<sup>67</sup> Drei Bundesländer gaben an, sie hätten

---

<sup>67</sup> Fall Krauss Maffei Wegmann [Fall Bay 2013/2], und Fall NRW 2016/1.

---

Ermittlungen auf der Grundlage einer Kombination von Medienberichten und entweder einer anonymen Strafanzeige oder einer freiwilligen Offenbarung des betreffenden Unternehmens eingeleitet.<sup>68</sup> Das ist wenig, angesichts der Zahl der bekanntgewordenen Vorwürfe mit Beteiligung deutscher Unternehmen.<sup>69</sup> Eine große Zahl dieser Vorwürfe wurde Deutschland auch durch die Arbeitsgruppe für Bestechungsfragen zugeleitet. Die Verdachtsmitteilungen werden durch das BMJV zur Kenntnis genommen, das Informationen ggf. an die Bundesländer und das Referat für internationale Rechtshilfe innerhalb des BMJV weiterleitet. Allerdings gaben die deutschen Behörden an, Informationen der Arbeitsgruppe seien noch in keinem Fall als Hauptaufdeckungsquelle genutzt worden. Deutschland erklärte, die jüngsten Medienberichte zu prominenten Bestechungsvorwürfen gegen deutsche Unternehmen in Unterzeichnerstaaten hätten in einigen Fällen zur Aufnahme von vorläufigen Ermittlungsverfahren geführt.

### *Kommentar*

*Die verantwortlichen Prüfer begrüßen, dass es in Deutschland möglich ist, Verfahren aufgrund von Medienberichten einzuleiten. Damit diese Möglichkeit zur vollen Entfaltung kommt, empfehlen sie der Arbeitsgruppe weiterhin zu prüfen, ob Quellen für Bestechungsvorwürfe (einschließlich der von der Arbeitsgruppe an Deutschland weitergeleiteten Informationen) angemessen und rechtzeitig von den zuständigen Behörden genutzt werden, um sicherzustellen, dass Deutschland auf der Grundlage von Medienberichten weitere Fälle aufdeckt und entsprechende Ermittlungen einleitet.*

## **B. VERFOLGUNG DES TATBESTANDS DER BESTECHUNG AUSLÄNDISCHER AMTSTRÄGER**

### **B.1. Der Tatbestand der Bestechung ausländischer Amtsträger sowie alternative oder zusätzliche Tatbestände**

#### *a. Der deutsche Tatbestand der Bestechung ausländischer Amtsträger: Ein neues Gesetz zur Bekämpfung der Korruption*

##### *i. Aufnahme des Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger in das Strafgesetzbuch*

79. Am 26. November 2015 ist ein neues Gesetz zur Bekämpfung der Korruption in Kraft getreten. Damit wird der Tatbestand der Bestechung ausländischer Amtsträger aus dem vormals eigenständigen Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung (IntBestG) durch Einfügen eines neuen § 335a in das Strafgesetzbuch (StGB) aufgenommen. Nach § 335a StGB ist der Tatbestand der Bestechung inländischer Amtsträger nach § 334 Absatz 1 StGB auch auf die Bestechung ausländischer Amtsträger anwendbar. § 334 Absatz 1 StGB bleibt gegenüber Phase 3 unverändert, mit der Ausnahme der Ausweitung auf „Europäische Amtsträger“. Nach § 335a StGB ist nun keine Verbindung mit internationalen Geschäftsvorgängen mehr erforderlich. Wie auch in anderen Länderberichten angemerkt und ohne, dass dies ein größeres Problem darstellen würde, führt diese Ergänzung dazu, dass der Tatbestand zum einen breiter, aber auch weniger genau gefasst wird.<sup>70</sup>

---

<sup>68</sup> Fall BW alt 2012/1, Fall Bay 2014/2 und zwei Fälle in Hessen.

<sup>69</sup> Beispielsweise: DW (September 2017) „[Israeli police make six arrests over ThyssenKrupp 'Submarine Affair'](#)“; Reuters, (2015), „[Brazil comptroller says Germany's Bilfinger seeking leniency deal](#)“; GIR (2015) „[ThyssenKrupp and Ferrostaal dismiss new foreign bribery claims](#)“; Yahoo (2014) „[Romania to probe Microsoft reseller 'bribery' of ministers](#)“; Wall Street Journal (2010) „[H-P Executives Face Bribery Probes](#)“; The Daily Star (2006) „[Six former, serving PDB officials accused in ACC's first-ever case](#),“.

<sup>70</sup>z.B. Frankreich Phase 3 Bericht, Rn. 18.

---

80. § 334 Absatz 1 StGB beinhaltet Bestechungsgelder zur Herbeiführung einer Pflichtverletzung (d.h. einer Handlung durch die der beteiligte Amtsträger seine Dienstpflicht verletzt oder verletzen würde). Der Tatbestand deckt auch Bestechungsgelder ab, die in der Absicht gezahlt werden, einen Amtsträger bei der Ausübung seines Ermessens zu beeinflussen (§ 334 Absatz 3 StGB). In Phase 3 wurde das Ausmaß dieser Abdeckung in Zweifel gezogen, da § 333 StGB, der einen separaten Tatbestand der Bestechung zur inländischen Vorteilsgewährung enthält, nicht zu den strafrechtlichen Tatbeständen gehörte, die auf die Bestechung ausländischer Amtsträger ausgeweitet wurden. Das trifft auf den neuen § 335a StGB nicht zu, aber die von Deutschland im Fragebogen bereitgestellten Antworten deuten darauf hin, dass Vorteilsgewährung durch § 334 Absatz 3 Nr. 1 StGB abgedeckt ist, da dafür bereits ausreichend wäre, dass der betreffende Akt der Bestechung ausländischer Amtsträger innerhalb des Ermessensspielraums des Amtsträgers liegt.

81. Die während des Besuchs der Prüfer in Deutschland befragten Staatsanwälte bestätigten einstimmig, dass die Berücksichtigung des Ermessens nunmehr nicht nur im Wortlaut des Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger sondern auch in der Rechtsprechung selbst fest verankert sei. Zur Untermauerung dieser Aussage legte Deutschland zwei Entscheidungen des Bundesgerichtshofs vor.<sup>71</sup>

*ii. Berücksichtigung der verschiedenen Arten von Amtsträgern im Strafgesetzbuch*

82. Europäische Amtsträger fallen nun, wie auch inländische Amtsträger, Richter und Schiedsrichter, unmittelbar unter § 334 Absatz 1 StGB. Durch den neuen § 335a StGB sind ausländische Amtsträger sowie Amtsträger öffentlicher internationaler Organisationen ebenfalls durch § 334 Absatz 1 abgedeckt. Die Bestechung ausländischer Abgeordneter wird durch zwei Gesetzestexte abgedeckt: § 108e StGB (2013 erweitert) sowie das IntBestG, dessen Bestimmung zu Abgeordneten ausländischer Parlamente sowie Mitgliedern parlamentarischer Versammlungen einer internationalen Organisation beibehalten wurden. Die unverändert gebliebene Bestimmung des IntBestG (§ 2) ist in gewisser Hinsicht weiter gefasst als der geänderte § 108e StGB, der auf inländische, ausländische und internationale Mandatsträger anwendbar ist. Der Versuch der Bestechung wird unter Strafe gestellt und es gibt kein Erfordernis, nach der die Bestechung als Gegenleistung für die Ausführung oder Unterlassung einer Handlung „im Auftrag oder auf Weisung“ erfolgt sein muss.

83. Durch die Aufnahme des Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger in das Strafgesetzbuch deckt § 334 StGB nun alle Amtsträger ab, sei es unmittelbar (inländische und Europäische Amtsträger, Schiedsrichter) oder über § 335 StGB. Abgeordnete inländischer und ausländischer Parlamente sowie Mitglieder parlamentarischer Versammlungen internationaler Organisationen fallen unter § 108e StGB. Zusätzlich ist das IntBestG weiterhin auf Abgeordnete ausländischer und internationaler Parlamente anwendbar. Mit der Ausnahme eines Falles, bei dem es um die Bestechung von EU-Amtsträgern ging, kam bisher in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger ausschließlich § 334 Absatz 1 StGB zur Anwendung (über das IntBestG und seit November 2015 über § 335a StGB).<sup>72</sup>

***Kommentar***

***Die verantwortlichen Prüfer begrüßen die Aufnahme des Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger, der vormals im eigenständigen Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung (IntBestG) geregelt war, in das Strafgesetzbuch (StGB). Sie sind zu der Überzeugung gelangt, dass durch die Überarbeitungen eine breite Abdeckung des Tatbestands sichergestellt ist, die grundsätzlich den Anforderungen von Artikel 1 des Übereinkommens entspricht.***

---

<sup>71</sup>Vgl. Entscheidungen des Bundesgerichtshofs: BGH, 1 StR 541/01: Nr. 39, 43; und BGH, 5 St 323/06: Nr. 10-12.

<sup>72</sup>Fall Bay (alt) 2011/5.

---

*b. Auslegung der Definition eines ausländischen Amtsträgers*

*i. Erfordernis des Nachweises, dass es sich beim Bestochenen um einen Amtsträger handelt*

84. In Phase 3 hatte sich die Arbeitsgruppe besorgt über die in der deutschen Rechtsprechung vorgefundenen Anforderungen gezeigt, nach denen bewiesen werden musste, dass der Bestochene ein ausländischer Amtsträger ist (Empfehlung 1a). Im schriftlichen Folgebericht zu Phase 3 für Deutschland stellte die Arbeitsgruppe fest, Empfehlung 1a sei teilweise umgesetzt. Diese Feststellung fußte auf den von Deutschland mittels einer Konferenz in Berlin im November 2011 eingeleiteten Schritten zur Bewusstseinsbildung in den Justizministerien und Staatsanwaltschaften der Bundesländer bezüglich der Empfehlung der Arbeitsgruppe. Das Evaluierungsteam hält fest, dass unter den Konferenzteilnehmern keine Richter waren.

85. Die jährlichen Berichte Deutschlands zeigen dennoch, dass es weiterhin – wie schon in Phase 3 – Fälle gab, in denen der Nachweis, dass ein Bestochener ausländischer Amtsträger war, nicht erbracht werden konnte. Staatsanwälte, Richter und Vertreter der rechtsberatenden Berufe betonten weiterhin, dass dies das Haupthindernis bei der Anwendung des Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger ist. Infolge dessen wurden entweder die Ermittlungen eingestellt oder die Täter aufgrund eines anderen Tatbestandes angeklagt (siehe unten zu den bevorzugt herangezogenen alternativen Tatbeständen). Die beim Besuch der Prüfer in Deutschland anwesenden Vertreter der Staatsanwaltschaft und der anderen rechtsberatenden Berufe vertraten die Ansicht, dies liege in der Natur des Tatbestands und betreffe alle Unterzeichnerstaaten des Übereinkommens. Es wurden diesbezüglich keine besonderen Probleme mit dem deutschen Tatbestand oder dessen Anwendung festgestellt.

*ii. Einbezug von Einzelpersonen die „für ein [...] öffentliches Unternehmen [...] eine öffentliche Aufgabe wahrnehmen“ in die Definition des ausländischen Amtsträgers*

86. In Phase 3 beschloss die Arbeitsgruppe, die deutsche Auslegung der Definition des ausländischen Amtsträgers, der „für eine Behörde oder ein öffentliches Unternehmen eine öffentliche Aufgabe wahrnimmt“ (d.h. Beschäftigte staatlicher und staatlich kontrollierter Unternehmen) im Nachgang dahingehend zu prüfen, ob eine vollständige Umsetzung von Artikel 1 des Übereinkommens gewährleistet ist (Punkt 12e zur weiteren Prüfung). Im Fall „Siemens (Enel)“ hatte der Bundesgerichtshof entschieden, dass die bestochenen Beschäftigten von Enel keine ausländischen Amtsträger seien und damit anders, als die italienischen Strafverfolgungsbehörden, die die passive Seite des Falles bearbeiteten und die Auffassung vertraten, bei beiden Bestochenen habe es sich um Amtsträger gehalten.<sup>73</sup> Die Gruppe befand damals, es handle sich um „eine etwas paradoxe Schlussfolgerung“. Zwar bewertete die Arbeitsgruppe die Anerkennung eines autonomen Verständnisses an sich als „positiven Schritt“, betonte jedoch, es sei entscheidend, Sinn und Zweck des Grundsatzes eines autonomen Verständnisses nicht aus dem Auge zu verlieren und empfahl, von ausländischen Behörden zugänglich gemachte Informationen angemessen zu berücksichtigen (Empfehlung 1a).

87. Trotz der seitens der Staatsanwaltschaften auf Länderebene zugesagten Bereitschaft, in ihren Jahresberichten Klarstellungen dazu vorzunehmen, wann ein ausländischer Amtsträger eine öffentliche Aufgabe für ein öffentliches Unternehmen wahrnimmt, konnte keine entsprechende Entwicklung festgestellt werden.<sup>74</sup> Die verantwortlichen Prüfer konnten lediglich in Bayern einen dokumentierten Fall ausfindig machen, bei dem Beschäftigte eines staatlichen oder staatlich kontrollierten Unternehmens

---

<sup>73</sup> Vgl. das Urteil vom 14. Mai 2007, Landgericht Darmstadt (Siemens-Kraftwerkssparte wegen Aktivitäten in Italien im Zusammenhang mit Enel), nachfolgend als Fall „Siemens (Enel)“ bezeichnet. Vgl. auch die Ausführungen im Bericht zu Phase 3, Rn. 34 und die Kommentare unter Rn. 36.

<sup>74</sup> Vgl. schriftlicher Folgebericht zu Phase 3, S. 30



---

bestochen worden waren.<sup>75</sup> Zwar könnte dies ein Stück weit Bedenken ausräumen, jedoch empfiehlt sich eine kurze Betrachtung unter dem Gesichtspunkt des neuen rechtlichen Rahmens.

88. Anders als der alte Artikel 2 § 1 Nr. 2 *IntBestG*, nennt der neue § 335a (1) Nr. 1 StGB Personen, die beauftragt sind, „für ein öffentliches Unternehmen [...] öffentliche Aufgaben [...] wahrzunehmen“, nicht explizit. Stattdessen bedient sich Deutschland nunmehr in § 335 eines breiter gefassten Begriffs, um Beschäftigte staatlicher und staatlich kontrollierter Unternehmen mit abzudecken: So wurde der bisherige Begriff „Amtsträger“ durch „Bedienstete“ ersetzt. Deutschland verweist zudem auf die Gesetzesbegründung zum Gesetz zur Bekämpfung der Korruption, nach welcher die Bestimmung des Geltungsbereichs und der Definition des Begriffs „Personen, die beauftragt sind, öffentliche Aufgaben für einen ausländischen Staat wahrzunehmen“, durch die Gerichte unmittelbar auf Grundlage des Übereinkommens zur Bekämpfung der Bestechung erfolgen sollte. Zwar hat eine solche Gesetzesbegründung nicht das juristische Gewicht der vormals ausdrücklich formulierten Bestimmung des *IntBestG*, doch hält das Evaluierungsteam fest, dass die Frage der Abdeckung von Beschäftigten staatlicher und staatlich kontrollierter Unternehmen von keinem der Teilnehmenden beim Besuch der Prüfer in Deutschland als problematisch wahrgenommen wurde.

### **Kommentar**

***Die verantwortlichen Prüfer vertreten die Auffassung, dass Empfehlung 1a inzwischen umgesetzt ist und sprechen die Empfehlung aus, dass die Arbeitsgruppe die Entwicklung der Rechtsprechung und Rechtsprechungspraxis bezüglich der deutschen Interpretation des Begriffs des ausländischen Amtsträgers, der „beauftragt ist, öffentliche Aufgaben für eine Behörde oder ein öffentliches Unternehmen wahrzunehmen“ beobachten soll, um sicherzustellen, dass Artikel 1 des Übereinkommens damit vollständig umgesetzt ist.***

### ***c. Anwendung alternativer oder verwandter Tatbestände in Deutschland bei Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger***

89. Die strafrechtliche Verfolgung von Auslandsbestechungstaten unter Heranziehung der alternativen Tatbestände Bestechung im geschäftlichen Verkehr (§ 299 StGB) oder Untreue (§ 266 StGB) statt des Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger (§ 334 StGB) war ein markantes Merkmal der deutschen Strafverfolgung in Phase 3. Zwar begrüßte die Arbeitsgruppe diesen pragmatischen Ansatz hinsichtlich der Strafverfolgung und Sanktionierung der Auslandsbestechung, stellte aber fest, dass dieser Ansatz parallel zur Entwicklung der Rechtsprechung überprüft werden sollte, um auf diese Weise die funktionale Äquivalenz dieser Mittel zu gewährleisten (Punkt 12b zur weiteren Prüfung).

90. Wie aus der untenstehenden Tabelle hervorgeht, erfolgte in Phase 3 nur ein Drittel der Verurteilungen im Zusammenhang mit Vorwürfen der Auslandsbestechung aufgrund des strafrechtlichen Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger.<sup>76</sup> Seit Abschluss von Phase 3 hat sich dieser deutliche Trend bestätigt und ist stärker geworden. Insgesamt wurde seit Inkrafttreten des Übereinkommens 1999 nur ein Viertel der wegen einer Auslandsbestechungstat mit Strafen belegten Einzelpersonen aufgrund des Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger belangt. Der Trend zur Verwendung des Tatbestands der Untreue, der sich in Phase 3 abgezeichnet hatte, hat sich nicht bestätigt. Stattdessen hat sich der Tatbestand der Bestechung im geschäftlichen Verkehr weiter durchgesetzt, der deutlich häufiger

---

<sup>75</sup> Fall Bay 2014/4

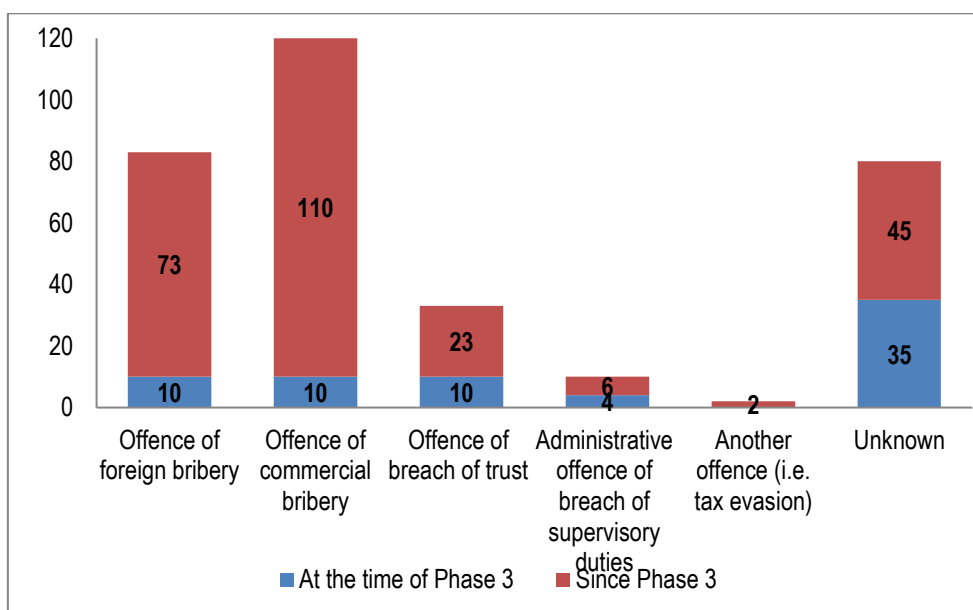
<sup>76</sup> Vgl. Jahresberichte 2006-2007, Bayern (a) [1 Einzelperson] ; 2007-2008, Bayern (a) [2 Einzelpersonen]; 2008, Baden-Württemberg (c) [3 Einzelpersonen]; 2008, Saarland [3 Einzelpersonen]; 2008, Hamburg (b) [1 Einzelperson]. Zu beachten ist, dass in Phase 3 nur Verurteilungen (im Unterschied zu anderweitig zum Abschluss geführten Verfahren) berücksichtigt werden konnten. Im Unterschied dazu konnten in Phase 4 sowohl Verurteilungen als auch anderweitig zum Abschluss geführte Fälle berücksichtigt werden, weshalb hier der Begriff „Sanktion/Bestrafung“ dem Begriff der „Verurteilung“ vorgezogen wird.

herangezogen wird als die übrigen. Die Betrachtung dahingehend, ob dies in diesen neuen Dimensionen noch immer als funktional gleichwertig und unter Sanktionierungsgesichtspunkten als abschreckend gewertet werden kann, erfolgt untenstehend in Teil B.2.b.

91. Die untenstehende Tabelle zeigt auch eine konstante, aber relativ begrenzte Anwendung der Ordnungswidrigkeit der Verletzung der Aufsichtsmaßnahmen (§ 130 OWiG). Dieser Tatbestand ermöglicht die Sanktionierung von Personen in leitender Position, die ihre Pflicht zur Beaufsichtigung einer weiteren Person in nicht-leitender Stellung und zur Verhinderung von Straftaten durch diese Person verletzt haben. Die beim Besuch der Prüfer in Deutschland anwesenden Vertreter der Staatsanwaltschaft gaben an, dass dieser Tatbestand auch als Sicherheitsnetz in Fällen dient, in denen die Straftat nicht einem bestimmten Beschäftigten nachgewiesen werden kann. Wie bereits in Phase 3 festgehalten, ist die Verfolgung dieser Ordnungswidrigkeit jedoch keine Alternative zur Verfolgung des Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger im Sinne des Übereinkommens.<sup>77</sup>

92. Aufgrund der begrenzten Details zu den in den Jahresberichten genannten Fällen ist es dem Evaluierungsteam nicht möglich zu beurteilen, ob dies auf weitere Probleme entweder im deutschen Rechtsrahmen selbst oder bei dessen Umsetzung hindeutet, auch im Hinblick auf die Beweispflichtanforderungen in Auslandsbestechungsfällen. Die beim Besuch der Prüfer in Deutschland befragten Personen, einschließlich Vertreter der Staatsanwaltschaft, konnten nicht zur Aufklärung dieser Frage beitragen.

**Abb. 5 Zahl der mit Strafen belegten Einzelpersonen je Tatbestand in Auslandsbestechungsfällen seit 1999**



#### **Kommentar**

*Die verantwortlichen Prüfer stellen fest, dass Deutschland sein hohes Maß an Durchsetzung zum Teil durch einen konsequenten pragmatischen Ansatz erreicht hat, bei dem bei der Strafverfolgung im Zusammenhang mit Auslandsbestechung alternative Tatbestände herangezogen werden. Die Prüfer konnten nicht abschließend feststellen, ob durch die Tendenz zur Strafverfolgung und Sanktionierung der Auslandsbestechung aufgrund der Tatbestände der Bestechung im geschäftlichen Verkehr*

<sup>77</sup> Vgl. Bericht zu Phase 3, Rn. 44.

---

**(§ 299 StGB) und der Untreue (§ 266 StGB) die funktionale Äquivalenz mit einer Strafverfolgung aufgrund des Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger (§ 334 StGB) gewährleistet ist. Punkt 12b zur weiteren Prüfung aus Phase 3 wird unter dem Gesichtspunkt des erreichten Strafmaßes untenstehend in Teil B.2.b betrachtet.**

**d. Kleine Beschleunigungszahlungen**

93. In Phase 3 hatte sich die Arbeitsgruppe besorgt gezeigt, dass die de facto bestehende Ausnahme von kleinen Beschleunigungszahlungen in der Praxis auch bestimmte Arten von Zahlungen mit abdeckt, die nicht unbedingt als kleine Beschleunigungszahlen im Sinne des Übereinkommens und seines Kommentars 9 zu sehen sind, insbesondere aufgrund des Fehlens einer Anforderung, nach der solche Zahlen „klein“ sein müssten (Empfehlung 1b).

94. Im Bericht zu Phase 3 wurde festgehalten, dass Deutschland zwar keine ausdrückliche Ausnahme für kleine Beschleunigungszahlungen geschaffen hat, eine solche jedoch de facto besteht, da der Tatbestand der Bestechung ausländischer Amtsträger auf Handlungen beschränkt ist, die mit einer Verletzung der Dienstpflichten einher gehen (rechtswidrige Handlungen nach § 334 StGB), wobei rechtskonforme Handlungen ausgeschlossen sind. Dies war die direkte Konsequenz der Nichteinbeziehung von § 333 StGB, der Bestechungszahlungen abdeckt, mit denen Amtsträger zur Ausführung einer rechtskonformen Handlung angeregt werden sollen, in das *IntBestG*. Der neue § 335a, durch den der Tatbestand der Bestechung ausländischer Amtsträger in das StGB überführt wird, enthält § 333 StGB nicht als einen der strafrechtlichen Tatbestände, die zur Auslandsbestechung gehören. Während des Ortstermins erklärten deutsche Vertreter der Staatsanwaltschaft und der Rechtswissenschaften, dass die aktuelle Gesetzgebung solche De-Facto-Ausnahmen nicht zulässt, da das Gesetz so ausgelegt werden kann, dass eine Verletzung der Dienstpflicht besteht, sobald ein Amtsträger seinen Handlungsspielraum bei der Ausübung rechtskonformer Tätigkeiten nutzt, da er ein Bestechungsgeld angeboten, in Aussicht gestellt bekommen oder erhalten hat.

95. Deutschland betonte zudem, dass über eine „unbedeutende Summe“ hinausgehende Zahlungen, die mit der Absicht an ausländische Amtsträger geleistet werden, deren Aufgabenerledigung zu beschleunigen, nicht als Zahlungen zur Herbeiführung einer rechtskonformen Handlung betrachtet werden können. In jedem Fall sollten diese stattdessen als Herbeiführung einer Amtshandlung unter Pflichtverletzung oder Missbrauch eines Ermessensspielraums gesehen und somit als Bestechung im Sinne von § 334 StGB gewertet werden.

96. Trotz des unveränderten Rechtsrahmens beobachtete das Evaluierungsteam einen drastischen Wandel gegenüber den in Phase 3 geäußerten Positionen bezüglich des Umgangs der Wirtschaft und der Unternehmen mit der De-Facto-Ausnahme. Die beim Besuch der Prüfer in Deutschland anwesenden Vertreter der Wirtschaft und der Unternehmen, einschließlich KMU, waren einstimmig der Ansicht, in den letzten Jahren seien klare Vorgaben entwickelt worden, nach denen Beschleunigungszahlungen schlicht und einfach verboten seien. Ein Unternehmensvertreter äußerte sich etwas nuancierter, indem er äußerte, trotz der weitverbreiteten Null-Toleranz-Politik bleibe es noch immer eine Herausforderung, diesbezüglich Klarheit zu schaffen. Bezüglich der Regeln innerhalb kleinerer Unternehmen, von denen keine Vertreter beim Besuch der Prüfer in Deutschland anwesend waren, zeigte man sich weniger sicher. Deutschland betonte, das Bundeswirtschafts- und das Bundesjustizministerium hätten im Jahr 2009 eine Broschüre veröffentlicht, die sich hauptsächlich an stark exportierende KMU richtete und mit der das Bewusstsein für das Thema Auslandsbestechung, einschließlich kleiner Beschleunigungszahlungen geschärft werden sollte.<sup>78</sup> Die Broschüre wurde kürzlich komplett überarbeitet.

97. Zwar bestätigt dies in allgemeiner Weise, dass Deutschland Empfehlung 1c aus Phase 3 vollständig umgesetzt hat und Unternehmen dazu ermutigt, Beschleunigungszahlungen zu verbieten oder

---

<sup>78</sup> *Korruption vermeiden – Hinweise für deutsche Unternehmen, die im Ausland tätig sind*

---

davon abzuraten, doch könnten weiterhin Anstrengungen unternommen werden, gezielt KMU anzusprechen.

### **Kommentar**

*Zwar bedauern die verantwortlichen Prüfer, dass die durch die Gesetzesnovellierung bestehende Möglichkeit nicht genutzt wurde, um den Anwendungsbereich der Ausnahmen klar abzustechen und Empfehlung 1b umzusetzen, begrüßen sie die Anstrengungen Deutschlands und seiner Privatwirtschaft zur Verbannung kleinerer Beschleunigungszahlungen aus der Geschäftspraxis.*

## **B.2. Strafverhängung gegen natürliche Personen aufgrund von Bestechung ausländischer Amtsträger und verwandter Tatbestände**

### **a. Straf- und ordnungsrechtliche Maßnahmen bei natürlichen Personen**

#### **i. In Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger und verwandter Tatbestände verfügbare strafrechtliche Maßnahmen**

98. Wie aus der unten stehenden Tabelle ersichtlich, werden nach deutschem Strafrecht natürliche Personen, die wegen Bestechung ausländischer Amtsträger, der Bestechung im geschäftlichen Verkehr oder Untreue verurteilt wurden, also einem der drei Hauptstraftatbestände, die zur Bestrafung von Einzelpersonen in Auslandsbestechungsfällen herangezogen werden, mit Geldstrafen, Freiheitsstrafen oder – in Fällen, in denen ein Täter sich bereichert hat oder dieses versucht hat – sowohl mit Geld- als auch Freiheitsstrafen belegt (§ 41 StGB). Personen, welche die Tat nicht selbst verübt haben (oder deren Beteiligung sich nicht nachweisen lässt), die jedoch der Tat durch mangelnde Aufsicht Vorschub geleistet haben, können aufgrund des ordnungsrechtlichen Tatbestands der Verletzung der Aufsichtsmaßnahmen mit Strafen belegt werden. Allerdings stellt dies, wie bereits in Phase 3 festgehalten, keine Alternative zum Tatbestand der Bestechung ausländischer Amtsträger im Sinne des Übereinkommens dar.<sup>79</sup> Daher wird dies hier nur der Vollständigkeit halber erwähnt.

99. Im Falle des Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger unterliegt jeder Fall der Einstufung als „minder schwer“, „schwer“ (§ 334 Absatz 1 StGB) oder „besonders schwer“ (§ 335 StGB). Beim Besuch der Prüfer in Deutschland bestätigten die Vertreter der Staatsanwaltschaft, dass Fälle der Auslandsbestechung immer als „schwer“ (im Sinne von § 334 StGB) oder „besonders schwer“ (im Sinne von § 335 StGB) behandelt werden, und zwar unabhängig vom zugrunde gelegten Tatbestand (zur Erörterung der verschiedenen infrage kommenden Tatbestände siehe unten). Bei Bestechung im geschäftlichen Verkehr und Untreue gibt es die Kategorie „minder schwer“ nicht, jedoch die Kategorie „besonders schwer“.<sup>80</sup>

100. Im Falle der Ordnungswidrigkeit der Verletzung der Aufsichtsmaßnahmen wurde die maximal zur Verfügung stehende Geldbuße gegenüber Phase 3 im selben Maße erhöht, wie die der maximalen Geldstrafe, mit der juristische Personen belegt werden können. Das maximale Strafmaß beträgt nunmehr 10.000.000 EUR bzw. 5.000.000 EUR bei Fahrlässigkeit.

101. Das maximale Strafmaß in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger sowie für die alternativ heranziehbaren Tatbestände und die Ordnungswidrigkeit sind in der nachfolgenden Tabelle dargestellt.

---

<sup>79</sup> Vgl. Bericht zu Phase 3, Rn. 44.

<sup>80</sup> Besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr (vgl. § 300 StGB), besonders schwere Untreue (vgl. § 263 Absatz 3 StGB)

**Tabelle 1. Maximales Strafmaß in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger und verwandter Tatbestände**

Tatbestand	„Minder schwerer“ Fall	„Schwerer“ Fall	„Besonders schwerer“ Fall
Bestechung ausländischer Amtsträger (siehe §§ 334-335 StGB)	Freiheitsstrafe von bis zu 2 Jahren ODER Geldstrafe bis zu 10,8 Mio. EUR	Freiheitsstrafe 3 Monate - 5 Jahre ODER Geldstrafe bis zu 10,8 Mio. EUR	Freiheitsstrafe 1-10 Jahre Verhängung einer Geldstrafe nicht möglich
Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr (s. § 299/300 StGB)	nicht zutreffend (Gesetzgebung kennt keinen „minder schweren Fall“).	Freiheitsstrafe bis zu 3 Jahren ODER Geldstrafe bis zu 10,8 Mio. EUR	Freiheitsstrafe 3 Monate - 5 Jahre ODER Geldstrafe bis zu 10,8 Mio. EUR
Untreue (s. 266 StGB)	nicht zutreffend (Gesetzgebung kennt keinen „minder schweren Fall“).	Freiheitsstrafe bis zu 5 Jahren ODER Geldstrafe bis zu 10,8 Mio. EUR	Freiheitsstrafe 6 Monate - 10 Jahre Verhängung einer Geldstrafe nicht möglich
Verletzung der Aufsichtsmaßnahmen (s. § 130 OWiG)	nicht zutreffend	Geldbuße von bis zu 10 Mio. EUR. Verhängung von Freiheitsstrafen nicht möglich.	nicht zutreffend

102. Freiheitsstrafen sind bei Bestechung ausländischer Amtsträger, Bestechung im geschäftlichen Verkehr und Untreue möglich. Alternativ kommen bei Tatbeständen, bei denen die *untere* Grenze des Strafmaßes einen Monat nicht unterschreitet, Geldstrafen in Betracht. Bei „schweren“ Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger und „besonders schweren“ Fällen der Bestechung im geschäftlichen Verkehr können Geldstrafen nicht allein verhängt werden. Allerdings sind nach § 47 StGB alle Freiheitsstrafen von weniger als sechs Monaten in Geldstrafen umzuwandeln, sofern nicht besondere Umstände vorliegen. In „besonders schweren“ Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger oder von Untreue, ist die alleinige Verhängung von Geldstrafen nicht möglich. Bei der Aussetzung der Vollstreckung von Freiheitsstrafen zur Bewährung (möglich in allen Fällen, in denen das Strafmaß zwei Jahren nicht überschreitet) kann dem Täter, die Auflage gemacht werden, einen Geldbetrag zu zahlen. Geldstrafen werden in „Tagessätzen“ über einen Zeitraum von 5 bis 360 Tagen verhängt. Die Anzahl der „Tagessätze“ ist abhängig von der Schwere des Rechtsverstößes und wird mit dem täglichen Nettoeinkommen des Täters multipliziert. Das anzusetzende tägliche Nettoeinkommen ist auf 30 000 EUR begrenzt, womit das Höchstmaß der zu verhängenden Geldstrafe bei 10,8 Mio. EUR liegt, wie es auch in Phase 3 der Fall war. Bei verhängten Geldstrafen unterhalb von 180 Tagessätzen, ist nach § 59 StGB eine Verwarnung mit Strafvorbehalt möglich. Diese Verwarnung kann auch abhängig von der Zahlung eines bestimmten Geldbetrags durch den Täter gemacht werden..

*ii. Aussetzung der Vollstreckung von Freiheitsstrafen zur Bewährung*

103. Die Vollstreckung von Freiheitsstrafen bis zu zwei Jahren kann zur Bewährung ausgesetzt werden. Für Fälle der Bestechung ausländischer Amtsträger bedeutet dies, dass die Vollstreckung der verhängten Freiheitsstrafen in allen Fällen, einschließlich der besonders schweren, zur Bewährung ausgesetzt werden kann. Die durch das Gericht vorzunehmende rechtliche Prüfung ist abhängig von der Länge der Freiheitsstrafe und in der unten stehenden Abbildung dargestellt:

**Abb. 6. Rechtliche Voraussetzungen für die Strafaussetzung zur Bewährung**

Less than 6 months	6 months up to 1 year	Greater than 1 year, up to 2 years	Greater than 2 years
Imprisonment must be commuted to a fine unless special circumstances exist (s.47CC)	Imprisonment shall be suspended if there are reasons to believe the sentence will serve as a sufficient warning and the offender will commit no further offences (s.56(1) CC)	Imprisonment may be suspended if after a comprehensive evaluation of the offence and character of the convicted person special circumstances can be found to exist (s.56(2) CC)	Term of imprisonment must be immediate (no power to suspend under s.56)

Imprisonment of greater than six months must not be suspended when reasons of general deterrence so require (s.56(3)CC)

104. Wird eine Strafe ausgesetzt, so ist eine Bewährungszeit von zwei bis fünf Jahren festzulegen. Das Gericht kann überdies Auflagen erlassen, und zwar: Wiedergutmachung, Zahlung zugunsten einer gemeinnützigen Einrichtung, Erbringung gemeinnütziger Leistungen oder Zahlung zugunsten der Staatskasse.<sup>81</sup> Ein Verstoß gegen die Auflagen oder die Begehung einer weiteren Straftat während der Bewährungszeit kann zum Vollzug der Freiheitsstrafe führen. Die Aussetzung einer Freiheitsstrafe kann nicht auf einen Teil der Strafe beschränkt werden; entweder es wird die gesamte Strafe zur Bewährung ausgesetzt, oder es wird eine sofort vollziehbare Freiheitsstrafe angeordnet (§ 56 Absatz 4 StGB).

*iii. Freiheits- oder Geldstrafe und Möglichkeiten zur Verhängung beider Strafen*

105. Das Gericht kann außer in besonders schweren Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger oder von Untreue anstatt Freiheitsstrafen Geldstrafen verhängen. In Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger und der alternativen Tatbestände der Untreue und der Bestechung im geschäftlichen Verkehr, in denen der Täter sich persönlich bereichert oder zu bereichern versucht hat, ist jedoch auch die gleichzeitige Verhängung einer Haft- und Geldstrafe möglich (§ 41 StGB). Zusätzlich kann das Gericht in Fällen, in denen der Vollzug der Freiheitsstrafe auf Bewährung ausgesetzt ist, weitere Auflagen erteilen, wie die Zahlung einer Geldsumme zugunsten der Staatskasse oder einer gemeinnützigen Einrichtung (§ 56b Absatz 2 Nr. 2-4 StGB).<sup>82</sup> Schließlich kann das Gericht in Fällen, in denen mehrere Taten infolge mehrerer Handlungen begangen wurden, zusätzlich zur Freiheitsstrafe eine separate Geldstrafe verhängen (§ 53 Absatz 2 StGB). Bei der Ordnungswidrigkeit der Verletzung der Aufsichtsmaßnahmen steht lediglich das Mittel der Geldbuße zur Verfügung.

*iv. Strafverhängung bei Verfahrensbeendigungen ohne Hauptverhandlung bzw. auf der Grundlage von Verständigungen*

106. In Deutschland gibt es zum Abschluss von Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger drei Alternativen zum Verfahren mit einer vollständig durchgeführten Hauptverhandlung: Absehen von der Verfolgung unter Auflagen und Weisungen (§ 153a StPO), Strafbefehle (§ 407 StPO) und Urteile auf Grundlage von ausgehandelten Verständigungen über das Strafmaß (§ 257c StPO). Die zugrundeliegenden Verfahren werden untenstehend in Absatz B.5.b erläutert. Ein Strafbefehl nach § 407 StPO wird durch die

<sup>81</sup> § 56b Absatz 2 StGB. Zusätzlich können zur Verringerung des Risikos einer erneuten Straftat „Weisungen“ nach § 56c erteilt werden (z.B. Entziehungskur, Verzicht auf das Mitführen bestimmter Gegenstände, Meldepflichten bei einer Behörde) und es kann nach § 56d die Aufsicht durch einen Bewährungshelfer bestimmt werden, sofern dies zur Verhinderung weiterer Straftaten erforderlich ist. Es erscheint unwahrscheinlich, dass Anforderungen dieser Art in einem Fall der Bestechung ausländischer Amtsträger zur Anwendung kommen könnten.

<sup>82</sup> Ebenso möglich sind Wiedergutmachung (§ 56b Absatz 2 Nr. 1 StGB) sowie die Erbringung gemeinnütziger Leistungen



---

Staatsanwaltschaft beantragt und vom Gericht erlassen, das den Angeklagten somit verurteilen und eine Geldstrafe oder eine Bewährungsstrafe von bis zu einem Jahr verhängen kann. Beim Absehen von der Verfolgung nach § 153a StPO kommt es zu keiner Verurteilung des Angeklagten, sondern zu einem Absehen von der Strafverfolgung gegen Zahlung eines Geldbetrags zugunsten der Staatskasse oder einer gemeinnützigen Einrichtung.<sup>83</sup> Beide Verfahren können beim Tatbestand der Bestechung ausländischer Amtsträger zur Anwendung kommen (wie auch bei Bestechung im geschäftlichen Verkehr und bei Untreue), da diese als Vergehen und nicht als Verbrechen eingestuft sind. Dies ergibt sich aus der Mindestdauer der Freiheitsstrafe, die bei diesem Tatbestand bei weniger als einem Jahr liegt. Die Einstufung des einzelnen Falles als „besonders schwer“ (wodurch eine Mindesthaftdauer von einem Jahr ausgelöst wird) wirkt sich nicht auf die Einstufung eines Tatbestands als Vergehen oder Verbrechen aus. Nach § 257c StPO können sich Gericht und Beschuldigter auf ein Strafmaß verständigen, was zu einer Verurteilung des Beschuldigten führt, jedoch mit einer Minderung der Strafe einhergehen kann. Die Sanktionsmöglichkeiten, die nach § 257c StPO zur Verfügung stehen, unterscheiden sich nicht von denen im vollständigen Verfahren. Allerdings gibt das Gericht vor der Urteilsverkündung das Mindest- und Höchststrafmaß bekannt, das es im Falle einer Verständigung verhängen würde.

### **Kommentar**

***Die verantwortlichen Prüfer stellen fest, dass das deutsche Rechtssystem Raum für Flexibilität bei der Verhängung von Strafen gegen natürliche Personen bietet, einschließlich der Möglichkeit, in entsprechenden Fällen sowohl eine Geld- als auch eine Freiheitsstrafe anzuwenden. Diese Flexibilität erhöht sich durch die Möglichkeit der Verhängung von Bewährungsstrafen oder Geldstrafen in Kombination mit Geldzahlungen und diverser Möglichkeiten zum Abschluss geeigneter Fälle ohne ein Verfahren mit vollständig durchgeführter Hauptverhandlung.***

#### ***b. In der Praxis gegen natürliche Personen verhängte Strafen***

##### ***i. Fehlende Statistik zu verhängten Strafen***

107. In Phase 3 hatte die Arbeitsgruppe die Empfehlung ausgesprochen, Deutschland solle statistische Informationen zu den verhängten Strafen so erheben, dass eine Differenzierung zwischen den für den Tatbestand der Bestechung ausländischer Amtsträger und den wegen anderer Tatbestände verhängten Strafen sowie hinsichtlich der verwendeten Verfahren möglich würde (Empfehlung 3b).

108. Deutschland ist nicht in der Lage gewesen, detaillierte Statistiken zu den verhängten Strafen vorzulegen, weshalb die entsprechende Empfehlung, die zum Zeitpunkt des schriftlichen Folgeberichts zu Deutschland als teilweise umgesetzt angesehen worden war, noch immer ein ernsthaftes Erschwernis darstellt. Die durch das Evaluierungsteam verwendete Methodik bestand darin, die in den Berichten der Bundesländer bereitgestellten Informationen zusammenzuführen, aufzulisten und zu analysieren, um so zu aussagekräftigen Ergebnissen zu gelangen. Die einzigen von Deutschland in diesem Bereich zur Verfügung gestellten Statistiken (auf Aufforderung nach dem Besuch der Prüfer in Deutschland) bezogen sich auf allgemeine Wirtschaftsdelikte und ließen keine Unterscheidung z.B. zwischen Fällen der Bestechung in- und ausländischer Amtsträger zu. Die in den Berichten der Bundesländer enthaltenen Informationen sind begrenzt, insbesondere dort, wo alternative Tatbestände herangezogen wurden. Häufig ist die Höhe der im Verfahren nach § 153a StPO als Auflage angeordneten Geldzahlung nicht erkennbar; ebenso wenig, ob Strafbefehle zu einer Geld- oder Freiheitsstrafe geführt haben und sogar aufgrund welchen Tatbestands Strafen verhängt wurden. Die Qualität der in den Berichten der Bundesländer bereitgestellten Informationen hat sich zwar gegenüber Phase 3 verbessert, doch bestehen weiterhin signifikante Probleme. Beispielsweise wurde in Phase 3 die Höhe der als Auflage im Rahmen des Verfahrens k 153a StPO verhängten Geldzahlung nur für 17 der 43 betroffenen Einzelpersonen angegeben; beim Tatbestand der

---

<sup>83</sup> Alternativ sind auch Wiedergutmachung oder die Auflage der Verrichtung gemeinnütziger Arbeiten möglich. Allerdings kamen diese Mittel bisher in keinem Fall der Bestechung ausländischer Amtsträger zur Anwendung.

Bestechung im geschäftlichen Verkehr liegt diese Information gar nur für 11 der 88 nach diesem Verfahren mit der Auflage einer Geldzahlung belegten Einzelpersonen vor. Zudem gab es Diskrepanzen zwischen den Angaben in den Jahresberichten, den von Deutschland bereitgestellten Zahlen in einem Anhang zum Fragebogen und den ebenfalls von Deutschland in Übersetzung bereitgestellten Entscheidungen. Daher musste die Analyse der Strafen auf der Grundlage der Fälle erfolgen, zu denen ausreichende Daten zur Verfügung stehen.

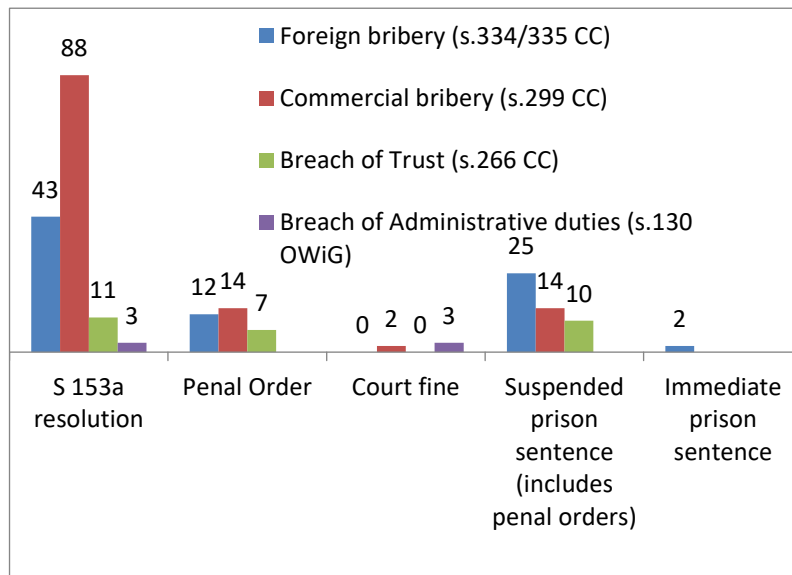
**Kommentar**

*Die verantwortlichen Prüfer empfehlen Deutschland, statistische Informationen zu gegen natürliche Personen verhängte Strafen so darzustellen, dass folgende Differenzierungen möglich sind: (i) nach Tatbestand der Bestechung ausländischer Amtsträger und anderen strafrechtlichen Tatbeständen, insbesondere Bestechung im geschäftlichen Verkehr und Untreue; (ii) Verfahrensweise (Gerichtsurteil nach vollständigem Gerichtsverfahren mit Hauptanhörung, Verständigung nach § 257c StPO, Strafbefehl nach § 407 StPO, Einstellung des Verfahrens nach § 153 StPO).*

*ii. Aufgrund der Bestechung ausländischer Amtsträger und alternativer Tatbestände verhängte Strafen*

109. Seit Abschluss von Phase 3 wurden 73 Einzelpersonen aufgrund des Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger mit Strafen belegt (§ 334 und § 335 StGB). Fünfzehn dieser Einzelpersonen wurden nach einem vollständigen Gerichtsverfahren verurteilt, drei erhielten ihre Strafe nach einer Verständigung (§ 257c StPO). Zwölf Einzelpersonen wurden mittels Strafbefehl verurteilt.<sup>84</sup> Die Fälle weiterer 43 Einzelpersonen wurden mittels eines Verfahrens nach § 153a StPO beendet, wobei die angeordneten Auflagen nur in 17 Fällen bekannt sind.

**Abb. 7. Seit Abschluss von Phase 3 verhängte Strafen nach Tatbestand**



110. Seit Abschluss von Phase 3 hat sich die Bestechung im geschäftlichen Verkehr, aufgrund dessen 110 Einzelpersonen mit Strafen belegt wurden, zum wichtigsten alternativen Tatbestand in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger entwickelt. Vier dieser Einzelpersonen wurden nach einem vollständigen Gerichtsverfahren verurteilt, gegen 14 wurde ein Strafbefehl erlassen und in 88 Fällen wurde das Verfahren nach § 153a StPO genutzt (wobei das Strafmaß bzw. die Auflagen nur in 11 dieser Fälle bekannt sind). Zusätzlich wurden

gegen vier Einzelpersonen (in einem Fall) lediglich Einziehungsmaßnahmen angeordnet.

<sup>84</sup> Gegen eine Einzelperson wurde im Rahmen des Strafbefehlsverfahrens eine Geldstrafe mit Strafvorbehalt nach § 59 StGB verhängt.

---

111. Es wurden 23 Einzelpersonen aufgrund des Tatbestands der Untreue mit Strafen belegt. Bei zwei Einzelpersonen geschah dies nach einem vollständigen Gerichtsverfahren; bei einer durch eine Verständigung. Gegen sieben Einzelpersonen wurden Strafbefehle angeordnet, während die Verfahren gegen die übrigen 13 Einzelpersonen nach § 153a beilegt wurden (wobei in 4 Fällen die verhängten Strafen bekannt sind).

iii. Sanktionen, die ohne Hauptverhandlung bzw. auf der Grundlage einer Verständigung verhängt worden sind

112. Ein signifikanter Teil der Fälle der Bestechung ausländischer Amtsträger wird durch das Verfahren nach § 153a StPO beigelegt. Dabei kommt es zu keiner strafrechtlichen Verurteilung sondern zur Zahlung einer Geldsumme, die einer Geldbuße ähnlich ist, als Auflage. Von den 73 Verfahren gegen Einzelpersonen, die seit Abschluss von Phase 3 aufgrund des Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger eingeleitet wurden, endeten 43 (59 %) auf diese Weise. Der entsprechende Anteil liegt bei Bestechung im geschäftlichen Verkehr höher (bei 80 %) und bei Untreue etwas niedriger (56 %). Da statistische Informationen zu den in der Praxis angeordneten Auflagen fehlen, war es dem Evaluierungsteam nicht möglich, abschließend zu bewerten, ob die im Rahmen von § 153a StPO verhängten Auflagen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind.

113. Nur bei 17 der Fälle aufgrund des Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger, bei denen dieses Verfahren zur Anwendung kam, ist die Höhe der jeweiligen Auflagen bekannt. Dabei lag die niedrigste angeordnete Geldzahlung bei 6.000 EUR, die höchste bei 440.000 EUR. In elf Fällen (64 %) lag die angeordnete Geldzahlung bei 25.000 EUR oder darunter, in den übrigen sechs Fällen (36 %) bei über 25.000 EUR. Zwar sind im Wege dieses Verfahrens gegen 5 Einzelpersonen bedeutende Geldzahlungen von 150.000 EUR und darüber angeordnet worden, doch liegt die Mehrzahl der Zahlungen noch immer im unteren Bereich des zur Verfügung stehenden Rahmens.

114. Was die Bestechung im geschäftlichen Verkehr angeht, so sind die Auflagen in der Mehrzahl der Fälle, in denen es zu einer Einstellung des Verfahrens nach § 153a StPO kam (77 von 88 Verfahren gegen Einzelpersonen) unbekannt. In den elf Fällen, in denen die Auflagen bekannt sind, lagen sie zwischen 3.500 EUR und 100.000 EUR. Lediglich bei drei Einzelpersonen lag die angeordnete Zahlung bei über 25.000 EUR, bei acht Einzelpersonen (73 %) lag sie bei 10.000 EUR oder darunter. Bei Untreue wurden in den sechs Fällen, für die entsprechende Informationen vorliegen, Geldzahlungen zwischen 10.000 EUR und 500.000 EUR angeordnet, wobei die Beträge in drei Fällen (50 %) bei 25.000 EUR oder darunter und in dreien (50 %) bei über 25.000 EUR lagen. Zwei Einzelpersonen, denen die Ordnungswidrigkeit der Verletzung der Aufsichtsmaßnahmen zur Last gelegt wurde, verständigten sich mit dem Gericht auf Geldbußen von 25.000 EUR oder weniger im einen und von 175.000 EUR im anderen Fall.

115. Gegen 12 Einzelpersonen wurden aufgrund des Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger Strafbefehle nach § 407 StPO erlassen. Von diesen Einzelpersonen erhielten 4 eine Geldstrafe, eine Geldstrafe mit Strafvorbehalt und 7 zur Bewährung ausgesetzte Freiheitsstrafen von maximal einem Jahr. Die verhängten Geldstrafen lagen zwischen 1.800 EUR und 32.000 EUR. Die 7 Einzelpersonen, die zur Bewährung ausgesetzte Freiheitsstrafen erhielten, hatten als Teil der Bewährungsauflagen zusätzlich Geldzahlungen zwischen 5.000 EUR und 38.400 EUR zu leisten. Aus den erhaltenen Informationen geht hervor, dass zwei dieser Einzelpersonen zudem eine separate Geldstrafe nach § 41 StGB leisten mussten, der die Möglichkeit einer Geldstrafe zusätzlich zur Freiheitsstrafe einräumt, sofern „der Täter sich durch die Tat bereichert oder zu bereichern versucht“ hat.

---

116. Aufgrund des Tatbestands der Bestechung im geschäftlichen Verkehr wurden 14 Strafbefehle ausgesprochen, von denen zwölf auf Freiheitsstrafen von bis zu einem Jahr auf Bewährung und zwei auf Geldstrafen lauteten (im einen Fall 75.000 EUR, im anderen 18.000 EUR).

117. Gegen sieben Einzelpersonen wurden Strafbefehle wegen Untreue ausgesprochen. Sechs davon lauteten auf Freiheitsstrafen von bis zu einem Jahr auf Bewährung und einer auf Zahlung einer Geldstrafe (in Höhe von 18.000 EUR). Nur bei zwei Einzelpersonen ist die Summe der Geldzahlung als Bewährungsauflage bekannt; sie lag bei 8.000 EUR in dem einen und bei 18.000 EUR in dem anderen Fall.

118. Lediglich vier Einzelpersonen wurden im Rahmen einer Verständigung verurteilt; drei aufgrund der Bestechung von ausländischen Amtsträgern und eine aufgrund von Untreue. Die Strafen erscheinen nicht signifikant geringer auszufallen, als die nach vollständigen Gerichtsverfahren verhängten.

*iv. Reine Geldstrafen sind bei vollständigen Gerichtsverfahren mit Hauptverhandlung selten*

119. Im Rahmen vollständiger Gerichtsverfahren wurde nur eine geringe Anzahl von Geldstrafen verhängt. Seit Abschluss von Phase 3 ist es in keinem Fall, in dem eine Verhandlung aufgrund des Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger geführt wurde, zur Verhängung einer Geldstrafe gekommen, ohne dass zudem eine zur Bewährung ausgesetzte Freiheitsstrafe ausgesprochen worden wäre. Keine dieser Freiheitsstrafen lag unter 6 Monaten. Für Bestechung im geschäftlichen Verkehr wurden in zwei Fällen alleinige Geldstrafen verhängt, und zwar einmal von 21.600 EUR und einmal von 64.800 EUR. Es wurden keine Geldstrafen für Untreue verhängt. In Fällen der Ordnungswidrigkeit der Verletzung der Aufsichtsmaßnahmen, bei denen Freiheitsstrafen nicht möglich sind, liegen die Geldbußen im Durchschnitt höher. Die niedrigste aufgrund dieses Tatbestands verhängte Geldbuße lautete auf 17.050 EUR, zwei der insgesamt drei Strafen lagen bei maximal 25.000 EUR, die dritte betrug 400.000 EUR.

*v. Freiheitsstrafen in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger sind fast immer Bewährungsstrafen*

120. Während Phase 3 wurde ein Großteil der verhängten Freiheitsstrafen zur Bewährung ausgesetzt.<sup>85</sup> Bei 23 der 25 Einzelpersonen (92 %), die seit Abschluss von Phase 3 eine Freiheitsstrafe aufgrund der Bestechung ausländischer Amtsträger erhielten, wurde die Vollstreckung zur Bewährung ausgesetzt.<sup>86</sup> Die Möglichkeit der Aussetzung einer Strafe ist nur gegeben, wenn die Dauer der Strafe bei bis zu zwei Jahren liegt. Die zwei unmittelbar angeordneten Freiheitsstrafen lagen bei über zwei Jahren. Somit machte das Gericht in jedem Fall von der Möglichkeit Gebrauch, Strafen zur Bewährung auszusetzen. Jede einzelne der 23 für Bestechung im geschäftlichen Verkehr und für Untreue verhängten Freiheitsstrafen wurde zur Bewährung ausgesetzt, womit sich der in Phase 3 bereits erkennbare Trend bestätigte.

121. Das wirft die Frage auf, ob die in der Praxis angewandten Strafen in ausreichendem Maße wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind. Die beim Besuch der Prüfer in Deutschland befragten Personen erläuterten, die aufgrund der Bestechung ausländischer Amtsträger verhängten Strafen seien „für deutsche Verhältnisse hoch, auch insgesamt im Bereich der Wirtschaftskriminalität“. Ähnliche Argumente waren – allerdings nicht durch Daten gestützt – bereits in Phase 3 vorgebracht worden. In Phase 4 lieferte Deutschland Daten zum weiteren Bereich der Wirtschaftskriminalität. Die Daten zeigen, dass es bei Wirtschaftsdelikten nur relativ selten zu Freiheitsstrafen kommt. Sofern sie verhängt werden, wird der

---

<sup>85</sup> 5 der 9 Freiheitsstrafen aufgrund der Bestechung ausländischer Amtsträger und sämtliche 18 Freiheitsstrafen aufgrund Bestechung im geschäftlichen Verkehr und Untreue wurden zur Bewährung ausgesetzt.

<sup>86</sup> 16 gerichtlich nach vollständigem Verfahren und 7 durch Strafbefehl verfügte Strafen wurden zur Bewährung ausgesetzt, während eine gerichtlich nach vollständigem Verfahren und eine durch Verständigung verfügte Strafe zu einer sofortigen Inhaftierung führten.

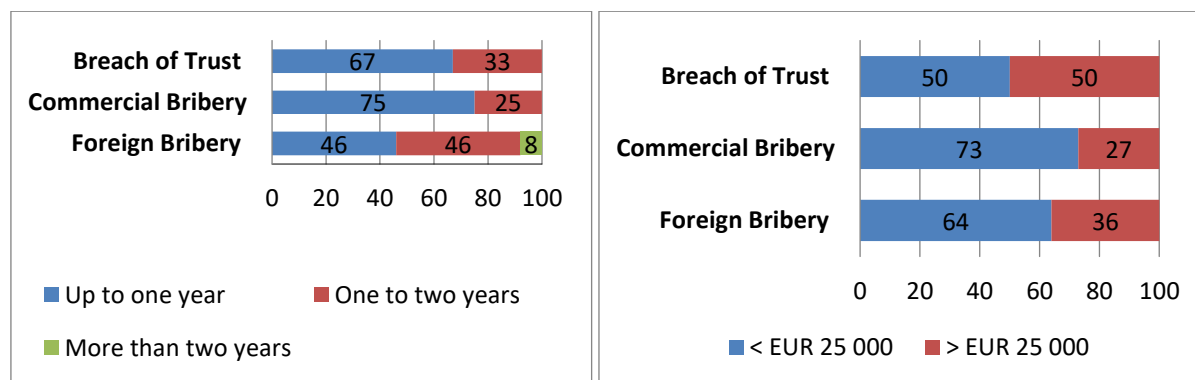
Vollzug in 80-85 % der Fälle zur Bewährung ausgesetzt. Somit erhält ein Täter, der aufgrund des Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger oder verwandter Tatbestände verurteilt wird, mit größerer Wahrscheinlichkeit eine Freiheitsstrafe, die jedoch ebenso mit größerer Wahrscheinlichkeit zur Bewährung ausgesetzt wird.

vi. *Aufgrund des Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger verhängte Freiheitsstrafen sind längerer Dauer*

122. Zu den in Phase 3 analysierten Faktoren gehörte die Dauer der aufgrund der Bestechung ausländischer Amtsträger verhängten Freiheitsstrafen im Vergleich zu denen bei Bestechung im geschäftlichen Verkehr und bei Untreue. Man kam zu der Erkenntnis, dass die Dauer der Freiheitsstrafen aufgrund des Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger deutlich länger war, als die der Strafen aufgrund Bestechung im geschäftlichen Verkehr oder Untreue.

123. Diese Entwicklung hat sich in Phase 4 fortgesetzt. Bei Bestechung ausländischen Amtsträger lauteten 11 der 24 Freiheitsstrafen (46 %), deren Dauer bekannt ist, auf bis zu ein Jahr und 2 (8 %) auf über zwei Jahre.<sup>87</sup> Von den aufgrund Bestechung im geschäftlichen Verkehr verhängten Freiheitsstrafen lauteten 3 von 4 (75 %) auf bis zu einem Jahr und 1 (25 %) auf mindestens zwei Jahre. Bei zehn Einzelpersonen ist die Dauer der Freiheitsstrafe unbekannt. Bei Untreue lauteten 6 der 9 Urteile (67 %) auf bis zu einem Jahr und 3 (33 %) auf mehr als ein bis zwei Jahre.

**Abb. 8. Dauer der Freiheitsstrafen sowie angeordnete Geldstrafen/Geldbußen/Geldzahlungen je nach Tatbestand (in %)**



vii. *Ausmaß der finanziellen Belangung für Bestechung im geschäftlichen Verkehr entspricht nicht in vollem Maß dem bei Bestechung ausländischer Amtsträger*

124. Im Bericht zu Phase 3 wurde eine beginnende Tendenz hin zur Bestrafung von Einzelpersonen aufgrund der Tatbestände der Bestechung im geschäftlichen Verkehr und der Untreue im Unterschied zum Tatbestand der Bestechung ausländischer Amtsträger festgestellt. Damals gelangte die Arbeitsgruppe zu der Einschätzung, die Anwendung dieser zwei alternativen Tatbestände stehe auf den ersten Blick im Einklang mit dem Grundsatz der funktionalen Äquivalenz. Allerdings stellte die Arbeitsgruppe fest, dass die Strafen höher auszufallen schienen, wenn ein Gericht Urteile aufgrund des Tatbestands der Bestechung öffentlicher Amtsträger verhängte und entschied daher, die Höhe der aufgrund der alternativen Tatbestände verhängten Strafen zu beobachten, um sicherzustellen, dass diese Mittel geeignet dazu sind, funktionale Äquivalenz zu gewährleisten (Punkt 12b zur Weiterverfolgung). Wie in Abschnitt B.1.c. dargestellt, hat sich die Tendenz zur Anwendung alternativer Tatbestände seit Phase 3 fortgesetzt, sodass nur

<sup>87</sup> Bei allen Angaben sind nach Strafbefehl oder Verständigung verhängte Strafen mit eingeschlossen.

---

73 Einzelpersonen, also ein Viertel der sanktionierten Personen, ihre Strafe aufgrund des Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger erhielten.

125. Die Möglichkeiten zur Prüfung hinsichtlich der funktionalen Äquivalenzwaren aufgrund fehlender Daten beschränkt, insbesondere, was den Tatbestand der Bestechung im geschäftlichen Verkehr betrifft. Allerdings zeigte der zur Verfügung gestellte Datenausschnitt deutliche Unterschiede zwischen den aufgrund des Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger und dem der Bestechung im geschäftlichen Verkehr verhängten Strafen. Bei Bestechung im geschäftlichen Verkehr ordneten die Gerichte kürzere Freiheitsstrafen oder Geldstrafen an. Der Anteil der Einzelpersonen, deren Fälle durch das Verfahren nach § 153a StPO beigelegt wurden, war deutlich größer und die auf diesem Wege angeordneten Geldzahlungen niedriger. Bei Untreue wurden im Allgemeinen kürzere Freiheitsstrafen angeordnet als bei Bestechung ausländischer Amtsträger; der Anteil der Fälle, die durch das Verfahren nach § 153a StPO beendet wurden, und die Höhe der im Rahmen dieses Verfahrens auferlegten Geldzahlungen war vergleichbar.

*viii. In der Praxis zur Geltung kommende mildernde Umstände*

126. Nach § 46b StGB kann die Strafe gemildert werden, sofern eine Einzelperson der Staatsanwaltschaft Hilfe zur Aufklärung leistet. Dem Evaluierungsteam wurde kein Fall mitgeteilt, in dem die Gerichte diesen mildernden Umstand zur Anwendung gebracht hätten. Andere strafmildernde Umstände wurden durch die Gerichte angewandt. Deutschland stellte dem Evaluierungsteam Auszüge einer Reihe von gerichtlichen Entscheidungen zur Verfügung, aus denen die von den Gerichten berücksichtigten mildernden Umstände hervorgingen.

127. Die Bandbreite der von den Gerichten berücksichtigten mildernden Umstände war sehr groß. Innerhalb der kleinen Prüfprobe waren die häufigsten als strafmildernde Umstände berücksichtigten Faktoren das Fehlen von Vorstrafen und die seit der Tat verstrichene Zeit. Ebenso berücksichtigt wurden ein umfassendes Geständnis, Alter und Gesundheitszustand des Täters sowie ein frühes Geständnis. Allerdings wurden in mehreren Fällen auch umstrittenere mildernde Umstände berücksichtigt, wie das Fehlen einer persönlichen Bereicherung<sup>88</sup> sowie der Umstand, dass Bestechung über lange Jahre zur gängigen Geschäftspraxis gehört habe, bevor die Bestechung ausländischer Amtsträger in Deutschland unter Strafe gestellt wurde.<sup>89</sup> Bei der Reduzierung des Strafmaßes wurde u.a. auch der Verlust des Arbeitsplatzes aufgrund der Tat als mildernder Umstand berücksichtigt.<sup>90</sup> In einem Fall betrachtete ein Richter die mögliche Schwierigkeit der Festsetzung der Summe des vom Unternehmen zu zahlenden Bußgeldes als weiteren Grund dazu, dem Abschluss des Verfahrens gegen die natürlichen Personen durch das Verfahren gemäß § 153a StPO zuzustimmen.<sup>91</sup>

128. In Phase 3 hatte sich die Arbeitsgruppe über die Zahl der Fälle besorgt gezeigt, in denen die Gerichte die Aufforderung zur Zahlung von Bestechungsgeldern als mildernden Umstand hatten gelten lassen. Bei der vorliegenden Evaluierung wurde die Aufforderung zur Bestechung nur in einer von Deutschland vorgelegten Entscheidung berücksichtigt. Die zur Verfügung gestellten Entscheidungen enthielten Beispielsfälle aus den verschiedenen Bundesländern und beinhalteten konkret durch das Evaluierungsteam angeforderte Entscheidungen. Somit kann davon ausgegangen werden, dass die Gerichte diesen Umstand nicht länger regelmäßig zur Geltung kommen lassen.

129. Beim Besuch der Prüfer in Deutschland erklärten mehrere Gesprächsteilnehmer, Personen, die zum ersten Mal straffällig werden, würden von den Gerichten mit mehr Nachsicht behandelt. Dieser Faktor spielt, wie viele andere mildernde Umstände, eine Rolle bei der Bestimmung der Dauer der Freiheitsstrafe,

---

<sup>88</sup> Etwa: Fall NRW 2014/1

<sup>89</sup> Etwa: Fall Ham 2014/1

<sup>90</sup> Etwa: Fall NRW 2014/1

<sup>91</sup> Fall Ham 2014/1



---

aber auch bei der Frage, ob der Vollzug der Strafe zur Bewährung ausgesetzt wird. Die Gesprächsteilnehmer gaben an, bei Wirtschaftsdelikten würden die Strafen meist zur Bewährung ausgesetzt, sofern sich der Täter nicht persönlich durch die Tat bereichert habe. Allerdings wurde in zwei Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger, in denen es zu einer persönlichen Bereicherung kam, der Vollzug der Freiheitsstrafen dennoch ausgesetzt, wobei jedoch zusätzlich eine Geldstrafe verhängt wurde (§ 41 StGB).<sup>92</sup>

130. Eine Richterin des Bundesgerichtshofs erklärte, dass strafmildernde Umstände umso gewichtiger sein müssen, je näher eine Freiheitsstrafe an der Zweijahresmarke liegt (nach deren Überschreiten die Möglichkeit der Aussetzung des Vollzugs auf Bewährung nicht gegeben ist).<sup>93</sup> Dies gilt zusätzlich zu den diversen juristischen Prüfungen, die bei der Aussetzung des Vollzugs einer Freiheitsstrafe je nach Länge derselben durchzuführen sind, wie in der obenstehenden Grafik dargestellt. Die Auswirkungen dieser Rechtsprechung in der Praxis wird jedoch nicht durch die in Fällen mit Bezug zur Bestechung ausländischer Amtsträger verhängten Strafen bestätigt, da das Gericht in jedem möglichen Fall den Vollzug der Strafe zur Bewährung aussetzte.

### **Kommentar**

*Der von Deutschland gewählte pragmatische Ansatz bei der Strafverfolgung und Sanktionierung der Bestechung ausländischer Amtsträger durch die Anwendung verwandter strafrechtlicher Tatbestände hat zu einem hohen Maß an Rechtsdurchsetzung geführt und verdient weiterhin das Lob der Arbeitsgruppe. Allerdings ist bei der Anwendung dieser alternativen Tatbestände möglicherweise nicht immer die volle funktionale Äquivalenz der Strafen gewährleistet – insbesondere bei dem Tatbestand der Bestechung im geschäftlichen Verkehr, die mit kürzeren Freiheitsstrafen belegt ist und in der Praxis zur Verhängung kürzerer Freiheitsstrafen und niedrigerer Geldstrafen führt.*

*Die Arbeitsgruppe empfiehlt daher, dass Deutschland: (a) weiterhin Maßnahmen zur Erreichung der funktionalen Äquivalenz trifft, insbesondere, indem es wirksame, angemessene und abschreckende Strafen in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger sicherstellt – auch dann, wenn alternative Tatbestände, insbesondere Bestechung im geschäftlichen Verkehr, herangezogen werden und wenn Fälle durch das Verfahren nach § 153a StPO beendet werden; und (b) ein Bewusstsein innerhalb der Staatsanwaltschaft dafür schafft, wie wichtig es ist, den gesetzlich zur Verfügung stehenden Strafrahmen voll auszuschöpfen.*

### **c. Überarbeitetes Einziehungssystem sowohl auf natürliche wie auch juristische Personen anwendbar**

131. In Phase 3 hatte sich die Arbeitsgruppe dazu entschieden, die Einziehung der Bestechungsmittel und der Erträge der Bestechung ausländischer Amtsträger sowohl von Einzelpersonen als auch juristischen Personen weiter zu beobachten. In der Praxis ist die Möglichkeit der Einziehung von Bestechungsgeldern noch nie gegenüber natürlichen Personen genutzt worden; die Möglichkeit zur Einziehung der Erträge der Bestechung ist nur in seltenen Fällen gegenüber natürlichen Personen genutzt worden, sofern es keinen deutlich ersichtlichen finanziellen Vorteil für die Einzelperson gegeben hatte. Seit Abschluss von Phase 3 sind nur in einem Fall Geldbeträge von natürlichen Personen eingezogen worden. Die praktische Anwendung des Mittels der Einziehung gegenüber juristischen Personen (wo es systematischer genutzt wird) wird in Abschnitt C.3b beschrieben.

---

<sup>92</sup> Bay 2011/6 und Hes 2011/3

<sup>93</sup> Aus der Entscheidung [BGH 4 StR 415/16](#) (Rn. 25ff)

---

132. Seit Phase 3 hat Deutschland seine Bestimmungen zur Einziehung durch Annahme des neuen Gesetzes zur Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung, das am 1. Juli 2017 in Kraft trat, umfassend reformiert.<sup>94</sup> Die neuen Regelungen (§ 73-76a StGB) sind auf natürliche und juristische Personen anwendbar. Sie gelten rückwirkend auch für Handlungen, die vor Inkrafttreten der neuen Regelungen verübt wurden. Damit wird die alte Unterscheidung zwischen Beschlagnahme (der Tatwerkzeuge) und Einziehung (von Erträgen) aufgehoben, sodass alle entsprechenden Handlungen nach dem neuen Verfahren unter dem Begriff der „Einziehung“ zusammengefasst werden.

133. Anders als in den alten Regelungen, nach denen die Einziehung in bestimmten Fällen Ermessenssache war, ist sie nun verpflichtend.<sup>95</sup> Dies ist unabhängig von strafrechtlichen Ermittlungen und sogar dann möglich, wenn eine Strafverfolgung aufgrund von Verjährung ausgeschlossen ist: für die Einziehung wurde die entsprechende Frist auf nun 30 Jahre verlängert.<sup>96</sup> Diese längere Verjährungsfrist steht nun in dem großen Anteil der Fälle zur Verfügung, die möglicherweise weiterhin durch das Verfahren gemäß § 153a StGB zum Abschluss gebracht werden.

134. Eine weitere bedeutende Veränderung am Einziehungssystem ist bezüglich der Einziehung zugunsten Dritter erfolgt. Bisher war es dem Staat nicht möglich, Vermögensgegenstände, auf die Dritte Anrecht oder möglicherweise Anrecht hatten, einzuziehen. Das führte oftmals dazu, dass die Vermögensgegenstände in den Händen der Täter verblieben. Die neue Gesetzgebung erlaubt es der Staatsanwaltschaft, Vermögensgegenstände vom Täter einzuziehen und sie an die Geschädigten zurückzugeben.<sup>97</sup> Damit ist ein gravierendes Hindernis zur Einziehung ausgeräumt worden. Außerdem wird die Möglichkeit, an Dritte übertragene Vermögensgegenstände einzuziehen, nun auf alle strafrechtlichen Tatbestände ausgeweitet.<sup>98</sup> Bisher gab es diese Möglichkeit nur bei bestimmten, schweren Verbrechen, zu denen die Bestechung ausländischer Amtsträger nicht zählte.

135. Während des Besuchs der Prüfer in Deutschland gaben Vertreter des BMJV an, es fänden im Zusammenhang mit der Annahme des neuen Gesetzes in erheblichem Umfang Schulungsmaßnahmen für Staatsanwälte und Richter statt, um eine entsprechende Bewusstseinsbildung und die Durchsetzung der neuen Einziehungsmöglichkeiten zu gewährleisten.<sup>99</sup> In einigen Bundesländern konnte ein Teil der eingezogenen Vermögensgegenstände von den Strafverfolgungsbehörden als Kostenbeitrag genutzt werden. Niedersachsen hat ein Handbuch mit umfassenden Anleitungen und Leitfäden zur Einziehung herausgegeben, das auch in anderen Bundesländern genutzt wird. Deutschland gab an, dass eine Reihe anderer Bundesländer sich im Prozess der Entwicklung eigener Leitlinien befänden und dass der Generalbundesanwalt auf Bundesebene ein Rundschreiben zur Einziehung zirkuliert habe. Die Staatsanwaltschaften der einzelnen Bundesländer seien dabei, mehr Personal einzustellen, um den erwarteten Mehraufwand durch das neue Einziehungssystem zu bewältigen.

136. Da das überarbeitete Einziehungssystem erst sechs Monate vor dem Besuch der Prüfer in Deutschland in Kraft getreten war, ist es zu früh für eine Bewertung seiner Auswirkungen. Die Mehrheit der bei dem Besuch der Prüfer in Deutschland anwesenden Gesprächsteilnehmer ging davon aus, dass deutlich mehr Einziehungen vollzogen werden würden. Die deutschen Behörden erklärten, zuvor sei es in Verfahren, die sich bereits „zu lang“ hinzogen, nicht zu Einziehungen gekommen. Die Trennung der Einziehung von der mündlichen Hauptverhandlung eröffnet eine Reihe neuer Möglichkeiten zum Vollzug der Einziehung in verschiedenen Stadien der Verhandlung. Damit einher ginge dann auch die Prüfung, ob

---

<sup>94</sup>Umsetzung EU Richtlinie 2014/42/EU (Sicherstellung und Einziehung von Tatwerkzeugen und Erträgen aus Straftaten).

<sup>95</sup>§ 73 StGB.

<sup>96</sup>§ 76a Absatz 1 und 2 StGB.

<sup>97</sup> Die Novellierung führt zu einer Änderung von § 73 StGB.

<sup>98</sup>§ 73b StGB

<sup>99</sup> Es besteht auch die Möglichkeit einer nachträglichen Einziehung, wenn diese ursprünglich fehlerhaft unterlassen wurde.

---

natürliche Personen einen Vorteil erlangt haben. Vertreter der Rechtswissenschaften und der Zivilgesellschaft zeigten sich allgemein erfreut über die Neuerungen, merkten jedoch an, es sei noch nicht klar, wie diese umgesetzt werden würden.

### ***Kommentar***

***Die verantwortlichen Prüfer begrüßen die umfassende Reform der Vermögensabschöpfung und die im Zuge dessen erweiterten Möglichkeiten zu seiner Anwendung. Sie sehen sich auch ermutigt durch die offensichtlich positive Wahrnehmung dieser neuen gesetzlichen Regeln durch viele in diesem Bereich Tätigen. Die verantwortlichen Prüfer loben die Anstrengungen Deutschlands, dieses wichtige Element eines wirksamen Strafsystems zu stärken, auch durch Schulungen und Handreichungen für Richter und Staatsanwälte. Die praktischen Auswirkungen des neuen Gesetzes zur Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung auf die Rechtsprechung sollten beobachtet werden.***

## **B.3. Ermittlungs- und staatsanwaltschaftlicher Rahmen**

### ***a. Überblick über die mit der Durchsetzung der Auslandsbestechungsbekämpfung betrauten Ermittlungs- und staatsanwaltschaftlichen Behörden***

137. Unverändert gegenüber Phase 3 werden Ermittlungen zum Tatbestand der Bestechung ausländischer Amtsträger in erster Linie durch die den einzelnen Bundesländern zugewiesenen Staatsanwaltschaften durchgeführt. Mehrere Bundesländer verfügen über gesonderte Staatsanwaltschaften oder Einheiten innerhalb einer Staatsanwaltschaft, die sich auf die Ermittlung in Korruptionsfällen und/oder bei Wirtschaftsdelikten innerhalb des gesamten Bundeslandes spezialisiert haben.

138. Bei den Landeskriminalämtern wurden ebenfalls spezielle Dienststellen für Wirtschaftsdelikte und teilweise für Korruptionstatbestände eingerichtet. Auch die fallspezifische Berufung von Sonderermittlungseinheiten ist möglich. Das Bundeskriminalamt (BKA) unterstützt die Bundespolizei und die Landeskriminalämter (LKA) bei der Prävention und der strafrechtlichen Verfolgung von Straftaten von „internationaler, grenzüberschreitender oder erheblicher Bedeutung“, worunter auch die Bestechung ausländischer Amtsträger fällt.<sup>100</sup> Die 16 Bundesländer genießen ein hohes Maß an Autonomie bei der Ermittlung und Strafverfolgung der Bestechung ausländischer Amtsträger (wie bei fast allen strafrechtlichen Tatbeständen), was für die Bundesregierung die Beobachtung der Umsetzung von Bundesgesetzen wie dem Tatbestand der Bestechung ausländischer Amtsträger zu einer entsprechend großen Herausforderung macht.

### ***b. Ressourcen, Schulungen und Handreichungen***

#### ***i. Ausreichende und flexibel anpassbare staatsanwaltschaftliche Ressourcen***

139. Wie bereits in Phase 3 teilten alle beim Besuch der Prüfer in Deutschland anwesenden Gesprächsteilnehmer die Ansicht, für die Ermittlung und Strafverfolgung in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger stünden ausreichende Ressourcen zur Verfügung. Die deutschen Behörden, Staatsanwälte und Vertreter der Polizei führten aus, dass bei entsprechendem Bedarf im Rahmen umfangreicher Verfahren die Kapazitäten einer bestimmten Staatsanwaltschaft oder Polizeieinheit kurzfristig erhöht würden. Dies kann durch Personalumsetzungen aus anderen Einheiten, die Einstellung zusätzlicher Mitarbeiter oder den Zugriff auf Spezialisten der Polizei oder anderer Behörden geschehen. Auch wenn es in diesem Punkt seit Phase 3 keinen nennenswerten Veränderungen gegeben hat, kann diese nochmal bestätigte Flexibilität als eine bewährte Vorgehensweise festgehalten werden.

---

<sup>100</sup> Diese Aufgaben sind dem BKA insbesondere aufgrund § 2 und § 4 des Bundeskriminalamtgesetzes (BKAG) übertragen.

---

*ii. Die Weiterbildung unterscheidet sich zwischen den Bundesländern und zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei*

140. In Deutschland ruht die Weiterbildung von Richtern und Staatsanwälten auf zwei Säulen: dem Angebot der Deutschen Richterakademie, die bundesweit gleiche Standards sicherstellt, und den von den Ländern selbst entwickelten Schulungen. Deutschland legte diesbezüglich keine gesonderten Dokumente vor, berichtete jedoch über Schulungsangebote für Richter und Staatsanwälte sowie von interdisziplinären Schulungen, in die auch die Polizei und die Steuerverwaltung einbezogen sind. So kommen beispielsweise die auf Wirtschaftskriminalität spezialisierten Staatsanwaltschaften jährlich zu einem Erfahrungsaustausch über die Korruptionsbekämpfung zusammen. Die entsprechende Veranstaltung im Mai 2017 beinhaltete eine Präsentation über das Gesetz zur Bekämpfung der Korruption von 2015 und die damit einhergehenden praktischen Neuerungen. Auf Länderebene wird das Angebot der Deutschen Richterakademie durch Schulungen und Workshops ergänzt. Diese Angebote variieren von Land zu Land. Deutschland berichtete insbesondere über spezielle Angebote in Hessen, Nordrhein-Westfalen und Bayern. Die deutschen Richter und Staatsanwälte haben zudem die Möglichkeit, Schulungen an der Europäischen Rechtsakademie zu besuchen, etwa das „Jährliche Forum zur Korruptionsbekämpfung in der EU 2017“, das im September 2017 stattfand sowie durch das European Judicial Training Network (EJTN) organisierte Seminare. Deutsche Staatsanwälte nahmen etwa beim Seminar der EJTN zu „Korruption, Aufdeckung, Prävention, Bekämpfung“ im November 2015 in Paris teil.

141. Auf polizeilicher Seite hält das BKA jährlich eine bundesweite Konferenz zum Wissens- und Erfahrungsaustausch zur Korruptionsbekämpfung und zur Aufnahme gemeinsamer, abgestimmter Ermittlungen ab. An der Konferenz nehmen Vertreter der Bundespolizei und der Länderpolizeien teil. Die Schulungsangebote auf Länderebene unterscheiden sich von Bundesland zu Bundesland. Die im Fragebogen von Deutschland übermittelten Informationen konzentrieren sich auf Hessen, Nordrhein-Westfalen und Thüringen, wo die Polizei regelmäßig Schulungen zu Korruption und der Bestechung ausländischer Amtsträger anbietet. Diese Kurse werden etwa vom Landeskriminalamt (LKA) und der Hessischen Polizeiakademie organisiert. Zu den Kursleitern zählen erfahrene Staatsanwälte der auf solche Fälle spezialisierten Staatsanwaltschaft in Frankfurt. Im LKA Nordrhein-Westfalen findet in jedem Jahr ein gemeinsamer Workshop zum Thema Korruption, einschließlich der Bestechung ausländischer Amtsträger, statt. Daran nehmen etwa 130 Teilnehmer aus Polizei, Richterschaft und Steuerbehörden in Nordrhein-Westfalen, anderen Bundesländern und aus entsprechenden Einheiten auf Bundesebene statt. In Bayern bietet die Polizei regelmäßig fünftägige Seminare zur Korruptionsbekämpfung an, die sich an die mit entsprechenden Fällen betrauten Polizeieinheiten richten. Diese Kurse werden überwiegend durch Staatsanwälte geleitet, die sich auf Korruptionsfälle spezialisiert haben. Niedersachsen bietet jedes Jahr in seiner Polizeiakademie ein Seminar zu Korruptionsfällen an. Dabei gibt das LKA seine Erfahrungen mit Ermittlungen in inländischen und grenzüberschreitenden Korruptionsfällen weiter. Das Seminar steht auch Polizeivertretern aus anderen Bundesländern offen, die dieses Angebot auch nutzen.

*iii. Spezialisten bei bestimmten Staatsanwaltschaften*

142. Aus den in den Antworten Deutschlands enthaltenen detaillierten Berichten der einzelnen Bundesländer geht hervor, dass in einigen Bundesländern ein begrenzter Zuwachs an Spezialisierung stattgefunden hat. Die Staatsanwaltschaft Baden-Württemberg unterhält an ihrem Stuttgarter Standort eine einzelne Einheit mit 3,5 Staatsanwaltsstellen, die sich seit 2002 auf Korruptionstatbestände und seit Juli 2017 auf Bestechung im geschäftlichen Verkehr konzentriert. Die Berichte der meisten anderen Bundesländer ergaben weder neue Spezialisierungsentwicklungen (sondern in den frühen 2000er Jahren erfolgte) noch Spezialisierungen auf Bestechungen im Ausland oder grenzüberschreitende Straftat, sondern lediglich auf die allgemeine Korruptionsbekämpfung. Den Angaben zufolge stehen für viele verschiedene Bereiche Spezialisten zur Verfügung, u.a. für Finanzen und Buchhaltung.

---

143. Es überrascht wenig, dass die Staatsanwaltschaft München I in höherem Maße spezialisiert und mit mehr Personal ausgestattet ist als die anderen Staatsanwaltschaften; gefolgt von Hessen, Baden-Württemberg, Hamburg und Nordrhein-Westfalen, wobei deren Spezialisierungsgrad nicht vollständig vergleichbar ist. Die Staatsanwaltschaft München I verfügt über eine separate Spezialeinheit für Bestechungsdelikte, für die Fälle der Bestechung ausländischer Amtsträger zur Routine gehören. Momentan gehören dieser Einheit ein leitender Staatsanwalt, zwei Staatsanwälte als Gruppenleiter und ein Team aus acht Staatsanwälten an.

iv. *Weiterhin bedeutende Unterschiede bei Bewusstseins- und Erfahrungslevel der Staatsanwälte*

144. In Phase 3 bemerkten die verantwortlichen Prüfer bei den beim Besuch der Prüfer in Deutschland anwesenden Staatsanwälten verschiedener Bundesländer deutliche Veränderungen bei dem Bewusstseins für die Thematik der Bestechung ausländischer Amtsträger sowie bezüglich Spezialisierung und Erfahrung. Dies wurde auch von Vertretern der Zivilgesellschaft angemerkt. Daher empfahl die Arbeitsgruppe, Deutschland solle den Richtern und Staatsanwaltschaften in den Bundesländern, die über weniger Erfahrung mit Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger verfügen, spezielle Schullungen zu den technischen Besonderheiten anbieten, die sich aus der Komplexität des Tatbestandes der Bestechung ausländischer Amtsträger ergeben (Empfehlung 4a). Diese Empfehlung wurde 2013 für vollständig umgesetzt erklärt.

145. Dennoch sprachen eine Reihe der Staatsanwälte, Rechtsanwälte, Vertreter von Großunternehmen und der Zivilgesellschaft, die an den Gesprächen anlässlich des Besuchs der Prüfer in Deutschland im Rahmen von Phase 4 teilnahmen, dieselben signifikanten Unterschiede bei dem Bewusstseinsstand, der Spezialisierung und der Erfahrung mit Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger an. Deutschland stellte detaillierte Informationen über den länderübergreifenden Erfahrungsaustausch auf dem Gebiet der Korruptionsbekämpfung zur Verfügung. Jedes Jahr kommen auf Wirtschaftsdelikte spezialisierte Staatsanwälte alle Bundesländer zu einem Erfahrungsaustausch zusammen. Dieser wird in jedem Jahr von einem anderen Bundesland ausgerichtet. Bei der letzten Veranstaltung, die im Mai 2017 durch Sachsen-Anhalt organisiert wurde, fand eine Präsentation zum 2015 erlassenen Gesetz zur Bekämpfung der Korruption statt, bei der auch auf die neuen Bestimmungen zur Bestechung ausländischer Amtsträger eingegangen wurde. In diesem Jahr ist Schleswig-Holstein für die Ausrichtung des auf den 28.-30. Mai in Kiel terminierten Veranstaltung zuständig; auf der Tagesordnung stehen Präsentationen der Staatsanwälten der Bundesländer zur Verantwortlichkeit juristischer Personen nach § 30 OWiG sowie zur Reform der Vermögensabschöpfung .

**Kommentar**

***Die verantwortlichen Prüfer sprechen Deutschland Anerkennung dafür aus, dass die staatsanwaltschaftlichen Einheiten bei umfangreichen Verfahren im Bereich der Bestechung ausländischer Amtsträger kurzfristig erweitert werden können. Sie empfehlen, die Arbeitsgruppe möge dies als eine bewährte Vorgehensweise herausstellen.***

***Allerdings stellen die verantwortlichen Prüfer mit Sorge fest, dass es weiterhin signifikante Unterschiede zwischen den verschiedenen Staatsanwaltschaften der Länder hinsichtlich des Bewusstseinsgrads, der Spezialisierung und der Erfahrung im Umgang mit der Bestechung ausländischer Amtsträger gibt. Sie glauben, dass angesichts der Komplexität des Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger ein einheitlicherer Ansatz der einzelnen Staatsanwaltschaften sichergestellt werden sollte. Dies ist insbesondere in einem rechtlichen Umfeld entscheidend, in dem Staatsanwälte dazu befugt sind, Fälle aufgrund der Bestechung ausländischer Amtsträger durch eine Reihe anderer Verfahren ohne Hauptverhandlung zum Abschluss zu bringen, teilweise auch ohne gerichtliche Kontrolle.***

***Unter diesen Umständen lautet die Empfehlung der verantwortlichen Prüfer, Deutschland möge sicherstellen, dass die Staatsanwaltschaften der Bundesländer, die über weniger Erfahrung mit Fällen***

---

*der Bestechung ausländischer Amtsträger verfügen, Handreichungen und Spezialschulungen durch erfahrenere Staatsanwaltschaften anderer Bundesländer erhalten, um der Komplexität des Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger, der entsprechenden Ermittlungen und der Verfolgung sowohl von natürlichen als auch juristischen Personen Rechnung zu tragen.*

*c. Koordination zwischen beteiligten Behörden*

*i. Gute Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei*

146. Wie schon in Phase 3 werden die Ermittlungen durch den Staatsanwalt geleitet, der in dem erforderlichen Maß Unterstützung durch die Polizei erhält (§§ 160-161 StPO). In Deutschland trägt der Staatsanwalt formal die Verantwortung für die Ermittlungen, während die Polizei als nachgeordnete Behörde betrachtet wird, die Unterstützung leistet. Im Vorfeld können Ermittlungen auf Initiative der Polizei selbst erfolgen, aber in Verdachtsfällen muss die Staatsanwaltschaft informiert werden, die dann die leitende Verantwortung übernimmt. Die Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei wurde als sehr eng beschrieben. Die Gesprächsteilnehmer gaben an, die Zusammenarbeit der Länder, gerade auch in der Frage, wer in einem bestimmten Fall die leitende Verantwortung übernehmen soll, funktioniere sehr gut.

147. Die bei dem Besuch der Prüfer in Deutschland anwesenden Vertreter der Polizei bestätigten dies, auch in Bezug auf gemeinsame Ermittlungen über Ländergrenzen hinweg, an denen verschiedene Staatsanwaltschaften beteiligt sind, die gemeinsam über die Personaldisposition und die anzuwendenden Ermittlungsmaßnahmen entscheiden. In Hamburg etwa kommen Polizei und Staatsanwaltschaft mindestens zwei Mal jährlich zusammen, um zu besprechen, wie sich die Ermittlungen effizienter gestalten lassen. In Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen finden jährlich Konferenzen für mit Korruptionsfällen betraute Vertreter der Richterschaft, der Staatsanwaltschaft, der Polizei und der Steuerfahndung statt.

*ii. Informationsaustausch innerhalb der Polizei und mit anderen Behörden*

148. Das Bundeskriminalamt (BKA) ist Teil nationaler und internationaler Netzwerke zum Informationsaustausch, beobachtet und analysiert kriminalitätsrelevante Daten und entwickelt Strategien zur Verbrechensbekämpfung. Seine wesentliche Aufgabe besteht darin, die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen der Bundespolizei und den Länderpolizeien sowie den einzelnen Länderpolizeien sicherzustellen. In der Praxis sind die Länderpolizeien zwar für die eigentlichen Ermittlungen zuständig, hängen aber für den Informationsaustausch mit ausländischen Polizeidiensten von den Verbindungsbeamten des BKA ab. Das BKA ist zudem systematisch in den Informationsaustausch zwischen den Bundesländern eingebunden. Neben dieser Verbindungsaufgabe leistet das BKA den Länderpolizeibehörden technische Hilfe, etwa im Bereich der Information und Technik sowie bei Übersetzungsbedarf. Jedes Jahr veranstaltet das BKA einen bundesweiten Workshop, an dem Vertreter aller Bundesländer, der Zollfahndung und der Bundespolizei teilnehmen. Dieser Workshop dient dem Wissens- und Erfahrungsaustausch sowie der Erörterung aktueller Fragen aus dem Bereich der Korruptionsbekämpfung.

149. Deutschland gab ebenfalls an, die spezialisierten Einheiten des LKA Nordrhein-Westfalen (NRW) organisierten regelmäßige Veranstaltungen zum Erfahrungsaustausch mit den LKA anderer Bundesländer, dem Bundeskriminalamt und anderen Einheiten in Europa, die einander bei Fragen von bundesweiter und internationaler Bedeutung Unterstützung leisten. Zusätzlich zu den spezialisierten Einheiten des LKA NRW wurde mit dem Sachgebiet Ermittlungen Organisierte Kriminalität und Steuerfahndung bei der Finanzverwaltung Düsseldorf Anfang 2015 eine Sondereinheit für die Finanzverwaltung geschaffen. Diese befindet sich in den Gebäuden des LKA NRW, was es Steuerfahndern und Ermittlungsbeamten ermöglicht, im Rahmen ihrer jeweiligen gesetzlichen Befugnisse einen direkten Informationsaustausch zu pflegen.



---

150. Beim Besuch der Prüfer in Deutschland betonten die Vertreter der Staatsanwaltschaft und der Polizei zudem, die Zusammenarbeit mit den Finanzbehörden anderer Bundesländer – und insbesondere Hamburg und München – sei hervorragend. Es käme in einem sehr frühen Ermittlungsstadium bereits zu erfolgreich koordinierten Ermittlungsplänen und -maßnahmen sowie ebenso erfolgreichen gemeinsamen Durchsuchungen. Die einzelnen Bundesländer nutzen unterschiedliche Ansätze der Zusammenarbeit mit den übrigen Ländern. In Hamburg arbeiten Verbindungsbeamte der Finanzbehörden in einer zentralisierten Korruptionsbekämpfungseinheit. In Nordrhein-Westfalen ist eine Arbeitseinheit der Steuerfahndung in einem Büro in den Räumlichkeiten des LKA untergebracht.

#### **Kommentar**

***Die verantwortlichen Prüfer nehmen die herausragende Rolle des Bundeskriminalamts (BKA) für den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen den Bundesländern und auf internationaler Ebene sowie bei der Analyse verbrechensbezogener Daten und der Entwicklung von Strategien zur Verbrechensbekämpfung zur Kenntnis.***

***Sie empfehlen der Arbeitsgruppe, die starke, bis zur Integration reichende Zusammenarbeit zwischen den Finanzbehörden, der Staatsanwaltschaft und der Polizei bei der Ermittlung in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger sowie die daraus resultierenden gemeinsam durchgeführten Durchsuchungen bei Unternehmen als eine bewährte Vorgehensweise herauszustellen, da durch diese Zusammenarbeit die jeweiligen Fähigkeiten und Kompetenzen gestärkt werden.***

### **B.4. Ermittlungen und Strafverfolgung in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger**

#### ***a. Legalitätsprinzip in Bezug auf natürliche Personen und Opportunitätsprinzip bei Ermittlungen gegen juristische Personen***

151. Wie in Phase 3 dargestellt, ist die Staatsanwaltschaft nach dem Legalitätsprinzip dazu verpflichtet, allen Verdachtsmomenten nachzugehen, die auf eine Straftat hindeuteten und gegebenenfalls Ermittlungen einzuleiten, um entscheiden zu können, ob öffentlich Anklage zu erheben ist.<sup>101</sup> Im Unterschied dazu gilt bei Ermittlungen gegen juristische Personen das Opportunitätsprinzip. Eine detaillierte Erörterung zur Verantwortlichkeit juristischer Personen findet sich in Abschnitt C.2.b.

#### ***b. Unabhängigkeit und nach Artikel 5 des Übereinkommens untersagte Erwägungen***

152. In Deutschland unterliegt die Staatsanwaltschaft der Aufsicht des BMJV und der Justizministerien der Bundesländer. Die Bundes- und Landesminister haben das Recht, Weisungen zu Einzelfällen zu erteilen, einschließlich der Weisung, Fälle nicht zu verfolgen. Während des Besuchs der Prüfer in Deutschland gaben die teilnehmenden Staatsanwälte an, ihres Wissens nach werde diese Weisungsbefugnis nicht genutzt. Deutschland erklärte, Weisungen zu Einzelfällen würden in der Praxis selten erteilt und das Legalitätsprinzip, in Verbindung mit den Sicherheiten, die im Zusammenhang mit § 153a StPO bestehen, begrenze die Nutzung von Weisungen in Bezug auf natürliche Personen.

153. Allerdings bedeutet im Falle juristischer Personen die bloße Tatsache, dass in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger Weisungen erteilt werden können, einen ernsthaften Grund zur Sorge, da es im Ermessen der Staatsanwälte liegt, ob sie ein Verfahren einleiten und ob sie ein Bußgeld verhängen. Angesichts der geringen Zahl der bisher mit Sanktionen belegten juristischen Personen ist die Frage der Möglichkeit zur Erteilung von Weisungen von besonderem Interesse für diese Prüfung. Die Tatsache, dass Großunternehmen wie Siemens oder Ferrostaal in Deutschland mit Sanktionen belegt wurden, mag die Bedenken zu einem gewissen Grad ausräumen. Allerdings bleibt es ebenso eine Tatsache,

---

<sup>101</sup> § 160 Absatz 1 StPO.

---

dass in 11 Fällen, die sowohl hinsichtlich des Ausmaßes des mutmaßlichen Bestechungssystems als auch von der Höhe der Geldsummen her betrachtet als bedeutend einzustufen sind, lediglich Einziehungsanordnungen ausgesprochen wurden, und dass in den bisherigen 67 zum Abschluss gebrachten Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger lediglich 18 juristische Personen mit Sanktionen belegt wurden. In den von Transparency International abgegebenen Kommentaren und Empfehlungen im Rahmen der Überprüfung der Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption in Deutschland heißt es, „der Umstand, dass der Justizminister die Befugnis dazu hat, dem Staatsanwalt Weisungen zu erteilen, führt dazu, dass der Handlungsspielraum [bei der Entscheidung für oder gegen die Einleitung eines Verfahrens gegen eine juristische Person] die abschreckende Wirkung noch weiter mindert“.<sup>102</sup>

154. Dies stellt ein gravierendes Problem dar, das bereits in anderen Ländern aufgeworfen wurde, jedoch in Deutschland offensichtlich in den Phasen 2 und 3 übersehen wurde.<sup>103</sup> Trotz einer 2014 durch GRECO diesbezüglich abgegebenen Empfehlung, wurde die Möglichkeit der Justizminister auf Bundes- und Länderebene, Weisungen zu erteilen, nicht abgeschafft. Die deutschen Behörden haben die Staatsanwaltschaften der Länder per Anordnung darüber informiert, dass jegliche Weisungen durch das Justizministerium immer der Schriftform bedürfen und dem Bundestagspräsidenten kommuniziert werden müssen.<sup>104</sup> Im Bericht der GRECO wird die Umsetzung dieser Empfehlung anerkannt, es heißt jedoch auch: „Eine große Mehrheit der [im Rahmen der Studie] konsultierten Staatsanwälte sähen gern die Abschaffung der externen Weisungsbefugnis der Justizminister in Bezug auf einzelne Verfahren“.<sup>105</sup>

155. Transparency International teilte schriftlich mit, dass diese Verpflichtung nur offizielle Weisungen abdecken würde, während eine „informelle Beeinflussung von Entscheidungen noch immer möglich wäre“. In ihrem Bericht aus dem Jahr 2014 betonte die GRECO zudem, „laut mehrerer Gesprächspartner [...] sei eine subtilere Form der Beeinflussung der Staatsanwaltschaft durch Minister möglich, etwa durch Telefongespräche oder regelmäßige Treffen sowie Berichte zum beabsichtigten Vorgehen, die dem Ministerium in Fällen besonderer Bedeutung vorzulegen seien.“ Der Bericht stellt zudem fest, es habe „wiederholt Medienberichte über solche Fälle“ gegeben.

### **Kommentar**

***Die verantwortlichen Prüfer zeigen sich besorgt, dass die Zahl der aufgrund von Bestechung ausländischer Amtsträger zur Rechenschaft gezogenen und mit Geldbußen belegten juristischen Personen durch die Anwendbarkeit des Opportunitätsprinzip bei der Strafverfolgung und Belangung juristischer Personen und durch Weisungen durch die ausführende Gewalt möglicherweise beeinflusst werden kann. Sie empfehlen daher, dass Deutschland, sofern es Empfehlung 6.b zur Abschaffung des Opportunitätsprinzips bei Unternehmenshaftung nicht umsetzt, alternativ sicherstellt, dass die Staatsanwaltschaft ihre Rolle bei der Einleitung von Ermittlungsverfahren und bei der Strafverfolgung gegen juristische Personen unabhängig von der ausführenden Gewalt umsetzt, um sicherzustellen, dass Ermittlungen und Verfolgungen in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger nicht durch nach***

---

<sup>102</sup> Erster Teil der Prüfung zur Umsetzung der UNCAC (Kapitel II und IV – Prüfung in Deutschland, Kommentare und Empfehlungen von Transparency International Deutschland in Vorbereitung auf den Besuch der Prüfer in Deutschland (8.-10. März 2016).

<sup>103</sup> Andere Länder, die Mitglieder der Arbeitsgruppe sind, darunter Frankreich, haben die Empfehlung erhalten, in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger von fallspezifischen Weisungen abzusehen. [Bericht zu Phase 3 in Frankreich](#), Empfehlung 4a, Argentinien 6b, Tschechische Republik: Empfehlung 3, Neuseeland: Empfehlung 5d.

<sup>104</sup> Die Verordnung trat im Dezember 2016 in Kraft und stellt eine Neuregelung einer bestehenden Verordnung des Bundesministeriums für Justiz und Verbraucherschutz zu den Berichtspflichten des Generalbundesanwalt dar.

<sup>105</sup> GRECO (Oktober 2014), [“Evaluation Report of Germany under the Fourth Evaluation Round: Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors”](#), Rn. 197-205; sowie GRECO (24. März 2017) [“Compliance Report of Germany under the Fourth Evaluation Round: Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors”](#), S. 8-10.

---

*Artikel 5 des Übereinkommens unzulässige Faktoren beeinflusst werden (d.h. Erwägungen des nationalen wirtschaftlichen Interesses, mögliche Auswirkungen auf die Beziehungen mit einem anderen Staat oder die Identität der betreffenden natürlichen oder juristischen Personen).*

*c. Ermittlungsmethoden und -instrumente*

156. Die Staatsanwaltschaft leitet die Ermittlungen und bedient sich für bestimmte investigative Handlungen, wie etwa Internetrecherchen, Registerabfragen etc., der Polizei (§§ 160-161 StPO) Diese Handlungen sind auf ein Maß begrenzt, bei dem es zu keinen ernsthaften Einschränkungen der Freiheit oder Privatsphäre kommt; im Unterschied dazu ist für Durchsuchungen, Beschlagnahmen oder Abhörmaßnahmen eine vorherige richterliche Genehmigung, oder – bei Gefahr im Verzug – eine nachträgliche Genehmigung erforderlich.

157. Die deutsche Strafprozessordnung wurde 2017 umfassend überarbeitet. Deutschland gab in seinen Antworten im Fragebogen an, aus den Änderungen ergäben sich umfassendere Befugnisse für die Behörden bei Ermittlungen in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger, nannte jedoch explizit nur die Einführung einer Bestimmung, nach der, wie unten beschrieben, Online-Durchsuchungen zulässig sind. Untenstehend erfolgt die Erörterung der neu verfügbaren Instrumente sowie derer, die in Phase 3 bereits zur Verfügung standen, deren tatsächliche Nutzung in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger aber inzwischen beim Besuch der Prüfer in Deutschland zu Phase 4 durch die dort anwesenden Ermittler und Staatsanwälte bestätigt wurde.

*i. Spezielle Ermittlungsmethoden und -instrumente*

- Online-Durchsuchungen und Überwachung des Telekommunikationsverkehrs

158. Gemäß der 2017 erfolgten Novellierung der StPO und des neu hinzugefügten § 100b StPO sind nunmehr Online-Durchsuchungen zulässig. Es dürfen, auch ohne Wissen des Betroffenen, technische Mittel zum Eingriff in ein vom Betroffenen genutztes informationstechnisches System und zur Erhebung von Daten daraus verwendet werden (Online-Durchsuchung), sofern bestimmte Bedingungen vorliegen, zu denen auch der Verdacht eines besonders schweren Falles der Straftat der Bestechung ausländischer Amtsträger gehört, und sofern keine anderen Möglichkeiten zur Ermittlung des Sachverhalts gegeben sind.

159. Seit Januar 2008 ist es möglich, die Telekommunikation von Verdächtigen zu überwachen, sofern der Verdacht eines Delikts im Zusammenhang mit der Bestechung ausländischer Amtsträger im Rahmen des internationalen Geschäftsverkehrs besteht.<sup>106</sup> Dieses Gesetz bleibt auch nach der umfassenden Novellierung der StPO von 2017 unverändert. Während des Besuchs der Prüfer in Deutschland gaben die Vertreter der Staatsanwaltschaft an, dies sei bei weitem nicht das wichtigste Ermittlungsinstrument in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger.

- Kooperation von Zeugen

160. Eine allgemeine Bestimmung zu Kronzeugen trat am 1. September 2009 in Kraft (§ 46b StGB). Diese Bestimmung eröffnet die Möglichkeit der Strafmilderung und soll als Anreiz für Täter dienen, die gewillt sind, mit der Staatsanwaltschaft bei der Aufklärung eines Sachverhalts zusammenzuarbeiten und weitere Straftaten zu verhindern (§ 49 Absatz 1 StGB zu besonderen gesetzlichen Milderungsgründen). Unter bestimmten Voraussetzungen kann von der Verhängung einer Strafe auch vollständig abgesehen werden. Diese Gesamtregelung ist auf schwere Bestechungsfälle anwendbar. In Phase 3 vertrat die Arbeitsgruppe die Ansicht, die Einführung dieser neuen Bestimmung solle in der Praxis weiter geprüft werden, um sicherzustellen, dass die Prinzipien Vorhersehbarkeit, Transparenz und Verantwortlichkeit

---

<sup>106</sup>Gesetz zur Neuregelung der Telekommunikationsüberwachung und anderer verdeckter Ermittlungsmaßnahmen 2006/24/EG. Bundesgesetzblatt, BGBl.) I S. 3196.

---

gewährleistet sind (Punkt 12c zur weiteren Prüfung). Der weit gefasste Anwendungsbereich der Bestimmung war wiederholt kritisiert worden. Am 1. August 2013 trat ein neues Gesetz in Kraft, durch welches der Anwendungsbereich von § 46 StGB eingeschränkt wurde. In seiner aktuellen Fassung ist § 46 StGB nur noch anwendbar, wenn die vom Kronzeugen gelieferten Informationen mit seiner Tat in Zusammenhang stehen, wodurch der Anwendungsbereich und die Attraktivität dieses Gesetzes erheblich eingeschränkt wurden. Bei dem Besuch der Prüfer in Deutschland erklärten die Staatsanwälte, von dieser Bestimmung werde in der Praxis nur begrenzt Gebrauch gemacht.

*ii. Sonstige Ermittlungsinstrumente und -methoden*

161. Wie bereits in Phase 3 bestätigten die beim Besuch der Prüfer in Deutschland anwesenden Staatsanwälte und Polizeivertreter, dass in prominenten Fällen verdeckte Ermittlungen durchgeführt werden können. Sie gaben an, im Fall Siemens seien verdeckte Ermittler zum Einsatz gekommen. Instrumente der Informationstechnologie, wie Recherche-Software, haben zudem Durchsuchungen großer Zahlen von E-Mails im Rahmen prominenter Fälle der Bestechung ausländischer Amtsträger möglich gemacht. Die bei dem Besuch der Prüfer in Deutschland anwesenden Staatsanwälte und Ermittler bestätigten, es gäbe keine besonderen Probleme beim Informationszugang, auch nicht zu Informationen von Banken oder der Finanzverwaltung.

*iii. Bei Ermittlungen gegen juristische Personen zulässige Ermittlungsinstrumente*

162. In Bezug auf juristische Personen hält der Bericht zu Phase 3 fest, dass aufgrund des strafrechtlichen Charakters der Verfahren gegen juristische Personen (§ 46 OWiG) sämtliche in Deutschland gegebenen Ermittlungsbefugnisse einschließlich Zwangsmaßnahmen zur Verfügung stehen, auch wenn dies nicht ausdrücklich im Gesetzestext vermerkt ist. Dieselben Möglichkeiten stehen auch bei Ermittlungen zur Verfügung, die sich ausschließlich gegen eine juristische Personen wenden. Sie beruhen auf dem Prinzip, dass Bußgelder gegen juristische Personen nach dem OWiG eine Folge einer von der natürlichen Person begangenen Straftat sind.

163. Die Kooperation der aufgrund Bestechung ausländischer Amtsträger verfolgten Unternehmen wurde bereits in Phase 3 als essentielles Ermittlungsinstrument für die Staatsanwaltschaft genannt. Im Bericht zu Phase 3 ist detailliert dargestellt, wie wichtig diese Kooperation im Fall Siemens war. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht kürzlich per einstweiliger Anordnung eine mögliche Begrenzung bei Durchsuchungen verfügt.<sup>107</sup> Eine endgültige Entscheidung des Falles steht noch aus und den beim Besuch der Prüfer in Deutschland anwesenden Staatsanwälten erschien es verfrüht, sich dazu zu äußern. Jenseits einer Bewertung dieser einstweiligen Anordnung hinsichtlich des dadurch erreichten Schutzes der Kommunikation zwischen Anwälten und ihren Mandanten in Deutschland ergeben sich hier potenzielle Grenzen in Fällen, in denen man auf interne Ermittlungen durch Einzelpersonen und Unternehmen angewiesen ist, die sich nicht kooperativ zeigen.

*iv. Tatsächliche Nutzung der theoretisch großen Vielzahl von Instrumenten*

164. Deutschland scheint die gesamte ihm zur Verfügung stehende Bandbreite an Ermittlungsinstrumenten intensiv zu nutzen; dies gilt zumindest für die aktivsten Bundesländer. Das hohe Maß, in dem Ermittlungsinstrumente genutzt werden, wurde bereits in Phase 3 im Zusammenhang mit den beiden zu diesem Zeitpunkt prominentesten aktuellen Fällen, nämlich Siemens und MAN, festgestellt.

165. In den Antworten zum Fragebogen nennt Deutschland neben den Rechtshilfeersuchen als regelmäßig angewandte Mittel: Durchsuchungen (in Privat- und Geschäftsräumlichkeiten), Anfragen an das Bundeszentralamt für Steuern, Anfragen an das Bundesamt für Finanzaufsicht, Zeugenvernehmungen,

---

<sup>107</sup> GIR (Juli 2017) "[German Constitutional Court blocks prosecutors from using seized Jones Day documents Germany's Federal](#)"

---

Vernehmungen von Beschuldigten, sowie die Überwachung von Telekommunikationssystemen. Die in den jährlichen Berichten der Bundesländer dargestellten Neuigkeiten verdeutlichen, dass weiterhin eine große Zahl von Ermittlungsinstrumenten zum Einsatz kommt.

166. In der deutschen Presse wird regelmäßig über Durchsuchungen von Räumlichkeiten großer Unternehmen berichtet; solche Durchsuchungen wurden auch von den beim Besuch der Prüfer in Deutschland anwesenden Staatsanwälten als erster Schritt im üblichen Ablauf des Verfahrens in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger beschrieben.

167. Deutschland wies konkret auf zwei Fälle aus Bayern hin, bei denen ein Gemeinsames Ermittlungsteam (EU JIT) eine große Zahl von Ermittlungsinstrumenten zur Anwendung brachte.<sup>108</sup> Im ersten Fall waren dies: ein JIT mit Österreich, internationale Rechtshilfeersuchen an Italien, die Isle of Man, Liechtenstein, Luxemburg, Malta, Rumänien, die Schweiz, das Vereinigte Königreich, Griechenland und Zypern (allen stattgegeben), die Durchsuchung privater und geschäftlicher Räumlichkeiten, die Beschlagnahmung von Dokumenten sowie elektronischer Daten, die Befragung der Beschuldigten und von Zeugen. Parallel wurden in Österreich Ermittlungen durch die österreichischen Strafverfolgungsbehörden durchgeführt. Über diese zwei Beispiele hinaus zeigen die in Übersetzung vorliegenden Entscheidungen von vier in Hessen, Hamburg und Baden-Württemberg ermittelten Fällen, dass auch hier und selbst in Fällen, die letztendlich nicht angeklagt wurden, eine große Bandbreite an Ermittlungsmethoden und -instrumenten zur Anwendung kamen.<sup>109</sup>

168. Das Evaluierungsteam wählte zudem eine Reihe prominenter Fälle aus, um zu prüfen, auf welche Weise die deutschen Strafverfolgungsbehörden bei Verfahren gegen juristische Personen Gebrauch von Ermittlungsmethoden gemacht haben. Auch in diesen Fällen wurde eine große Bandbreite an Ermittlungsmethoden genutzt. Anhang 1D erhält eine Beschreibung der in diesen Fällen zum Einsatz gekommenen Methoden.<sup>110</sup>

v. *Praktische Herausforderungen bei Ermittlungen in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger und der Sammlung hinreichender Beweismittel*

169. Deutschland nennt eine Reihe von Herausforderungen, die sich bei Ermittlungen in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger stellen. Einige davon ergeben sich aus dem grenzüberschreitenden Charakter des Delikts und stellen sich daher in vielen Unterzeichnerstaaten des Übereinkommens. Dazu zählt die Schwierigkeit, Zahlungen rechtssicher einem Entscheidungsträger zuzuordnen und als Bestechungsgelder einzuordnen, Zahlungsströme durch eine große Zahl ausländischer Unternehmen nachzuverfolgen, die Beteiligung mehrerer Mittelsmänner (häufig Berater), die Überweisung von Geldern auf Auslandskonten in verschiedenen Ländern, Zahlungsströme über Briefkastenfirmen sowie die Verdunkelung von Bestechungsgeldern durch gefälschte Rechnungen ausländischer Unternehmen.

170. Die Koordinierung von Durchsuchungen zu Ermittlungszwecken in verschiedenen Ländern wird mit insgesamt, nicht nur in Deutschland, zu einer wachsenden Herausforderung. Vertreter der Staatsanwaltschaft aus Bayern weisen insbesondere auf die Schwierigkeit hin, diverse Durchsuchungen in verschiedenen Ländern gleichzeitig zu koordinieren, um so die Vernichtung von Beweismaterial zu verhindern.

171. Eine weitere neu entstehende Herausforderung, die sich offensichtlich vor allem in Deutschland stellt, besteht in einem Trend dahingehend, dass Unternehmen ihre eigenen inneren Revisionen durchführen, ohne diese mit den Ermittlungsbehörden zu koordinieren. Die damit einhergehenden Risiken

---

<sup>108</sup> Fälle Bay 2012/1 und Bay 2014/2

<sup>109</sup> Fall Hes 2011/4 – Biotest Russland; Fall Hes 2011/5; Fall BW 2011/1h; Fall Ham 2011/3; Fall Hes 2011/3 (alt).

<sup>110</sup> Fall Hes 2011/4 - Biotest Russland; Fall Hes 2011/5; Fall Bay (alt) 2011/6 - Ferrostaal; Fall Bremen 2013/1 - Rheinmetall Defence Electronics und 2013/2 Atlas Elektronik.

---

eines Verlusts von Beweismitteln und der Beeinflussung von Mitbeschuldigten und Zeugen wurden durch das Land Hessen eindringlich dargestellt.

172. Die beim Besuch der Prüfer in Deutschland anwesenden Staatsanwälte wiesen darauf hin, dass die Bereitschaft von Angeklagten zur Mitwirkung an der Aufklärung trotz der Kronzeugenregelung nach § 46b StGB in den letzten Jahren zurückgegangen sei. Ein Staatsanwalt gab im Fragebogen an, es gebe kaum Angeklagte, die freiwillig gegenüber der Staatsanwaltschaft ein Geständnis ablegen, um eine mildere Strafe zu erhalten. Dies wurde durch die beim Besuch der Prüfer in Deutschland anwesenden Staatsanwälte und Anwälte bestätigt.

173. Bayern führte abschließend als weitere Herausforderung an, dass die Anklage trotz umfassender Ermittlungsarbeiten oft auf der Grundlage von Indizienbeweisen erfolgen muss. Ermittlungsbeamte aus Bayern berichteten davon, dass erfahrene Strafverteidiger diese Beweismittel im Prozess angreifen und häufig erfolgreich einzelne Glieder der Indizienbeweiskette aushebeln.

#### **Kommentar**

*Die verantwortlichen Prüfer sprechen Deutschland Anerkennung für die große Bandbreite an verfügbaren Ermittlungsmethoden und -instrumenten aus, die überdies tatsächlich in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger zur Anwendung gelangen. Ebenso erhält Deutschland Anerkennung für die Nutzung Gemeinsamer Ermittlungsteams (JIT) bei grenzüberschreitenden Ermittlungen.*

*Die verantwortlichen Prüfer vertreten die Ansicht, dass die Zusammenarbeit von Unternehmen mit den Strafverfolgungsbehörden und insbesondere die Koordinierung der unternehmensinternen Ermittlungen in den Regeln festzuschreiben wären, die Deutschland entwickeln sollte, um Unternehmen zur Selbstanzeige von Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger zu ermutigen (vgl. Abschnitt A.1.)*

#### **d. Geltungsbereich des deutschen Rechts beim Tatbestand der Bestechung ausländischer Amtsträger im StGB geregelt**

174. Der Geltungsbereich des deutschen Rechts wurde durch das neue Gesetz zur Bekämpfung der Korruption von 2015 geändert.<sup>111</sup> Er ergibt sich nicht länger aus dem IntBestG, sondern aus dem StGB (§ 5 Absatz 15), wonach deutsches Recht bei allen Tatbeständen mit Beteiligung eines ausländischen Amtsträgers gilt, auch wenn die Tat im Ausland begangen wurde. Im Wesentlichen bleibt jedoch die alte Bestimmung, die von der Arbeitsgruppe in vorangegangenen Phasen als angemessen bewertet wurde, erhalten. Angesichts der Tatsache, dass in der neuen Bestimmung lediglich die §§ 331-337 StGB genannt sind, bleibt unklar, ob sie auch auf die alternativen Tatbestände der Bestechung im geschäftlichen Verkehr (§ 299 StGB) und Untreue (§ 266 StGB) anwendbar ist.

#### **Kommentar**

*Die verantwortlichen Prüfer begrüßen die Aufnahme der bislang in einem gesonderten Gesetz (IntBestG) verankerten Bestimmungen in das Strafgesetzbuch (§ 5 Absatz 15 StGB) sowie die Ausweitung des Geltungsbereichs des deutschen Rechts bei Auslandstaten auf alle Tatbestände mit Beteiligung eines ausländischen Amtsträgers. Die verantwortlichen Prüfer empfehlen der Arbeitsgruppe weitere Prüfungen dazu vorzunehmen, ob durch die Bestimmungen des § 5 Absatz 15 StPO zum Geltungsbereich eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Anwendung der alternativen Tatbestände der Bestechung im geschäftlichen Verkehr oder der Untreue gegeben ist;*

---

<sup>111</sup> In Kraft getreten am 26. November 2015.



---

e. **Verjährung**

175. Zum Zeitpunkt von Phase 3 gab es keinen Fall der Bestechung ausländischer Amtsträger, bei dem die Verjährungsfrist zum Tragen gekommen wäre und es wurde diesbezüglich keine Empfehlung ausgesprochen. Grundsätzlich beträgt die Verjährungsfrist beim Tatbestand der Bestechung ausländischer Amtsträger weiterhin fünf Jahre, unabhängig davon, ob der Fall als „schwer“, „minder schwer“ oder „besonders schwer“ eingestuft wird.<sup>112</sup> Die Verjährung beginnt mit Beendigung der Tat (§ 78a StGB). Es gibt verschiedene Faktoren, durch die die Verjährung unterbrochen werden oder ruhen kann, wodurch sie sich verlängert, jedoch auf maximal die doppelte Länge der grundsätzlich geltenden Verjährungsfrist. Im Falle des Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger liegt diese Höchstgrenze also bei 10 Jahren. Durch die Anwendbarkeit des neu gefassten § 76b StGB gilt zusätzlich für die Einziehung von Taterträgen nunmehr eine verlängerte Verjährungsfrist von 30 Jahren. Die entsprechenden Bestimmungen sind gleichermaßen auf natürliche und juristische Personen anwendbar. Gemäß § 78a StGB kann die Verjährung auch mit dem Zeitpunkt des späteren des zum Tatbestand gehörenden Erfolgs beginnen. Die beim Besuch der Prüfer in Deutschland anwesenden Staatsanwälte erklärten, diese Bestimmung sei erfolgreich bei der Strafverfolgung „alter“ Fälle der Bestechung ausländischer Amtsträger zur Anwendung gekommen.

176. Die Zahl der Fälle der Bestechung ausländischer Amtsträger, bei denen eine Anklage aufgrund von Verjährung ausgeschlossen ist, bleibt gering und wo es dazu kam, scheint dies nicht die Folge staatsanwaltschaftlicher Inaktivität gewesen zu sein. Seit dem Abschluss von Phase 3 gab es vier Fälle, in denen eine Strafverfolgung einiger Täter aufgrund Verjährung unmöglich war.<sup>113</sup> Allerdings wurden in zweien dieser Fälle andere natürliche und/oder juristische Personen verfolgt. In den zwei übrigen Fällen wurden gegen die Personen, die nicht für die Bestechung ausländischer Amtsträger strafverfolgt werden konnten, Strafverfolgungen aufgrund anderer Tatbestände mit längerer Verjährungsfrist (z.B. Steuerhinterziehung) eingeleitet. Die beim Besuch der Prüfer in Deutschland anwesenden Staatsanwälte waren einhellig der Ansicht, die momentan gültige Verjährungsfrist sei den Gegebenheiten in der Praxis angemessen und erklärten, sie würden nach Ablauf der Verjährungsfrist für den Tatbestand der Bestechung ausländischer Amtsträger systematisch eine Strafverfolgung aufgrund alternativer erfüllter Tatbestände anstreben. Die anwesenden Strafverteidiger bestätigten, dass dies in der Praxis auch so erfolgt.

**Kommentar**

***Angesichts des hohen Maßes an Rechtsdurchsetzung in Deutschland sind die verantwortlichen Prüfer der Ansicht, dass die sehr geringe Zahl an Fällen, in denen die Verjährungsfrist praktisch überschritten wird, kein systemisches Problem darstellt, das weiter verfolgt werden müsste.***

**B.5. Abschluss von Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger**

a. **Richterliches Bewusstsein, Fortbildung und Spezialisierung**

i. **Richterliches Bewusstsein und Fortbildung**

177. In Phase 3 zeigte sich die Arbeitsgruppe besorgt, dass es den Richtern und Staatsanwälten in den Bundesländern, die über weniger Erfahrung mit Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger verfügen, an Bewusstsein für und speziellen Fortbildungen zu den technischen Besonderheiten fehlen könnte, die sich aus der Komplexität des deutschen Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger im Blick auf natürliche wie auch juristische Personen ergeben.

---

<sup>112</sup> § 78 Absatz 4 StGB legt fest, dass die Verjährungsfrist sich nach der Strafandrohung für den erfüllten Tatbestand richtet, unabhängig von mildernden oder erschwerenden Umständen, die im Allgemeinen Teil oder in besonderen Teilen [des StGB] vorgesehen sind.

<sup>113</sup> Fall Bay 2013/2, Fall Bay (neu) 2014/1, Fall Hes 2011/5 (alt) und Fall Hes 2011/9.

---

178. Nach Phase 3 fand eine Konferenz zur weiteren Prüfung bezüglich der Empfehlungen zu Phase 3 statt, die offen für Staatsanwälte und Richter war, an der jedoch keine Richter teilnahmen. Später gab es Schulungen, an denen Richter teilnahmen, doch geht aus der Liste der 10 Veranstaltungen aus dieser Zeit hervor, dass sich offensichtlich nur die Hälfte davon mit dem Thema Bestechung ausländischer Amtsträger beschäftigten. Nach dem Besuch der Prüfer in Deutschland zu Phase 4 legte Deutschland für das Jahr 2018 noch einmal eine Liste des Fortbildungsprogramms der Deutschen Richterakademie in den Bereichen Korruptionsbekämpfung, Wirtschaftsstrafrecht und Rechtshilfeersuchen vor, woraus hervorging, dass keine dieser Schulungen die Bestechung ausländischer Amtsträger oder die Unternehmenshaftung zum Hauptgegenstand hatte.

179. Die Beweisanforderungen und die mildernden Umstände, die in einigen Gerichtsentscheiden in Deutschland zum Tragen kamen, die in Übersetzung vorliegen, erwecken den Eindruck, dass die Fortbildung und Anleitung bestimmter Richter einen dauerhaften Grund zur Sorge darstellt, der zwischen den Evaluierungen zu Phase 3 und Phase 4 nicht vollständig berücksichtigt wurde.

180. Wie untenstehend erläutert spielen Schöffen insbesondere an den Amtsgerichten, denen eine Reihe von Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger zugewiesen wird, eine nicht zu unterschätzende Rolle. Angesichts der Tatsache, dass diese Laienrichter maximal 12 Sitzungstage im Jahr ableisten und nicht zu jedem Tatbestand geschult werden können, mag das Thema der Fortbildung der hauptberuflichen Richter als nicht mehr in vollem Maße relevant oder zumindest als ausreichend behandelt eingestuft werden.

ii. *Spezialzuständigkeiten bei Gerichten für Fälle der Bestechung ausländischer Amtsträger*

181. Mit der steigenden Rechtsdurchsetzung in Deutschland zeigt sich, dass viele Fälle der Bestechung ausländischer Amtsträger vor den Amtsgerichten verhandelt werden – den Gerichten, denen die am wenigsten schweren Strafsachen zugewiesen werden. Trotz einiger diesbezüglicher Änderungen in jüngster Zeit verfügt nur die Hälfte der Bundesländer auf dieser Ebene bereits über Gerichte, die auf Wirtschaftskriminalität spezialisiert sind. Dies steht im Gegensatz zu der Situation an den Landgerichten, an denen die Mehrzahl der großen Fälle der Bestechung ausländischer Amtsträger vor speziellen Wirtschaftsstrafkammern verhandelt werden, wie es bei Siemens in Phase 3 und zwei weiteren Fällen in Phase 4 der Fall war.<sup>114</sup>

182. Gemäß dem Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) gibt es nur drei Umstände, die dazu führen, dass ein Fall der Bestechung ausländischer Amtsträger dem Landgericht zugewiesen wird: Wenn *zu erwarten* ist, dass gegen eine natürliche Person eine Freiheitsstrafe von mehr als vier Jahren verhängt wird,<sup>115</sup> dass eine Sicherungsverwahrung angeordnet wird, oder wenn die Staatsanwaltschaft die Verhandlung des Falles vor dem Landgericht beantragt.<sup>116</sup> Diese Möglichkeit steht der Staatsanwaltschaft im Falle „des besonderen Umfangs oder der besonderen Bedeutung des Falles“ offen.<sup>117</sup> In der Praxis wurden von den 47 Fällen, die seit Abschluss von Phase 3 vor einem Gericht verhandelt wurden oder bei denen das Gericht der Anwendung eines alternativen Verfahrens zustimmte, lediglich zwei vor einem Landgericht verhandelt.

---

<sup>114</sup> Beschluss des Landgerichts München 1 vom 4. Oktober 2007 gegen die Telekommunikationssparte von Siemens. Deutschland gab an, dass es sich bei den Fällen, die in Phase 4 auf Ebene der Landgerichte verhandelt wurden, um Bay 2014/4 und Ham 2014/1 handelt.

<sup>115</sup> Laut den von Deutschland bereitgestellten Informationen kam es in der Praxis nur in zwei Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger zu Freiheitsstrafen von über vier Jahren, wobei in diesen Fällen auch die Tatbestände der Beihilfe zur Steuerhinterziehung und der Unterschlagung erfüllt waren und beide Urteile Gegenstand eines Berufungsverfahrens sind.

<sup>116</sup> § 74 Absatz 1 GVG.

<sup>117</sup> § 24 Absatz 3 GVG.

---

183. Wird ein Fall dem Landgericht zugewiesen, kann er vor einer Wirtschaftsstrafkammer verhandelt werden, wobei dies nicht automatisch der Fall ist. Sofern der Fall den Tatbestand der Bestechung im geschäftlichen Verkehr betrifft (§ 299 StGB), wird er immer vor einer Wirtschaftsstrafkammer verhandelt.<sup>118</sup> Beim Tatbestand der Bestechung ausländischer Amtsträger ist die Wirtschaftsstrafkammer nur dann zuständig, wenn das Gericht zu der Auffassung gelangt, dass „zur Beurteilung des Falles besondere Kenntnisse des Wirtschaftslebens erforderlich sind“.<sup>119</sup> Nur in der Hälfte der Bundesländer verfügen die Amtsgerichte über Wirtschaftsstrafkammern.

184. Es erscheint wenig logisch, dass dem Landgericht zugewiesene Fälle der Bestechung im geschäftlichen Verkehr (§ 299 StGB) immer vor der Wirtschaftsstrafkammer des Landgerichts verhandelt werden, während dafür im Falle der Bestechung ausländischer Amtsträger (einem Tatbestand, der eine Handlung im internationalen Geschäftsverkehr zwingend voraussetzt) eine ganze Reihe von Bedingungen erfüllt sein müssen.<sup>120</sup>

185. Bei der Verhandlung vor dem Amtsgericht erfolgt die Anhörung entweder durch einen einzelnen hauptberuflichen vorsitzenden Richter (wenn die zu erwartende Freiheitsstrafe zwei Jahre nicht übersteigt) oder durch einen hauptberuflichen Richter als Vorsitzenden und zwei Schöffen<sup>121</sup> (wenn die zu erwartende Freiheitsstrafe zwischen zwei und vier Jahren liegt).<sup>122</sup> Zur Feststellung der Schuld ist eine Zweidrittelmehrheit erforderlich.<sup>123</sup> Daraus folgt, dass es möglich ist, dass hauptberufliche Vorsitzende in Fällen vor dem Amtsgericht oder im Berufungsverfahren vor dem Landgericht von Schöffen überstimmt werden (vgl. Anhang 7 zum Berufungsverfahren).

186. Zwar kommt nach § 24 Absatz 3 GVG für die schwersten Taten *ausschließlich* die Verhandlung vor dem Landgericht in Betracht<sup>124</sup>, doch eignen sich viele „besonders schwere“ Fälle der Bestechung ausländischer Amtsträger unter Beteiligung von natürlichen und juristischen Personen für die Verhandlung vor einem Amtsgericht. Ebenso gilt, dass jeglicher Einspruch einer juristischen Person gegen das rein ordnungsrechtliche Mittel eines durch die Staatsanwaltschaft gegen eine juristische Person verhängten Bußgeldes (aufgrund der Ordnungswidrigkeit der Verletzung der Aufsichtsmaßnahmen durch einen leitenden Angestellten nach § 130 OWiG) dem Amtsgericht zugewiesen wird. Da die Hälfte der Bundesländer auf Ebene der Amtsgerichte nicht über spezialisierte Wirtschaftszuständigkeiten verfügt, besteht ein hohes Risiko, dass Fälle der Bestechung ausländischer Amtsträger von Strafkammern ohne Spezialwissen auf dem Gebiet des Wirtschaftsstrafrechts verhandelt werden. Diese Problematik konnte nicht weiter erörtert werden, da dem Evaluierungssystem kein Richter eines Amtsgerichts für ein Gespräch zur Verfügung stand.

### ***Kommentar***

---

<sup>118</sup> § 74c Absatz 1 Satz 5a GVG.

<sup>119</sup> § 74c Absatz 1 Satz 6 GVG. Ein Beispiel für einen Fall, der zunächst vor der „regulären“ Strafkammer des Landgerichts verhandelt wurde, bevor er (nach einem Jahr) an die Wirtschaftsstrafkammer verwiesen wurde, ist Hes 2011/8.

<sup>120</sup> § 74c Absatz 1 Satz 6 GVG.

<sup>121</sup> Schöffen werden normalerweise von ortsansässigen Firmen, Berufsverbänden, Gewerkschaften, gemeinnützigen Organisationen oder Sportvereinen zur Wahl aufgestellt. Von ihnen wird normalerweise erwartet, dass sie an 12 Sitzungstagen Dienst tun; bei mehr als 24 Tagen pro Jahr können sie die Entlassung aus dem Schöffendienst beantragen.

<sup>122</sup> Gemäß § 29 Absatz 2 GVG kann die Staatsanwaltschaft bei entsprechend umfangreichen Verfahren die Hinzuziehung eines zweiten hauptberuflichen Richters verlangen.

<sup>123</sup> § 263 StPO. Dies gilt ausdrücklich auch für Entscheidungen bezüglich von Umständen, die die Strafbarkeit erhöhen, vermindern oder ausschließen, aber ausdrücklich nicht für die Voraussetzung der Verjährung.

<sup>124</sup> § 74 Absatz 2 GVG

---

*Die verantwortlichen Prüfer nehmen zur Kenntnis, dass die Hälfte der Bundesländer auf der Ebene der Amtsgerichte über spezielle Wirtschaftszuständigkeiten festgelegt haben. Weiterhin nehmen die verantwortlichen Prüfer zur Kenntnis, dass die Staatsanwaltschaft die Verhandlung eines Falles vor dem Landgericht beantragen kann, dies jedoch seit Abschluss von Phase 3 nur in wenigen Fällen geschehen ist. Den verantwortlichen Prüfern bereitet Sorge, dass Fälle der Bestechung ausländischer Amtsträger in einigen Bundesländern Strafkammern des Amts- oder Landgerichts zugewiesen werden, die über keinerlei Spezialisierung auf solche Fälle verfügen. Die verantwortlichen Prüfer empfehlen, dass Deutschland die Zuständigkeit des Landgerichts für die Tatbestände der Bestechung ausländischer Amtsträger und der Bestechung im geschäftlichen Verkehr einheitlich festschreibt (§§ 299-300 StGB).*

*b. Alternative Verfahrensweisen bei Verfahren gegen natürliche Personen: Absehen von der Verfolgung unter Auflagen und Weisungen (§ 153a StPO), Strafbefehl (§ 407 StPO) und Urteile auf der Grundlage von Verständigungen zwischen Gericht und Verfahrensbeteiligten (§ 257c StPO)*

187. Wie bereits festgestellt, ist in Deutschland das Legalitätsprinzip vorherrschend. Allerdings erlaubt die Strafprozessordnung unter bestimmten Umständen das Absehen von der Verfolgung unter Auflagen (§ 153a Absätze 1-2 StPO) bzw. das Absehen von der Verfolgung von Auslandstaten (§ 153c StPO) und überlässt dies dem Ermessen der Staatsanwaltschaft und der Gerichte. Diese Ausnahmen können für alle Arten von Vergehen, einschließlich der Bestechung ausländischer Amtsträger, der Bestechung im geschäftlichen Verkehr und der Untreue zur Anwendung kommen. Zu beachten ist, dass § 153a StPO nicht auf juristische Personen anwendbar ist. Weitere Möglichkeiten zur alternativen Beendigung von Verfahren gegen natürliche Personen bieten (i) der einvernehmliche schnelle Abschluss eines Strafverfahrens mittels eines vom Gericht auf schriftlichen Antrag der Staatsanwaltschaft ausgestellten erlassenen Strafbefehls gemäß dem Verfahren nach § 408 StPO ohne Hauptverhandlung sowie (ii) die Verständigung zwischen Verfahrensbeteiligten und Gericht nach § 257c StPO. Eine erstmalige Bewertung beider Verfahren erfolgte in Phase 3, als das Verfahren gemäß § 257c StPO gerade neu eingeführt worden war. Bei all diesen Verfahrenswegen kommt es zu einer Gerichtsentscheidung, jedoch nicht immer zu einer Verurteilung. Die bisher aufgrund des Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger gegen Einzelpersonen verhängten Strafen wurden entweder im Rahmen eines dieser alternativen Verfahren oder einer Gerichtsverhandlung mit Hauptverhandlung mit vollständiger Beweisaufnahme ausgesprochen.

*i. Absehen von der Verfolgung unter Auflagen aufgrund des beseitigten „öffentlichen Interesses“ (§ 153a Absatz 1 StPO)*

- Hauptcharakteristika des Verfahrens gemäß § 153a StPO

188. Gemäß § 153a StPO kann die Staatsanwaltschaft das Verfahren gegen den Täter unter Auflagen einstellen, wenn kein „öffentliches Interesse“ mehr an der Strafverfolgung des Falles besteht. In Phase 3 hatten Staatsanwälte angegeben, dies könne bei weniger schweren Vergehen der Fall sein, die jedoch schwierige oder komplexe und somit unverhältnismäßig lange Verfahren erfordern würden. Auch die Schwere der Schuld des Täters ist zu berücksichtigen. Die für das Absehen von der Verfolgung erforderlichen Auflagen können u.a. in einer Wiedergutmachung oder der Zahlung eines Geldbetrags zugunsten der Staatskasse oder einer Nichtregierungsorganisation bestehen. Sie erfordern die Zustimmung des Gerichts und der Einzelperson; Rechtsmittel sind möglich. (Zum Strafmaß vgl. Abschnitt B.2.b).

189. Die Einstellung eines Strafverfahrens gegen Einzelpersonen aufgrund des Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger unter Auflagen ist während des Ermittlungsverfahrens (§ 153a Absatz 1 StPO) oder nach Anklageerhebung (§ 153a Absatz 2 StPO) möglich. In beiden Fällen wird die Entscheidung von der Staatsanwaltschaft unter Zustimmung des Gerichts getroffen. Die möglichen Auflagen sind in beiden Fällen dieselben.

---

- Offenlegung bestimmter Elemente der Verfahrens gemäß § 153a StPO

190. Zwar kam es in Phase 3 zu Medienberichten über einige dieser Absprachen, da es sich bei den betreffenden Einzelpersonen um ehemalige Beschäftigte von Siemens handelte, doch gilt grundsätzlich, dass die Existenz solcher Absprachen und die darin festgelegten Details nicht veröffentlicht und somit vertraulich behandelt werden. In Phase 3 hatte sich die Arbeitsgruppe in Bezug auf die mangelnde Transparenz dieser Absprachen besorgt gezeigt und eine Empfehlung zur Offenlegung bestimmter Elemente solcher Absprachen abgegeben (Empfehlung 3c). Die Umsetzung dieser Empfehlung würde die Legitimität und das Bewusstsein für die Existenz dieser Verfahren sowie das öffentliche Vertrauen in die Durchsetzung der deutschen Gesetze zur Korruptionsbekämpfung stärken.

191. In Phase 4 stützte sich Deutschland wieder auf Argumente, die bereits in Phase 3 vorgebracht worden waren.<sup>125</sup> Wird ein Verfahren gegen Einzelpersonen nach Erhebung der Anlage unter Auflagen eingestellt (§ 153a Absatz 2 StPO), folgt die Entscheidung im Rahmen der Hauptverhandlung. Deutschland argumentiert, die erforderliche Transparenz des Verfahrens sei durch die Öffentlichkeit der Hauptverhandlung gegeben. Bei „geeigneten“ Fällen gibt das Gericht zudem auch Pressemitteilungen heraus, in denen die Gründe für die Einstellung des Verfahrens sowie die damit verbundenen Auflagen „regelmäßig aufgeführt“ sind. Zur Zeit der Vorbereitung des Folgeberichts zu Phase 3 ging den Prüfern eine solche Pressemitteilung zu, allerdings hatte der entsprechende Fall keinen Bezug zum Tatbestand der Bestechung ausländischer Amtsträger. In Phase 4 wurde dem Evaluierungsteam kein weiteres Beispiel vorgelegt. Deutschland äußerte wiederholt, dass aufgrund enger gesteckter verfassungs- und datenschutzrechtlicher Bestimmungen die Veröffentlichung von Informationen über im Ermittlungsstadium unter Auflagen eingestellte Verfahren gegen Einzelpersonen (§ 153a Absatz 1 StPO) nur in begrenztem Maß möglich ist. Diese Argumente wurden von der Arbeitsgruppe im Rahmen von Phase 3 geprüft und führten zu Empfehlung 3c. Seit Abschluss von Phase 3 sind keine Schritte zur Umsetzung dieser Empfehlung unternommen wurden, womit diese weiterhin nicht umgesetzt ist.

- Klarheit der Kriterien für das Absehen von der Verfolgung unter Auflagen nach § 153a StPO

192. In Phase 3 hatte sich die Arbeitsgruppe besorgt über das Fehlen einheitlicher Informationen und Erläuterungen zum Anwendungsbereich und Zweck sowie den Voraussetzungen für die Anwendung des § 153a StPO. Die Arbeitsgruppe empfahl daher, Deutschland möge die Voraussetzungen definieren, unter denen die Staatsanwaltschaft von der Anklage absehen kann, um so die einheitliche Anwendung des § 153a StPO sicherzustellen (Empfehlung 4c). Diese Empfehlung zur Definition der Voraussetzungen geht auf Phase 2 im Jahr 2003 zurück; sie wurde damals von der Arbeitsgruppe als möglicher Weg zur Sicherstellung eines einheitlichen Umgangs der Staatsanwälte mit ihrem Ermessensspielraum betrachtet (Empfehlung 8 aus Phase 2). In Phase 3 wurde von deutscher Seite bestätigt, dass es dazu keine Handreichungen oder Richtlinien gibt. Zum Zeitpunkt des schriftlichen Folgeberichts von Phase 3 wurde die Empfehlung für umgesetzt erklärt; maßgeblich dafür war insbesondere eine Konferenz, die im November 2011 unter Beteiligung des Bundesministeriums der Justiz und der Justizministerien der Länder in Berlin stattfand und bei der die Empfehlungen zu Phase 3 erörtert wurden. Seitdem wurden keine weiteren Fortschritte zur Definition der Voraussetzungen für die Anwendung von § 153a StPO und der damit verbundenen Folgen erzielt. Die Verbesserung der Transparenz und Vorhersehbarkeit hinsichtlich dessen erscheint umso bedeutender, als § 153a immer häufiger zur Anwendung kommt, wie die entsprechenden Zahlen zeigen (vgl. Unterabschnitt iv).

193. Die beim Besuch der Prüfer in Deutschland anwesenden Staatsanwälte gaben an, Kooperation sei eine der wichtigsten Voraussetzungen, wobei es keine klaren Anforderungen bezüglich des erforderlichen Maßes an Kooperation gebe. In diesem Zusammenhang weist die Arbeitsgruppe darauf hin, dass ein sinkendes Maß an Kooperationsbereitschaft der Beschuldigten von den Staatsanwälten als eines der

---

<sup>125</sup> Vgl. Bericht zu Phase 3 Rn. 98 und Schriftlicher Folgebericht S. 11f.

---

Haupterschwerpunkte für die Strafverfolgung genannt wurde. Eine klare Definition der Voraussetzungen bezüglich des erforderlichen Maßes an Kooperation seitens der Beschuldigten und der damit verbundenen Folgen könnte zur Bewältigung dieser Herausforderung beitragen.

ii. *Absehen von der Verfolgung von Auslandstaten aufgrund „überwiegender öffentlicher Interessen“ (§ 153c Absatz 3 StPO) und Vereinbarkeit mit Artikel 5*

194. In Phase 3 hatte die Arbeitsgruppe Deutschland dringend dazu aufgefordert klarzustellen, dass ein „überwiegendes öffentliches Interesse“ im Sinne von § 153c Absatz 3 StPO, das einen der zulässigen Gründe für das Absehen von Strafverfolgung ohne Verhängung von Strafen darstellt, nicht gegeben ist, wenn nach Artikel 5 des Übereinkommens unzulässige Faktoren wie Erwägungen des nationalen wirtschaftlichen Interesses gegeben sind. Seitdem wurden die Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren überarbeitet und in der neuen Fassung klargestellt, dass die Staatsanwaltschaft „die Entscheidung ob ein Strafverfahren eingeleitet werden soll, im Einklang mit Artikel 5 des Übereinkommens“ treffen muss, wobei Artikel 5 in einer Fußnote zitiert wird. Mit dem Inkrafttreten dieser Änderungen 2014 erfolgte die vollständige Umsetzung von Empfehlung 4d.

iii. *Abschluss eines Verfahrens durch Strafbefehl (§ 407 StPO) oder durch ein Urteil auf Grundlage einer Verständigung zwischen Gericht und Verfahrensbeteiligten (§ 257c StPO) und die Frage der Vorhersehbarkeit, Transparenz und Verantwortlichkeit*

195. Gemäß § 407 StPO steht es im Ermessen der Staatsanwaltschaft einen Fall dadurch zum Abschluss zu führen, dass beim Gericht die Anordnung eines Strafbefehls beantragt wird. Dieses Verfahren, das dem Abschluss von Strafsachen ohne vollständiges Verfahren mit Hauptverhandlung dient, steht bei Vergehen zur Verfügung (d.h. für die Tatbestände der Bestechung ausländischer Amtsträger, der Bestechung im geschäftlichen Verkehr und der Untreue). Der Beschuldigte muss vor der Beantragung und des Erlasses des Strafbefehls angehört werden. Allerdings ist seine vorherige Zustimmung nicht erforderlich. Der Beschuldigte kann gegen den erlassenen Strafbefehl Rechtsmittel einlegen, mit der Folge eines vollständigen Gerichtsverfahrens. Die Staatsanwaltschaft berücksichtigt bei der Vorbereitung des Strafbefehls die Ansicht des Beschuldigten. Die Zustimmung des Gerichts vorausgesetzt kann der Angeklagte zu einer Geldstrafe oder, sofern er durch einen Strafverteidiger vertreten wird, zu einer Bewährungsstrafe von bis zu einem Jahr verurteilt werden.

196. Gemäß § 257c StPO ist zwischen Gericht und Beschuldigtem eine Verständigung über das Strafmaß möglich. Die Verhandlungen für eine solche Verständigung können entweder im Vorfeld der Hauptverhandlung oder sogar noch in einem weiter fortgeschrittenen Stadium der Gerichtsverhandlung geführt werden und dienen einer einvernehmlichen Einigung.<sup>126</sup> Die Verständigung selbst erfolgt im Rahmen einer Hauptverhandlung, bei welcher der Vorsitzende Richter die Fakten und die wesentlichen Elemente der Verhandlungen vorstellt, einschließlich der strafmildernden Umstände. Eine Verständigung setzt grundsätzlich das Geständnis des Angeklagten voraus.

197. Anders als das Absehen von der Verfolgung unter Auflagen nach § 153a StPO führen sowohl der Strafbefehl nach § 407 StPO wie auch das Urteil nach einer Verständigung nach § 257c StPO zu einer Verurteilung des Beschuldigten. In beiden Fällen können Rechtsmittel eingelegt werden.

- Vorhersehbarkeit, Transparenz und Verantwortlichkeit

198. In Phase 3 hatte die Arbeitsgruppe entschieden, weitere Untersuchungen zu den Möglichkeiten von Einzelpersonen anzustellen, (i) mit der Staatsanwaltschaft nach § 408 StPO die Bedingungen eines Strafbefehls auszuhandeln und (ii) nach § 257c StPO eine Verständigung mit den Gerichten zu erzielen; durch die Untersuchungen soll sichergestellt werden, dass diese Verfahren im Einklang mit den Prinzipien

---

<sup>126</sup>Gesetz zur Regelung der Verständigung im Strafverfahren, in Kraft seit 2009.

---

der Vorhersehbarkeit, Transparenz und Verantwortlichkeit stehen (Punkt 12b zur weiteren Prüfung). In ihrem Kommentar wiesen die verantwortlichen Prüfer die Arbeitsgruppe auch auf die Notwendigkeit hin, sicherzustellen, dass die Grundlagen für die Milderung einer Strafe nach der neuen Bestimmung § 257c StPO öffentlich einsehbar sind, wie es bei anderen Formen der Verständigung der Fall ist.

199. Deutschland verwies auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 19. März 2013, in dem das Gericht feststellte, das Verständigungsgesetz sichere die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Vorgaben in ausreichender Weise.<sup>127</sup> Das Urteil scheint sich mit den für die Arbeitsgruppe besonders interessanten Aspekten nicht zu befassen und beschäftigt sich weder mit dem Strafbefehl nach § 407 StPO noch mit der Einstellung unter Auflagen nach § 153a StPO. Allerdings ruft das BVerfG den Gesetzgeber dazu auf, fortwährend zu prüfen, ob die im Gesetz vorgesehenen Vorkehrungen für die Gewährleistung von Rechtsicherheit und Transparenz ausreichend sind und ob eine entsprechende Umsetzung dieser Maßnahmen in der Praxis erfolgt. Deutschland gab in seinen Antworten zum Fragebogen an, dass „aus diesem Grund in den nächsten beiden Jahren eine umfassende empirische Untersuchung der Verständigungsverfahren in Deutschland vorgenommen werden soll“. Diese Analyse scheint sich noch in der Planung zu befinden und es wurden beim Besuch der Prüfer im Deutschland keine weiteren Angaben zum Umfang und Ziel dieser Untersuchung gemacht. Im Nachgang gab Deutschland an, die Ergebnisse der Untersuchung würden im Jahr 2020 vorgestellt. Das Evaluierungsteam nimmt zur Kenntnis, dass die Analyse das Absehen von der Verfolgung unter Auflagen unter Auflagen nach § 153a StPO nicht berücksichtigt.

*iv. Praktische Anwendung alternativer Verfahren zum vollständigen Gerichtsverfahren mit Hauptverhandlung bei Verfahren gegen natürliche Personen*

200. Wie in Abbildung 9 unten dargestellt, wurden mehr als zwei Drittel (69 %) der seit Abschluss von Phase 3 verhängten Strafen unter Anwendung der Verfahren nach § 153a Absätze 1 und 2 StPO verhängt. Unter diesen beiden Verfahren kommt die Einstellung während des Ermittlungsverfahrens (§ 153a Absatz 1 StPO) weitaus häufiger zur Anwendung. Das am dritthäufigsten genutzte Verfahren ist der Abschluss durch Anordnung eines Strafbefehls (§ 407 StPO), wobei es hierbei im Unterschied zum Verfahren gemäß § 153a StPO zu einer Verurteilung kommt. Verständigungen im Sinne von § 257c StPO bleiben die Ausnahme. Von der Möglichkeit eines Absehens von der Verfolgung bei Auslandstaten (§ 153c StPO) wurde in Verfahren aufgrund des Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger bisher noch kein Gebrauch gemacht.

201. Zum Stand bei Phase 3 waren 30 der 69 in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger mit Strafen belegten Einzelpersonen durch Anordnung eines Strafbefehls (§ 407 StPO) verurteilt worden, gegen weitere 35 wurden Strafen im Verfahren gemäß § 153a Absatz 1 StPO verhängt und die übrigen im Rahmen von ordnungsrechtlichen Verfahren zur Rechenschaft gezogen (§ 130 OWiG).

202. Von den 259 Einzelpersonen, gegen die seit Abschluss von Phase 3 in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger Strafen verhängt wurden, wurden 60 strafrechtlich verurteilt, davon mindestens 4 im Rahmen einer Verständigung nach § 257c StPO,<sup>128</sup> und 34 durch einen Strafbefehl nach § 407 StPO; die Verfahren gegen 152 Einzelpersonen wurden nach § 153a Absatz 1 StPO und gegen weitere 39 Einzelpersonen nach § 153a Absatz 2 StPO unter Auflagen eingestellt. Zudem wurden 3 Einzelpersonen im Rahmen eines Bußgeldverfahrens sanktioniert, während gegen 4 weitere lediglich

---

<sup>127</sup> Az: 2 BvR 2628/10.

<sup>128</sup> Im Fall Bay (alt) 2014/4 ging eine natürliche Person eine Verständigung mit dem Gericht nach dem Verfahren von § 257c StPO ein. Im Fall Bay (alt) 2011/1 beruhte die Verurteilung laut des Berichtes der Bundesländer auf einer Verständigung, womit auch das Verfahren gemäß § 257c StPO gemeint sein könnte.

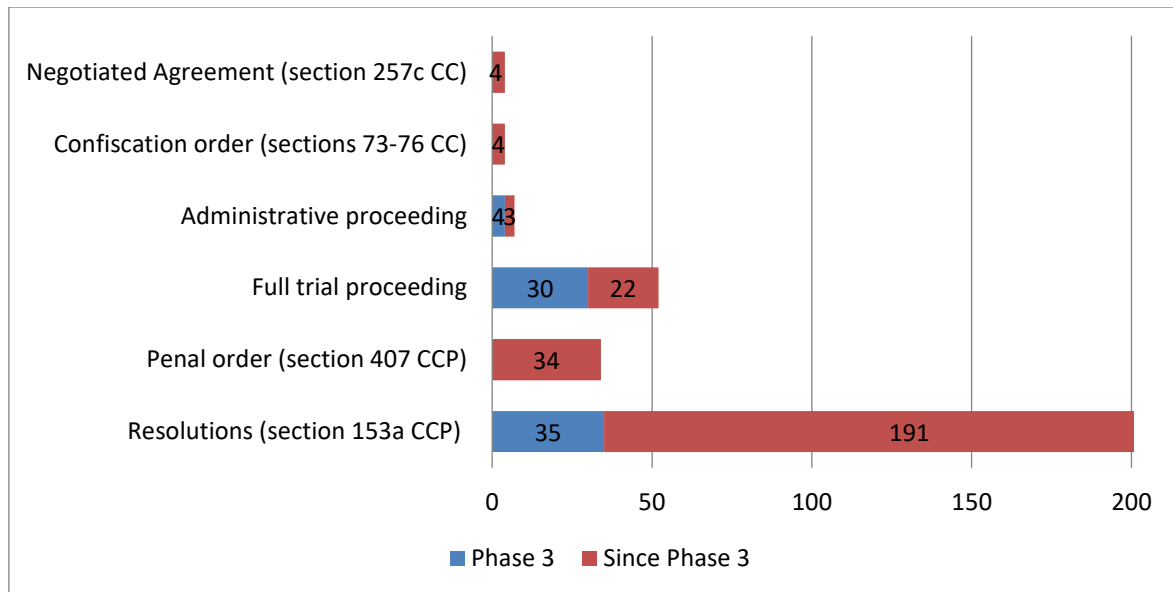


---

eine Anordnung der Einziehung des Wertes von Taterträgen erging. Somit wurden fast drei Viertel aller Strafen im Rahmen von Verfahren gemäß § 153a Absätze 1 und 2 StPO verhängt, was gegenüber den Zahlen vom März 2011 einen deutlichen Anstieg bedeutet; damals war dieses nur in etwa der Hälfte der Fälle zur Anwendung gekommen.

203. Insgesamt wurden 90 der seit Inkrafttreten des Übereinkommens mit Strafen belegten Personen (weniger als ein Drittel) strafrechtlich verurteilt; dies geschah bei mindestens 34 Einzelpersonen auf dem Wege des Strafbefehls (§ 407 StPO) und bei 4 Einzelpersonen per Verständigung nach § 257c StPO; die Verfahren gegen 226 Einzelpersonen wurden nach § 153a Absätze 1 und 2 StPO unter Auflagen eingestellt (mehr als zwei Drittel).

**Abb.9. Zahl der in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger mit Strafen belegten Einzelpersonen je Verfahren seit 1999**



204. Die Vielzahl der Fälle, in denen in Phase 3 § 153a StPO zur Anwendung kam, zeigt, dass dieses Verfahren nicht auf „nicht sonderlich schwere“ Fälle begrenzt ist, wie einige Staatsanwälte angegeben hatten. Beispielsweise kam dieses Verfahren in einem Fall zur Anwendung, bei dem Amtsträgern eines vorderasiatischen Landes Bestechungsgelder von insgesamt 750.000 EUR im Gegenzug für die Bestellung einer Geldprüfmaschine gezahlt wurden<sup>129</sup> sowie in einem weiteren Fall, bei dem im Zusammenhang mit der Vergabe eines Projekts zur Klinikausstattung insgesamt etwa 2,3 Millionen EUR an Amtsträger eines osteuropäischen Staates und deren Familienmitglieder gezahlt wurden.<sup>130</sup> Dieses Verfahren wurde auch bei mehr als zwanzig in den Fall Siemens verstrickten Personen angewendet, wobei die beim Besuch der Prüfer in Deutschland anwesenden Staatsanwälte erklärten, man habe sich in diesen Fällen für die Anwendung dieses Verfahrens entscheiden, da die entsprechenden Einzelpersonen nicht vorbestraft und nur die Schuld als gering einzustufen war.

205. Seit Phase 3 haben Staatsanwälte das Verfahren gemäß § 153a StPO in Fällen genutzt, deren Umfang vermuten lässt, dass sie nicht als „nicht besonders schwer“ zu betrachten sind. Beispielsweise kam das Verfahren in einem Fall zur Anwendung, in dem mehr als 8 Millionen EUR an Bestechungsgeldern an Amtsträger eines zentralasiatischen Ministeriums mit Zuständigkeit für die Vergabe eines Vertrages für den Bau einer Erdgasverdichterstation gezahlt wurden. Zudem kam § 153a StPO in einem Fall zur Anwendung, in dem es eine Anschuldigung gab, nach der Beschäftigte eines deutschen Druckmaschinenherstellers zwischen 2001 und 2007 mehr als 8 Millionen EUR an Amtsträger gezahlt haben sollen.<sup>131</sup>

### **Kommentar**

**Die verantwortlichen Prüfer stellen fest, dass die Möglichkeit des Absehens von der Verfolgung unter Auflagen nach § 153a Absatz 1 und 2 StPO seit Inkrafttreten des Übereinkommens in hohem Maße, nämlich bei mehr als zwei Dritteln (fast 70 %) der Fälle der Bestechung ausländischer Amtsträger, in**

<sup>129</sup>Vgl. Jahresbericht 2005-2006, Hamburg (d); Jahresbericht 2007-2008, Hamburg (c).

<sup>130</sup>Vgl. Jahresbericht 2009 Baden-Württemberg (g); Jahresbericht 2008 Baden-Württemberg (i); Jahresbericht 2007-2008 Baden-Württemberg (j).

<sup>131</sup> Im Fall Bay 2011/3 und im Fall Hes (alt) 2011/9.

---

denen es zur Verhängung von Strafen kam, genutzt wurde. Das verbleibende Drittel der Fälle kommt im Wesentlichen durch vollständige Gerichtsverfahren mit Hauptverhandlung oder Strafbefehl zum Abschluss, wobei beides die Verurteilung der betroffenen Einzelperson nach sich zieht. Der Umfang, in dem Verfahren unter Auflagen eingestellt werden, ist seit Phase 3, in der dies nur in der Hälfte aller Fälle geschah, deutlich angestiegen. Allerdings ist die Zahl der öffentlich gemachten Elemente zu den nach dem Verfahren nach § 153a StPO zum Abschluss gebrachten Fällen nicht im selben Maß gestiegen, womit Empfehlung 3c nicht umgesetzt ist.

Angesichts der Tatsache, dass die Einstellung von Verfahren unter Auflagen inzwischen das vorherrschende Instrument im deutschen System der Strafverfolgung bei Bestechung ausländischer Amtsträger ist, vertreten die verantwortlichen Prüfer die Auffassung, dass Deutschland dringend die Legitimität, die Bewusstseinsbildung und das öffentliche Vertrauen bezüglich des Einsatzes dieses Mittels bei der Durchsetzung der Gesetze zur Korruptionsbekämpfung stärken muss.

Aus diesem Grund empfehlen sie Deutschland,

a) durch geeignete Mittel, auch unter Nutzung der bereits abgeschlossenen Fälle aufgrund des Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger, die Voraussetzungen zu definieren, unter denen die Staatsanwaltschaft einen Fall einstellen kann, einschließlich des von den Beschuldigten im Rahmen des Ermittlungserfahrens erwarteten Maßes an Kooperationsbereitschaft; dies würde dabei helfen, einen einheitlichen Ansatz zur Nutzung des Ermessensspielraums der Staatsanwaltschaften in allen Bundesländern sicherzustellen und die Vorhersehbarkeit und Transparenz bezüglich der Anwendung des Verfahrens nach § 153a StPO verbessern.

b) durch geeignete Mittel sicherzustellen, dass gewisse Elemente aus den Verfahren gemäß § 153a StPO, wie die Rechtsgrundlage für die Wahl dieses Verfahrens, die zugrundeliegenden Fakten, die mit Strafen belegten natürlichen Personen (wenn erforderlich in anonymisierter Form) sowie die verhängten Strafen, soweit dies angemessen und nach deutschem Datenschutz- und Verfassungsrecht möglich ist, offengelegt werden.

c) mit der angekündigten umfassenden empirischen Untersuchung der in Deutschland erzielten Verständigungen fortzufahren.

Die verantwortlichen Prüfer empfehlen der Arbeitsgruppe eine weitere Prüfung der Möglichkeiten von Einzelpersonen, (i) die Bedingungen eines Strafbefehls mit der Staatsanwaltschaft auszuhandeln (§ 408 StPO) oder (ii) eine Verständigung mit dem Gericht einzugehen (§ 257c StPO), um sicherzustellen, dass diese Möglichkeiten im Einklang mit den Prinzipien der Vorhersehbarkeit, Transparenz und Verantwortlichkeit stehen.

Die verantwortlichen Prüfer begrüßen die Umsetzung von Empfehlung 4d aus Phase 3 durch eine Klarstellung seitens Deutschland, dass das „überwiegende öffentliche Interesse“ im Sinne von § 153c Absatz 3 StPO, nach dem von der Verfolgung von Auslandstaten abgesehen werden kann, nicht aufgrund von Faktoren wie dem nationalen wirtschaftlichen Interesse gegeben ist, welche durch Artikel 5 des Übereinkommens ausgeschlossen sind.

v. Möglichkeit der Anwendung alternativer Verfahrensformen bei Verfahren gegen juristische Personen und Auswirkungen alternativer Verfahrensabschlüsse mit Einzelpersonen auf Verfahren gegen Unternehmen

206. Der gegenwärtige Rechtsrahmen lässt eine Einstellung des Verfahrens unter Auflagen bei Verfahren gegen juristische Personen nicht zu. Dies bestätigte Deutschland im Rahmen seiner Antworten zum Fragebogen für die Phase 4, indem es angab, die Rechtsgrundlage für die Verhängung von Bußgeldern gegen juristische Personen und Verbände sei § 47 Absatz 3 OWiG, womit „die Möglichkeit der Nutzung

---

der Verfahren gemäß § 153a sowie die Einstellung des Verfahrens unter Zahlungsaufgaben nicht gegeben“ sei.

207. Allerdings kann die Staatsanwaltschaft juristische Personen auch ohne die Beteiligung eines Gerichts zur Rechenschaft ziehen. Zwar gibt es in Deutschland keine ausdrückliche Bestimmung, nach der eine juristische Person einen Fall mit der Staatsanwaltschaft außergerichtlich belegen könnte. Allerdings besteht in Fällen, in denen die Unternehmenshaftung durch den ordnungsrechtlichen Tatbestand der Verletzung der Aufsichtsmaßnahmen durch einen leitenden Angestellten (§ 130 OWiG) ausgelöst wird, die Möglichkeit für die Staatsanwaltschaft, eine juristische Person im Rahmen eines rein ordnungsrechtlichen alternativen Verfahrens zur Rechenschaft zu ziehen und mit Sanktionen zu belegen, ohne, dass es dabei zu einer Verurteilung käme. Für Details siehe Abschnitt C.1.c zur Haftung juristischer Personen. Weiterhin besteht die Möglichkeit für juristische Personen, Verständigungen mit dem Gericht einzugehen (§ 257c StPO).

#### **Kommentar**

*Die verantwortlichen Prüfer nehmen zur Kenntnis, dass die Möglichkeit des Absehens von der Verfolgung bei Verfahren gegen juristische Personen nicht gegeben ist. Sie empfehlen Deutschland, im Rahmen seiner Bemühungen zur Verbesserung des Rechtsvollzugs gegenüber juristischen Personen die Einführung eines alternativen Verfahrens zu erwägen.*

### **B.6. Rechtshilfeersuchen und Auslieferung in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger**

208. In Phase 3 sprach die Arbeitsgruppe Deutschland Anerkennung für die Zusammenarbeit mit anderen Ländern aus, die sich im Fall Siemens gezeigt hatte. Internationale Rechtshilfeersuchen werden weiterhin auf Ebene der Bundesländer bearbeitet und auf der Grundlage des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen, teilweise in Verbindung mit völkerrechtlichen Verträgen, gestellt und beantwortet. Die wesentliche Änderung gegenüber Phase 3 besteht in einer Gesetzesänderung, mit der die Europäische Ermittlungsanordnung (EEA) in das Gesetz aufgenommen wurde.<sup>132</sup> Diese Gesetzesnovelle ist seit dem 22. Mai 2017 gültig und erleichtert den Austausch von internationalen Rechtshilfeersuchen zwischen den Mitgliedstaaten der EU. In der Praxis haben einige Bundesländer in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger in begrenztem Umfang auf die Dienste von Eurojust zurückgegriffen, wobei aus den übermittelten Informationen hervorgeht, dass das weitaus häufiger genutzte Verfahren das bilateral gestellte internationale Rechtshilfeersuchen ist.

209. Eine Reihe anderer Unterzeichnerstaaten des Übereinkommens haben die Zusammenarbeit mit Deutschland im Rahmen internationaler Rechtshilfeersuchen beschrieben. Die meisten dieser Staaten berichten vorwiegend über positive Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit Deutschland. In Deutschland ist die Unternehmenshaftung ordnungsrechtlich geregelt, doch stellt das Fehlen der Erfüllung einer beiderseitigen Strafbarkeit, das Auswirkungen auf internationale Rechtshilfeersuchen haben kann, offensichtlich in der Praxis kein Problem dar. Beim Besuch der Prüfer in Deutschland erläuterte ein Vertreter des Bundesministeriums der Justiz, die weitaus überwiegende Zahl der Ermittlungen erfolge im Rahmen der Strafverfolgung natürlicher Personen. Allerdings wurde der Aussage zugestimmt, es könne theoretisch ein Problem entstehen, wenn Deutschland ein internationales Rechtshilfeersuchen mit der Bitte um Durchsuchung einer ausländischen Tochterfirma eines deutschen Unternehmens stellen würde, ohne dass ein klarer Bezug zu einer natürlichen Person vorläge. Deutschland kann internationale Rechtshilfe selbst in Fällen leisten, in denen bereits auf der Grundlage derselben Fakten eine Verurteilung in

---

<sup>132</sup> Richtlinie 2014/41/EU.

---

Deutschland erfolgt ist.<sup>133</sup> Allerdings besteht auch ein Ermessensspielraum zur Ablehnung eines internationalen Rechtshilfeersuchens.<sup>134</sup>

210. Deutschland erstellt weder auf Bundesebene noch auf Ebene der Bundesländer Statistiken zu internationalen Rechtshilfeersuchen. Das Bundesministerium der Justiz gab zur Erklärung an, die deutschen Behörden hätten jährlich mit mindestens 25 000 internationalen Rechtshilfeersuchen zu tun und betonte die praktischen Herausforderungen, die mit einer Datenerhebung auf Bundesebene verbunden wären, einschließlich des Widerstands der Länderbehörden sowie Ressourcenmangel. Mit dieser Einschränkung ist festzuhalten, dass Deutschland erheblichen Aufwand betrieben hat, um – im Wesentlichen auf der Grundlage der Fallberichte der Bundesländer – Informationen zu internationalen Rechtshilfeersuchen zur Verfügung stellen zu können. Einige Ersuchen werden im Detail geschildert, während andere, darunter ein Ersuchen an ein „europäisches Land“ nur umrissen werden. In einigen Fällen wurden auch Informationen auf der Grundlage der „Erinnerungen“ von Staatsanwälten eingereicht. Insgesamt konnte Deutschland trotz fehlender Statistiken und einheitlicher Informationen aus den Ländern umfangreiche Informationen zu ein- und ausgehenden Rechtshilfeersuchen liefern. Allerdings war es ohne eine vollständige Statistik und entsprechende Daten schwierig für das Evaluierungsteam, die Leistungen Deutschlands bei der Einholung und Gewährung internationaler Rechtshilfe korrekt einzuschätzen.

211. An den Auslieferungsbestimmungen in Deutschland gab es gegenüber Phase 3 keine Veränderungen. Anders als im Fall der internationalen Rechtshilfe erstellt Deutschland Statistiken zur Auslieferung, wobei allerdings nicht zwischen der Bestechung ausländischer Amtsträger und allgemeiner Korruption unterschieden wird; Deutschland konnte Daten vorlegen, die belegen, dass seit 2010 insgesamt 58 Personen aufgrund von Korruption ausgeliefert wurden (ohne Unterscheidung verschiedener Tatbestände). Ein Unterzeichnerstaat des Übereinkommens berichtete diesbezüglich von positiven Erfahrungen mit Deutschland: Nachdem dieser Staat bereits ohne Erfolg die Auslieferung aus einem anderen europäischen Staat beantragt hatte, erlangten die Behörden des Unterzeichnerstaats Kenntnis davon, dass die betreffende Person nach Deutschland gereist war. Es wurde ein dringendes Ersuchen um eine vorläufige Festnahme gestellt, auf das Deutschland umgehend mit der Festnahme der Person und deren Auslieferung an das betreffende Land reagierte, wo der Person nun der Prozess bevorsteht.

#### **Kommentar**

***Die verantwortlichen Prüfer nehmen zur Kenntnis, dass die Rückmeldungen derjenigen Mitglieder der Arbeitsgruppe, die den Fragebogen des Evaluierungsteams zur internationalen Rechtshilfe ausfüllten, positiv ausfielen und Deutschland die Fähigkeit bescheinigten, umgehend und wirksam international zu kooperieren.***

***Allerdings bereitet es den verantwortlichen Prüfern Sorge, dass Deutschland nicht über die notwendige Datengrundlage zur vollständigen Überwachung der Umsetzung des Übereinkommens verfügt. Die verantwortlichen Prüfer empfehlen Deutschland, Instrumente zur Erhebung von Daten zu den Leistungen bezüglich der internationalen Rechtshilfe zu entwickeln, die Zahl der ein- und ausgehenden Ersuchen sowie die auf die Bearbeitung und Ausführung internationaler Rechtshilfeersuchen verwendete Zeit zu erfassen, und den Fortgang ausgehender Rechtshilfeersuchen im Zusammenhang mit der Bestechung ausländischer Amtsträger und verwandten Tatbeständen weiterzuverfolgen.***

---

<sup>133</sup> Vgl. z.B. OLG Stuttgart, Beschluss vom 30. Juli 2015, Az. 1 Ausl 218/15.

<sup>134</sup> § 91e Absatz 1 Satz 2. Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen zur Europäischen Ermittlungsanordnung

---

## C. VERANTWORTLICHKEIT JURISTISCHER PERSONEN

### *Einleitung*

212. Die Haftung von Unternehmen für die Bestechung ausländischer Amtsträger ist ordnungsrechtlicher Natur und in § 30 Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) geregelt. Dieselben ordnungsrechtlichen Regelungen gelten für die mit Bestechung ausländischer Amtsträger in Zusammenhang stehenden Tatbestände der Bestechung ausländischer Amtsträger als Vortat zur Geldwäsche sowie der Bilanzfälschung. Deutschland hat das Höchstmaß der Sanktionen gegen juristische Personen im Jahr 2013 erhöht und damit eine Empfehlung der Arbeitsgruppe (Empfehlung 3d) aus Phase 3 umgesetzt. Durch eine Änderung des § 30 OWiG wurde außerdem auch der Rechtsnachfolger haftbar gemacht.<sup>135</sup> Beide Änderungen werden im Folgenden erörtert.

213. Seit Abschluss von Phase 3 wurde sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene erwogen, ein Unternehmensstrafrecht einzuführen. So sah der letzte Koalitionsvertrag der Bundesregierung vor, dass ein Unternehmensstrafrecht für internationale Konzerne geprüft werden sollte. Zu einem konkreten Vorschlag kam es jedoch nicht. Auf Länderebene legte die frühere Regierung Nordrhein-Westfalens im Dezember 2014 einen Gesetzentwurf zum Unternehmensstrafrecht vor. Dieser wurde seither wieder zurückgezogen. Die Arbeitsgruppe für Bestechungsfragen wird mögliche Entwicklungen in diesem Bereich weiter beobachten, auch wenn dem Übereinkommen zufolge die Unternehmenshaftung nicht zwingend strafrechtlich geregelt sein muss.<sup>136</sup>

### **C.1. Deutschlands Ansatz im Hinblick auf die Unternehmenshaftung in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger und damit in Zusammenhang stehenden Tatbeständen**

#### *a. Anwendungsbereich der ordnungsrechtlichen Regelungen zu Unternehmenshaftung in Deutschland*

##### *i. Ein mit Anhang I der Empfehlungen von 2009 in Einklang stehendes Unternehmenshaftungsmodell*

214. Gemäß § 30 OWiG haften Unternehmen für (i) Straftaten eines leitenden Angestellten (§§ 334-335a sowie §§ 299-300 StGB) oder (ii) Straftaten von Personen in niedrigeren Positionen, die eine Ordnungswidrigkeit der Verletzung der Aufsichtsmaßnahmen durch einen leitenden Angestellten zur Folge haben (§ 130 OWiG). Unternehmen haften für Vergehen aller „verantwortlich handelnden Personen“, die stellvertretend für die Leitung des Unternehmens handeln, wobei der Begriff „verantwortlich handelnde Personen“ breit auf Verantwortliche in leitender Position anwendbar ist, nicht ausschließlich den Bevollmächtigten oder Geschäftsführer). Die Verurteilung einer Einzelperson wegen der zugrundeliegenden Straftat ist keine Voraussetzung bzw. keine Bedingung für die Feststellung der ordnungsrechtlichen Haftung des leitenden Angestellten oder des Unternehmens. In Phase 3 gelangte die Arbeitsgruppe für Bestechungsfragen zu der Ansicht, dass dies die ganze Vielfalt der Entscheidungsfindungssysteme bezüglich juristischer Personen in zufriedenstellender Weise abdecken dürfte. Der von Deutschland gewählte Ansatz im Hinblick auf die Unternehmenshaftung steht somit im Einklang mit Modell 2 aus Anhang I der Empfehlungen von 2009. In Deutschland gibt es die Möglichkeit,

---

<sup>135</sup> Beide Änderungen wurden im Rahmen der 8. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen eingeführt.

<sup>136</sup> In der Bundesrepublik Deutschland werden die Bundesgesetze vom deutschen Parlament – dem Bundestag – beschlossen. Die Interessen der Bundesländer werden – bei der Gesetzgebung des Bundes – durch den Bundesrat wahrgenommen, der berechtigt ist, dem Bundestag Gesetzentwürfe zuzuleiten. Auch die Länder haben bestimmte Gesetzgebungskompetenzen; Gesetze auf Länderebene werden vom jeweiligen Landtag beschlossen. Diese Gesetze gelten dann nur im jeweiligen Land.

---

Unternehmen in Fällen haftbar zu machen, bei denen eine natürliche Person eine Straftat oder Ordnungswidrigkeit begangen hat, durch die die Pflichten, welche die juristische Person treffen, verletzt worden sind, oder wenn die juristische Person durch die rechtswidrige Handlung bereichert wurde oder werden sollte. Diese Kriterien wurden als in Einklang mit Anhang I der Empfehlungen von 2009 stehend gewertet.

ii. *Haftung des Rechtsnachfolgers: ein neues Element in den Unternehmenshaftungsregelungen in Deutschland*

215. Im Jahr 2013 wurde die Verantwortlichkeit von Unternehmen, einschließlich in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger, durch die 8. Novelle des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen auf Rechtsnachfolger ausgeweitet. Gemäß § 30 (2a) OWiG haftet der Rechtsnachfolger im Falle einer Gesamtrechtsnachfolge oder partiellen Gesamtrechtsnachfolge für rechtswidrige Handlungen, die vor der Übernahme begangen wurden.<sup>137</sup> Diese Bestimmungen erstrecken sich auch auf andere Formen der Unternehmensumstrukturierung, darunter Unternehmenszusammenschlüsse und -übernahmen, Teilung oder Auflösung aufgrund eines Unternehmenszusammenschlusses sowie Aufspaltung. Die dem Rechtsnachfolger auferlegte Geldbuße darf den Wert des übernommenen Vermögens sowie die Höhe der Geldbuße, die dem Rechtsvorgänger auferlegt worden wäre, nicht übersteigen. Im Rahmen des Besuchs der Prüfer vor Ort sagte ein Staatsanwalt, dass es Unternehmen vor der Gesetzesänderung leicht gehabt hätten, durch eine Umstrukturierung der Haftung zu entgehen und dass es mehrere Fälle gegeben habe, bei denen Gerichte die Eröffnung eines Verfahrens gegen juristische Personen aufgrund einer Umstrukturierung des Unternehmens abgelehnt hätten. So wurde Airbus Defence and Space GmbH wegen der Ordnungswidrigkeit der Verletzung der Aufsichtsmaßnahmen nach § 130 OWiG als Rechtsnachfolger von EADS zur Verantwortung gezogen.<sup>138</sup> (Dieser Fall wird in Anhang I.c beschrieben).

**Kommentar**

***Die verantwortlichen Prüfer sprechen Deutschland ihre Anerkennung dafür aus, dass die deutschen Unternehmenshaftungsregelungen nun auch Bestimmungen enthalten, die eine Haftung des Rechtsnachfolgers ermöglichen. Sie begrüßen die Erfassung einer großen Bandbreite von Formen der Unternehmensumstrukturierung und stellen fest, dass diese Regelungen geeignet sind, effektiv zu verhindern, dass sich Unternehmen ihrer Verantwortung in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger entziehen.***

b. *Vollzug der Unternehmenshaftung und die erforderlichen Voraussetzungen*

216. Im Zeitraum zwischen Inkrafttreten des Übereinkommens und Dezember 2017 wurden 18 juristische Personen in 17 der insgesamt 67 abgeschlossenen Fälle der Bestechung ausländischer Amtsträger zur Verantwortung gezogen. Für das Jahr 2018 haben die Bundesländer keine Informationen zur Verfügung gestellt; (vom BMJV bestätigten) Medienberichten zufolge wurde jedoch eine weitere juristische Person zur Verantwortung gezogen, und zwar im Fall von Airbus Defence and Space im Februar 2018. In der Praxis wurden Unternehmen aufgrund verschiedener von natürlichen Personen begangenen rechtswidrigen Handlungen zur Verantwortung gezogen. Ausführliche Informationen zu den Durchsetzungsmaßnahmen gegenüber Unternehmen sind in Anhang I dargestellt.

---

<sup>137</sup> Eine reine Namensänderung hat keine Auswirkungen auf das Bestehen des Unternehmens oder seine spätere Haftung.

<sup>138</sup> Staatsanwaltschaft München (Februar 2018) „[Bußgeld über 81,25 Millionen Euro gegen die Airbus Defence and Space GmbH](#)“.



---

217. Bei acht der 18 juristischen Personen, die bis Dezember 2017 in Fällen der Auslandsbestechung mit Strafen belegt wurden, geschah dies auf Grundlage des strafrechtlichen Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger durch eine natürliche Person in leitender Position (§§ 334-335a StGB), also in fast 50% der Fälle.<sup>139</sup> Bayern bleibt weiterhin das aktivste Bundesland auf dem Gebiet der Unternehmenshaftung bei Bestechung ausländischer Amtsträger, gefolgt von Nordrhein-Westfalen, Hessen und Niedersachsen.

218. Seit Inkrafttreten des Übereinkommens wurden 5 der 18 juristischen Personen, die in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger mit Sanktionen belegt wurden, aufgrund der Ordnungswidrigkeit der Verletzung der Aufsichtsmaßnahmen (§ 130 OWiG) zur Verantwortung gezogen, das sind weniger als 25% der abgeschlossenen Fälle.<sup>140</sup> Darüber hinaus wurde im kürzlich abgeschlossenen Bestechungsfall gegen Airbus Defence and Space GmbH der Tatbestand der Ordnungswidrigkeit der fahrlässigen Verletzung der Aufsichtsmaßnahmen herangezogen. Wie bereits in Phase 3, erklärten die Staatsanwälte während des Besuchs der Prüfer in Deutschland, dass diese Ordnungswidrigkeit als Auffangnetz dient, um juristische Personen in Fällen, in denen die verantwortlichen Einzelpersonen keine leitende Position innehaben oder in denen der Geschäftsführung keine Beteiligung an der Tat nachgewiesen werden kann, zur Verantwortung zu ziehen.

219. Nur 5 juristische Personen wurden in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger aufgrund anderer strafrechtlicher Tatbestände zur Verantwortung gezogen; das entspricht weniger als 20 % der Fälle. Drei juristische Personen wurden aufgrund des strafrechtlichen Tatbestands der Bestechung im geschäftlichen Verkehr durch Unternehmensvertreter zur Verantwortung gezogen.<sup>141</sup> Darüber hinaus

---

<sup>139</sup> i) Urteil des Landgerichts München I vom 4. Oktober 2007 auf der Grundlage von § 30 OWiG in Verbindung mit § 334 StGB – gegen die Telekommunikationssparte von Siemens – Bußgeld in Höhe von 201 Millionen EUR, im Folgenden: Fall „**Telekommunikationssparte von Siemens**“; ii) Urteil des Landgerichts München I vom 10. Dezember 2009 auf der Grundlage von § 30 OWiG in Verbindung mit § 334 und § 299 StGB – gegen die Turbomotorensparte von MAN – Bußgeld in Höhe von 75,3 Millionen EUR, im Folgenden: Fall „**Turbomotorensparte von MAN**“; iii) Urteil des Landgerichts Hildesheim vom 26. Juni 2009 auf der Grundlage von § 30 OWiG in Verbindung mit § 334 und § 335 StGB – gegen Unternehmen P. – Bußgeld in Höhe von 200.000 EUR, im Folgenden: Fall „**Unternehmen P.**“; iv) Urteil des Landgerichts München I vom Dezember 2001 auf der Grundlage von § 30 OWiG in Verbindung mit § 334 StGB gegen Ferrostaal – Bußgeld in Höhe von 139,8 Millionen EUR, im Folgenden: „**Fall Ferrostaal**“ (Bay (alt) 2011/6; v) und vi) Urteil des Landgerichts Hessen auf der Grundlage von § 30 OWiG in Verbindung mit § 334 StGB im Fall Hes (alt) 2011/3 gegen **zwei Unternehmen** – Bußgeld in Höhe von 600.000 EUR und 2,1 Millionen EUR; vii) Urteil des Landgerichts Köln gegen ein nicht namentlich genanntes Unternehmen – Bußgeld in Höhe von 100.000 EUR, im Folgenden: Fall „**Beratungsfirma eines Luftfahrtunternehmens**“ (Fall NRW (alt) 2013/2); und viii) Urteil des Landgerichts Köln auf der Grundlage von § 30 OWiG in Verbindung mit § 334 StGB gegen **DB Schenker** – Bußgeld in Höhe von 2 Millionen EUR (Fall NRW 2014/1).

<sup>140</sup> i) Bußgeldbescheid der Staatsanwaltschaft München I vom Dezember 2008 aufgrund von § 130 und § 30 OWiG gegen die **Siemens AG** – Bußgeld in Höhe von 395 Millionen EUR; ii) Bußgeldbescheid der Staatsanwaltschaft München I vom 10. Dezember 2009 aufgrund von § 130 und § 30 OWiG gegen die **LKW-Sparte von MAN** – Bußgeld in Höhe von 75,3 Millionen EUR; iii) Bußgeldbescheid der Staatsanwaltschaft München I vom 8. November 2011 aufgrund von § 130 und § 30 OWiG gegen **MAN Ferrostaal** – Bußgeld in Höhe von 10 Millionen EUR; iv) Bußgeldbescheid der Staatsanwaltschaft Bremen vom 11. Dezember 2014 aufgrund von § 130 und § 30 OWiG gegen **Rheinmetall Defence Electronics GmbH** – Bußgeld in Höhe von 37,07 Millionen EUR (siehe [Pressemitteilung](#) der Staatsanwaltschaft); v) Bußgeldbescheid der Staatsanwaltschaft Hessen aus dem Jahr 2017 gegen ein nicht **namentlich genanntes Unternehmen** – Bußgeld in Höhe von 1,1 Millionen EUR und vi) Bußgeldbescheid der Staatsanwaltschaft München I vom 9. Februar 2018 gegen **Airbus Defence and Space GmbH** – Bußgeld in Höhe von 81,25 Millionen EUR (siehe [Pressemitteilung](#) der Staatsanwaltschaft).

<sup>141</sup> i) Urteil des Landgerichts Hamburg vom Juli 2008 auf der Grundlage von § 30 OWiG in Verbindung mit § 299 und § 300 StGB gegen ein **in Hamburg ansässiges Seeschiffahrtsunternehmen** – Bußgeld in Höhe von 30.000 EUR; ii) Urteil eines Münchner Amtsgerichts vom 23. November 2011 auf der Grundlage von § 30 OWiG in

---

wurden 2 juristische Personen aufgrund anderer, von einer Einzelperson erfüllten, steuerrechtlichen Tatbestände zur Verantwortung gezogen.<sup>142</sup> In einem anderen noch laufenden Fall wurde außerdem eine juristische Person für einen steuerrechtlichen Tatbestand zur Rechenschaft gezogen, da der Tatbestand der Bestechung ausländischer Amtsträger bereits verjährt war.<sup>143</sup> Die Gründe, warum in diesen speziellen Fällen anderen Tatbeständen der Vorzug vor dem Tatbestand der Bestechung ausländischer Amtsträger gegeben wurde, konnte während des Besuchs in Deutschland nicht geklärt werden.

### **Kommentar**

*Die verantwortlichen Prüfer stellen fest, dass die deutschen Staatsanwaltschaften durch die weite Fassung des Anwendungsbereichs des Tatbestands der Verletzung der Aufsichtsmaßnahmen, der auch das Versäumnis des Einrichtens angemessener interner Kontrollsysteme, Ethik- und Compliance-Programme (§ 130 OWiG) umfasst, bekannte deutsche Unternehmen in spektakulären Fällen der Auslandsbestechung zur Verantwortung ziehen konnten. Durch diesen Ansatz konnte verhindert werden, dass Fälle der Auslandsbestechung ungeahndet blieben. Die Prüfer weisen außerdem darauf hin, dass sich vor dem Hintergrund dieser vielfältigen Möglichkeiten der Haftbarmachung juristischer Personen umso mehr die Frage stellt, warum Unternehmen nur in 25% der bis abgeschlossenen Fälle der Auslandsbestechung zur Verantwortung gezogen wurden.*

### **c. Verfahren zur Feststellung der Haftung juristischer Personen**

#### *i. Möglichkeit, juristische Personen in verbundenen oder selbständigen Strafverfahren zur Verantwortung zu ziehen*

220. Bußgeldverfahren gegen juristische Personen sind in den Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) geregelt.<sup>144</sup> Gemäß § 444 StPO werden juristische Personen im Rahmen des Strafverfahrens gegen natürliche Personen zur Rechenschaft gezogen. Die Staatsanwaltschaft stellt einen Antrag, in dem sie die juristischen Personen, die zusätzlich am Strafverfahren gegen die natürliche Person beteiligt werden sollen, angibt.<sup>145</sup> Alternativ können juristische Personen auch im Rahmen eines selbständigen Bußgeldverfahrens gemäß § 30 Absatz 4 OWiG zur Verantwortung gezogen werden. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn das Verfahren gegen die jeweiligen natürlichen Personen gemäß dem Verfahren § 153a StPO eingestellt wurde. Sofern die natürliche Person eine Straftat begangen hat, können diese Verfahren auch strafrechtlicher Natur sein.<sup>146</sup> In diesem Fall durchlaufen die juristischen Personen ebenfalls ein vollständiges Gerichtsverfahren. Deutschland konnte keine Angaben dazu machen, bei wie vielen der 18 juristischen Personen, die seit Inkrafttreten des Übereinkommens zur Verantwortung gezogen

---

Verbindung mit § 299 gegen eine **technische Beraterfirma** – Bußgeld in Höhe von 3,25 Millionen EUR; iii) Urteil eines Duisburger Amtsgerichts aus dem Jahr 2013 auf der Grundlage von § 30 OWiG in Verbindung mit § 299 gegen ein **nicht namentlich genanntes Unternehmen** – Bußgeld in Höhe von 950.000 EUR.

<sup>142</sup> i) Urteil eines hessischen Amtsgerichts aus dem Jahr 2016 auf der Grundlage von § 30 OWiG in Verbindung mit § 266 StGB und § 370 AO gegen **Biotest** – Bußgeld in Höhe von 1 Million EUR; und ii) Urteil eines niedersächsischen Amtsgerichts aus dem Jahr 2011 auf der Grundlage von § 30 OWiG in Verbindung mit § 370 AO gegen ein **nicht namentlich genanntes Unternehmen** – Bußgeld in Höhe von 400.000 EUR.

<sup>143</sup> Fall Bay 2013/2; Urteil des Landgerichts München I aus dem Jahr 2015 auf der Grundlage von § 30 OWiG in Verbindung mit den Bestimmungen zu Steuerhinterziehung und Geldwäsche gegen **Krauss Maffei Wegmann** – Bußgeld in Höhe von 175.000 EUR. Die juristische Person hat das Urteil angefochten und das Bußgeld ist daher bislang nicht rechtskräftig.

<sup>144</sup> Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) (2006) Nr. 180a.

<sup>145</sup> Siehe § 180a RiStBV.

<sup>146</sup> Bericht zu Phase 2 in Deutschland, Rn. 112.

---

wurden, dies im Rahmen eines verbundenen Strafverfahrens oder eines selbständigen Bußgeldverfahrens geschah.

221. Zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Berichts gab Deutschland an, dass in Fällen, in denen eine Einzelperson einer Verständigung nach § 257c StPO zustimmt, dieses Verfahren nach § 71 und § 46 OWiG auch auf eine in das verbundene Verfahren einbezogene juristische Person angewendet werden kann.<sup>147</sup> In diesem Fall verständigt sich die juristische Person mit dem Gericht und der Staatsanwaltschaft, und zwar unabhängig davon, welche Verständigung im Rahmen desselben Gerichtsverfahrens mit der Einzelperson zustande gekommen ist. Seit Abschluss von Phase 3 gab es mindestens ein Unternehmen, das solch eine Verständigung einging (siehe Ferrostaal-Fall); zwei frühere Manager des Unternehmens wurden unter Anwendung der Verständigungsregelungen nach § 257c StPO verurteilt.<sup>148</sup>

ii. *Die Möglichkeit, einen Fall rein ordnungsrechtlich mit der Staatsanwaltschaft zum Abschluss zu bringen*

222. Zwar gibt es keine gesetzlichen Bestimmungen, die juristischen Personen die Möglichkeit einer außergerichtlichen Einigung mit der Staatsanwaltschaft explizit einräumen würden, jedoch kann eine juristische Person von der Staatsanwaltschaft zur Verantwortung gezogen bzw. mit Sanktionen belegt werden, ohne dass es zu einer Gerichtsverhandlung kommt. Dies geschieht auf Grundlage des Rechts juristischer Personen auf rechtliches Gehör und wird in Fällen, in denen Unternehmen, die für die Ordnungswidrigkeit der Verletzung der Aufsichtsmaßnahmen durch einen leitenden Angestellten (§ 130 OWiG) belangt werden, angewendet. Dieses ordnungsrechtliche Verfahren wurde im Zeitraum von Phase 3 der Evaluierung genutzt, um Siemens AG und die LKW-Sparte von MAN mit Sanktionen zu belegen. Seither wurde es in 3 Fällen angewendet, z.B. gegen MAN, Ferrostaal und Rheinmetall Defence Electronics. Es wurde außerdem im Februar 2018 im Fall von Airbus Defence and Space GmbH eingesetzt.

223. Während des Besuchs der Prüfer in Deutschland gaben Vertreter der Privatwirtschaft an, dass im Rahmen dieses Verfahrens der Einziehungsanteil der Geldbuße auf Grundlage von durch das Unternehmen selbst vorgenommene Schätzungen, die der Staatsanwaltschaft zur Verfügung gestellt werden, ermittelt werde. Dieser Betrag machte in den bisher gemeldeten Fällen mit Abstand den größten Anteil des verhängten Bußgeldes aus. Der Sanktionsanteil der Geldbuße gibt den Vertretern der Privatwirtschaft zufolge weniger Anlass zu Diskussionen mit der Staatsanwaltschaft. Im Falle, dass die juristische Person gegen die Höhe der verhängten Geldbuße Einspruch einlegt, wird diese gerichtlich überprüft. Dies ist bisher noch nie geschehen und es ist unwahrscheinlich, dass ein solcher Fall in der Praxis auftritt, da die Geldbuße ja auf der Abstimmung zwischen Unternehmensvertretern und Staatsanwaltschaft basiert.

### **Kommentar**

***Die verantwortlichen Prüfer begrüßen es, dass die Staatsanwaltschaft nach § 30 in Verbindung mit § 130 OWiG die Möglichkeit hat, Fälle der Bestechung ausländischer Amtsträger rein ordnungsrechtlich mit den juristischen Personen zum Abschluss zu bringen. In Bundesländern, in denen diese Möglichkeit genutzt wurde, konnten die Staatsanwaltschaften juristische Personen in aufsehenerregenden Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger, in denen es keine anderen juristischen Möglichkeiten gab,***

---

<sup>147</sup> Nach § 46 OWiG gelten für das Bußgeldverfahren „*sinngemäß* die Vorschriften der allgemeinen Gesetze über das Strafverfahren (...)“. In der Gesetzesbegründung zum Gesetzentwurf, durch den § 257c StPO eingeführt wurde, heißt es außerdem, dass auch bei Bußgeldverfahren eine „Situation entstehen [kann], die eine ‚Verständigung‘ angezeigt erscheinen lassen kann“.

<sup>148</sup> Fall Bay (alt) 2011/6. Siehe Pressemitteilung von Ferrostaal (Oktober 2011): „[Ferrostaal is prepared to agree to a settlement with the public prosecutor's office](#)“ und Artikel in Arabian Business (vom Dezember 2011): „[Ferrostaal fined \\$183m for bribery by Munich court](#)“

---

*zur Verantwortung ziehen. Um die breitere und konsequentere Anwendung dieser außergerichtlichen Verfahren sicherzustellen, empfehlen die Prüfer einen Austausch zu diesem Ansatz mit Staatsanwaltschaften, die weniger Erfahrung darin haben, juristische Personen auf diese Weise zur Verantwortung zu ziehen.*

*d. Juristische Personen als Dritte in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger: die Anordnung der Einziehung des Wertes von Taterträgen*

*i. Anordnung der Einziehung des Wertes von Taterträgen statt Verhängung einer Geldbuße*

224. Ein neues Element, das nach Abschluss von Phase 3 zum Vollzug der Unternehmenshaftung in Deutschland eingeführt wurde, ist die Anordnung der Einziehung des Wertes von Taterträgen gegen ein Unternehmen, ohne dass dieses nach § 30 OWiG zur Rechenschaft gezogen und mit einem Bußgeld belegt wird. Gemäß § 29a OWiG kann die Staatsanwaltschaft die Einziehung des Wertes von Taterträgen gegen eine juristische Person wegen der Ordnungswidrigkeit der Verletzung der Aufsichtsmaßnahmen durch einen leitenden Angestellten (§ 130 OWiG) anordnen, ohne dass dafür die Unternehmenshaftung festgestellt werden muss. Die Anwendung von § 29a OWiG schließt die Anordnung einer Geldbuße aufgrund derselben Tat aus.<sup>149</sup> Die juristischen Personen werden hier als Dritte behandelt und die Anordnung der Einziehung des Wertes von Taterträgen ist nicht gleichbedeutend mit einer Verurteilung. Dies bedeutet, dass die juristischen Personen nicht in das kürzlich beschlossene bundesweite Wettbewerbsregister eingetragen und somit nicht zwingend von öffentlichen Vergabeverfahren ausgeschlossen sind. Deutschland zufolge würden öffentliche Beschaffungsstellen jedoch in Fällen, in denen sie von der Anordnung der Einziehung des Wertes von Taterträgen gegen ein Unternehmen Kenntnis erlangen, den Ausschluss dieses Unternehmens prüfen. Deutschland betont, dass in Fällen, in denen es zu einer strafrechtlichen Verurteilung einer natürlichen Person kommt, die betroffene juristische Person ebenfalls in das Wettbewerbsregister eingetragen wird, unabhängig davon, ob gegen sie eine Geldbuße nach § 30 OWiG verhängt oder die Einziehung des Wertes von Taterträgen aufgrund § 29a OWiG (siehe Abschnitt C.3.a) angeordnet wurde. Die Anordnung der Einziehung des Wertes von Taterträgen wird direkt durch die Staatsanwaltschaft erteilt und unterliegt der Überprüfung durch ein Gericht. Deutschland gab an, dass ein Gericht die Einziehung des Wertes von Taterträgen aufgrund 29a OWiG nicht selbst anordnen kann.

225. Ein Staatsanwalt gab an, die Einziehung stelle zwar keine Strafe dar, jedoch werde die Einziehung von Taterträgen von Dritten leichter erreicht. Ein anderer Staatsanwalt bestätigte, dass § 29a OWiG als Alternative zur Haftbarmachung juristischer Personen herangezogen werde, und sagte, die Anordnung der Einziehung des Wertes von Taterträgen werde in Fällen bevorzugt, in denen die Staatsanwaltschaft leitenden Angestellten eine rechtswidrige Handlung nicht nachweisen könne. Ein Rechtswissenschaftler sagte, Staatsanwälte griffen häufig aufgrund ihrer hohen Arbeitsbelastung auf § 29a OWiG zurück, insbesondere in Situationen, in denen eine Verfolgung nicht zwingend vorgeschrieben ist.

226. Bereits in Phase 2 hatte die Arbeitsgruppe ihre Bedenken bezüglich dieses Ansatzes geäußert und darauf hingewiesen, dass die Praxis, juristische Personen in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger ausschließlich durch die Einziehung des Wertes von Taterträgen zu bestrafen, das Funktionieren des gesamten Systems beeinträchtigen könnte.<sup>150</sup> Zu diesem Zeitpunkt war dieses Verfahren noch nicht in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger eingesetzt worden. Wie bereits von der Arbeitsgruppe festgestellt, sind die auf juristische Personen anwendbaren Einziehungsmaßnahmen in

---

<sup>149</sup> Die Geldbuße beinhaltet einen Einziehungsanteil; die Festsetzung einer Geldbuße zusätzlich zur Anordnung der Einziehung des Wertes von Taterträgen würde somit zu einer doppelten Einziehung führen.

<sup>150</sup> Bericht zu Phase 2 in Deutschland, Rn. 107.

---

Fällen, in denen das Unternehmen nicht nach § 30 OWiG zur Verantwortung gezogen wird, nicht gleichbedeutend mit einer Haftbarmachung wegen der Bestechung ausländischer Amtsträger im Sinne von § 2 und Kommentar 20 des Übereinkommens über die Bekämpfung der Bestechung.<sup>151</sup>

ii. *Intransparenz und Fehlen eines klaren Rahmens bezüglich der Anordnung der Einziehung des Wertes von Taterträgen*

227. § 29a OWiG wird mittlerweile häufiger zum Abschluss von Fällen gegen juristische Personen angewendet. Gegen 11 juristische Personen wurde im Rahmen von Bußgeldverfahren die Einziehung des Wertes von Taterträgen angeordnet; am häufigsten geschah dies in Bayern, Baden Württemberg und Hessen.<sup>152</sup> Darüber hinaus wurden gegen drei juristische Personen Einziehungsmaßnahmen nach § 73 Absatz 3 StGB angeordnet.

228. Nur eine der zehn juristischen Personen, gegen die die Einziehung des Wertes von Tatbeständen angeordnet wurde, ist namentlich bekannt. Die deutschen Behörden gaben an, in den Medien sei nicht über diese Fälle berichtet worden, und sie selbst könnten keine weiteren Angaben zu den Unternehmen machen, da diese Informationen nicht öffentlich zugänglich seien. Dies ist bedenklich, gerade vor dem Hintergrund, dass die Medien ihrerseits darauf hingewiesen haben, „dass der Großteil der Fälle, in denen sich Unternehmen und Staatsanwaltschaft in Deutschland außergerichtlich einigen, einschließlich derer in denen es um Beträge in mehrstelliger Millionenhöhe (EUR) geht, nie öffentlich bekannt gemacht werden“ und diese als „geheime Absprachen“ beschrieben, mit denen Fälle „schnell und heimlich“ zum Abschluss gebracht werden.<sup>153</sup> Ein Fall kam schließlich ans Licht, nachdem die Behörden eines anderen Landes dasselbe deutsche Unternehmen mit Strafen belegt hatten.<sup>154</sup>

229. Diese Verfahren sind auch nicht auf Fälle geringen Ausmaßes beschränkt. Anordnungen der Einziehung des Wertes von Taterträgen ergingen auch in Fällen, deren Ausmaß – sowohl was die Reichweite der Bestechungsvorwürfe, als auch die Höhe der entsprechenden Beträge selbst betrifft – die Angemessenheit dieser Maßnahmen in Frage stellt – selbst wenn die Höhe der eingezogenen Beträge nicht unerheblich war. Im einzigen Fall, in dem der Name der juristischen Person bekannt ist – der Fall Atlas Elektronik – ordnete die Staatsanwaltschaft Bremen die Einziehung von 48 Millionen EUR gegen das Unternehmen an. Aus der Anordnung ergibt sich, dass die Staatsanwaltschaft Bremen ihren Ermessensspielraum dazu nutzte, kein selbständiges Bußgeldverfahren gegen das betroffene Unternehmen anzuordnen (§ 30 Absatz 5 OWiG). Deutschland zufolge berücksichtigte die Staatsanwaltschaft dabei insbesondere und unter anderem, dass das Unternehmen mit den Ermittlern umfassend kooperiert hatte, in den vorausgegangenen Jahren weitreichende Compliance-Maßnahmen umgesetzt und seine Unternehmenskultur nachhaltig verbessert hatte. Die Staatsanwaltschaft berücksichtigte außerdem die

---

<sup>151</sup> Siehe z.B. [Bericht zur Phase 3 in der Slowakischen Republik](#), Rn. 38.

<sup>152</sup> i) Fall Bay 2011/2, Einziehung von 35 Millionen EUR angeordnet durch die Staatsanwaltschaft München I (Juni 2011); ii) Fall Bay 2011/5, Anordnung der Einziehung von 16,5 Millionen EUR; iii) Fall Bay (alt) 2013/1, Anordnung der Einziehung von 2 Millionen EUR; iv) Fall BW (alt) 2007/3, Anordnung der Einziehung von 12,5 Millionen EUR; v) Fall BW (alt) 2011/2, Anordnung der Einziehung von Euro-Beträgen in zweistelliger Millionenhöhe; vi) Fall Bremen 2013/2, Einziehung von 48 Millionen EUR angeordnet durch die Staatsanwaltschaft Bremen gegen Atlas Elektronik (Juni 2017); vii) Fall Niedersachsen (alt) 2012/1, Anordnung der Einziehung von 500.000 EUR; viii) Fall Hes (alt) 2011/2, Anordnung der Einziehung von 3 Millionen EUR gegen G GmbH; ix) Fall Hes (alt) 2011/2, Anordnung der Einziehung von 550.000 EUR gegen S GmbH; x) Fall Bremen 2017/1, Anordnung der Einziehung von 4,4 Millionen EUR und xi) Fall Ham 2011/5, Einziehung (eines Betrags in unbekannter Höhe) angeordnet durch die Staatsanwaltschaft Hamburg. In einem weiteren Fall, Niedersachsen 2013/1, erfolgte die Anordnung der Einziehung des Wertes von Taterträgen aufgrund des Tatbestands der Steuerhinterziehung durch eine Einzelperson, dem man den Vorzug vor dem Tatbestand der Bestechung ausländischer Amtsträger gegeben hatte. Dieser Fall wurde den Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger nicht zugerechnet.

<sup>153</sup> GIR (September 2015), [On the OT: keeping German settlements out of the press](#)”

<sup>154</sup> *Ibid.*



---

Tatsache, dass das Unternehmen mit dem Finanzamt eine Verständigung über einen Betrag von 20 Millionen EUR, der als nicht steuerlich abzugsfähige Betriebsausgabe gekennzeichnet wurde, erzielt hatte.

230. Während des Besuchs der Prüfer in Deutschland wurde die Entscheidung, die Einziehung des Wertes von Taterträgen anzuordnen, statt die juristische Person auf juristischem Weg zu verfolgen damit gerechtfertigt, dass das Unternehmen die Bestechungsvorwürfe selbst angezeigt hatte. Dies scheint kein Einzelfall zu sein, sondern vielmehr eine inoffizielle, von den Staatsanwaltschaften einiger Bundesländer gepflegte Praxis. Vertreter der Privatwirtschaft erklärten, je nachdem, welchem Staatsanwalt sie einen Fall der Bestechung ausländischer Amtsträger anzeigten, könnten sie davon ausgehen, dass der Fall durch die alleinige Anordnung der Einziehung des Wertes von Taterträgen zum Abschluss gebracht werde.

231. Der eingezogene Betrag käme dabei der Abschöpfung des unrechtmäßig erworbenen Gewinns gleich. Dieser Betrag werde vom Unternehmen selbst berechnet; die Verhandlungen mit der Staatsanwaltschaft erfolgten dann auf Grundlage der vom Unternehmen bestimmten Summe. In Deutschland gibt es keine Regelung oder Richtschnur dazu, unter welchen Bedingungen (z.B. Maß an Kooperation) eine solche Vereinbarung getroffen werden kann, d.h. wann eine Einziehung aufgrund § 29a OWiG statt eines Bußgeldes nach § 30 OWiG möglich ist.

#### **Kommentar**

*Die Prüfer registrieren, dass einige Bundesländer in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger immer häufiger auf das Instrument der Anordnung der Einziehung der Werte von Taterträgen zurückgreifen. Durch die Einziehung der Werte von Taterträgen können unrechtmäßig erworbene Gewinne effektiv abgeschöpft werden, jedoch stellt dieses Instrument keine Alternative für die Belangung einer juristischen Person dar und erfüllt nicht die in Artikel 2 des Übereinkommens dargelegten Bedingungen bezüglich der Unternehmenshaftung.*

*Die Prüfer sind über den Mangel an Transparenz bei der Anordnung der Einziehung des Wertes von Taterträgen beunruhigt, z.B. in Fällen, in denen dieses Instrument als Reaktion auf eine Selbstanzeige des Unternehmens eingesetzt wird. Besonderen Anlass zu Besorgnis gibt den Prüfern in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass es keine konkreten Vorschriften oder Handreichungen für Staatsanwälte und Unternehmen gibt, die Aufschluss darüber geben, wie sich eine Selbstanzeige auswirkt und unter welchen Umständen ein Unternehmen vom Instrument der Einziehung profitieren darf, ohne zur Verantwortung gezogen zu werden.*

*Die verantwortlichen Prüfer empfehlen Deutschland, sicherzustellen, dass in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger das Instrument der selbständig angeordneten Einziehung der Werte von Taterträgen nicht dazu genutzt wird, Fälle schnell abzuschließen, bevor nicht alle denkbaren Möglichkeiten ausgeschöpft wurden, um ein Unternehmen zur Verantwortung zu ziehen, zumal es keine klare Regelungen bezüglich der Selbstanzeigen gibt.*

## **C.2. Zurückhaltung bei der Verfolgung juristischer Personen führt zu einer geringen Vollzugsrate gegen Unternehmen**

### **a. Geringe Durchsetzungsrate gegen Unternehmen**

232. Auffallend an der Durchsetzung der Unternehmenshaftung in Deutschland ist vor allem, dass in den 67 seit 1999 abgeschlossenen Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger nur wenige Unternehmen zur Verantwortung gezogen wurden. Während in diesen Fällen 328 Einzelpersonen mit Strafen belegt wurden, trifft dies nur für 18 juristische Personen zu. Der Staatsanwaltschaft München I zufolge wurde im Februar 2018 eine weitere juristische Person – Airbus Defence and Space GmbH – zur Verantwortung gezogen. Noch nie wurde eine juristische Person wegen des Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger als Vortat zur Geldwäsche oder der

---

Bilanzfälschung zur Verantwortung gezogen. In Phase 3 wurden 6 juristische Personen zur Verantwortung gezogen; darüber hinaus gab es mindestens 11 Fälle, in denen Einzelpersonen zur Verantwortung gezogen wurden, jedoch nicht die jeweiligen Unternehmen. Obwohl seit dem Abschluss von Phase 3 zwölf weitere juristische Personen zur Verantwortung gezogen wurden, kam es in mehr als 70% der abgeschlossenen Fälle nicht zu einer Belangung von Unternehmen. Diese geringe Durchsetzungsrate veranlasste einen Rechtswissenschaftler dazu, die neue Regierungskoalition in den Medien dazu aufzurufen, „bei Korruption in der Wirtschaft nicht länger wegzuschauen“.<sup>155</sup> Nach den Angaben Deutschlands wurde bisher nur ein staatseigenes Unternehmen wegen Bestechung ausländischer Amtsträger zur Verantwortung gezogen, obwohl viele dieser Unternehmen in Hochrisiko-Branchen, z.B. Telekommunikation oder Verkehr, tätig sind.<sup>156</sup>

### ***Kommentar***

***Die verantwortlichen Prüfer äußern ihre Besorgnis hinsichtlich der geringen Durchsetzungsrate gegen Unternehmen in Deutschland. Nur in einem Viertel der abgeschlossenen Fälle der Bestechung ausländischer Amtsträger wurden Unternehmen zur Verantwortung gezogen. Die Tatsache, dass Einzelpersonen in Fällen zur Verantwortung gezogen wurden, in denen Unternehmen ohne Strafe blieben, verdeutlicht noch einmal die unterschiedliche Handhabung in Fällen mit Einzelpersonen und solchen mit Unternehmen. Die Arbeitsgruppe spricht Deutschland ihre Anerkennung dafür aus, schuldige Einzelpersonen konsequent zur Verantwortung zu ziehen. Angesichts der Tatsache, dass lediglich in einem Viertel der abgeschlossenen Fälle der Bestechung ausländischer Amtsträger Unternehmen zur Verantwortung gezogen wurden, bestehen jedoch Bedenken, dass die Rechtdurchsetzung gegenüber juristischen Personen unzureichend ist.***

#### ***b. Umfassende Nutzung des staatsanwaltschaftlichen Ermessensspielraums bei der Einleitung von Verfahren gegen juristische Personen***

233. Während in Bezug auf durch natürliche Personen verübte Straftaten das Legalitätsprinzip gilt, gilt in Bezug auf die Einleitung von Verfahren gegen juristische Personen, darunter in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger, das Opportunitätsprinzip. Bei Ordnungswidrigkeiten gilt grundsätzlich das Opportunitätsprinzip. Die Entscheidung eines Staatsanwalts, eine juristische Person nicht zu verfolgen, kann nicht angefochten werden. In Phase 3 hatte die Arbeitsgruppe Bedenken, dass die Anwendung des Opportunitätsprinzips zu einer zu großen Zurückhaltung bei der Verfolgung juristischer Personen in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger geführt haben könnte. Die Möglichkeit der Anwendung des Opportunitätsprinzips könnte auch zum Teil die Unterschiede in der Durchsetzung der einzelnen Bundesländer, auch jenen mit hoher Wirtschaftsleistung, erklären.

234. Auch nach Abschluss von Phase 3 wurden keine Leitlinien dazu entwickelt, wie der staatsanwaltschaftliche Ermessensspielraum bei der Entscheidung für oder gegen die Einleitung eines Verfahrens gegen eine juristische Person zu nutzen ist, um eine einheitliche und systematische Anwendung dieses Prinzips in allen Bundesländern sicherzustellen. Da Deutschland dem Evaluierungsteam kaum Informationen zu den Entscheidungen für oder gegen die Einleitung von Ermittlungs- oder Verfolgungsverfahren gegen juristische Personen zur Verfügung stellte, war eine umfassende Bewertung der Anwendung des staatsanwaltschaftlichen Ermessensspielraums nicht möglich.

235. Anlässlich des Internationalen Korruptionsbekämpfungsgipfels in London im März 2016 verpflichtete sich Deutschland, „die Haftung juristischer Personen bei Straftatbeständen wie Korruption zu

---

<sup>155</sup> GIR (September 2017), „[Merkel and Schulz must face up to Germany's blind spot on corporate corruption](#)“.

<sup>156</sup> Fall Hes (alt) 2011/3.



---

verschärfen“.<sup>157</sup> Der neue Koalitionsvertrag von Februar 2018 enthält einen Passus nach dem „grundsätzlich auch die von Fehlverhalten von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern profitierenden Unternehmen stärker sanktioniert werden“ und durch den mittels der „Abkehr vom Opportunitätsprinzip bei der Verfolgung juristischer Personen für eine „bundesweit einheitliche Rechtsanwendung“ und eine Erhöhung der Rechtssicherheit für Unternehmen gesorgt werden soll.“<sup>158</sup> In seiner dem Evaluierungsteam schriftlich übermittelten Stellungnahme hatte Transparency International gefordert, dieser Ausnahme vom Legalitätsprinzip sollte durch den neuen Koalitionsvertrag ein Ende gesetzt werden.

### **Kommentar**

***Im Hinblick auf die geringe Zahl juristischer Personen, die bis zum heutigen Tag in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger mit Sanktionen belegt wurden und vor dem Hintergrund, dass dies insbesondere auf das in Bezug auf juristische Personen geltende Opportunitätsprinzip zurückzuführen ist, empfehlen die verantwortlichen Prüfer Deutschland eine generelle Überprüfung der Herangehensweise in Bezug auf die Durchsetzung der Unternehmenshaftung mit dem Ziel einer wirksamen Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger und – in Umsetzung des Koalitionsvertrags von 2018 – die Abkehr vom Opportunitätsprinzip in Bezug auf die Unternehmenshaftung.***

### ***c. Fehlen einer einheitlichen Herangehensweise der Bundesländer in Bezug auf die Durchsetzung der Unternehmenshaftung***

236. Seit Abschluss von Phase 3 ist die Zahl der Bundesländer, die Unternehmen aktiv verfolgt haben, gestiegen. Bei der Durchsetzung der Unternehmenshaftung bestehen jedoch weiterhin große Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern. Bayern ist, wie bereits in Phase 3, das aktivste Land bei der Verfolgung der Bestechung ausländischer Amtsträger. Die Hälfte aller belangten juristischen Personen (insgesamt sieben) wurde in diesem Bundesland zur Verantwortung gezogen. Auch die Maßnahmen im jüngsten Bestechungsfall – gegen Airbus Defence and Space – wurden in Bayern ergriffen. Die andere Hälfte der Fälle verteilt sich auf die Bundesländer Hessen (4 juristische Personen), Nordrhein-Westfalen (3 juristische Personen), Niedersachsen (2 juristische Personen) und Hamburg (1 juristische Person). In Bremen wurde im Jahr 2014 eine juristische Person zur Verantwortung gezogen. Die Staatsanwaltschaft München I hat bei der Durchsetzung der Unternehmenshaftung in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger eine Vorreiterrolle eingenommen. Sie war die erste Staatsanwaltschaft, die juristische Personen wegen Bestechung ausländischer Amtsträger zur Verantwortung zog, darunter auch in dem als richtungsweisend anzusehenden Fall von Siemens aus dem Jahr 2008, und hat somit besondere Kompetenzen in der Verfolgung solcher Fälle erworben. Diese Expertise gibt die Staatsanwaltschaft auch weiterhin durch Austausch und Schulungen an die Staatsanwaltschaften anderer Bundesländer weiter.

237. Während des Besuchs der Prüfer in Deutschland wurden diverse Gründe für die unterschiedlichen Zahlen der in den einzelnen Bundesländern zur Verantwortung gezogenen juristischen Personen angegeben. Den deutschen Behörden zufolge war der Hauptgrund, dass sich die Wirtschaftsleistung der einzelnen Bundesländer und damit auch die Zahl der juristischen Personen, die in deren Zuständigkeit fallen, unterscheiden. Die Vertreter der Staatsanwaltschaften gaben an, dass es eine ganze Reihe von Ansätzen bei der Verfolgung juristischer Personen gebe, und dass es von der jeweiligen Staatsanwaltschaft abhängig sei, welche davon genutzt würden. Die Möglichkeiten reichten von der Entscheidung, gegen eine juristische Person ein Verfahren einzuleiten, über die Entscheidung, ein ordnungsrechtliches Verfahren zu nutzen, bis hin zur Möglichkeit, statt der Verhängung eines Bußgeldes die Einziehung des Wertes von Taterträgen anzuordnen. Die Vertreter der Privatwirtschaft bestätigten die verschiedenen Ansätze bei der

---

<sup>157</sup>Internationaler Korruptionsbekämpfungsgipfel in London 2016, [Country Commitment Germany](#) .

<sup>158</sup> Rn 5985 ff.

---

Verfolgung juristischer Personen und erklärten, ein Unternehmen, das plane sich selbst anzuzeigen, müsse wissen, an welchen Staatsanwalt es sich damit am besten wende.

#### **Kommentar**

**Die verantwortlichen Prüfer zeigen sich besorgt über das Fehlen einer einheitlichen Verfahrens in den einzelnen Bundesländern in Bezug auf die Unternehmenshaftung. Obwohl die Zahl der Bundesländer, die seit dem Abschluss von Phase 3 gegen Unternehmen vorgegangen sind, gestiegen ist, gibt es weiterhin Unterschiede dahingehend, ob und wie die einzelnen Bundesländer juristische Personen in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger zur Verantwortung ziehen.**

**Die verantwortlichen Prüfer halten es für unabdingbar, die gesetzlichen Möglichkeiten, zur Haftung von Unternehmen den Staatsanwaltschaften in ganz Deutschland bekannt zu machen und diese einheitlich anzuwenden. Die verantwortlichen Prüfer empfehlen Deutschland daher, das Schulungsangebot für Staatsanwälte zum Thema Unternehmenshaftung in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger zu stärken und gegebenenfalls den Erfahrungsaustausch zwischen den Staatsanwaltschaften der einzelnen Bundesländer zu verbessern.**

#### **d. Fragmentierte Ansätze bei der Verfolgung von Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger**

238. In Phase 3 hatten die Vertreter der Staatsanwaltschaften angegeben, die Tatsache, dass die Unternehmenshaftung erst durch eine durch eine natürliche Person verübte Straftat oder Ordnungswidrigkeit eintritt, habe dazu geführt, dass Staatsanwaltschaften die Verfolgung juristischer Personen lediglich als zweitrangig betrachteten. Beim Besuch der Prüfer in Deutschland im Rahmen von Phase 4 betonten die Teilnehmer, dass sich dies seit Phase 3 stark verändert und das Bewusstsein für das Thema Unternehmenshaftung innerhalb der Staatsanwaltschaften insbesondere durch den Fall Siemens und andere prominente Fälle deutlich gestiegen sei. Auf die während des Besuchs in Deutschland gestellte Frage, warum die Durchsetzungsraten gegen juristische Personen so gering seien, sagte ein Rechtswissenschaftler, die Verfolgung natürlicher Personen unterscheide sich grundlegend von der juristischer Personen und die Tatsache, dass letztere die erstere voraussetze, erschwere in der Praxis die Haftbarmachung von Unternehmen.

239. In der Praxis wird die Einleitung eines Verfahrens gegen eine juristische Person erst in einem fortgeschrittenen Stadium des Verfahrens gegen die betroffenen natürlichen Personen erwogen. Dies führt zu einem möglicherweise als fragmentiert erscheinenden Ansatz bei Ermittlungs- und Verfolgungsverfahren gegen natürliche und juristische Personen in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger. In einigen Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger kamen die Verfahren gegen die natürlichen Personen und die Verfahren gegen die juristischen Personen unterschiedlich schnell voran; zuweilen gab es auch Unterschiede beim Fortschritt der Verfahren gegen die einzelnen natürlichen Personen. Dies könnte an der hohen Komplexität einiger dieser Fälle liegen und an der Beteiligung einer großen Anzahl angeklagter Personen; da Deutschland jedoch keinerlei Informationen zu der Zahl der eingestellten Ermittlungs- und Verfolgungsverfahren gegen juristische Personen vorgelegt hat, konnten die verantwortlichen Prüfer die Auswirkungen dieses als fragmentiert wahrgenommenen Ansatzes in Bezug auf die Beweisführung gegen juristische Personen nicht vollständig bewerten.

240. Noch größere Tragweite könnten die Beweggründe für oder gegen die Einleitung eines Verfahrens gegen juristische Personen in Zusammenhang mit Fällen haben, in denen sich die Haftung einer juristischen Person dadurch ergibt, dass eine Einzelperson aufgrund eines alternativen Tatbestands zur Verantwortung gezogen wird. Bei drei Vierteln aller Einzelpersonen, die in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger mit Strafen belegt wurden, geschah dies aufgrund von alternativen Tatbeständen. Dagegen wurden nur 20% der belangten juristischen Personen aufgrund von alternativen Straftatbeständen

---

zur Verantwortung gezogen (d.h. in nur 3 Fällen).<sup>159</sup> Dies könnte bedeuten, dass in diesen Fällen noch seltener gegen die juristischen Personen vorgegangen wird oder dass es noch schwieriger ist, sie in Fällen, die sich auf einen anderen Tatbestand als den der Bestechung ausländischer Amtsträger beziehen, zur Verantwortung zu ziehen.

### ***Kommentar***

***Die verantwortlichen Prüfer empfehlen Deutschland, vorrangig die an einem Fall der Bestechung ausländischer Amtsträger beteiligten juristischen Personen zu verfolgen und, wenn möglich, sowohl die beteiligten natürlichen als auch die juristischen Personen zu verfolgen – auch in Fällen, in denen Einzelpersonen aufgrund eines anderen Tatbestands als dem der Bestechung ausländischer Amtsträger belangt werden.***

### ***C.3. Möglichkeiten der Belangung juristischer Personen aufgrund des Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger***

#### ***a. Seit Abschluss von Phase 3 vorgenommene Änderungen an den möglichen Strafen für juristische Personen***

241. Zum Zeitpunkt von Phase 3 betrug die Geldbuße, die gegen eine juristische Person festgesetzt werden konnte im Falle einer durch die Einzelperson vorsätzlich verübten Tat (durch die die Unternehmenshaftung ausgelöst wurde) maximal 1.000.000 EUR, im Falle einer fahrlässig verübten Tat bis zu 500.000 EUR. Im Bericht zu Phase 3 wurde festgehalten, dass sich eine Geldbuße aus zwei Teilen – einem Sanktionsanteil und einem Einziehungsanteil – zusammensetzt. In Fällen, in denen der durch die Tat erlangte finanzielle Vorteil die gesetzlich festgelegte Bußgeldobergrenze übersteigt, umfasst die Gesamtgeldbuße einen Betrag, der dem erlangten Gewinn entspricht sowie zusätzlich einen weiteren Betrag – den Sanktionsanteil – der über die Bußgeldobergrenze hinausgehen darf.

242. Während Phase 3 hatte die Arbeitsgruppe Bedenken, dass der Sanktionsanteil angesichts der hohen Umsätze und Gewinne vieler deutscher Unternehmen nicht hoch genug sei (Empfehlung 3d). Zum Zeitpunkt, als Deutschland seinen schriftlichen Folgebericht zu Phase 3 vorlegte, wurde zudem ein Gesetzentwurf, der eine zehnfache Erhöhung der Bußgeldobergrenze für juristische Personen zum Inhalt hatte, im Bundestag beraten. Die Arbeitsgruppe war der Ansicht, dass mit der Verabschiedung dieses Gesetzes Empfehlung 3d umgesetzt sein würde. Gemäß des seitdem geänderten § 30 OWiG gilt die neue Bußgeldobergrenze für alle nach dem 30. Juni 2013 verübten Taten. Die Bußgeldobergrenze beträgt nun im Fall einer vorsätzlich verübten Tat 10.000.000 EUR, und im Fall einer fahrlässig verübten Tat 5.000.000 EUR. Die Möglichkeit, den Einziehungsanteil zu erhöhen, bleibt unverändert.

243. Während des Besuchs der Prüfer in Deutschland zeigten sich die Rechtswissenschaftler und Vertreter der Zivilgesellschaft besorgt darüber, dass die neue Bußgeldobergrenze (Sanktionsanteil) immer noch zu gering sei, um eine ausreichend abschreckende Wirkung auf große Unternehmen zu erzielen. Ein Rechtswissenschaftler bezeichnete das frühere Höchstmaß der Geldbuße (Sanktionsanteil) als „Witz“ und führte aus, der Sanktionsanteil der Geldbuße dürfe nicht auf 10.000.000 EUR beschränkt, sondern müsse in irgendeiner Form mit dem Unternehmensgewinn verknüpft sein.

244. Wie im Koalitionsvertrag von 2018 dargestellt, erwägt die Bundesregierung weitreichende Änderungen an den gegen Unternehmen verfügbaren Strafmaßnahmen, darunter eine Erhöhung der Bußgeldobergrenze auf 10% des Unternehmensumsatzes sowie die Schaffung „konkrete[r] und nachvollziehbare[r] Zumessungsregeln für Unternehmensgeldsanktionen“.

---

<sup>159</sup> In einem weiteren Verfahren, das sich momentan in der Berufung befindet, wurde ein Unternehmen aufgrund eines alternativen Straftatbestands verurteilt.

---

## **Kommentar**

**Die verantwortlichen Prüfer begrüßen die Änderungen in § 30 OWiG, durch die der maximale Sanktionsanteil der Geldbuße, die gegen juristische Personen in nach dem 30. Juli 2013 verübten Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger festgesetzt werden kann, auf 10.000.000 EUR angehoben wurde. Nichtsdestotrotz bestärken die Prüfer Deutschland darin, die im Koalitionsvertrag von 2018 geäußerte Absicht einer möglichen Erhöhung der Bußgeldobergrenze auf 10% des Unternehmensumsatzes umzusetzen, um so sicherzustellen, dass die Strafmaßnahmen auch für größere Unternehmen wirksam, verhältnismäßig und ausreichend abschreckend sind.**

### **b. In der Praxis verhängte Strafmaßnahmen**

#### *i. Ein vergleichbar niedriger Sanktionsanteil*

245. In Phase 3 wurde der damals maximal verfügbare Sanktionsanteil der Geldbuße von 1 Million EUR nur im Fall von Siemens verhängt (insgesamt lag das Bußgeld in diesem Fall bei 395.000.000 EUR), wobei dies nicht auf der Grundlage einer durch eine Einzelperson verübten Tat der Bestechung ausländischer Amtsträger geschah. In anderen Fällen lagen die festgesetzten Geldbußen im unteren Bereich des verfügbaren Strafrahmens.

246. Dieser Trend hat sich in Phase 4 fortgesetzt. Gegen keines der durch ein Gericht in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger mit einer Geldbuße belegten Unternehmen wurde der maximal verfügbare Sanktionsanteil der Geldbuße verhängt. Alle Fälle, in denen juristische Personen bisher mit Sanktionen belegt wurden, bezogen sich auf Taten, die vor der Erhöhung der Bußgeldobergrenze im Juni 2013 begangen wurden. In den meisten Fällen lag der Einziehungsanteil sehr viel höher als der Sanktionsanteil. In einem Fall, an dem zwei Unternehmen beteiligt waren, wurde ein Unternehmen mit einem Bußgeld von insgesamt 600.000 EUR belegt, wobei der Sanktionsanteil 200.000 EUR betrug.<sup>160</sup> Das andere Unternehmen wurde mit einem Bußgeld von insgesamt 2.100.000 EUR belegt, wobei der Sanktionsanteil nur 500.000 EUR betrug.<sup>161</sup> Im Fall DB Schenker wurde ein Bußgeld von insgesamt 2 Millionen verhängt, wobei der Sanktionsanteil 300.000 EUR betrug.<sup>162</sup> Die höchste in einem Fall der Bestechung ausländischer Amtsträger je verhängte Geldbuße betrug insgesamt 139,8 Millionen im Fall Ferrostaal, wobei der Sanktionsanteil lediglich 500.000 EUR betrug. Ein weiteres Unternehmen erhielt ein Bußgeld von insgesamt 100.000 EUR, wobei keine Informationen zum jeweiligen Sanktions- und Einziehungsanteil vorliegen.<sup>163</sup> Seit Abschluss von Phase 3 wurde das maximale Bußgeld von (damals) einer Million EUR nur einmal verhängt, und zwar im Fall Biotest AG, allerdings aufgrund eines steuerrechtlichen Straftatbestands.<sup>164</sup> In diesem Fall ordnete das Gericht keine darüber hinausgehende Einziehung an. Es bestehen somit weiterhin Bedenken in Bezug auf die Verhältnismäßigkeit, Wirksamkeit und den Abschreckungseffekt des Sanktionsanteils der Geldbuße – der – selbst in Fällen in denen, wie weiter unten beschrieben, ein Einziehungsanteil hinzukommt, kaum abschreckende Wirkung haben dürfte.

247. Mildernde Umstände, die zu einer Reduzierung des Sanktionsanteils der Geldbuße beitragen können, umfassen Selbstanzeige und/oder Kooperation mit den Strafverfolgungsbehörden, einen Wechsel in der Geschäftsführung seit dem Vorfall sowie das Vorhandensein (vor oder nach dem Vorfall) eines Compliance-Systems. In den vier Fällen seit Phase 3, in denen juristische Personen wegen Bestechung ausländischer Amtsträger mit Strafen belegt wurden, wurden vor allem die Einführung von präventiven Maßnahmen durch das Unternehmen sowie die Kooperationsbereitschaft der juristischen Personen im

---

<sup>160</sup> Fall Hes (alt) 2011/3

<sup>161</sup> Fall Hes 2011/3

<sup>162</sup> Fall NRW 2014/1

<sup>163</sup> Fall NRW (alt) 2013/2

<sup>164</sup> Fall Hes 2011/4

---

Rahmen des Ermittlungsverfahrens als mildernde Umstände berücksichtigt. Diese Faktoren scheinen in mindestens zwei Bundesländern konsequent berücksichtigt worden zu sein; unklar ist jedoch, um wie viel die Höhe des Sanktionsanteils durch diese Faktoren gemindert wurde.

248. Staatsanwaltschaften und Gerichten stehen keinerlei Richtlinien oder Vorschriften – auch nicht in der RiStBV – zur Bestimmung der Höhe des Sanktionsanteils der Geldbuße zur Verfügung, um deren Wirksamkeit, Verhältnismäßigkeit und Abschreckungseffekt sicherzustellen. Der Koalitionsvertrag von 2018 enthält einen Vorschlag zur Schaffung „konkrete[r] und nachvollziehbare[r] Zumessungsregeln für Unternehmensgeldsanktionen“.

*ii. Von der Staatsanwaltschaft außergerichtlich festgesetzte Geldbußen*

249. Entscheidet sich die Staatsanwaltschaft zur Aufnahme von Ermittlungen ausschließlich aufgrund der Ordnungswidrigkeit der Verletzung der Aufsichtsmaßnahmen durch einen leitenden Angestellten gegen eine juristische Person (§ 130 OWiG), wird die Geldbuße direkt und ohne Beteiligung eines Gerichts festgesetzt. Ähnlich wie bei den durch ein Gericht festgesetzten Geldbußen lagen die durch die Staatsanwaltschaft außergerichtlich festgesetzten Geldbußen bis auf eine Ausnahme (siehe unten) im unteren Bereich des verfügbaren Strafrahmens. Im Fall Rheinmetall Defence Electronics wurde eine Geldbuße von insgesamt 37 Millionen EUR im Zusammenhang mit dem Vorwurf, bei Waffenverkäufen Bestechungsgelder in Höhe von mehr als 20 Millionen EUR an griechische Amtsträger gezahlt zu haben, festgesetzt, wobei der Sanktionsanteil der Geldbuße 300.000 EUR betrug.<sup>165</sup> In dem jüngst abgeschlossenen prominenten Verfahren gegen Airbus Defence and Space GmbH im Zusammenhang mit Bestechungsvorwürfen im Rahmen des Verkaufs eines Eurofighter Jets im Wert von 2 Milliarden EUR an die österreichische Regierung im Jahr 2013 setzte sich das verhängte Bußgeld aus einem Sanktionsanteil in Höhe von 250.000 EUR und einem Einziehungsanteil von 81 Millionen EUR zusammen.<sup>166</sup> Der im Rahmen der Festsetzung einer Geldbuße maximal mögliche Sanktionsanteil von 500.000 EUR wurde wegen fahrlässiger Verletzung der Aufsichtsmaßnahmen durch einen Angestellten gegen MAN Ferrostaal festgesetzt, und zwar als Teil eines Bußgeldes von insgesamt 10 Millionen EUR, das in Zusammenhang mit dem Vorwurf, dass Unternehmen habe Bestechungsgelder in Höhe von 8 Millionen EUR gezahlt, um den Zuschlag für einen Vertrag über den Bau einer Gasverdichterstation in Zentralasien zu erhalten, verhängt wurde.

250. Die juristische Person kann zwar nicht über die Gesamthöhe der Geldbuße verhandeln; sie kann jedoch Einspruch gegen die Gesamthöhe der Geldbuße beim Amtsgericht einlegen. In der Praxis ist dies noch nie vorgekommen. Unternehmen und Anwälte gaben beim Besuch der Prüfer in Deutschland an, dass der größte Anteil an der Gesamtgeldbuße – der Einziehungsanteil – in der Praxis durchaus verhandelt werde. Durch die Anhebung des möglichen Sanktionsanteils ist es denkbar, dass Unternehmen in Zukunft Einspruch einlegen, möglicherweise bei einem Gericht, das wenig Erfahrung mit Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger hat.

*iii. Höhe des Einziehungsanteils der Geldbuße häufig vom Unternehmen selbst bestimmt*

251. Der Einziehungsanteil dient dazu, die von der juristischen Person durch die Tat erlangten wirtschaftlichen Vorteile bzw. Erträge abzuschöpfen. In Phase 3 wurde festgehalten, dass der Begriff „wirtschaftlicher Vorteil“ weder in den Gesetzestexten noch in den Leitlinien für die

---

<sup>165</sup> Fall Bremen 2013/1, Pressemitteilung der Staatsanwaltschaft Bremen (Dezember 2014) „[Staatsanwaltschaft verhängt Geldbuße in Höhe von über 37 Millionen Euro gegen die Rheinmetall Defence Electronics GmbH](#)“; FCPA Blog (2014) „[German prosecutor fines Rheinmetall \\$46 million for Greek bribes](#)“.

<sup>166</sup> Fall Bay 2012/1; Pressemitteilung der Staatsanwaltschaft München I (Februar 2018) „[Bußgeld über 81,25 Millionen Euro gegen die Airbus Defence and Space GmbH](#)“; GIR (2018) „[Airbus and Munich prosecutors negotiating settlement](#)“; Handelsblatt Global (2018) „[Unraveling Airbus' murky offset deals in Austria](#)“; Reuters (2017) „[Munich prosecutors say nearing end of Austrian Eurofighter probe](#)“

---

Strafverfolgungsbehörden definiert ist. Der wirtschaftliche Vorteil ließe sich durch Schätzung bestimmen – und zwar nicht nur auf Grundlage des durch einen Auftrag erzielten Gewinns, sondern beispielsweise auch unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf Wettbewerber und Folgeaufträge. Die Arbeitsgruppe gab in diesem Zusammenhang keine Empfehlung ab, merkte jedoch an, dass Staatsanwaltschaften, Gerichte und Bundesländer teils unterschiedliche Methoden verfolgten, weshalb „konkretere Leitlinien hilfreich wären“.

252. Die Rechtsprechung legt nahe, dass die Höhe des erlangten Vorteils auch ein wichtiger Faktor bei der Ermittlung der Höhe des Sanktionsanteils der Geldbuße ist. In den im Fragebogen gegebenen Antworten wurden zwar die Gesamtauftragswerte angegeben, jedoch meist nicht die Höhe der Erträge, die sich aus diesen Aufträgen ergaben. Dem Evaluierungsteam war es somit nicht möglich, abschließend zu bewerten, ob der Einziehungsanteil der festgesetzten Geldbußen proportional zu den durch Bestechung erlangten Vorteilen bemessen wurde. Im Fall Ferrostaal, einem Fall, zu dem die deutschen Behörden Angaben machen konnten, belief sich allerdings allein der durch den griechischen Auftrag erlangte Gewinn auf mehr als 173 Millionen EUR.<sup>167</sup> Der durch den portugiesischen Auftrag erlangte Gewinn ist nicht bekannt. Der Einziehungsanteil der Geldbuße, die das Unternehmen zusätzlich zum Sanktionsanteil in Höhe von 500.000 EUR zahlen musste, belief sich jedoch nur auf 139,3 Millionen EUR. Obwohl nur Angaben zu einem der beiden Verträge vorliegen, legt der Vergleich dieser Zahl mit dem Gewinn aus dem einen Vertrag nahe, dass die verhängte Geldbuße nicht ausreichend war, um den durch das Unternehmen erlangten Gewinn abzuschöpfen.

253. Der Einziehungsanteil ist eng mit den neuen Bestimmungen zur Einziehung von Taterträgen (§§ 73-76 StGB), die am 1. Juli 2017 wirksam wurden, verknüpft bzw. wird von diesen berührt. Für eine erfolgreiche Umsetzung dieser Änderungen bedarf es der Entwicklung von Leitlinien und Schulungen für Staatsanwälte und Richter, welche Deutschland nach eigenen Angaben aktuell umfassend vorantreibt.

254. Einige von Deutschland beschriebene Entscheidungen sowie die im Fragebogen gegebenen Antworten zeigen, dass es vor dieser Änderung Schwierigkeiten gab, die Höhe der durch Bestechung erlangten Erträge korrekt zu berechnen. Wie bereits in Phase 3, gibt es in den einzelnen Bundesländern immer noch große Unterschiede bei der Berechnung der Taterträge. Ein Staatsanwalt erklärte während des Besuchs der Prüfer in Deutschland, dass nicht nur alle durch einen Auftrag erlangten Gewinne berechnet, sondern auch andere Vorteile, z.B. der Zugang zu einem neuen Markt, berücksichtigt würden. Ein Bundesland gab im Fragebogen an, die Schätzung der Taterträge erfolge nach der Prämisse, dass der durch das Unternehmen erzielte materielle Vorteil mindestens der Gesamtsumme der Bestechungsgelder entspricht. Dieser Ansatz wurde in zwei Fällen sichtbar, in denen der Einziehungsanteil exakt der Höhe der Bestechungszahlung entsprach. Die Staatsanwaltschaft stellte keine Berechnung zu möglichen weiteren erzielten Vorteilen an.<sup>168</sup> Die Höhe der Bestechungszahlungen erscheint als sehr niedrige Messlatte, da sie oft nur einem Bruchteil des Transaktionswertes entspricht. In den meisten Fällen, in denen ein Vorteil erzielt wurde, ist dieser Ansatz nicht vereinbar mit Artikel 3 des Übereinkommens, nach dem sowohl die Bestechungszahlung als auch die sich daraus ergebenden Vorteile abzuschöpfen sind.

255. Während des Besuchs der Prüfer in Deutschland erklärten die Anwälte und die teilnehmenden Unternehmen, dass die Höhe des Einziehungsanteils immer verhandelt werde. Einige der Teilnehmer, darunter Rechtswissenschaftler, sagten, es sei unklar, auf welcher Rechtsgrundlage diese Verhandlungen geführt und wie die Beträge konkret ermittelt würden. Ein Anwalt aus der Privatwirtschaft wählte zur Beschreibung seiner Erfahrungen mit der Berechnung des Einziehungsanteils die Worte „wie auf einem türkischen Basar“, und betonte damit die Bedeutung von Verhandlungen in diesem Kontext. Die im Fragebogen und während des Besuchs der Prüfer in Deutschland gegebenen Antworten offenbaren sehr

---

<sup>167</sup> Fall Bay 2011/6. Die Höhe des Gewinns wurde auf Grundlage des Gesamtertrags minus Produktionskosten, Zinsaufwendungen, Werbe- und Vertriebskosten sowie Kosten für Bürgschaften.

<sup>168</sup> NRW (alt) 2013/2 und NRW 2014/1 – DB Schenker

---

starke Divergenzen zwischen in einzelnen Bundesländern und sogar an einzelnen Gerichten und Staatsanwaltschaften verfügbaren Ressourcen und Erfahrungen. Die Vertreter großer Unternehmen gaben an, die Bewertung werde hauptsächlich von den Unternehmen selbst und ihren Anwälten vorgenommen und anschließend den Staatsanwaltschaften zur Verfügung gestellt; diese hätten meist keine Ressourcen, um weitere Prüfungen oder Analysen durchzuführen.

*iv. Ein neues System der Einziehung des Wertes von Taterträgen von juristischen Personen in Fällen, in denen kein Bußgeld verhängt wird*

256. Wie bereits oben beschrieben erfolgte beim Bußgeldverfahren nach § 30 OWiG die Einziehung des Wertes von Taterträgen in der Vergangenheit immer im Rahmen der Festsetzung der Gesamtgeldbuße. Das neue, geänderte Einziehungssystem nach § 29a OWiG und §§ 73-76 StGB erlaubt in Fällen, in denen kein Bußgeld verhängt wird, die Anwendung auf juristische Personen. Fälle, die seit dem 1 Juli 2017 verhandelt werden (einschließlich der Fälle, bei denen der Zeitpunkt der rechtswidrigen Handlung vor diesem Datum liegt) werden im Rahmen dieses neuen Systems behandelt. Die Änderungen umfassen auch eine Verlängerung der Verjährungsfrist für Einziehungsverfahren auf 30 Jahre. Das bedeutet, dass das Instrument der Einziehung in Fällen angewendet werden kann, in denen die Frist für die Verfolgung juristischer Personen abgelaufen ist. Die Anwendung des Instruments der Anordnung der Einziehung des Wertes von Taterträgen nach § 29a OWiG oder §§ 73-76 StGB wird in Abschnitt C.2.d erörtert.

#### **Kommentar**

*Wie schon in Phase 3, zeigten sich die verantwortlichen Prüfer insbesondere dahingehend besorgt, dass die Höhe der verhängten Bußgelder allgemein im unteren Bereich des für juristische Personen verfügbaren Sanktionsrahmens bleibt. Es bedarf klarer Leitlinien für Gerichte und Staatsanwaltschaften, mit denen sichergestellt wird, dass die verhängten Sanktionen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind und Unternehmen mehr Klarheit darüber gewinnen, welche Sanktion sie in einem bestimmten Fall erwartet. Eine Klarstellung bezüglich der mildernden Umstände bzw. deren Auswirkungen auf die Höhe der Geldbuße sollte sowohl die Zahl der Selbstanzeigen als auch die Kooperationsbereitschaft von Unternehmen mit den Strafverfolgungsbehörden erhöhen.*

*Die Bewertung des Einziehungsanteils wird in der Praxis ganz unterschiedlich gehandhabt und hängt in vielen Fällen sehr stark von den beteiligten Unternehmen und ihren Anwälten ab. Die verantwortlichen Prüfer zeigen sich außerdem besorgt über den Einsatz von Verfahren, die keinen Sanktionsanteil umfassen, wie dem Verfahren gemäß § 29a OWiG gegen juristische Personen.*

*Sie ermutigen Deutschland daher, die im Koalitionsvertrag von 2018 zum Ausdruck gebrachte Absicht, Vorschriften und Leitlinien zu den erschwerenden und mildernden Umständen und deren möglichen Auswirkungen auf die Wirksamkeit, Verhältnismäßigkeit und abschreckende Wirkung von Strafen zu erarbeiten, und diese Handreichungen Staatsanwaltschaften, Gerichten und Unternehmen zur Verfügung zu stellen, weiterzuverfolgen. Sie empfehlen Deutschland außerdem, den Ermittlungsbehörden und Staatsanwaltschaften regelmäßig umfassende schriftliche Informationen sowie Schulungen zur Ermittlung von Taterträgen zum Zwecke der Berechnung des Sanktionsanteils von Geldbußen zur Verfügung zu stellen und sicherzustellen, dass das Instrument der Einziehungsanordnung nicht anstelle der Verhängung eines Bußgeldes – welches einen Sanktionsanteil enthält – genutzt wird.*

*c. Steuerliche Behandlung von gegen juristische Personen verhängten Strafen und angeordneten Einziehungen*

257. Die steuerliche Behandlung von gegen juristische Personen verhängten Geldbußen und angeordneten Einziehungen hat Auswirkungen auf deren abschreckende Wirkung in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger. Geldbußen und Einziehungsmaßnahmen werden bei der Berechnung des zu



---

versteuernden Einkommens unterschiedlich behandelt. Gemäß § 4 Absatz 5 Nr. 8 des Einkommensteuergesetzes (EStG) können Einziehungsmaßnahmen vom zu versteuernden Einkommen abgezogen werden. Dies gilt für Einziehungsmaßnahmen nach § 73 Absatz 3 StGB, für aufgrund § 29a OWiG eingezogene Beträge und für den Einziehungsanteil von aufgrund § 30 OWiG verhängten Geldbußen. Der Sanktionsanteil von Geldbußen ist dagegen nicht vom zu versteuernden Einkommen abziehbar.<sup>169</sup> Die Gesprächsteilnehmer stellten klar, dass der Sanktionsanteil einer gegen ein Unternehmen verhängten Geldbuße auch nicht auf andere Weise von der Steuerschuld abziehbar ist. Dies scheint der gängigen Praxis der meisten Länder bei der steuerlichen Behandlung von Geldbußen und Einziehungsmaßnahmen zu entsprechen.

258. Angesichts der jeweiligen Höhe der Sanktions- bzw. der Einziehungsanteile an den bisher verhängten Geldbußen könnte die steuerliche Abzugsfähigkeit des Einziehungsanteils die abschreckende Wirkung der gegen juristische Personen in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger verhängten Bußgelder mindern. Im Fall Airbus Defence and Space GmbH wurde beispielsweise eine Geldbuße in Höhe von 81,25 Millionen EUR festgesetzt, bei der 250.000 EUR auf den Sanktionsanteil und 81 Millionen EUR auf den Einziehungsanteil entfielen. Der Einziehungsanteil war in diesem Fall also viel höher als der Sanktionsanteil. Entsprechendes gilt für Fälle, in denen die Einziehung von Taterträgen ohne Verhängung eines Bußgeldes angeordnet wird.

#### **Kommentar**

***In Bezug auf die steuerliche Behandlung von Einziehungsmaßnahmen, den hohen Einziehungsanteil an den verhängten Geldbußen und den Einsatz von Einziehungsanordnungen ohne Verhängung eines Bußgeldes empfehlen die verantwortlichen Prüfer Deutschland sicherzustellen, dass gegen juristische Personen verhängte Strafmaßnahmen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind, auch unter Berücksichtigung der steuerlichen Behandlung von Einziehungsmaßnahmen in Deutschland.***

#### **d. Bundesweites Wettbewerbsregister**

259. Im Juli 2017 wurde ein bundesweites Wettbewerbsregister eingeführt. Das Wettbewerbsregister ist aktuell noch nicht im Einsatz und soll bis spätestens 2020 funktionsfähig sein. Es soll vom Bundeskartellamt verwaltet werden und langfristig die Register auf Ebene der Bundesländer ablösen. Unternehmen, die in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger, der Bestechung im geschäftlichen Verkehr und aufgrund anderer Korruptionsdelikte zur Verantwortung gezogen worden sind, werden durch ihre Eintragung in das Register zwingend von der Teilnahme an öffentlichen Vergabeverfahren ausgeschlossen. Vergabestellen sind vor der Vergabe eines öffentlichen Auftrags an ein Unternehmen dazu verpflichtet, zu prüfen, ob der entsprechende Bieter im Wettbewerbsregister aufgeführt ist.

260. Die Strafverfolgungsbehörden sind verpflichtet, rechtskräftige Urteile an das Wettbewerbsregister zu melden. Für die Eintragung in das Wettbewerbsregister bedarf es einer strafrechtlichen Verurteilung. Unternehmen werden auf Grundlage der Unternehmenshaftung nach § 30 OWiG in Verbindung mit der Straftat eines leitenden Angestellten in das Wettbewerbsregister eingetragen. Selbst wenn kein Bußgeld verhängt wird, führt die Verurteilung von mindestens einem leitenden Angestellten des Unternehmens wegen einer Wirtschaftsstraftat zur Eintragung dieses Unternehmens in das Wettbewerbsregister.<sup>170</sup>

---

<sup>169</sup> Dies wurde durch ein Urteil des Bundesgerichtshofs aus dem Jahr 2002 klargestellt (siehe Bericht zu Phase 3 in Deutschland, RN. 111)

<sup>170</sup> Auch die Verurteilung einer Einzelperson durch einen Strafbefehl nach § 408 StPO oder eine Verständigung zwischen Gericht und Verfahrensbeteiligten nach § 257c StPO führt zu einer Eintragung des Unternehmens in das Wettbewerbsregister.

---

261. Ein Unternehmen, das nach § 30 OWiG im Zusammenhang mit einer durch einen Mitarbeiter verübten Ordnungswidrigkeit nach § 130 OWiG zur Verantwortung gezogen wird, wird in das Register eingetragen, wenn gegen das Unternehmen ein Bußgeld nach § 30 OWiG verhängt wird. Im Gegensatz dazu führt eine gegen juristische Personen angeordnete Einziehung von Taterträgen nach § 29a OWiG nicht zu einer Eintragung in das Wettbewerbsregister. In Fällen, in denen gemäß dem Verfahren von § 153a StPO von der Verfolgung eines leitenden Angestellten wegen einer Wirtschaftsstraftat abgesehen wird, erfolgt keine Eintragung des Unternehmens in das Register.

262. In Fällen, in denen die Haftung des Rechtsnachfolgers festgestellt wurde, bleibt der Eintrag des Rechtsvorgängers im Register bestehen; der Rechtsnachfolger wird nicht eingetragen. Dies ist ein Schlupfloch, das Unternehmen die Möglichkeit gibt, durch Umstrukturierungsmaßnahmen auch nach der Verhängung eines Bußgeldes an öffentlichen Vergabeverfahren teilzunehmen.

263. Es gibt zwei Fälle, in denen Eintragungen im Wettbewerbsregister gelöscht werden: Zum einen erfolgt die Löschung eines Eintrags in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger automatisch fünf Jahre nach dem Datum der rechtskräftigen Verurteilung einer Einzelperson. Zweitens haben Unternehmen die Möglichkeit zu zeigen, dass sie ausreichende Selbstreinigungsmaßnahmen vorgenommen haben. Dies kann jederzeit während des Fünf-Jahres-Zeitraums des Ausschlusses geschehen. Deutschland gab an, dass diese Selbstreinigungsmaßnahmen die aktive Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden bei der Aufklärung des Falles, die Entlassung der an den rechtswidrigen Handlungen beteiligten Beschäftigten, Schadensersatzzahlungen sowie die Umsetzung angemessener Compliance-Maßnahmen umfassen. Es obliegt den Unternehmen, den Nachweis bezüglich der Angemessenheit der Selbstreinigungsmaßnahmen zu erbringen; letztendlich entscheidet der Vergabestelle oder das Bundeskartellamt, ob der betreffende Eintrag gelöscht wird. Diese Entscheidung setzt eine enge Zusammenarbeit zwischen der Vergabestelle oder dem Kartellamt und den Strafverfolgungsbehörden voraus. Die Entscheidung, einen Eintrag nicht aus dem Wettbewerbsregister zu löschen, kann angefochten werden. Das Bundeskartellamt gab während des Besuchs der Prüfer in Deutschland an, es werde Leitlinien herausgeben, in denen Unternehmen darüber informiert werden, welche Voraussetzungen sie erfüllen müssen, um nachzuweisen, dass Maßnahmen zur Vermeidung der Bestechung ausländischer Amtsträger getroffen wurden und welche Schritte ein Unternehmen zur Löschung seines Eintrags aus dem Register unternehmen muss.

#### **Kommentar**

*Die verantwortlichen Prüfer sprechen Deutschland Anerkennung für die Einführung eines bundesweiten Wettbewerbsregisters aus, durch das Unternehmen zwingend von Vergabeverfahren ausgeschlossen werden.*

*Die verantwortlichen Prüfer empfehlen Deutschland, die Gründe für die Eintragung in das Register klarzustellen, um sicherzustellen, dass sich Rechtssubjekte ihrer Eintragung in das Register nicht durch eine Unternehmensumstrukturierung entziehen können, indem sie die Bestimmungen für die Nichtaufnahme von Rechtsnachfolgern in das Register entsprechend nutzen. In Bezug auf die Löschung von Registereinträgen empfehlen sie Deutschland, seine Absichten bezüglich der Herausgabe von Leitlinien umzusetzen, in welchen die Voraussetzungen, die Unternehmen erfüllen müssen, um die Durchführung von Maßnahmen zur Vermeidung der Bestechung ausländischer Amtsträger nachzuweisen, dargelegt sind.*

#### **C.4. Austausch mit der Privatwirtschaft**

264. Während des Besuchs in Deutschland traf sich das Evaluierungsteam mit einer Reihe von Unternehmensverbänden (die Mitgliedschaft in mindestens einem dieser Verbände ist in Deutschland vorgeschrieben), Vertretern von 16 international tätigen Unternehmen sowie von zwei staatseigenen

---

Unternehmen aus verschiedenen Branchen. An den Gesprächsrunden mit der Privatwirtschaft nahmen Vertreter der Compliance-Abteilungen großer Unternehmen teil; außerdem gab es eine separate Gesprächsrunde mit (vor allem größeren) KMU.

265. Seit Abschluss von Phase 3 wurden seitens der Regierung einige Sensibilisierungskampagnen unternommen, oft in Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft. Gleichzeitig brachten die Teilnehmer zum Ausdruck, dass das Bewusstsein von Unternehmen bezüglich des Risikos der Bestechung ausländischer Amtsträger nie höher war. Frühere Maßnahmen seitens der Regierung sind durch das aktive Engagement von Unternehmensverbänden und umfassenden Medienberichten über die Verfolgung einzelner Fälle ergänzt worden.

266. Einige Gesprächsteilnehmer, insbesondere Vertreter größerer Unternehmen, gaben an, dass sich in den letzten 10 Jahren ein grundsätzlicher Wandel hin zu einer Compliance-Kultur vollzogen habe. Compliance-Programme sind in allen großen Unternehmen sowie in vielen kleineren mittlerweile Standard. Die Privatwirtschaft hat viel getan, um Branchenrichtlinien und Normen zur Reduzierung von Grauzonen auf den Weg zu bringen. Trotz der fehlenden Klarheit bezüglich der Ausnahme kleiner Beschleunigungszahlungen, stellten alle bei den Gesprächen vertretene Unternehmen klar, dass sie solche Zahlungen nicht mehr zulassen. Das ist eine große Veränderung gegenüber der im Bericht zu Phase 3 beschriebenen Situation.

267. Unternehmensverbände, darunter die Auslandshandelskammern, der DIHK, das Deutsche Institut für Compliance (DICO) und der Bundesverband mittelständische Wirtschaft (BVMW), beschrieben die von ihnen selbständig durchgeführten Sensibilisierungsinitiativen. Diese umfassten eine Reihe von Veröffentlichungen zum Thema Korruptionsbekämpfung, in denen auf das Thema Bestechung ausländischer Amtsträger Bezug genommen wird. Einige der Initiativen wurden zusammen mit staatlichen Stellen umgesetzt oder von diesen finanziert. Als wichtiges Beispiel nannten mehrere Teilnehmer die Allianz für Integrität, die in fünf Ländern vertreten ist.<sup>171</sup> Diese Initiative wurde vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) ins Leben gerufen und durch die GIZ umgesetzt. Es handelt sich um eine Multi-Stakeholder-Initiative, die Unternehmen, Zivilgesellschaft, internationale Organisationen und die öffentliche Hand mit dem Ziel der Förderung von Transparenz und Integrität in der Wirtschaft zusammenbringt. Die deutschen Auslandshandelskammern und Germany Trade and Invest (GTAI) haben ebenfalls gemeinsam Sensibilisierungskampagnen durchgeführt und in diesem Rahmen regelmäßig Publikationen zum Thema Bestechungsbekämpfung herausgegeben und Schulungen in diesem Bereich organisiert.<sup>172</sup> BMWi und BMJV haben 2009 erstmals eine gemeinsame Publikation herausgegeben, die sich insbesondere an exportorientierte Unternehmen richtet und vom AA zusammen mit einem Rundschreiben zum Thema Bestechung ausländischer Amtsträger an die Botschaften verschickt wurde. Die Publikation wurde inzwischen aktualisiert und soll im Juni 2018 herausgeschickt werden.<sup>173</sup>

268. Der Vertreter eines Unternehmensverbands sagte gegenüber dem Evaluierungsteam, in Deutschland gebe es kein Problem mit fehlendem Bewusstsein oder Wissen, sondern bei der Umsetzung.

269. Es wurde betont, dass Bestechung insbesondere für KMU ein Risiko darstelle, da diese im Gegensatz zu größeren Unternehmen oft keine Compliance-Systeme hätten. Ein KMU-Vertreter erklärte, dass dies ein Problem mangelnder Ressourcen sei und beschrieb Compliance als „etwas, das man zusätzlich zum eigentlichen Geschäft tut“. Alle KMU-Vertreter waren mit dem Übereinkommen vertraut und sich des Risikos der Aufforderung zur Bestechung im Ausland bewusst. Sie gaben an, sie hätten sich bei Auslandsgeschäften bereits auf Vertragsklauseln zur Korruptions- bzw. Bestechungsbekämpfung

---

<sup>171</sup> [www.allianceforintegrity.org/en/alliance-for-integrity/about-us](http://www.allianceforintegrity.org/en/alliance-for-integrity/about-us)

<sup>172</sup> z.B. das Programm „De Empresas para Empresas“ der deutschen Auslandshandelskammern in der Mercosur-Region.

<sup>173</sup> *Korruption vermeiden – Hinweise für deutsche Unternehmen, die im Ausland tätig sind*

---

berufen müssen. Ein Unternehmensverband gab an, für KMU sei es besonders schwierig zu erkennen, wie umfangreich sie ausländische Vertreter und Zahlungen Dritter überprüfen müssten.

270. Seitens der Bundesregierung wurden speziell an KMU gerichtete Initiativen ergriffen, z.B. eine gemeinsame Initiative des Bundesministeriums für Bildung und Forschung mit dem BVMW zur Erkennung von Warnsignalen. Mitglieder des BVMW können sich außerdem über eine spezielle Compliance-Hotline beraten lassen. Darüber hinaus wurden verschiedene Schulungsmaßnahmen genannt. Größere Unternehmen spielen eine wichtige Rolle, da sie häufig Vertragsnehmer und Zulieferer dazu verpflichten, Compliance-Systeme umzusetzen. Alle Teilnehmer waren sich einig, dass KMU zusätzliche Unterstützung benötigen.

#### **Kommentar**

***Die verantwortlichen Prüfer nehmen die Anstrengungen der deutschen Unternehmen zur Einführung einer Compliance-Kultur sowie die von Unternehmen und Unternehmensverbänden selbständig umgesetzten Initiativen positiv zur Kenntnis. Das Bewusstsein bezüglich des Risikos der Bestechung ausländischer Amtsträger ist hoch; dies ist auch früheren von Regierung, Unternehmensverbänden und Unternehmen ergriffenen Maßnahmen zu verdanken.***

### **C.5. Bestechung ausländischer Amtsträger in der Verteidigungsindustrie**

271. Dieses Thema wurde, im Gegensatz zu anderen Ländern mit umfangreichen Rüstungsexporten, nicht in Deutschland im Bericht zu Phase 3 behandelt. Im SIPRI-Ranking lag Deutschland im Zeitraum von 2013 bis 2017 auf Platz 4 der größten Rüstungsexportländer.<sup>174</sup> Deutschland ist insofern ein ungewöhnliches Rüstungsexportland, als dass kein einziges der deutschen Rüstungsunternehmen in Staatsbesitz ist. Allerdings kontrollieren die deutschen Behörden Rüstungsexporte, einschließlich Waffenexporten, über die Vergabe von Exportgenehmigungen.

272. Das im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie angesiedelte Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) ist zuständig für die Vergabe von Genehmigungen für den Export von Kriegswaffen und überwacht den Genehmigungsprozess für andere konventionelle Waffen; dabei greift es ggf. auf die Expertise des Bundesministeriums der Verteidigung und des Auswärtigen Amtes zurück. Alle geplanten Exporte konventioneller Waffen unterliegen einer eingehenden Risikoprüfung. Dabei werden unter anderem das Empfängerland der Exporte und strafrechtliche Verurteilungen, auch wegen der Bestechung ausländischer Amtsträger, berücksichtigt. Läuft gegen einen Exporteur ein strafrechtliches Verfahren, so können die deutschen Exportkontrollbehörden die Genehmigung aussetzen, abändern oder entziehen oder den Genehmigungsprozess verlängern. Ein Ministeriumsvertreter erklärte beim Besuch der Prüfer in Deutschland, Erstanträge auf die Ausfuhr von Kriegswaffen würden „sehr gründlich“ geprüft.

273. Deutschland stellte den Prüfern nach ihrem Besuch in Deutschland die „Grundsätze der Bundesregierung zur Überprüfung von Exporteuren von Kriegswaffen und rüstungsrelevanten Gütern“ zur Verfügung. Danach sind Anträge „unzuverlässiger“ Antragsteller zwingend abzulehnen. Allerdings stammen die Grundsätze aus dem Jahr 2001 und enthalten keine Verweise auf gesetzliche Instrumente zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger. Deutschland betonte, die Grundsätze verfolgten einen anderen Schwerpunkt. Ein Ministeriumsvertreter erklärte, das Risiko der Bestechung ausländischer Amtsträger werde bei entsprechenden Geschäften im Rahmen der Zuverlässigkeitsprüfung untersucht. Verdachtsfälle der Bestechung ausländischer Amtsträger könnten als Risikoindikator angesehen werden. Allerdings erfolgen die Nichtbewilligung oder der Entzug einer Exportgenehmigung normalerweise nicht aufgrund von Bestechungsvorwürfen, sondern von außenpolitischen Erwägungen oder eines unterstellten Umleitungsrisikos. Auch Beschäftigte des Unternehmens werden einer Prüfung unterzogen. Als Beispiel

---

<sup>174</sup>Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) (März 2018) „[Trends in International Arms Transfers](#)“

---

wurde ein Fall genannt, in dem einem Unternehmen die Exportgenehmigung aufgrund von Betrugsvorwürfen gegen ein Vorstandsmitglied entzogen wurde. Obwohl eine Reihe deutscher Rüstungsunternehmen wegen Bestechung ausländischer Amtsträger mit Strafen belegt wurde, konnte sich der Ministeriumsvertreter an keinen einzigen Fall erinnern, in dem der Entzug der Exportgenehmigung ausschließlich mit dem Vorwurf der Bestechung ausländischer Amtsträger begründet wurde.<sup>175</sup>

274. Der Ministeriumsvertreter legte auch dar, dass sich das Ministerium vor allem auf das Risiko der Umleitung von Kriegswaffen an einen anderen als den vorgesehenen Empfänger konzentriere. Im Rahmen der Untersuchung dieses Risikos griffen die Exportgenehmigungsbehörden auf geheimdienstliche Informationen und Medienberichte zurück. Auch auf Medienberichte zur Bestechung ausländischer Amtsträger kann zurückgegriffen werden, wobei dies allgemein als ein in die Zuständigkeit der Bundesländer fallendes Strafverfolgungsthema angesehen wird. Der Ministeriumsvertreter sagte nicht, dass Unternehmen, die eine Exportgenehmigung beantragen, auch mit internationalen Ausschlusslisten abgeglichen oder bestehende Compliance-Programme zur Verhinderung von Korruption überprüft würden. Deutschland betont, dass Exportkontrollbehörden weltweit sich auf ihre eigenen, international abgestimmten Ausschluss- oder Sanktionslisten stützen, und dass sich die Anforderungen an innerbetriebliche Compliance-Programme vor allem darauf konzentrieren, ob ein Unternehmen die Exportkontrollbestimmungen erfüllen kann. Es scheint, dass Maßnahmen erst bei Vorliegen einer strafrechtlichen Verurteilung ergriffen werden. Aber selbst im Falle einer Verurteilung, so der Ministeriumsvertreter, sei der Tatbestand der Bestechung ausländischer Amtsträger an sich kein Grund für die Ablehnung einer Exportgenehmigung; er könne jedoch zu einer Aussetzung der Prüfung eines Antrags führen. Der Ministeriumsvertreter sprach von mehreren Fällen in der Vergangenheit, in denen der Verdacht auf Bestechung ausländischer Amtsträger zu einer Verzögerung des Genehmigungsprozesses geführt habe, da er als Hinweis auf andere potentielle Ablehnungsgründe gewertet wurde, konnte jedoch keine konkreten Fälle benennen.

275. Informationen zu strafrechtlichen Verurteilungen werden vom jeweiligen Bundesland eingeholt. Es wurde bestätigt, dass Einzelpersonen, bei denen gemäß dem Verfahren nach § 153a StPO von einer Verfolgung abgesehen wird, keinen Eintrag im Vorstrafenregister erhalten, genauso wenig wie Unternehmen, von denen Taterträge eingezogen werden, ohne dass das Unternehmen zur Rechenschaft gezogen wird. Nach dem Besuch der Prüfer in Deutschland bestätigte das Ministerium, es sei aktuell dabei, seine internen Verfahren bezüglich der Prüfung von Anträgen auf Genehmigung von Kriegswaffenausfuhren zu überarbeiten und ein besseres Verständnis der durch die Bundesländer vorgenommenen Prüfungen zu erlangen.

#### **Kommentar**

***Die verantwortlichen Prüfer begrüßen die von Deutschland unternommenen Anstrengungen, bei der Vergabe von Exportgenehmigungen an Rüstungsunternehmen, im Vorfeld verhängte Strafen wegen Korruption zu berücksichtigen. Sie begrüßen die aktuell laufende Überarbeitung der internen Verfahren und empfehlen Deutschland: (a.) die Prüfung von Schritten zur Einführung offizieller Leitlinien für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht bei der Vergabe von Ausfuhr- und Vermarktungsgenehmigungen an Rüstungsunternehmen, einschließlich zur Beachtung internationaler Ausschlusslisten und zur Überprüfung und Verifizierung der Compliance-Programme von Unternehmen zur Verhinderung von Korruption; (b.) das Treffen geeigneter Maßnahmen, um sicherzustellen, dass bei der Anwendung der Grundsätze der Bundesregierung zur Überprüfung von Exporteuren von Kriegswaffen und rüstungsrelevanten Gütern die Rechtsvorschriften zur Bestechung ausländischer Amtsträger angemessen berücksichtigt werden; und (c.) die Schulung der betreffenden Mitarbeiter des Bundesamts für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle bezüglich dieser Grundsätze, des Risikos der Bestechung ausländischer Amtsträger und Warnsignalen.***

---

<sup>175</sup>Z.B. Fall Bre 2013/1 (Rheinmetall Defence Electronics), Bay 2013/2 (Krauss Maffei Wegmann).

---

## D. WEITERE THEMEN

### D.1. Geldwäsche

276. In Phase 3 gab die Arbeitsgruppe zwei Empfehlungen ab, von denen keine bis zum Zeitpunkt der Abgabe des Schriftlichen Folgeberichts umgesetzt wurde. Ein Bericht der Arbeitsgruppe zur „Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung“ (FATF) aus dem Jahr 2010 hatte ähnliche Schwächen im deutschen Rechtsrahmen ausgemacht.<sup>176</sup>

277. Die erste Empfehlung ziele auf eine Änderung des § 261 Absatz 9 StGB ab, aufgrund dessen in der Vergangenheit eine gleichzeitige Verurteilung einer Person wegen Geldwäsche und wegen Bestechung ausländischer Amtsträger ausgeschlossen war (Empfehlung 7a). Zum Zeitpunkt von Phase 3 hatte Deutschland erklärt, es könne aufgrund wesentlicher Grundsätze des deutschen Rechts bestimmte Aspekte der Selbstgeldwäsche, des Besitzes oder Nutzens von Taterträgen nicht unter Strafe stellen. Die Vortaten zur Selbstgeldwäsche seien bereits selbst unter Strafe gestellt und in Deutschland gelte das Verbot doppelter Strafverfolgung. § 261 Absatz 9 StGB wurde inzwischen durch das neue Gesetz zur Bekämpfung der Korruption, das am 26. November 2015 in Kraft trat (und in dem auch der Tatbestand der Bestechung ausländischer Amtsträger neu geregelt wurde), geändert. Durch die Änderung wurde die Ausnahme zwar nicht vollständig beseitigt, aber zumindest eingeschränkt, indem die Selbstgeldwäsche in Fällen, in denen der Täter oder ein an der Vortat beteiligter Komplize ein Objekt, das einen Ertrag aus der Vortat darstellt, „in Umlauf“ bringt und durch diese Tat den rechtswidrigen Ursprung dieses Objekts verschleiert, unter Strafe gestellt wurde. Seit Juni 2014 hat die FATF keine erneute Analyse des geänderten deutschen Rechtsrahmens vorgenommen.<sup>177</sup> In einer technischen Anmerkung des IWF, in der die neue Bestimmung analysiert wird, heißt es jedoch, dass Geldwäsche für den Eigenbedarf nun unter bestimmten Umständen einen eigenen strafrechtlichen Tatbestand darstelle, womit die geänderte Bestimmung „in Einklang mit dem [IWF-]Standard“ sei.<sup>178</sup> Ohne der nächsten Analyse der FATF-Experten vorweggreifen zu wollen, scheint das Problem bezüglich des Tatbestands der Selbstgeldwäsche durch die Änderung grundsätzlich behoben worden zu sein, womit Empfehlung 7a aus Phase 3 als umgesetzt betrachtet werden kann.

278. Die zweite Empfehlung zielte auf eine Änderung des Geldwäschegesetzes dahingehend ab, dass die Bestechung ausländischer und internationaler Mandatsträger in die Liste der Vortaten zur Geldwäsche aufgenommen werden sollte (Empfehlung 7b). In der Novelle des Geldwäschegesetzes aus dem Jahr 2017 wurden der neue § 335a StGB und der geänderte § 108e StGB (Bestechung von Mandatsträgern) in die Liste der Vortaten zur Geldwäsche aufgenommen. Deutschland zufolge sollte die Bestechung ausländischer Mandatsträger als Vortat zur Geldwäsche durch diese Bestimmungen abgedeckt sein. Die Liste der Vortaten umfasst jedoch nicht den im IntBestG geregelten Tatbestand der Bestechung ausländischer Mandatsträger in Verbindung mit internationalen Geschäftsvorgängen. Der im IntBestG geregelte Tatbestand ist in bestimmten Aspekten weiter gefasst als der des geänderten § 108e StGB: Der Versuch der Bestechung wird unter Strafe gestellt und es gibt keine Erfordernis, nach der die Bestechung als Gegenleistung für die Ausführung oder Unterlassung einer Handlung „im Auftrag oder auf Weisung“ erfolgen muss. Trotz der von Deutschland unternommenen Anstrengungen bezüglich der Umsetzung der Empfehlungen aus Phase 3, besteht weiterhin das Problem, dass § 261 StGB nicht Bezug auf das IntBestG

---

<sup>176</sup> FATF/OECD und IWF (2010), „Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, Germany“, [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org).

<sup>177</sup> FATF Mutual Evaluation of Germany - Third round follow-up process - <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/FUR-Germany-2014.pdf>

<sup>178</sup> IMF Technical note on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism in Germany, June 2016, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16190.pdf>



---

nimmt und der zur Umsetzung des Übereinkommens besser geeignete Tatbestand nicht als Vortat zur Geldwäsche gilt.

### **Kommentar**

*Die verantwortlichen Prüfer begrüßen die von Deutschland unternommenen Anstrengungen, seine Bestimmungen bezüglich Geldwäsche wie in Phase 3 empfohlen zu verbessern und begrüßen die Änderung von § 261 Absatz 9 des Strafgesetzbuches, nach der die gleichzeitige Verurteilung einer Person wegen Geldwäsche und der Bestechung ausländischer Amtsträger nun unter bestimmten Voraussetzungen zulässig ist. Damit ist Empfehlung 7a umgesetzt.*

*Die verantwortlichen Prüfer empfehlen der Arbeitsgruppe weiterhin zu prüfen, ob die Bestechung ausländischer und internationaler Mandatsträger auch in der Praxis als Vortat zur Geldwäsche herangezogen wird, um die Umsetzung des Übereinkommens hinsichtlich dieser Vortat sicherzustellen.*

## **D.2. Steuerliche Maßnahmen zur Bestechungsbekämpfung**

### **a. Steuerliche Abzugsfähigkeit von Beschleunigungszahlungen**

279. In Phase 3 zeigte sich die Arbeitsgruppe besorgt, dass es keine klare Regelung bezüglich der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Beschleunigungszahlungen gab (Empfehlung 10a). Zwar herrschte ein großes Bewusstsein, dass Bestechungsgelder für Unternehmen der Privatwirtschaft nicht steuerlich abzugsfähig sind, jedoch bemängelte die Arbeitsgruppe, dass nicht klar geregelt sei, inwieweit und in welchem Umfang Beschleunigungszahlungen ausgenommen seien und dass es keine Anforderung gebe, mit der sichergestellt sei, dass es sich um kleine Summen handle. Wie bereits in Phase 3 sind rechtswidrige Zahlungen und damit in Zusammenhang stehende erlangte Vorteile nicht steuerlich abzugsfähig.<sup>179</sup>

280. Während des Besuchs der Prüfer in Deutschland gaben alle Vertreter der Finanzverwaltung ausnahmslos an, weder Beschleunigungszahlungen, die für das Vornehmen einer rechtmäßigen Diensthandlung gewährt werden, **noch** Bestechungszahlungen seien steuerlich abzugsfähig. Deutschland gibt an, es gebe keine konkreten Regelungen zur steuerlichen Behandlung von Beschleunigungszahlungen und es kämen die allgemeinen Bestimmungen für die Finanzverwaltung zur Anwendung.

### **b. Durchsetzung der Nichtabzugsfähigkeit von Bestechungszahlungen**

281. In Fällen, in denen ein Steuerzahler wegen Bestechung ausländischer Amtsträger mit Strafen belegt wird, sollten die Finanzbehörden die Steuererklärungen der entsprechenden Jahre daraufhin prüfen, ob Bestechungsgelder von der Steuer abgesetzt wurden. Dieser Punkt wurde in vorausgehenden Berichten nicht umfassend evaluiert und wird in Phase 4 aufgrund der Zahl der seit Phase 3 abgeschlossenen Fälle betrachtet.

282. Die Strafverfolgungsbehörden sind verpflichtet, während eines Verfahrens wegen der Bestechung ausländischer Amtsträger Informationen mit der Finanzverwaltung zu teilen und dieser das Ergebnis von Strafverfahren mitzuteilen.<sup>180</sup> Die Finanzverwaltung hat bis zum Ablauf von vier Jahren nach Abgabe einer Steuererklärung die Möglichkeit, diese erneut einzusehen und zu überprüfen; bei Steuerhinterziehung gilt eine Frist von zehn Jahren.

283. Die Vertreter der Finanzverwaltung sagten, sie würden die Steuererklärungen von Unternehmen, gegen die in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger die Einziehung von Taterträgen angeordnet wurde, ohne dass es zu einer strafrechtlichen Verurteilung kam, erneut prüfen. Entsprechend würden sie Steuererklärungen von Unternehmen erneut prüfen, wenn Mitarbeiter aufgrund der Bestechung

---

<sup>179</sup> § 4 Absatz 5 Satz 1 Nr. 10 des Einkommensteuergesetz (EStG).

<sup>180</sup> (§ 4 Absatz 5 EStG).



---

ausländischer Amtsträger verurteilt oder im Rahmen alternativer Verfahren mit Strafen belegt wurden. Deutschland legte dar, dass die Steuererklärungen von juristischen Personen, die in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger zur Verantwortung gezogen wurden, in der Praxis von den Finanzbehörden erneut geprüft würden. Diese Information konnte vom Evaluierungsteam nicht weiter überprüft werden.

### ***Kommentar***

***Die verantwortlichen Prüfer empfehlen der Arbeitsgruppe zu prüfen, ob die Finanzverwaltung die Steuererklärungen von Steuerzahlern, die wegen Bestechung ausländischer Amtsträger verurteilt wurden, systematisch daraufhin prüfen, ob Bestechungsgelder von der Steuer abgesetzt wurden.***

## **D.3. Von der öffentlichen Hand gewährte Vorteile**

### ***a. Staatliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA)***

284. Im Jahr 2016 wurde die Empfehlung des Entwicklungsausschusses der OECD zu Vorschlägen zur Korruptionsbekämpfung für die Beschaffung im Rahmen bilateraler Entwicklungshilfe (DAC Recommendation on Anti-Corruption Proposals for Bilateral Aid Procurement) von 1996 durch die Empfehlung des OECD-Rates für Akteure der Entwicklungszusammenarbeit zum Umgang mit Korruptionsrisiken (Council Recommendation for Development Co-operation Actors on Managing Risks of Corruption) (Empfehlungen von 2016) ersetzt.

285. Deutschland ist inzwischen mit einigem Abstand der zweitgrößte Geber der staatlichen Entwicklungszusammenarbeit, hinter den USA und vor dem Vereinigten Königreich. Im Jahr 2016 erhöhte sich die Gesamtbruttoentwicklungsleistungen stark, von 17,9 Milliarden USD auf 24,7 Milliarden USD. Zum ersten Mal erreichte Deutschland damit im Jahr 2016 das Ziel der Vereinten Nationen, 0,7% des Bruttonationaleinkommens für staatliche Entwicklungszusammenarbeit auszugeben. Deutschland leistet brutto fünf mal so viel Entwicklungszusammenarbeit an China wie der nächstgrößere Geber. Mehr Informationen zum Thema finden sich in Anhang 6: „Deutsche staatliche Entwicklungshilfe im Überblick“.

### ***i. In die staatliche Entwicklungszusammenarbeit und Mittelverteilung eingebundene Organisationen***

286. Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) ist zuständig für die Gestaltung der Entwicklungspolitik. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit wird vor allem durch Durchführungsorganisationen in staatlichem Besitz geleistet. Die zwei bedeutendsten sind die GIZ und die KfW Bankengruppe.

### ***ii. Die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)***

287. Die GIZ ging im Jahr 2011 aus einer Zusammenführung der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und zwei weiterer Organisationen hervor. Ende 2016 hatte die GIZ 18 000 Mitarbeiter in 130 Ländern (von denen 80% im Ausland arbeiten). Die GIZ ist eine GmbH, befindet sich jedoch zu 100% in Staatsbesitz. Sie erhält 92% ihrer Finanzierung von der Bundesregierung – 80% davon aus den Haushaltsmitteln des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und 12% von anderen Bundesministerien. Die verbleibenden 8% erwirtschaftet sie durch ihre kommerzielle Tätigkeit als Dienstleister für Projekte der Entwicklungszusammenarbeit. In diesem Rahmen ist die GIZ mit der Umsetzung von Hilfsprojekten anderer Staaten, der VN, der EU sowie der Privatwirtschaft betraut.

Die GIZ deckt eine große Reihe von Ländern und Sektoren ab – auch solche, in denen ein hohes Risiko hinsichtlich der Bestechung ausländischer Amtsträger besteht. Beispiele zu den Aktivitäten der GIZ in

---

Entwicklungsländern finden sich auf der Webseite der GIZ. So entsendet die GIZ beispielsweise deutsche Experten an lokale Arbeitgeber im Ausland und unterstützt und berät diese bei der Verbesserung ihrer Geschäftspraktiken und Produktivität. Die GIZ beschreibt ihre Tätigkeit als die einer Vermittlerin, die ihr Wissen über ein Land und ihre jahrelange Erfahrung in dieser Branche nutzt, um eine „erfolgreiche Interaktion zwischen Entwicklungszusammenarbeit und anderen Politik- und Tätigkeitsfeldern zu fördern“. iii. KfW Bankengruppe

288. Die KfW ist eine staatliche Bankengruppe, die eine Entwicklungsbank und dem Zweig der internationalen Entwicklungsfinanzierung der Bundesregierung beinhaltet, welcher lokale und internationale Projekte mit Krediten und Kapital zu günstigen Konditionen versorgt. Die KfW bewirbt sich als „eine der größten Entwicklungsbanken weltweit“. Dabei ist Entwicklungszusammenarbeit eines ihrer wichtigsten Tätigkeitsfelder (daneben vergibt die KfW Kredite an KMU, deutsche Exportunternehmen und im Bereich Wohnungsbau). Für die Entwicklungszusammenarbeit nutzt die KfW sowohl Mittel aus dem Bundeshaushalt als auch Eigenmittel zur Finanzierung von Investitionen und Reformprogrammen, unter anderem in den Bereichen Umweltschutz/Klimawandel, Gesundheit, Bildung, Wasserversorgung, Energie, ländliche Entwicklung und Entwicklung von Finanzsystemen. Die von der KfW unterstützten Projekte und Programme sind vielfältig ausgestaltet, abhängig von den konkreten Bedarfen und allgemeinen Bedingungen vor Ort. Die KfW stellt Zuschüsse und Kredite bereit, die teilweise zu marktnahen Konditionen, teilweise jedoch auch mit starker Subventionierung der Bundesregierung vergeben werden. Zudem arbeitet sie auch mit anderen Entwicklungsbanken in Deutschland und im Ausland zusammen; beispielsweise wurde 1 Milliarde USD an Entwicklungsleistungen in Zusammenarbeit mit der französischen Entwicklungsbank AFD finanziert. Vereinfacht dargestellt deckt die KfW die „finanzielle Zusammenarbeit“, die GIZ die „technische Zusammenarbeit“ der deutschen Entwicklungszusammenarbeit ab.

*iii. Analyse der Umsetzung der Empfehlungen von 2016*

289. In Phase 4 analysiert die Arbeitsgruppe erstmals, ob das deutsche System der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit in Einklang mit den Empfehlungen von 2016, insbesondere Nr. 6-8 und Nr. 10, die sich speziell auf die Bestechung ausländischer Amtsträger beziehen, steht.

290. Sowohl die GIZ als auch die KfW veröffentlichen freiwillig Informationen zu ihren Antikorruptionsprogrammen auf ihren Webseiten. In den letzten Jahren haben beide Organisationen ihre Anstrengungen im Kampf gegen Korruption verbessert. Die GIZ richtete im Jahr 2015 eine eigene Stabsstelle für Compliance und Integrität mit 8,3 Vollzeitstellen ein. Die KfW begann im Jahr 2008 mit der Einrichtung einer Compliance-Organisation; seither hat sie ein Compliance-Managementsystem mit 89 Mitarbeitern aufgebaut. Beide Agenturen haben Strukturen für den Hinweisgeberschutz eingerichtet, mit der Möglichkeit anonyme Beschwerden einzureichen; außerdem wurde eine externe Ombudsperson bestellt. Jedoch betrachtete keiner der Teilnehmer diese Strukturen als Möglichkeit, Fälle der Bestechung ausländischer Amtsträger zu melden. Durch diese Strukturen wurden in der Vergangenheit Betrugsfälle, finanzieller Missbrauch und die Manipulation von Ausschreibungen durch eine in ein Projekt involvierte Personen aufgedeckt, jedoch keine Fälle der Bestechung ausländischer Amtsträger. Es gibt keine Vorschriften dafür wie Mitarbeiter in angemessenen Fällen Vorwürfe der Bestechung ausländischer Amtsträger an Strafverfolgungsbehörden melden müssten; jedoch müssen Bestechungsfälle und Verdachtsmomente intern gemeldet werden. Dem Evaluierungsteam wurde gesagt, dass Meldungen an die Staatsanwaltschaft fallabhängig erfolgen, da dies vom Kontext des Falles und dem jeweiligen Land abhinge. Da bisher keine Vorwürfe der Bestechung ausländischer Amtsträger an die Staatsanwaltschaft gemeldet wurden, ist es schwierig zu beurteilen, wie bei der Erhebung berechtigter Vorwürfe verfahren würde.

291. Sowohl die GIZ als auch die KfW stellten dem Evaluierungsteam umfassende Informationen zu ihren Antikorruptionsklauseln zur Verfügung. Diese scheinen im Einklang mit Empfehlung 6 zu stehen

---

und verpflichten Partner und Vertragsnehmer, Regeln zur Vermeidung und Bekämpfung von Korruption einzuhalten, womit die noch offene Empfehlung aus Phase 3 umgesetzt wird. Sowohl die GIZ als auch die KfW gleichen Antragsteller mit Ausschlusslisten der EU, der Vereinten Nationen und der USA ab und verpflichten Antragsteller, strafrechtliche Verurteilungen offenzulegen sowie anzugeben, ob ein strafrechtliches Verfahren anhängig ist. Die GIZ legte dar, dass sie vor dem Abschluss von Verträgen über Finanzierungen ein zweistufiges Due-Diligence-Verfahren nutzt, um die Förderungswürdigkeit einschließlich der Integrität, Transparenz und Antikorruption zu beurteilen. Die GIZ fügte hinzu, dass sie auch auf Informationen von Dritten und Wirtschaftsprüfern zurückgreife und Projektbesichtigungen vornehmen könne, um die erhaltenen Informationen zu prüfen. Zum Thema Informationsaustausch gab Deutschland nach dem Besuch der Prüfer in Deutschland an, dass die GIZ und die KfW gegenseitig Informationen austauschen.

292. Empfehlung 8 zufolge sollten Verträge über staatliche Entwicklungszusammenarbeit Klauseln zu Kündigung, Aussetzung oder Erstattung enthalten, die in Fällen gelten, in denen Antragsteller falsche Angaben gemacht haben oder sich der Durchführungspartner nach Vertragsschluss der Korruption schuldig macht. Die KfW ist vertraglich dazu berechtigt, Projekte in solchen Fällen zu beenden oder auszusetzen. Die GIZ verfügt über die gleichen Möglichkeiten, Korruption zu ahnden – vorausgesetzt, der Vertragspartner macht sich im Rahmen des geschlossenen Vertrags schuldig. Die Klauseln erlauben es der GIZ nicht, einen Vertrag auch in Fällen zu beenden, in denen sich der Vertragspartner außerhalb des geschlossenen Vertrags der Korruption schuldig macht. Nach dem Besuch der Prüfer vor Ort stellte Deutschland klar, dass alle Verdachtsfälle – sowohl bei der GIZ als auch der KfW – durch die jeweiligen Compliance-Organisationen untersucht und, abhängig vom Ergebnis in den einzelnen Fällen, notwendige Maßnahmen ergriffen werden, wie z.B. Beendigung und/oder Wiedereinzug von Geldern und Meldung an die zuständigen deutschen und/oder örtlichen Ermittlungs-/Verfolgungsbehörden. Die von Deutschland bereitgestellten Informationen lassen darauf schließen, dass beide Organisationen fortschrittliche Systeme zur Einhaltung der Sorgfaltspflicht und der Wirtschaftsprüfung sowie Systeme zur vertragsrechtlichen Ahnung von Korruption umgesetzt haben.

293. In Empfehlung 10 wird auf die mit dem Tätigkeitsfeld verbundenen Risiken eingegangen. Es liegt in der Natur der Sache, dass staatliche Entwicklungszusammenarbeit in Regionen und Sektoren geleistet wird, in denen ein hohes Korruptionsrisiko besteht. Die GIZ (bei der technischen Zusammenarbeit) und die KfW (bei der finanziellen Zusammenarbeit) spielen eine herausragende Rolle bei der Umsetzung von Projekten der Entwicklungszusammenarbeit, nicht zuletzt bei der Mittelverteilung und der Vertragsvergabe. Mitarbeiter der GIZ erhalten innerhalb der ersten 100 Tage nach Stellenantritt eine Online-Schulung zur Korruptionsvermeidung, eine Schulung zum Verhaltenskodex sowie weitere verpflichtende Schulungen. Es gibt keine speziellen Schulungen für Bereiche oder Positionen, in denen ein besonders hohes Risiko besteht; ; in Bezug auf kriminelles Verhalten außerhalb des Zuständigkeitsbereichs des Unternehmens verlässt sich die GIZ auf die „allgemeine Integrität der Mitarbeiter“ und betrachtet dessen Ahndung nicht als verpflichtende Aufgabe ihrer Mitarbeiter. Die GIZ betont, dass Mitarbeiter durch die Adressierung kriminellen Verhaltens in Partnerländern möglicherweise ihre persönliche Sicherheit aufs Spiel setzen. Im Gegensatz dazu schult die KfW all ihre Mitarbeiter in sogenannten „Hochrisikopositionen“ zum Thema Korruptionsprävention. Alle Projektmitarbeiter und Beschäftigte in den Partnerländern, einschließlich der Ortskräfte, erhalten diese Schulungen.

#### ***Kommentar***

***Die verantwortlichen Prüfer begrüßen die von den deutschen Durchführungsorganisationen der Entwicklungszusammenarbeit unternommenen Anstrengungen zur Bekämpfung von Korruption. Sie sehen jedoch auch Raum für Verbesserungen und empfehlen, dass Deutschland: (a) den Informationsaustausch zwischen GIZ und KfW im Rahmen des nach Geheimhaltungsverpflichtungen und sonstigen rechtlichen Bestimmungen Möglichen zu den Themen Korruption, Ermittlungen, Ergebnisse bzw. Strafmaßnahmen verbessert; [Empfehlung von 2009 XI.ii und Empfehlung von 2016***

---

*für Akteure der Entwicklungszusammenarbeit 9.vi] (b.) sicherstellt, dass die GIZ ein wirksames, verhältnismäßiges und abschreckendes Sanktionierungssystem einführt, einschließlich klarer und objektiver Verfahren und Kriterien, nach denen Strafmaßnahmen ausgelöst werden; und (c) sicherstellt, dass die GIZ für Mitarbeiter in Hochrisikogebieten zusätzliche Schulungen zu den Risiken in Bezug auf die Bestechung ausländischer Amtsträger anbietet.*

**b. Leitlinien für öffentliche Beschaffungsstellen**

294. Während Phase 3 der Evaluierung zeigte sich die Arbeitsgruppe besorgt, dass eine Reihe von Maßnahmen, die öffentliche Beschaffungsstellen davon abhalten sollen, Verträge mit Bietern zu schließen, die wegen Bestechung verurteilt wurden, nicht umgesetzt waren und forderte Deutschland dazu auf, Leitlinien zur Durchführung der Due-Diligence-Prüfung bezüglich der Bieter unter Berücksichtigung internationaler Ausschlusslisten herauszugeben, Mechanismen zur Prüfung der Korrektheit der von den Bietern bereitgestellten Informationen einzurichten und Beendigungs- und Aussetzungsklauseln in ihre Beschaffungsverträge aufzunehmen (Empfehlung 11b). Diese Maßnahmen erscheinen umso dringlicher, als dass das öffentliche Beschaffungswesen in Deutschland dezentralisiert organisiert ist und die Zuständigkeit für die öffentliche Beschaffung bei den einzelnen Beschaffungsstellen der Bundesländer liegt. Durch die Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkung sind Beschaffungsstellen seit 2016 dazu verpflichtet, Bieter dahingehend zu überprüfen, ob Gründe für einen Ausschluss vorliegen. Die Einführung des neuen bundesweiten Wettbewerbsregisters wird es den Beschaffungsstellen erleichtern, Bieter in der Praxis wirksam zu überprüfen.

295. Im Fragebogen gibt Deutschland an, dass die Beschaffungsstellen bei Ausschreibungen auch internationale Ausschlusslisten berücksichtigen können, da das neue bundesweite Wettbewerbsregister, in dem unzuverlässige Unternehmen geführt werden, die Möglichkeit, weitere Informationen zu Rate zu ziehen, nicht ausschließt. Bisher wurden jedoch keine Schritte unternommen, um Beschaffungsstellen auch nur auf die Existenz solcher Ausschlusslisten aufmerksam zu machen. Deutschland äußerte die Absicht, Beschaffungsstellen auf die Notwendigkeit, solche Listen zu berücksichtigen, aufmerksam zu machen – insbesondere in Fällen, in denen Bieter, die an einer Ausschreibung in Deutschland teilnehmen, einer Due-Diligence-Prüfung unterzogen werden.

296. Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen ermöglicht es auch explizit, Bieter von einer Ausschreibung auszuschließen oder einen Vertrag zu kündigen, sollte sich zu irgendeinem Zeitpunkt während der Ausschreibung oder nach Zuschlagserteilung ein Ausschlussgrund – z.B. Bestechung ausländischer Amtsträger – ergeben. Laut der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention sind bei der Vergabe öffentlicher Aufträge in geeigneten Fällen Antikorruptionsklauseln vorzusehen. So nimmt beispielsweise des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur dazu regelmäßig Antikorruptionsklauseln in seine Verträge auf. Empfehlung 11b ist hiermit umgesetzt.

**Kommentar**

*Die verantwortlichen Prüfer begrüßen die Umsetzung von Empfehlung 11b und empfehlen Deutschland, die Einrichtung des bundesweiten Wettbewerbsregisters zum Anlass zu nehmen, öffentliche Beschaffungsstellen auf die Existenz internationaler Ausschlusslisten und die Notwendigkeit der Berücksichtigung solcher Listen bei der Due-Diligence-Prüfung von Bietern, aufmerksam zu machen.*

---

## **ABSCHLIESSENDE BEMERKUNGEN: ERFOLGE, EMPFEHLUNGEN UND ASPEKTE ZUR WEITEREN PRÜFUNG**

297. Die Arbeitsgruppe begrüßt die großen Anstrengungen, die Deutschland unternommen hat, um seine Position als eines der führenden Länder bei der Durchsetzung des Übereinkommens zu behaupten. Diese Anstrengungen wurden in den letzten Jahren durch eine Reihe von Änderungen an den gesetzlichen Bestimmungen zur Korruptionsbekämpfung begleitet. Der von Deutschland gewählte pragmatische Ansatz bei der Verfolgung von Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger hat dazu geführt, dass Sanktionen gegen eine beträchtliche Zahl an Einzelpersonen sowie eine Reihe großer Unternehmen verfügt wurden. Allerdings zeigt sich die Arbeitsgruppe besorgt darüber, dass die Zahl der mit Sanktionen belegten juristischen Personen nicht annähernd im Verhältnis zu dem Gesetzesvollzug gegen natürliche Personen steht. Zudem stellt die Arbeitsgruppe mit Sorge fest, dass es deutliche Unterschiede zwischen den Bundesländern beim Vollzug des ordnungswidrigkeitenrechtlichen Systems der Unternehmenshaftung gibt. Vor diesem Hintergrund begrüßt die Arbeitsgruppe die im Koalitionsvertrag von 2018 enthaltene Erklärung, das Legalitätsprinzip auch auf die Strafverfolgung juristischer Personen anzuwenden sowie den möglichen Sanktionsanteil anzuheben, um sicherzustellen, dass die verhängten Strafmaßnahmen auch für große Unternehmen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind.

298. Von den noch ausstehenden Empfehlungen aus Phase 3 hat Deutschland inzwischen Empfehlung 1a zum Tatbestand der Bestechung ausländischer Amtsträger, Empfehlung 1b zu Beschleunigungszahlen, Empfehlung 4d zum öffentlichen Interesse, Empfehlung 7a zur Geldwäsche, Empfehlung 11b zu von der öffentlichen Hand gewährten Vorteilen und Empfehlung 11c zur staatlichen Entwicklungshilfe umgesetzt. Bei den noch verbleibenden Empfehlungen sind nur begrenzte Fortschritte zu verzeichnen, weshalb erstere in die untenstehenden Empfehlungen der Arbeitsgruppe aus Phase 4 aufgenommen wurden. Bei den bisher nicht umgesetzten Empfehlungen handelt es sich um die folgenden: Empfehlungen 3b, 3c und 4b zu Statistiken und Transparenz und Empfehlung 6 zum Hinweisgeberschutz. Empfehlung 7b zur Geldwäsche wurde als Punkt zur weiteren Prüfung aufgenommen.

299. Auf der Grundlage der in diesem Bericht aufgezeigten Erkenntnisse sind im Folgenden zusammenfassend in Teil 1 die von der Arbeitsgruppe anerkannten bewährten Vorgehensweisen und Erfolge sowie in Teil 2 die ausgesprochenen Empfehlungen zusammengestellt. Hinsichtlich der in Teil 3 aufgeführten Punkte zur weiteren Prüfung werden von der Arbeitsgruppe weitere Beobachtungen angestellt werden. Die Arbeitsgruppe bittet Deutschland darum, nach Ablauf von zwei Jahren (im Juni 2020) einen schriftlichen Bericht über die Umsetzung der Empfehlungen und die Punkte zur weiteren Prüfung vorzulegen. Weiterhin bittet die Arbeitsgruppe darum, dass Deutschland in Ergänzung zu dem Bericht zusätzlich detaillierte Informationen zum Gesetzesvollzug hinsichtlich der Bestechung ausländischer Amtsträger einreicht.

### **Bewährte Vorgehensweisen und Erfolge**

300. In diesem Bericht sind einige bewährte Vorgehensweisen und Erfolge aufgeführt, die sich bei der Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger und der Verbesserung der Durchsetzung des Übereinkommens in Deutschland als wirksam erwiesen haben. So hat es die Kombination einer strengen und klaren Anzeigepflicht mit niedrigen Meldeschwellen und gezielter Fortbildung möglich gemacht, dass die deutsche Finanzverwaltung eine Schlüsselrolle bei der erfolgreichen Aufdeckung einer Reihe von Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger spielen konnte. Hierbei handelt es sich um eine bewährte Vorgehensweise, die den Gesetzesvollzug in Deutschland wirksam verbessert hat. Darüber hinaus hat sich die intensive Zusammenarbeit zwischen der Finanzverwaltung, der Staatsanwaltschaft und der Polizei in

---

Verbindung mit der Möglichkeit der Strafverfolgungsbehörden, Ressourcen kurzfristig umzuschichten und zu erweitern als sehr wertvoll bei Ermittlungen und Verfolgungen in großen Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger erwiesen. Abschließend stellt die von Deutschland auf eigene Initiative erfolgte Offenlegung seiner Antworten auf den Fragebogen zu Phase 4 gegenüber der Zivilgesellschaft eine bewährte Vorgehensweise im Sinne eines Ansatzes zu einem inklusiveren und transparenteren Kontrollmechanismus dar.

301. Weiterhin positiv hervorzuheben sind die anhaltenden Bemühungen bei der Ermittlung, Verfolgung und Bestrafung natürlicher und – wenngleich in geringerem Ausmaße – juristischer Personen in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger. Dies schließt Ermittlungen und Verfolgungen prominenter deutscher Unternehmen in Schlüsselbranchen der deutschen Wirtschaft ein. Deutschland nimmt eine führende Rolle bei der Durchsetzung des Übereinkommens zur Bekämpfung der Bestechung ein. Die starke Durchsetzungsbilanz ist auf den von Deutschland gewählten pragmatischen Ansatz der Heranziehung alternativer Tatbestände sowie die Nutzung einer Reihe alternativer Verfahren zurückzuführen, die dann zur Anwendung kommen, wenn es sich um Fälle im Umfeld des Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger handelt. In einigen Bundesländern wurden alternative Tatbestände wie Steuerhinterziehung zur Verfolgung natürlicher und juristischer Personen in Fällen herangezogen, in denen der Tatbestand der Bestechung ausländischer Amtsträger verjährt war, und somit verhindert, dass Täter ungestraft blieben. Deutschland nutzt aktiv eine ganze Reihe von Quellen zur Aufdeckung von Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger und es besteht die Möglichkeit, ein Verfahren auf der Grundlage von Medienberichten einzuleiten. Das Bundeskriminalamt (BKA) spielt eine zentrale Rolle beim Informationsaustausch und der Zusammenarbeit zwischen einzelnen Bundesländern sowie auf internationaler Ebene. Deutschland nutzt routinemäßig die große Bandbreite an Ermittlungsinstrumenten. In einer Reihe von Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger wurden Gemeinsame Ermittlungsteams gebildet. Die Schaffung eines bundesweiten Wettbewerbsregisters ist ein weiterer bedeutender Schritt, wobei eine weitere Präzisierung der Gründe für den Eintrag eines Unternehmens in das Register erforderlich ist.

## Empfehlungen der Arbeitsgruppe

### Empfehlungen zur Aufdeckung von Bestechung ausländischer Amtsträger

1. Hinsichtlich der **Aufdeckung** von Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger schlägt die Arbeitsgruppe vor, dass Deutschland
  - a. im Einklang mit der im Koalitionsvertrag von 2018 zum Ausdruck gebrachten Absicht, klare und transparente Regeln zu den Verfahren und Kriterien bezüglich der Selbstanzeige von Unternehmen bei Abschluss von Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger – einschließlich zu der Art und Weise und dem Ausmaß der von dem Unternehmen erwarteten Zusammenarbeit, der Weitergabe unternehmensinterner Ermittlungsergebnisse, der Berücksichtigung von Compliance-Systemen zur Korruptionsbekämpfung, Abhilfemaßnahmen und Aufsichtsanforderungen – mit dem Ziel der Gewährleistung eines einheitlichen Vorgehens der Staatsanwaltschaften in allen Bundesländern innerhalb ihres Ermessensspielraums einführt; [Empfehlung von 2009 III.iv und Anhang I.D]
  - b. dringend die Gesetzeslage ändert und klare, umfassende Schutzmaßnahmen für Informanten ergreift, etwa durch ein spezielles Gesetz zum Schutz von Hinweisgebern, das auf alle Bereiche des öffentlichen Dienstes und der Privatwirtschaft anwendbar wäre. [Empfehlung von 2009 IX.iii; Empfehlung 6 aus Phase 3]
  - c. sicherstellt, dass das Auswärtige Amt Leitlinien für alle im Ausland eingesetzten Amtsträger entwickelt, nach denen Fälle der Bestechung ausländischer Amtsträger zwingend gemeldet werden müssen, dass es die Meldewege erläutert und Hinweise zu Mitteln der Aufdeckung von Fällen der

---

Bestechung ausländischer Amtsträger gibt, etwa durch verstärkte Beobachtung der Medien und ein entsprechendes Warnsystem [Empfehlung von 2009 III.iv und IX.ii]

d. angemessene Schritte (einschließlich der Anregung der Entwicklung einer Handreichung auf EU-Ebene) zur Anwendung der neuen EU-Bestimmungen zur Meldung an die zuständigen Behörden unternimmt, um Abschlussprüfern bessere Rechtssicherheit bei der Meldung an externe zuständige Behörden, einschließlich der Strafverfolgungsbehörden, zu geben – insbesondere in Fällen, in denen die Geschäftsführung nach der intern erfolgten Mitteilung durch den Abschlussprüfern keine entsprechenden Maßnahmen trifft – und sicherstellt, dass solche in angemessener Weise und in gutem Glauben erfolgten Meldungen angemessen vor juristischen Schritten geschützt sind. [Empfehlung von 2009 III.iv, v, X.B iii, v]

e. Maßnahmen ergreift, um sicherzustellen, dass Mitarbeiter von GIZ und KfW Verdachtsmomente bezüglich der Bestechung ausländischer Amtsträger, die sich im Kontext von durch die Bundesregierung beauftragten Projekten ergeben und an denen deutsche Unternehmen oder Einzelpersonen beteiligt sind, an die deutschen Strafverfolgungsbehörden weiterleiten und den Mitarbeitern Handreichungen zum Umgang mit solchen Meldungen zur Verfügung stellt. [Übereinkommen Artikel 3 Absatz 4, Empfehlung von 2016 für Akteure der Entwicklungszusammenarbeit 7 iii]

### **Empfehlungen zum Gesetzesvollzug bezüglich des Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger**

2. Hinsichtlich **Ermittlungs- und Verfolgungsverfahren** bei Bestechung ausländischer Amtsträger empfiehlt die Arbeitsgruppe, dass Deutschland

a. die für die Überwachung und weitere Prüfung des Vollzugs der deutschen Gesetze zur Umsetzung des Übereinkommens erforderlichen Informationen und Statistiken entweder auf Bundesebene oder durch die Sicherstellung einer einheitlichen Vorgehensweise der Bundesländer erhebt. [Übereinkommen Artikel 12, Empfehlung 4b aus Phase 3]

b. sicherstellt, dass die Staatsanwaltschaften derjenigen Bundesländer, die über weniger Erfahrung mit Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger verfügen, Handreichungen und Spezialschulungen durch erfahrener Staatsanwaltschaften anderer Bundesländer erhalten, um der Komplexität des Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger, der entsprechenden Ermittlungen und der Verfolgung sowohl von natürlichen als auch juristischen Personen Rechnung zu tragen. [Empfehlung von 2009 III.ii und V.]

c. sofern es Empfehlung 6.b zur Abschaffung des Opportunitätsprinzips bei Unternehmenshaftung nicht umsetzt, alternativ sicherstellt, dass die Staatsanwaltschaft ihre Rolle bei der Einleitung von Ermittlungsverfahren und bei der Strafverfolgung gegen juristische Personen unabhängig von der ausführenden Gewalt umsetzt, um sicherzustellen, dass Ermittlungen und Verfolgungen in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger nicht durch nach Artikel 5 des Übereinkommens unzulässige Faktoren beeinflusst werden (d.h. Erwägungen des nationalen wirtschaftlichen Interesses, mögliche Auswirkungen auf die Beziehungen mit einem anderen Staat oder die Identität der betreffenden natürlichen oder juristischen Personen). [Übereinkommen Artikel 5]

d. die Zuständigkeit des Landgerichts für die Tatbestände der Bestechung ausländischer Amtsträger und der Bestechung im geschäftlichen Verkehr einheitlich festschreibt (§§ 299-300 StGB). [Übereinkommen Artikel 5, Empfehlung von 2009, Anhang I.D.]

3. Hinsichtlich **alternativer Verfahren** in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger empfiehlt die Arbeitsgruppe, dass Deutschland

a. durch geeignete Mittel, auch unter Nutzung der bereits abgeschlossenen Fälle aufgrund des Tatbestands der Bestechung ausländischer Amtsträger, die Voraussetzungen definiert, unter denen die



---

Staatsanwaltschaft einen Fall einstellen kann, einschließlich des von den Beschuldigten im Rahmen des Ermittlungserfahrens erwarteten Maßes an Kooperationsbereitschaft; dies würde dabei helfen, einen einheitlichen Ansatz zur Nutzung des Ermessensspielraums der Staatsanwaltschaften in allen Bundesländern sicherzustellen und die Vorhersehbarkeit und Transparenz bezüglich der Anwendung des Verfahrens nach § 153a StPO verbessern. [Übereinkommen Artikel 5; Empfehlung von 2009 III.ii und V und Anhang I D.]

b. durch geeignete Mittel sicherstellt, dass gewisse Elemente aus den Verfahren gemäß § 153a StPO, wie die Rechtsgrundlage für die Wahl dieses Verfahrens, die zugrundeliegenden Fakten, die mit Auflagen belegten natürlichen Personen (wenn erforderlich in anonymisierter Form) sowie die verhängten Auflagen, soweit dies angemessen und nach deutschem Datenschutz- und Verfassungsrecht möglich ist, offengelegt werden. [Übereinkommen Artikel 3 und 5, Empfehlung von 2009 III.ii, Empfehlung 3c aus Phase 3]

c. mit der angekündigten umfassenden empirischen Untersuchung der in Deutschland erzielten Verständigungen fortfährt.

d. im Rahmen seiner Bemühungen zur Verbesserung des Gesetzesvollzugs gegenüber juristischen Personen die Einführung eines alternativen Verfahrens erwägt. [Übereinkommen Artikel 2 und 3; Empfehlung von 2009 III.]

4. Hinsichtlich der **Strafmaßnahmen** empfiehlt die Arbeitsgruppe, dass Deutschland:

a. statistische Informationen zu gegen natürliche Personen verhängte Strafen so darstellt, dass folgende Differenzierungen möglich sind:

(i) nach Tatbestand der Bestechung ausländischer Amtsträger und anderen strafrechtlichen Tatbeständen, insbesondere Bestechung im geschäftlichen Verkehr und Untreue, und

(ii) Verfahrensweise (Gerichtsurteil nach vollständigem Gerichtsverfahren mit Hauptverhandlung, Verständigung nach § 257c StPO, Strafbefehl nach § 408 StPO, Einstellung des Verfahrens nach § 153 StPO). [Übereinkommen Artikel 3; Empfehlung von 2009 III.ii; Empfehlung 3b aus Phase 3].

b. weiterhin Maßnahmen zur Erreichung der funktionalen Äquivalenz trifft, insbesondere, indem es wirksame, angemessene und abschreckende Strafen in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger sicherstellt – auch dann, wenn alternative Tatbestände, insbesondere Bestechung im geschäftlichen Verkehr, herangezogen werden und wenn Fälle durch das Verfahren nach § 153a StPO beendet werden. [Übereinkommen Artikel 3; Empfehlung von 2009 III.ii]

c. ein Bewusstsein innerhalb der Staatsanwaltschaft dafür schafft, wie wichtig es ist, den gesetzlich zur Verfügung stehenden Strafrahmen voll auszuschöpfen. [Übereinkommen Artikel 3; Empfehlung von 2009 III.ii]

d. seine im Koalitionsvertrag von 2018 geäußerte Absicht umsetzt, indem es

i. durch eine möglichen Erhöhung der Bußgeldobergrenze auf 10% des Unternehmensumsatzes sicherstellt, dass die Sanktionen auch für größere Unternehmen wirksam, verhältnismäßig und ausreichend abschrecken sind. [Übereinkommen Artikel 3 Absatz 1, Empfehlung von 2009 III.i]

ii. Vorschriften und Leitlinien zu den erschwerenden und mildernden Umständen und deren möglichen Auswirkungen auf die Wirksamkeit, Verhältnismäßigkeit und abschreckende Wirkung von Strafen erarbeitet und diese Handreichungen Staatsanwaltschaften, Gerichten und Unternehmen zur Verfügung stellt. [Übereinkommen Artikel 3 Absatz 1, Artikel 5, Empfehlung von 2009 III.ii]

e. den Ermittlungsbehörden und Staatsanwaltschaften regelmäßig umfassende schriftliche Informationen sowie Schulungen zur Ermittlung von Taterträgen zum Zwecke der Berechnung des

---

Abschöpfungsanteils im Rahmen von Geldbußen zur Verfügung stellt. [Übereinkommen Artikel 3 Absatz 3]

f. sicherstellt, dass das Instrument der Einziehungsanordnung nicht anstelle der Verhängung eines Bußgeldes – welches einen ahndenen Anteil enthält – genutzt wird. [Übereinkommen Artikel 3, Empfehlung von 2009 II]

g. sicherstellt, dass gegen juristische Personen verhängte Sanktionen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind, auch unter Berücksichtigung der steuerlichen Behandlung von Einziehungsentscheidungen in Deutschland. [Übereinkommen Artikel 3 Absatz 1, Empfehlung von 2009 III.ii]

5. Hinsichtlich der **grenzüberschreitenden Zusammenarbeit** empfiehlt die Arbeitsgruppe, dass Deutschland Instrumente zur Erhebung von Daten zu den Leistungen bezüglich der internationalen Rechtshilfe entwickelt, die Zahl der ein- und ausgehenden Ersuchen sowie die auf die Bearbeitung und Ausführung internationaler Rechtshilfeersuchen verwendete Zeit erfasst, und den Fortgang ausgehender Rechtshilfeersuchen im Zusammenhang mit der Bestechung ausländischer Amtsträger und verwandten Tatbeständen weiterverfolgt. [Übereinkommen Artikel 9 Absatz 1]

#### **Empfehlungen hinsichtlich der Haftung und des Umgangs mit juristischen Personen**

6. Hinsichtlich der **Haftung juristischer Personen** empfiehlt die Arbeitsgruppe, dass Deutschland:

a. sicherstellt, dass in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger das Instrument der selbständig angeordneten Einziehung der Werte von Taterträgen nicht dazu genutzt wird, Fälle schnell abzuschließen, bevor nicht alle denkbaren Möglichkeiten ausgeschöpft wurden, um ein Unternehmen zur Verantwortung zu ziehen, insbesondere da es keine klare Regelungen bezüglich der Selbstanzeigen gibt. [Übereinkommen Artikel 2 und 5, Empfehlung von 2009 III.iii und V]

b. eine generelle Überprüfung der Herangehensweise in Bezug auf die Durchsetzung der Unternehmenshaftung mit dem Ziel einer wirksamen Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger vornimmt, und – in Umsetzung des Koalitionsvertrags von 2018 – das Opportunitätsprinzip in Bezug auf die Unternehmenshaftung abschafft. [Übereinkommen Artikel 2 und 5; Empfehlung von 2009 III.iii und V]

c. das Schulungsangebot für Staatsanwälte zum Thema Unternehmenshaftung in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger stärkt und gegebenenfalls den Erfahrungsaustausch zwischen den Staatsanwaltschaften der einzelnen Bundesländer weiter verbessert, einschließlich der Möglichkeit, Fälle der Bestechung ausländischer Amtsträger rein ordnungsrechtlich nach § 30 OWiG in Verbindung mit § 130 OWiG mit den juristischen Personen zum Abschluss zu bringen. [Übereinkommen Artikel 2, Empfehlung von 2009 III.ii und V, Anhang I B]

d. vorrangig die an einem Fall der Bestechung ausländischer Amtsträger beteiligten juristischen Personen verfolgt und, wenn möglich, sowohl die beteiligten natürlichen als auch die juristischen Personen verfolgt – auch in Fällen, in denen Einzelpersonen aufgrund eines anderen Tatbestands als dem der Bestechung ausländischer Amtsträger belangt werden. [Übereinkommen Artikel 2, Empfehlung von 2009 III.ii und V, Anhang I B]

#### **Empfehlungen zu sonstigen Maßnahmen mit Bezug zur Umsetzung des Übereinkommens:**

7. Hinsichtlich der Bekämpfung der **Bestechung ausländischer Amtsträger im Verteidigungssektor** empfiehlt die Arbeitsgruppe, dass Deutschland:

a. Schritte zur Einführung offizieller Leitlinien für die Erfüllung der Sorgfaltspflicht bei der Vergabe von Ausfuhr- und Vermarktungsgenehmigungen an Rüstungsunternehmen prüft, einschließlich zur Beachtung internationaler Ausschlusslisten und zur Überprüfung und Verifizierung der Compliance-

---

Programme von Unternehmen zur Verhinderung von Korruption. [Empfehlung von 2009 X.C und Anhang II]

b. durch das Treffen geeigneter Maßnahmen sicherstellt, dass bei der Anwendung der Grundsätze der Bundesregierung zur Überprüfung von Exporteuren von Kriegswaffen und rüstungsrelevanten Gütern die Rechtsvorschriften zur Bestechung ausländischer Amtsträger angemessen berücksichtigt werden. [Empfehlung von 2009 X.C.vi und Anhang II]

c. Die betreffenden Mitarbeiter des Bundesamts für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle bezüglich dieser Grundsätze, des Risikos der Bestechung ausländischer Amtsträger und Warnsignalen schult. [Empfehlung von 2009 X.C und Anhang II]

8. Hinsichtlich des **bundesweiten Wettbewerbsregisters** empfiehlt die Arbeitsgruppe, dass Deutschland:

a. die Gründe für die Eintragung in das Register klarstellt, um sicherzustellen, dass sich Rechtssubjekte ihrer Eintragung in das Register nicht durch eine Unternehmensumstrukturierung entziehen können, indem sie die Bestimmungen für die Nichtaufnahme von Rechtsnachfolgern in das Register entsprechend nutzen. [Übereinkommen Artikel 3 Absatz 4, Empfehlung von 2009 III.ii und vii und V]

b. seine Absichten bezüglich der Herausgabe von Leitlinien umsetzt, in welchen die Voraussetzungen, die Unternehmen erfüllen müssen, um die Durchführung von Maßnahmen zur Vermeidung der Bestechung ausländischer Amtsträger nachzuweisen, dargelegt sind. [Übereinkommen Artikel 3 Absatz 4, Empfehlung von 2009 III.ii und vii und V]

c. sicherstellt, dass den für Exportkreditgarantien und staatliche Entwicklungshilfe zuständigen Dienstleistern Zugriff auf das Wettbewerbsregister gewährt wird. [Übereinkommen Artikel 2 und 3.4, Empfehlung von 2009 XI.i, ii und XII]

d. die Einrichtung des bundesweiten Wettbewerbsregisters zum Anlass nimmt, öffentliche Beschaffungsstellen auf die Existenz internationaler Ausschlusslisten und die Notwendigkeit der Berücksichtigung solcher Listen bei der Due-Diligence-Prüfung von Bietern aufmerksam zu machen. [Übereinkommen Artikel 3 Absatz 4, Empfehlung von 2009 III.ii und vii) und V] [Empfehlung 11b aus Phase 3]

9. Hinsichtlich der **staatlichen Entwicklungszusammenarbeit** empfiehlt die Arbeitsgruppe, dass Deutschland:

a. den Informationsaustausch zwischen GIZ und KfW im Rahmen des nach Geheimhaltungsverpflichtungen und sonstigen rechtlichen Bestimmungen Möglichen zu den Themen Korruption, Ermittlungen, Ergebnisse bzw. Strafmaßnahmen verbessert. [Empfehlung von 2009 XI.ii und Empfehlung von 2016 für Akteure der Entwicklungszusammenarbeit 9.vi]

b. sicherstellt, dass die GIZ ein wirksames, verhältnismäßiges und abschreckendes Sanktionierungssystem einführt, einschließlich klarer und objektiver Verfahren und Kriterien, nach denen Strafmaßnahmen ausgelöst werden. [Empfehlung von 2009 XI.ii und Empfehlung von 2016 für Akteure der Entwicklungszusammenarbeit 9.iii]

c. sicherstellt, dass die GIZ für Mitarbeiter in Hochrisikogebieten zusätzliche Schulungen zu den Risiken in Bezug auf die Bestechung ausländischer Amtsträger anbietet. [Empfehlung von 2009 XI.ii und Empfehlung von 2016 für Akteure der Entwicklungszusammenarbeit 3.ii]

### Weitere Prüfung durch die Arbeitsgruppe für Bestechungsfragen:

10. Die Arbeitsgruppe wird weitere Prüfungen zu Entwicklungen in der Rechtsprechung, der praktischen Anwendung sowie in der Rechtsetzung zu folgenden Themen vornehmen:

- 
- a. zu der Fähigkeit der neuen FIU in Deutschland,
- i. zur Feststellung von Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger durch eingehende Informationen, einschließlich Verdachtsmeldungen, Informationen von Strafverfolgungsbehörden und aus der Zusammenarbeit mit den FIU anderer Länder;
  - ii. zur wirksamen Übermittlung relevanter Informationen an die Strafverfolgungsbehörden;
- b. zur Frage, ob vorhandene Quellen von Verdachtsfällen der Bestechung ausländischer Amtsträger (einschließlich der von der Arbeitsgruppe an Deutschland übermittelten Informationen) von den zuständigen Behörden angemessen und zeitnah genutzt werden, um sicherzustellen, dass Deutschland weiterhin Ermittlungsverfahren auf der Grundlage von Medienberichten aufnimmt;
- c. zur deutschen Auslegung der Definition des ausländischen Amtsträgers, der „für [eine] Behörde oder [ein] öffentliches Unternehmen [...] öffentliche Aufgaben wahrnimmt“ hinsichtlich der Frage, ob sichergestellt ist, dass Artikel 1 des Übereinkommens vollständig umgesetzt ist;
- d. zu den Auswirkungen des neuen Gesetzes zur Reform der strafrechtlichen Vermögensabschöpfung;
- e. zur Frage, ob durch die Bestimmungen des § 5 Absatz 15 StPO zum Geltungsbereich eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Anwendung der alternativen Tatbestände der Bestechung im geschäftlichen Verkehr oder der Untreue gegeben ist;
- f. zu den Möglichkeiten von Einzelpersonen (i) die Bedingungen eines Strafbefehls mit der Staatsanwaltschaft auszuhandeln (§ 408 StPO) oder (ii) eine Verständigung mit dem Gericht einzugehen (§ 257c StPO), um sicherzustellen, dass diese Möglichkeiten im Einklang mit den Prinzipien der Vorhersehbarkeit, Transparenz und Verantwortlichkeit stehen;
- g. zu der Frage, ob die Bestechung ausländischer und internationaler Mandatsträger auch in der Praxis als Vortat zur Geldwäsche herangezogen wird und somit gewährleistet ist, dass dieser Vortatbestand den Anforderungen des Übereinkommens entspricht;
- h. zu der Frage, ob die Finanzverwaltung systematisch Steuererklärungen von Steuerzahlen, die wegen Bestechung ausländischer Amtsträger verurteilt wurden, noch einmal daraufhin prüft, ob Bestechungsgelder abgesetzt worden sind.

---

## ANHANG 1: GESETZESVOLLZUG IN DEUTSCHLAND HINSICHTLICH DER BESTECHUNG AUSLÄNDISCHER AMTSTRÄGER (EN)

### Anhang 1A Tabelle: Seit Phase 3 abgeschlossene Fälle (EN)

### Anhang 1B Seit Phase 3 abgeschlossene Fälle unter Beteiligung juristischer Personen

#### *1. Fälle auf der Grundlage der Bestechung ausländischer Amtsträger durch eine natürliche Person*

##### **Fall Ferrostaal (Griechenland und Portugal) [Fall Bay (alt) 2011/6]**

Ferrostaal, ein deutsches Unternehmen im Bereich Maschinenbau und Technik, zahlte Bestechungsgelder an ausländische Amtsträger, um sich so U-Boot-Aufträge in Portugal und Griechenland zu sichern. Die Zahlungen wurden über Mittelsmänner an hochrangige Entscheidungsträger innerhalb der Regierung der beiden Länder weitergeleitet. In Portugal soll Ferrostaal Bestechungsgelder in Höhe von insgesamt 1,6 Millionen EUR an einen portugiesischen Mittelsmann für seine Dienste als „Berater“ im Gegenzug für einen Auftrag zur Beschaffung zweier U-Boote im Wert von 880 Millionen EUR im November 2003 sowie eine weitere Million EUR an einen hochrangigen portugiesischen Amtsträger gezahlt haben. In Griechenland wurden Bestechungsgelder in Höhe von mindestens 12,4 Millionen EUR an griechische Amtsträger gezahlt, um den Zuschlag für einen Vertrag, der einem Gewinn von ca. 173,4 Millionen entsprach, erhalten. Die verdächtigen Zahlungen fielen zunächst der Finanzverwaltung auf, die diese dann den Strafverfolgungsbehörden meldeten. Im Jahr 2009 wurden Ermittlungsverfahren eröffnet und mehrere Ermittlungsmaßnahmen ergriffen, darunter Durchsuchungen und Beschlagnahmungen in der Unternehmenszentrale und einer Niederlassung sowie Übermittlung von Rechtshilfeersuchen an vier Unterzeichnerstaaten des Übereinkommens. Ferrostaal leitete zudem eine interne Untersuchung zu den mutmaßlichen Zahlungen ein. Insgesamt wurden zehn Einzelpersonen entweder verurteilt oder Verfahren gegen sie nach § 153a StPO eingestellt. Das Unternehmen selbst wurde im Dezember 2011 vom Landgericht München I zur Rechenschaft gezogen und mit einem Bußgeld von 139,8 Millionen EUR belegt. Der Sanktionsanteil des Bußgelds beträgt 500.000 EUR, der Einziehungsanteil 139,3 Millionen EUR.<sup>1</sup>

##### **Fall Bau einer Bahnstrecke [Hessen (alt) 2011/3]**

Ein deutsches Bauunternehmen und ein Joint-Venture-Partner dieses Unternehmens zahlten Bestechungsgelder an ausländische Amtsträger, um sich mindestens zwei unterschiedliche Projekte über Ingenieursdienstleistungen im Rahmen des Baus von Bahnstrecken in Nordafrika und Südosteuropa zu sichern. Beim ersten Projekt war das deutsche Bauunternehmen Teil eines Joint Ventures, das im Jahr 2003 Bestechungsgelder in Höhe von 7,2 Millionen EUR zahlte, um den Zuschlag für einen Auftrag über die Erbringung verschiedener Beratungsdienstleistungen im Rahmen von Bahnprojekten zu erhalten. Zwischen Oktober 2003 und September 2007 wurden Bestechungszahlungen in Höhe von mindestens 338.000 EUR getätigt – das entspricht 7% des Auftragswerts. Beim zweiten Projekt erhielt das deutsche Bauunternehmen durch die Zahlung von Geldern in Höhe von mindestens 150.000 EUR den Zuschlag für einen Auftrag im Wert von 5,76 Millionen EUR über die Beratung der Projektleitung im Rahmen des

---

<sup>1</sup> Fall Bay (alt) 2011/6 im Jahresbericht 2011 der Bundesländer (Bavaria, Fall F) und 2012 (Bayern, Fall D); Süddeutsche Zeitung (Januar 2012) „[Millionenstrafe für Ferrostaal](#)“.

---

Ausbau einer Metrostrecke . Der Auftrag, für den offiziell am 4. April 2006 der Zuschlag erteilt wurde, sollte bis 2012 abgeschlossen sein, wozu es jedoch nie kam. Nach Eingang einer Verdachtsmeldung nach dem Geldwäschegesetz im Jahr 2009 wurden die verdächtigen Zahlungen aufgedeckt. Mehrere Ermittlungsmaßnahmen wurden ergriffen, darunter Durchsuchungen und Beschlagnahmungen auf dem Unternehmensgelände, Zeugenbefragungen und internationale Rechtshilfeersuchen. Insgesamt wurden gegen 12 Einzelpersonen Fälle entweder durch einen Strafbefehl oder durch das Verfahren nach § 153a StPO abgeschlossen. Im Jahr 2011 wurden das deutsche Bauunternehmen und sein Joint-Venture-Partner mit Bußgeldern in Höhe von 600.000 EUR (Sanktionsanteil 200.000 EUR, Einziehungsanteil 400.000 EUR) bzw. 2,1 Millionen EUR (Sanktionsanteil 500.000 EUR, Einziehungsanteil 1.6 Millionen EUR) belegt.<sup>2</sup>

### **Fall Luftfahrtunternehmen [Fall NRW (alt) 2013/2]**

Die Tochtergesellschaft eines deutschen Luftfahrtunternehmens zahlte zwischen 2007 und 2011 Bestechungsgelder in Höhe von 100.000 EUR an die Verantwortlichen der Luftfahrtbehörde eines zentralafrikanischen Staats zur Beschleunigung des Erhalts eines Zuschlags für weitere Beratungsdienstleistungsaufträge im Rahmen der Privatisierung staatlich betriebener afrikanischer Flughäfen. Die sich aus dem Auftrag ergebenden Vorteile wurden in etwa auf die Höhe der getätigten Bestechungszahlungen geschätzt. Das Ermittlungsverfahren wurde 2013 auf der Grundlage einer Selbstanzeige des Unternehmens sowie von Informationen ausländischer Behörden eröffnet. Im Zuge der Ermittlungen wurden an drei Unterzeichnerstaaten des Übereinkommens internationale Rechtshilfeersuchen übermittelt (2014 und 2017). Mit einem Unterzeichnerstaat wurde schon vor der offiziellen Beantwortung des Rechtshilfeersuchens informell Kontakt aufgenommen. Das deutsche Luftfahrtunternehmen wurde vom Landgericht Köln 2014 zur Rechenschaft gezogen und mit einem Bußgeld von 100.000 EUR belegt. In diesem Fall wurde keine Einzelperson zur Rechenschaft gezogen.<sup>3</sup>

### **DB Schenker (Russland) Fall [Fall NRW 2014/1]**

DB Schenker, ein deutsches Logistikunternehmen und Teil des staatseigenen Bahnunternehmens Deutsche Bahn, wurde mit der Lieferung von Autoteilen an Russland beauftragt. Das Unternehmen zahlte Bestechungsgelder in Höhe von 1,7 Millionen EUR an Zollbeamte, um diese dazu zu bewegen, auf die Zollkontrollen zu verzichten und die Erteilung der Zollgenehmigung zu beschleunigen. Die Staatsanwaltschaft Köln nahm 2003 auf der Grundlage anonymer Hinweise Ermittlungen auf, woraufhin der Mutterkonzern – DB Deutsche Bahn – Selbstanzeige bei den Strafverfolgungsbehörden erstattete. Gegen insgesamt sieben Einzelpersonen wurden Verfahren nach § 153a StPO unter Auflagen eingestellt. DB Schenker wurde 2016 vom Amtsgericht Köln zur Rechenschaft gezogen und mit einem Bußgeld von 2 Millionen EUR belegt. Der Sanktionsanteil des Bußgelds betrug 300.000 EUR, der Einziehungsanteil 1,7 Millionen EUR.<sup>4</sup> Die Staatsanwaltschaft wies darauf hin, dass der Einziehungsanteil der Höhe der getätigten Bestechungszahlungen entspreche, da es nicht möglich gewesen sei, die Taterträge der Bestechung zu bestimmen.

---

<sup>2</sup> Fall Hes (alt) 2011/3 im Jahresbericht 2011 der Bundesländer (Hes, Fall c), 2012 (Hes, Fall c); 2013 (Hes, Fall c) 2014 (Hes, Fall b); 2015 (Hes, Fall b); 2015 (Hes, Fall 33).

<sup>3</sup> Fall NRW (alt) 2013/2 in den Jahresberichten 2013 der Bundesländer (NRW, Fall d); 2014 (NRW, Fall b).

<sup>4</sup> Fall NRW 2014/1 in Jahresberichte 2014 der Bundesländer (Fall NRW c), 2015 (Fall NRW) und 2016 (NRW Fall 44); DW (August 2015), „[US joins German Ford bribe investigation](#)“; Reuters (August 2015), „[SEC joins German investigation of Ford: source](#)“; Automotive Logistics (Oktober 2016) „[DB Schenker pays out over allegations of bribery in Russia; Ford still under investigation](#)“.

---

## 2. *Im Rahmen eines alternativen Verfahrens zum Abschluss gebrachte Fälle*

a. Seit Phase 3 abgeschlossene Fälle auf Grundlage der von Deutschland bereitgestellten Daten zum Gesetzesvollzug bis einschließlich Dezember 2017.

### **Fall MAN Ferrostaal [Fall Bay 2011/2j/Bay 2011/3]**

MAN Ferrostaal, ein deutsches auf den Anlagenbau im Bereich Erdöl und Erdgas spezialisiertes Unternehmen, soll mehr als 8 Millionen EUR an Amtsträger in Zentralasien gezahlt haben, um an einen Auftrag für den Bau einer Gasverdichterstation zu kommen. Die Zahlungen flossen an Mitarbeiter des Ministeriums, das für die Auftragsvergabe zuständig war, und wurden mittels fingierter Rechnungen für Baudienstleistungen und über ein Joint Venture getätigt. Die auffälligen Zahlungen wurden im Rahmen des bereits erwähnten Ermittlungsverfahrens gegen Ferrostaal – wegen Bestechungsvorwürfen in Portugal und Griechenland – entdeckt. Die Ermittlungen wurden im Juli 2009 aufgenommen und die Ermittlungsmaßnahmen umfassten die Ausstellung von Durchsuchungsbeschlüssen, die Vernehmung von Beschuldigten und Zeugen sowie die Analyse und Bewertung von beschlagnahmtem Material, Dokumenten und elektronischen Daten. Ein internationales Rechtshilfeersuchen wurde an einen anderen Unterzeichnerstaat des Übereinkommens gestellt, welcher durch seine Hinweise dazu beitrug, die Zahlungen bis zu dem betroffenen ausländischen Amtsträger weiterzuverfolgen. Im Dezember 2011 erzielte MAN Ferrostaal eine Verständigung mit der Staatsanwaltschaft München I im Rahmen eines alternativen Verfahrens und stimmte einer Geldbuße in Höhe von 10 Millionen EUR wegen der durch eine unbekannte Person in leitender Position fahrlässig verübten Ordnungswidrigkeit der Verletzung der Aufsichtsmaßnahmen (§ 130 OWiG) zu. Der Sanktionsanteil des Bußgelds betrug 500.000 EUR, der Einziehungsanteil 9,5 Millionen EUR. Insgesamt wurde in diesem Fall eine Einzelperson wegen Bestechung ausländischer Amtsträger strafrechtlich verurteilt; die Verfahren gegen sieben weitere Einzelpersonen wurden im Rahmen eines Verfahrens nach § 153a Absatz 2 StPO zum Abschluss gebracht.<sup>5</sup>

### **Fall Rheinmetall Defence Electronics [Fall Bremen 2013/1]**

Rheinmetall Defence Electronics, ein deutsches Rüstungsunternehmen, soll im Zeitraum zwischen 1998 und 2001 Bestechungsgelder von mehr als 20 Millionen EUR an griechische Amtsträger gezahlt haben, um an Aufträge für Waffenlieferungen zu kommen. Die Zahlungen wurden über eine im Vereinigten Königreich ansässige Briefkastenfirma eines Handelsvertreters von Rheinmetall Defence Electronics sowie über Bankkonten in der Schweiz abgewickelt und vertuscht. Im Jahr 2013 wurde auf Grundlage von Informationen der Finanzverwaltung ein Ermittlungsverfahren eingeleitet. Die Ermittlungsmaßnahmen umfassten Durchsuchungen und Beschlagnahmungen beim Unternehmen, Zeugenvernehmungen und die Übermittlung internationaler Rechtshilfeersuchen an fünf Unterzeichnerstaaten des Übereinkommens. Im Dezember 2014 einigte sich Rheinmetall Defence Electronics mit der Staatsanwaltschaft Bremen im Rahmen eines alternativen Verfahrens und stimmte einer Geldbuße in Höhe von 37 Millionen EUR wegen der Ordnungswidrigkeit der Verletzung der Aufsichtsmaßnahmen durch einen leitenden Angestellten (§ 130 OWiG) zu. Der Sanktionsanteil des Bußgelds betrug 300.000 EUR, der Einziehungsanteil 36,7 Millionen EUR. Im Jahr 2014 wurde zudem ein leitender Angestellter für die Ordnungswidrigkeit der Verletzung der Aufsichtsmaßnahmen nach § 130 OWiG zur Verantwortung gezogen und mit einer Geldbuße von 17.050 EUR belegt. Ermittlungsverfahren gegen weitere Verantwortliche innerhalb der Rheinmetall AG sind anhängig. Im Dezember 2016 wurde gegen fünf Beschuldigte Anklage wegen Bestechung ausländischer Amtsträger erhoben; gegen zwei weitere Beschuldigte wurde 2017 wegen Bestechung ausländischer Amtsträger beim Landgericht Anklage erhoben.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup>Fall Bay 2011/2j/Bay 2011/3 in den Jahresberichten 2011 der Bundesländer, Fall j. 2011, Fall g. 2012, Fall e. 2013, Fall d. 2014, Fall d. 2015, Fall 9 2016 und Fall 7 2017.

<sup>6</sup> Fall Bremen 2013/1 in den Jahresberichten 2013-2017 der Bundesländer; Pressemitteilung der Staatsanwaltschaft Bremen (Dezember 2014).



---

### **Fall Gesundheitswesen [Fall Hes 2012/2]**

Ein nicht namentlich genanntes Unternehmen aus der Gesundheitsbranche soll Bestechungsgelder an einen Mitarbeiter einer internationalen Organisation im Gegenzug für Informationen über Gebote, die im Rahmen öffentlicher Ausschreibungen im Gesundheitswesen abgegeben worden waren, gezahlt haben. Infolge internationaler Rechtshilfeersuchen konnte ein Ermittlungsverfahren eröffnet werden; dabei wurden in Zusammenarbeit mit OLAF Durchsuchungen vorgenommen, beschlagnahmte Dokumente und elektronische Daten analysiert sowie zusätzlich internationale Rechtshilfeersuchen gestellt. 2017 verhängte die Staatsanwaltschaft Hessen auf Grundlage von § 30 OWiG ein Bußgeld in Höhe von 1,1 Millionen EUR gegen das Unternehmen wegen der Ordnungswidrigkeit der Verletzung der Aufsichtsmaßnahmen nach § 130 OWiG. Außerdem stimmte eine Einzelperson einem Strafbefehl zu und erhielt eine Freiheitsstrafe, die zur Bewährung ausgesetzt wurde. Die Anklagepunkte sind nicht bekannt. Eine weitere Einzelperson stimmte der Einstellung des Verfahrens nach § 153a Absatz 1 StPO sowie der Zahlung einer Geldauflage in Höhe von 100.000 EUR zu.

b. Ein nach dem 31. Dezember abgeschlossener Fall

### **Fall Airbus Space and Defence GmbH [Fall Bay 2012/1]**

Die EADS Deutschland GmbH, Rechtsvorgängerin der seit 2014 bestehenden Airbus Space and Defence GmbH,<sup>7</sup> soll 2003 Bestechungsgelder an die österreichische Regierung im Gegenzug für einen Auftrag zur Lieferung von 18 Kampfflugzeugen des Typs Eurofighter Typhoon im Wert von 2 Milliarden EUR gezahlt haben. Im Rahmen dieses Vorgangs verpflichtete sich die EADS Deutschland GmbH zu einem Kompensationsgeschäft im Wert von mehr als 4 Milliarden EUR zugunsten der österreichischen Regierung. Im Jahr 2012 wurde ein Ermittlungsverfahren wegen des Verwurfs der Bestechung ausländischer Amtsträger im Zusammenhang mit dem Verkauf der Eurofighter-Typhoon-Kampfflugzeuge eröffnet; Auslöser dafür waren Hinweise ausländischer Behörden gewesen. Die ergriffenen Ermittlungsmaßnahmen umfassten Durchsuchungen und Beschlagnahmungen, Zeugenvernehmungen und Befragungen Beschuldigter, die Einrichtung eines Gemeinsamen Ermittlungsteams (JIT) mit den österreichischen Behörden sowie die Übermittlung mehrerer Rechtshilfeersuchen an Unterzeichnerstaaten und Nicht-Unterzeichnerstaaten des Übereinkommens. Zwar war es nicht möglich, dem Unternehmen Bestechung nachzuweisen, jedoch fand die Staatsanwaltschaft München I heraus, dass zwei mit dem Unternehmen verbundene Unternehmen – EADS Vector Aerospace LLP sowie City Chambers Limited companies – Eurobeträge in dreistelliger Millionenhöhe in Zusammenhang mit dem Kauf und den Kompensationsgeschäften erhalten hatten und sich der Verwendungszweck dieser Gelder, auch bedingt durch das Fehlen unternehmensinterner Compliance-Maßnahmen, nicht ermitteln ließ. Im Februar 2018 erzielte die Airbus Space and Defence GmbH eine Verständigung mit der Staatsanwaltschaft München I und stimmte der Zahlung eines Bußgeldes in Höhe von 81,25 Millionen EUR wegen der Verletzung der Aufsichtsmaßnahmen durch einen leitenden Angestellten (§ 130 OWiG) zu. Der Sanktionsanteil des Bußgeldes beträgt 250.000 EUR, der Einziehungsanteil 81 Millionen EUR. Ermittlungsverfahren gegen mehrere Beschuldigte sind anhängig.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Airbus Space and Defence GmbH ist eine Sparte von Airbus und zuständig für Produkte und Dienstleistungen in den Bereichen Verteidigung und Luft- und Raumfahrt. Die Sparte wurde im Zuge der Umstrukturierung der European Aeronautic Defence and Space (EADS) im Januar 2014 eingerichtet.

<sup>8</sup> Fall Bay 2012/1 in den Jahresberichten 2012-2017 der Bundesländer; Pressemitteilung der Staatsanwaltschaft München I (Februar 2018) „[Bußgeld über 81,25 Millionen Euro gegen die Airbus Defence and Space GmbH](#)“; GIR (2018) „[Airbus and Munich prosecutors negotiating settlement](#)“; Handelsblatt Global (2018) „[Unraveling Airbus' murky offset deals in Austria](#)“; Reuters (2017) „[Munich prosecutors say nearing end of Austrian Eurofighter probe](#)“.

## Annex 1C Gegen juristische Personen seit Inkrafttreten des Übereinkommens in Deutschland in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger verhängte Strafmaßnahmen

In der untenstehenden Tabelle sind die bereitgestellten Informationen zum Vollzug der Unternehmenshaftung in Fällen der Bestechung ausländischer Amtsträger aufgeführt.

Fall	Beteiligte juristische Personen	Gründe	Von der natürlichen Person erfüllter Tatbestand	Bußgeld verhängt von Gericht oder Staatsanwaltschaft	Gesamtbußgeld	Bußgeld	
						Sanktionsanteil	Einziehunganteil
<b>Bayern</b> (Phase 3)	Siemens (Telekommunikationssparte)	§ 30 OWiG	§ 334 StGB	Gerichtssentscheid (Landgericht München I – Oktober 2007)	Bußgeld von insg. 201 Millionen EUR	EUR. 1 Million	200 Millionen EUR
<b>Bayern</b> (Phase 3) Fall Bay 2011/2 (alt)	MAN (Turbomotorensparte), Tochtergesellschaft von MAN SE	§ 30 OWiG	§ 334 und § 299 StGB	Gerichtssentscheid (Landgericht München I – Dezember 2009)	Bußgeld von insg. 75,3 Millionen EUR	300.000 EUR	75 Millionen EUR
<b>Niedersachsen</b> (Phase 3)	Unternehmen P	§ 30 OWiG	§ 334 und 335 StGB	Gerichtssentscheid (Landgericht Hildesheim – Juni 2009)	Bußgeld von insg. 200.000 EUR	20.000 EUR	180.000 EUR
<b>Bay (alt)</b> 2011/6	Ferrostaal	§ 30 OWiG	Bestechung ausländischer Amtsträger (vormaliger § 334 StGB)	Gerichtssentscheid (Landgericht München I – Dezember 2011)	Bußgeld von insg. 139,8 Millionen EUR	500.000 EUR	139,3 Millionen EUR
<b>Hes (alt)</b> 2011/3 (2 juristische Personen)	Deutsches Bauunternehmen und sein Joint-Venture-Partner	§ 30 OWiG	Bestechung ausländischer Amtsträger (vormaliger § 334 StGB)	Gerichtssentscheid (Amtsgericht 2011)	Bußgeld von 600.000 EUR	200.000 EUR	400.000 EUR
					Bußgeld von insg. 2,1 Millionen EUR	500.000 EUR	1,6 Millionen EUR
<b>NRW (alt)</b> 2013/2	Beratungsfirma eines Luftfahrtunternehmens	§ 30 OWiG	§ 334 StGB	Amtsgericht Köln (2014)	Bußgeld von insg. 100.000 EUR	Nicht bekannt	Nicht bekannt

Fall	Beteiligte juristische Personen	Gründe	Von der natürlichen Person erfüllter Tatbestand	Bußgeld verhängt von Gericht oder Staatsanwaltschaft	Gesamtbußgeld	Bußgeld	
						Sanktionsanteil	Einziehunganteil
NRW 2014/1	DB Schenker (Tochterunternehmen)	§ 30 OWiG	§§ 334-335 StGB	Gerichtsentcheid (Amtsgericht Köln, September 2016)	Bußgeld von insg. 2 Millionen EUR	300.000 EUR	1,7 Millionen EUR
Hamburg (Phase 3)	in Hamburg ansässiges Seeschiffahrtsunternehmen	§ 30 OWiG	Bestechung im geschäftlichen Verkehr §§ 299-300 StGB	Landgericht Hamburg (Juli 2008)	Bußgeld von insg. 30.000 EUR	Nicht bekannt	Nicht bekannt
Bay 2011/2g (auch als Fall Bay (alt) 2011/7 bezeichnet)	Technische Beraterfirma	§ 30 OWiG	Bestechung im geschäftlichen Verkehr (§ 299 StGB)	Gerichtsentcheid (Amtsgericht München 23.11.2011)	Bußgeld von insg. 3,25 Millionen EUR	250.000 EUR	3 Millionen EUR
NRW (alt) 2012/4	Nicht namentlich genanntes Unternehmen	§ 30 OWiG	Bestechung im geschäftlichen Verkehr (§ 299 StGB)	Gerichtsentcheid (Amtsgericht Duisburg 2014)	Bußgeld von insg. 950.000 EUR	250.000 EUR	700.000 EUR
Bayern (Phase 3)	Siemens AG	§ 30 OWiG	§ 130 OWiG	Bußgeld verhängt von der Staatsanwaltschaft München I (Dezember 2008)	Bußgeld von insg. 395 Millionen EUR	EUR. 1 Million	394 Millionen EUR
Bayern (Phase 3)	MAN (LKW-Sparte) Tochtergesellschaft von MAN SE	§ 30 OWiG	§ 130 OWiG	Bußgeld verhängt von der Staatsanwaltschaft München I (10.12.2009)	Bußgeld von insg. 75,3 Millionen EUR	300.000 EUR	75 Millionen EUR
Bay 2011/2j (Bericht 2011) auch als Fall Bay	MAN Ferrostaal	§ 30 OWiG	§ 130 OWiG	Bußgeld verhängt von der Staatsanwaltschaft München I	Bußgeld von insg. 10 Millionen EUR	500.000 EUR	9,5 Millionen EUR

Fall	Beteiligte juristische Personen	Gründe	Von der natürlichen Person erfüllter Tatbestand	Bußgeld verhängt von Gericht oder Staatsanwaltschaft	Gesamtbußgeld	Bußgeld	
						Sanktionsanteil	Einziehunganteil
<b>2011/3 bezeichnet</b>				(08.12.2011)			
<b>Bremen 2013/1</b>	Rheinmetall Defence Electronics	§ 30 OWiG	§ 130 OWiG	Bußgeld verhängt von der Staatsanwaltschaft Bremen im Jahr 2014	Bußgeld von insg. 37,07 Millionen EUR	300.000 EUR	36.770.000 EUR
Fall Hes 2011/2	Nicht namentlich genanntes Unternehmen	§ 30 OWiG	§ 130 OWiG	Entscheidung der Staatsanwaltschaft Hessen (2017)	Bußgeld von insg. 1,1 Millionen EUR	Nicht bekannt	Nicht bekannt
<b>Fall Bay 2012/1</b>	Airbus Defence and Space GmbH	§ 30 OWiG	§ 130 OWiG	Bußgeld verhängt von der Staatsanwaltschaft München I (Februar 2018)	Bußgeld von insg. 81,25 Millionen EUR	EUR 250 000	81 Millionen EUR
<b>Hes 2011/4</b>	Biotest	§ 30 OWiG	§ 266 StGB und § 370 AO (Unterschlagung und Steuerhinterziehung)	Gerichtsentcheid (Amtsgericht 2016)	Bußgeld von insg. 1 Millionen EUR	1 Million EUR	Null
<b>Niedersachsen (alt) 2011/1</b>	Namentlich nicht benannt	§ 30 OWiG	Steuerhinterziehung	Amtsgericht 2011	Bußgeld von insg. 400.000 EUR	EUR. 400.000 EUR	Null
<b>Fall Bay 2013/2</b>	Krauss Maffei Wegmann (Griechenland)	§ 30 OWiG	Steuerhinterziehung und Geldwäsche	Entscheidung des Landgerichts 2015 (angefochten von der Staatsanwaltschaft und dem Beschuldigten)	Bußgeld von insg. 175.000 EUR	175.000 EUR	Null

---

---

## Annex 1D Beschreibung der in ausgewählten Fällen genutzten Ermittlungsmaßnahmen

### Einige Fälle, in denen gegen juristische Personen ermittelt wurde

- **Fall Bay (alt) 2011/6 - Fall Ferrostaal:** Das Ermittlungsverfahren in diesem Fall wurde infolge eines Hinweises des Finanzamts München eingeleitet, der zunächst zur Aufnahme eines Ermittlungsverfahrens mit anderem Gegenstand geführt hatte. Im Zuge der Ermittlungen wurde der Hauptsitz des Unternehmens durchsucht; aufgrund beschlagnahmter Dokumente kam es zu weiteren Durchsuchungen in den Räumlichkeiten einer der Tochtergesellschaften des Unternehmens. Der Jahresbericht 2010 (zwar begannen die Ermittlungen während Phase 3, jedoch wurden die Strafmaßnahmen erst nach Abschluss von Phase 3 verhängt) zeigt, dass die Ergebnisse aus den internen Ermittlungen des Unternehmens der Staatsanwaltschaft Bayern mitgeteilt wurden.
- **Fall Hes 2011/4 – Biotest Russland:** Das Ermittlungsverfahren wurde infolge des Berichts eines Firmenmitarbeiters eingeleitet. Die Räumlichkeiten des Unternehmens sowie die Wohnräumen von Mitarbeitern wurden durchsucht. Die Staatsanwaltschaft führte Zeugenvernehmungen durch und erließ zwei Haftbefehle. Ein internationales Rechtshilfeersuchen an Russland wurde gestellt; diesem wurde jedoch nie nachgekommen.
- **Fall Ham 2011/5:** Das Ermittlungsverfahren wurde 2010 auf der Grundlage von Hinweisen der Finanzverwaltung eingeleitet. Neben Durchsuchungen wurde eine Überwachung der Telekommunikationssysteme vorgenommen; außerdem wurden Anfragen an das Bundeszentralamt für Steuern gestellt.
- **Fall Bremen 2013/1 (Rheinmetall Defence Electronics) und 2013/2 (Atlas Elektronik):** Das Ermittlungsverfahren wurde 2013 auf Grundlage von Hinweisen der Finanzverwaltung eingeleitet. Die Räumlichkeiten des Unternehmens sowie die Wohnräumen von Mitarbeitern wurden durchsucht. Internationale Rechtshilfeersuchen um Vernehmung der Beschuldigten, Zugang zu Bankdokumenten und Informationen aus Akten sowie die Durchführung von Durchsuchungen wurden an fünf Unterzeichnerstaaten des Übereinkommens übermittelt.

---

**ANHANG 2: EMPFEHLUNGEN AUS PHASE 3 AN DEUTSCHLAND  
SOWIE PRÜFUNG DER UMSETZUNG DURCH DIE ARBEITSGRUPPE  
2013 (EN)**



---

## **ANHANG 3: GESETZESAUSZÜGE (EN)**

---

## **ANNEX 4: LISTE DER BEIM BESUCH IN DEUTSCHLAND ANWESENDEN TEILNAHMER**

### **Ministerien und Regierungsstellen**

- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)
- Euler Hermes
- Generalzolldirektion (FIU)
- Zollkriminalamt
- Auswärtiges Amt
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)
- Bundesministerium der Finanzen
- Bundesministerium des Innern
- Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales
- KfW Bankengruppe

### **Strafverfolgungsbehörden und Justiz**

- Landeskriminalamt Baden-Württemberg
- Landeskriminalamt Bayern
- Zentrale Antikorruptionsstelle (ZAKS) Bremen
- Dezernat interne Ermittlungen (D.I.E) Hamburg
- Landeskriminalamt Niedersachsen
- Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen
- Bundesgerichtshof
- Bundeskriminalamt
- Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof, Karlsruhe
- Finanzverwaltung Hamburg
- Staatsanwaltschaft München
- Staatsanwaltschaft Berlin
- Staatsanwaltschaft Bremen
- Staatsanwaltschaft Hamburg
- Staatsanwaltschaft Hessen
- Staatsanwaltschaft Niedersachsen
- Staatsanwaltschaft Sachsen-Anhalt
- Richter am Landgericht
- Finanzamt für Prüfungsdienste und Strafsachen Hamburg
- Finanzamt für Körperschaften Berlin
- Steuerfahndung Bayern

### **Privatwirtschaft**

- Bauer Spezialtiefbau GmbH
- Bilfinger SE
- Biotest AG
- Deutsche Bahn AG
- FSM Logistics (GmbH & Co.) KG
- Goldschmidt Thermit GmbH

- 
- Kennametal Shared Services GmbH
  - KPMG AG
  - Linde AG
  - MAN SE
  - Merck KGaA
  - Messe Berlin GmbH
  - Rheinmetall AG
  - Siemens AG
  - SMS Group GmbH
  - Thales Deutschland GmbH
  - Thyssenkrupp AG

#### **Unternehmensverbände und Wirtschaftsprüfung**

- Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK)
- Bundesverband mittelständische Wirtschaft (BVMW)
- Deutsches Institut für Compliance (DICO)
- Institut der Wirtschaftsprüfer (IDW)
- Internationale Handelskammer (ICC), Deutschland

#### **Rechtsberufe**

- CMS
- White & Case

#### **Zivilgesellschaft und Akademiker**

- Handelsblatt
- Pro Honore e.V.
- Transparency International e.V.
- Universität Augsburg
- Universität Köln
- Universität Tübingen

---

## ANHANG 5: ABKÜRZUNGS-, BEGRIFFS- UND AKRONYMVERZEICHNIS

AG	Aktiengesellschaft
AML	Anti-Money-Laundering
AO	Abgabenordnung
BHG	Bundesgerichtshof
BKA	Bundeskriminalamt
BKAG	Bundeskriminalamtgesetz
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BVMW	Bundesverband mittelständische Wirtschaft
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
DAC	Development Assistance Committee ( <i>Ausschuss für Entwicklungshilfe der OECD</i> )
DICO	Deutsches Institut für Compliance
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
EEA	Europäische Ermittlungsanordnung
ESTG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
EUR	Euro (Währung)
FATF	Financial Action Task Force on Money Laundering ( <i>Finanzielle Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Geldwäsche</i> )
FDI	Foreign Direct Investment (ausländische Direktinvestitionen)
FinDAG	Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetz
FIU	Financial Intelligence Unit ( <i>Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen</i> )
BIP	Bruttoinlandsprodukt
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GRECO	Council of Europe Group of States against Corruption ( <i>Staatengruppe des Europarates gegen Korruption</i> )
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GwG	Geldwäschegesetz
GZD	Generalzolldirektion

---

IntBestG	Gesetz zur Bekämpfung Internationaler Bestechung
IDW	Institut der Wirtschaftsprüfer
ISA	International Standards on Auditing
JIT	Joint Investigation Team (Gemeinsames Ermittlungsteam)
LKA	Landeskriminalamt
AA	Auswärtiges Amt
MLA	Internationale Rechtshilfe
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
ODA	
OECD	Official Development Assistance (staatliche Entwicklungshilfe) Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
PEP	politisch exponierte Person
RiStBV	Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren)
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
SOE	-
STR	Suspicious Transaction Report ( <i>Verdachtsmeldung</i> )
VN	Vereinte Nationen
USD	US Dollar
-	-

# ANHANG 6: DEUTSCHE STAATLICHE ENTWICKLUNGSHILFE IM ÜBERBLICK (EN)

Germany

## Net ODA

	2015	2016	Change 2015/16 %
Current (USD m)	17,940.2	24,735.7	37.9
Constant (2015 USD m)	17,940.2	24,473.2	36.4
National Currency * (million)	16,173.1	22,368.5	38.3
ODA/GNI (%)	0.52	0.70	
Bilateral share (%)	79	79	

\* Euro

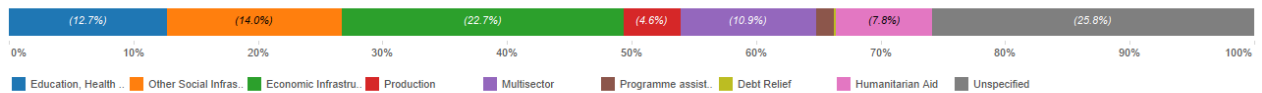
## Top Ten Recipients of Gross ODA (USD million)

1	India	906
2	China (People's Republic of)	793
3	Syrian Arab Republic	551
4	Morocco	480
5	Indonesia	476
6	Afghanistan	432
7	South Africa	410
8	Turkey	390
9	Brazil	312
10	Ukraine	275

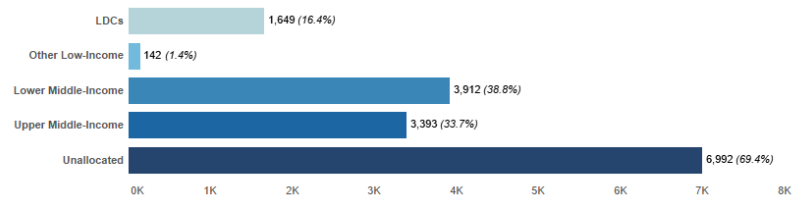
## Memo: Share of gross bilateral ODA

Top 5 recipients	17%
Top 10 recipients	27%
Top 20 recipients	36%

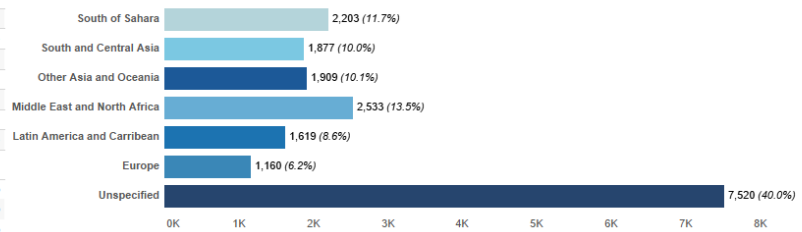
## By Sector (commitments)



## By Income Group (USD million)



## By Region (USD million)



Source: OECD - DAC ; <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/aid-at-a-glance.htm>

---

## ANHANG 7: GERICHTLICHE INSTANZEN IN FÄLLEN DER BESTECHUNG AUSLÄNDISCHER AMTSTRÄGER (EN)

Trial and Appellate Jurisdiction in Foreign Bribery Cases

