



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 20

ANHANG

ÖSTERREICH

zum

Korruptionsbekämpfungsbericht der EU

ÖSTERREICH

1. EINFÜHRUNG – GRUNDZÜGE UND KONTEXT DER KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG

Rahmenbedingungen der Korruptionsbekämpfung

Strategische Rahmenbedingungen: Nach der gemeinsamen ersten und zweiten Evaluierungsrunde der Europarats-Gruppe der Staaten gegen Korruption (GRECO) im Jahr 2007 wurde die Korruptionsbekämpfung auf Bundesebene entschlossener angegangen. Nachdem im Jahr 2009 auch die Öffentlichkeit durch bekannt gewordene prominente Korruptionsfälle stärker sensibilisiert worden war, unternahm Österreich erhebliche Anstrengungen, um seine Institutionen zu reformieren und gegen Korruption sowie Wirtschaftskriminalität im Allgemeinen vorzugehen. Korruption wird nun im Rahmen einer Strategie zur Bekämpfung von Finanzkriminalität gezielt verfolgt.¹ 2009 erhielten Experten der Bundesländer den Auftrag, Vorschläge für die Umsetzung der GRECO-Empfehlungen auf Bundesebene auszuarbeiten und die Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen der Bundesländer zu koordinieren. Bislang haben die Experten gemeinsame Standards betreffend Fortbildung, das Verbot der Annahme von Geschenken, Risikomanagement, Statistik und Zuständigkeiten ausgearbeitet.² Trotz der Fortschritte bei der Anwendung eines bundesweiten Ansatzes haben nicht alle Bundesländer Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen entwickelt. Wien als positives Beispiel setzt auf Sensibilisierung und Transparenz als Schlüsselinstrument der Korruptionsbekämpfung und hat eine spezielle Hotline eingerichtet.³ Die österreichische Regierung hat die internationalen Anstrengungen zur Korruptionsbekämpfung aktiv gefördert, indem sie den Aufbau der Internationalen Anti-Korruptionsakademie (IACA) unterstützt und die Einrichtung des europäischen Kontaktstellennetzes zur Korruptionsbekämpfung (EACN) angeregt hat.⁴

Der Schwerpunkt der Korruptionsbekämpfung in der öffentlichen Verwaltung lag auf der Prävention: Allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung wurde ein Verhaltenskodex zur Korruptionsprävention an die Hand gegeben.⁵ Die öffentliche Verwaltung wurde in den vergangenen Jahren reformiert, wobei das Hauptaugenmerk darauf lag, den öffentlichen Dienst effizienter und kundenfreundlicher zu gestalten sowie die Bürger anzuregen, umfassend elektronische Behördendienste zu nutzen.⁶ Die Initiative bestand aus

1 Siehe beispielsweise Evaluierungsbericht zur fünften Runde der gegenseitigen Evaluierung „Finanzkriminalität und Finanzermittlungen“ - Follow-up zum Bericht über Österreich (in engl. Sprache), Rat der Europäischen Union, Dok. Nr. 5576/12.

2 Siehe die Beschlüsse der Landesamtsdirektorenkonferenz vom 15. Januar 2009 und 23. Oktober 2009, mit denen der Länderexpertenkonferenz die genannten Aufgaben übertragen wurden. Am 29. Oktober 2010 und 30. März 2012 nahm die Landesamtsdirektorenkonferenz die Vorschläge an.

3 <http://www.wien.gv.at/verwaltung/internevision/ethik.html>

4 Die IACA ist ein unabhängiges Exzellenzzentrum, das auf Initiative des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC), Österreichs, des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und anderer Akteure eingerichtet wurde. Sie verfolgt das Ziel, Defizite bei Kenntnissen und Verfahren im Bereich der Korruptionsbekämpfung durch Fortbildung, Vernetzung und wissenschaftliche Forschung zu beheben. Das EACN ist ein durch den Beschluss 2008/852/JI des Rates auf der Basis von EPAC eingerichtetes europäisches Netz. Als unabhängiges Forum bietet es Fachleuten für Korruptionsbekämpfung eine Plattform, auf der sie Erfahrungen austauschen und grenzübergreifend bei der Entwicklung gemeinsamer Strategien und hoher professioneller Standards zusammenarbeiten können.

5 „Die VerANTWORTung liegt bei mir“ – Bundeskanzleramt Österreich. https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/moderner_arbeitgeber/korruptionspraevention/infos/VerhaltenskodexDeutsch_2012_barrierefrei.pdf?3shqic.

6 Der Anteil der 16- bis 74-Jährigen, die in den vergangenen drei Monaten das Internet zur Interaktion mit Behörden nutzten (um z. B. an Informationen von Behörden-Websites zu gelangen, amtliche Formulare herunterladen oder ausgefüllte Formulare zu senden), lag im Zeitraum 2008-2010 unverändert bei 39 %. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdgo330&plugin=1>.

40 Reformprojekten, die eine höhere Qualität der Verwaltung sowie Einsparungen bewirken sollten, darunter E-Government-Projekte, die Einrichtung zentraler Kontaktstellen und Umstrukturierungen.⁷ All diese Maßnahmen dürften die Prävention im öffentlichen Sektor verbessern. Eine Reihe von Initiativen wurde auch von anderen Einrichtungen außerhalb der öffentlichen Verwaltung ergriffen. So wurden beispielsweise nach jüngsten Bestechungsvorwürfen zwei parlamentarische Untersuchungsausschüsse eingerichtet, die sich ausschließlich mit mutmaßlicher Korruption befassen sollen. Zwei weitere Ausschüsse waren ebenfalls mit Korruptionsproblemen befasst.⁸

Rechtliche Rahmenbedingungen: Neue Rechtsvorschriften wurden verabschiedet, um den Empfehlungen von OECD und GRECO zu entsprechen. Österreich hat auch ein neues Gesetz zur Parteienfinanzierung⁹ verabschiedet, die Aufgaben des Rechnungshofs in Bezug auf die Überwachung der Parteienkonten neu gefasst und das Strafgesetzbuch geändert.¹⁰ Mit dem Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz (KorrStrÄG) wurde die strafbare Handlung des „Anfütterns“ eingeführt, womit das Anbieten, das Versprechen oder die Gewährung eines Vorteils gemeint ist, der nichts mit einer bestimmten Amtshandlung zu tun hat. Das Anfüttern umfasst kleine Aufmerksamkeiten, die einen „guten Draht“ zu Amtsträgern herstellen sollen. Die neueste korruptionsstrafrechtliche Änderung des Strafgesetzbuchs (StGB) und der Strafprozessordnung (StPO) wurde Mitte Juli 2012 angenommen.¹¹ Österreich hat das Strafrechtsübereinkommen des Europarats über Korruption noch nicht ratifiziert.¹²

Institutionelle Rahmenbedingungen: Seit Anfang 2010 werden die Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung auf Bundesebene vom Koordinierungsgremium zur Korruptionsbekämpfung (vormals Komitee zur Koordination von Anti-Korruptionsmaßnahmen) koordiniert. Dieses hochrangige Koordinierungsgremium tritt viermal pro Jahr zusammen. Es besteht aus Vertretern aller zuständigen Behörden einschließlich verschiedener Bundesministerien, der Länder, der WKStA¹³, des BAK¹⁴ und der Finanzmarktaufsicht sowie aus Vertretern des privaten Sektors (Wirtschaftskammer, Gewerkschaft öffentlicher Dienst, Notariatskammer, Rechtsanwaltskammer).¹⁵

Meinungsumfragen

Wahrnehmungserhebungen: Laut einer speziellen Eurobarometer-Erhebung zur Korruption im Jahr 2013¹⁶ waren 66 % der österreichischen Umfrageteilnehmer der Ansicht, dass Korruption in ihrem Land weit verbreitet ist (Österreich liegt damit unter dem EU-Durchschnitt von 76 %). Allerdings ging aus dieser Erhebung auch hervor, dass Österreich das einzige Land Westeuropas ist, in dem ein relativ großer Anteil der Befragten (knapp ein Drittel) es akzeptabel fände, für die Erlangung einer öffentlichen Dienstleistung eine Gefälligkeit zu erweisen oder ein Geschenk zu machen.

7 https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/fakten/publikationen/verwaltung_in_oesterreich_2011_de.pdf?3sfue1

8 Die Protokolle und Beschlüsse dieser Ausschüsse sind auf der Website des österreichischen Parlaments veröffentlicht: http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/A-USA/A-USA_00003_00314/index.shtml.

9 Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Parteien (Parteiengesetz 2012 – PartG), BGBl. I Nr. 56/2012, <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007889>.

10 Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz 2012 – KorrStrÄG 2012, BGBl. I Nr. 61/2012.

11 Korruptionsstrafrechtsänderungsgesetz 2012 – KorrStrÄG 2012, BGBl. I Nr. 61/2012.

12 Der Entwurf der Ratifizierungsurkunde soll Mitte Juli 2013 vom Parlament gebilligt worden sein, aber die Ratifizierungsurkunde wurde noch nicht hinterlegt: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/173-1.htm>.

13 Zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption.

14 Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung.

15 Evaluierungsbericht zur fünften Runde der gegenseitigen Evaluierung „Finanzkriminalität und Finanzermittlungen“ - Follow-up zum Bericht über Österreich (in engl. Sprache), Ratsdokument Nr. 5576/12; Brüssel, 20. Januar 2012, S. 5.

16 2013 Special Eurobarometer 397.

Erfahrung mit Korruption: Von 5 % der österreichischen Umfrageteilnehmer wurde in den zurückliegenden 12 Monaten die Zahlung eines Bestechungsgeldes verlangt oder erwartet (EU-Durchschnitt: 4 %). Lediglich 14 % der Umfrageteilnehmer gaben an, im täglichen Leben von Korruption betroffen zu sein; damit liegt Österreich weit unter dem EU-Durchschnitt von 26 %.

Unternehmensumfragen: Einer 2013 bei Unternehmen durchgeführten Eurobarometer-Erhebung¹⁷ zufolge sehen 38 % der Unternehmensvertreter Korruption als Hindernis im Geschäftsverkehr an; 41 % halten in diesem Zusammenhang die Vettern- und Günstlingswirtschaft ebenfalls für ein Problem. 18 % der österreichischen Umfrageteilnehmer, die in den vergangenen drei Jahren an einem öffentlichen Vergabeverfahren teilnahmen, gaben an, korruptionsbedingt nicht den Zuschlag erhalten zu haben. 66 % erwähnten auf bestimmte Unternehmen zugeschnittene Anforderungen; dieser Wert liegt über dem EU-Durchschnitt. 57 % erwähnten Angebotsabsprachen als gängige Praxis. 45 % der Umfrageteilnehmer nahmen Interessenkonflikte bei der Bewertung der Angebote wahr und 35 % machten auf unklare Auswahl- oder Bewertungskriterien aufmerksam. Laut dem Global Competitiveness Report 2013-2014 des Weltwirtschaftsforums nimmt Österreich auf der Rangliste der Volkswirtschaften mit den höchsten Wachstumschancen den 16. Platz ein (analysiert wurden 152 Länder).¹⁸

Kontext

Strafverfolgung und Justiz: Österreich stützt seine Anstrengungen zur Verhinderung und strafrechtlichen Verfolgung von Korruption insbesondere auf Spezialorgane wie WKStA und BAK.

Privatsektor: Österreich hat den Rahmenbeschluss 2003/568/JI des Rates zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor im Jahr 2008 umgesetzt und den rechtlichen Rahmen für die Bestechung im privaten Sektor 2012 überarbeitet. Die österreichischen Vorschriften stehen somit im Einklang mit dem Rahmenbeschluss.¹⁹

Parteienfinanzierung: Die aktuellen Diskussionen über Korruption in der Politik konzentrieren sich auf die (mutmaßliche) Bestechung hochrangiger politischer Amtsträger und auf die illegale Parteienfinanzierung. Etliche Fälle von illegaler Parteienfinanzierung sowie der Fall eines prominenten Abgeordneten, der der ungerechtfertigten Bereicherung im Zusammenhang mit politischer Einflussnahme als Gegenleistung für eine Spende an seine Partei überführt wurde, lösten Kritik aus und führten zu einer Reihe von Reformgesetzen. 2013 trat ein neues Parteiengesetz in Kraft.²⁰ Der Rechnungshof legte im Dezember 2013 einen ersten Bericht über die Umsetzung des Gesetzes vor, in dem auch auf Umsetzungsmängel eingegangen wurde.²¹

17 2013, Flash Eurobarometer 374.

18 http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf

19 KOM(2011) 309 endg., zweiter Bericht über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2003/568/JI vom 6. Juni 2011: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011DC0309:EN:HTML>.

20 Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Parteien (Parteiengesetz 2012 – PartG), BGBl. I Nr. 56/2012, abrufbar auf http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2012_I_56/BGBLA_2012_I_56.pdf.

21 Bericht des Rechnungshofs. Reihe Bund 13/2013, Umsetzung des Parteiengesetzes 2012 durch den RH, S. 62-76; http://www.rechnungshof.gv.at/fileadmin/downloads/_jahre/2013/berichte/teilberichte/bund/Bund_2013_13/Bund_2013_13_5.pdf.

Zugang zu Informationen: Gemäß dem Auskunftspflichtgesetz von 1987²² müssen Behörden (aller Verwaltungsebenen) die Informationersuchen innerhalb einer angemessenen Frist beantworten, sofern diese Informationen nicht einer gesetzlichen Verschwiegenheitspflicht unterliegen. Vor dem Hintergrund einer öffentlichen Diskussion über die Notwendigkeit, ein Bundesgesetz über den Zugang zu Informationen zu verabschieden, findet derzeit eine politische Debatte über eine Initiative statt, durch die der Umfang der Ausnahmen eingeschränkt und zahlreiche bestehende Gründe für die Verschwiegenheitspflicht beseitigt werden sollen.²³

Meldung von Missständen: Österreich plant eine Verbesserung des rechtlichen Rahmens für den Schutz von Hinweisgebern („Whistleblower“), eine entsprechende Regelung wurde aber bislang nicht verabschiedet. Im öffentlichen Dienst dürfen gemäß einer Bestimmung des Beamten-Dienstrechtsgesetzes Beamte, die im guten Glauben eine strafbare Handlung melden, nicht benachteiligt werden.²⁴ Beamte sind grundsätzlich verpflichtet, strafbare Handlungen zu melden.²⁵ Seit 2010 kann jeder Beamte auf Bundesebene (nicht jedoch überall auf Länderebene) unter Umgehung des Dienstwegs seine Informationen direkt dem BAK übermitteln. Die WKStA bietet mit dem sogenannten Business Keeper Monitoring System (BKMS) einen webbasierten Meldemechanismus, über den strafbare Handlungen anonym gemeldet werden können.

Transparenz der Lobbyarbeit: Das kürzlich verabschiedete Lobbying-Gesetz trat am 1. Jänner 2013 in Kraft.²⁶ Es schreibt ein Lobbying- und Interessenvertretungs-Register vor. Dieses Register, in dem die von Lobbying-Unternehmen übermittelten Daten veröffentlicht werden, ist im Internet öffentlich zugänglich und wird vom Bundesjustizministerium geführt.²⁷ In dem Gesetz sind Grundsätze der Lobbying- und Interessenvertretung festgelegt, die für alle Gruppen gelten. Zudem haben Lobbying-Unternehmen und Unternehmen, die Unternehmenslobbyisten beschäftigen, ihren Lobbying-Tätigkeiten einen (öffentlich zugänglichen) Verhaltenskodex zugrunde zu legen.²⁸

2. UNTERSUCHUNGSSCHWERPUNKTE

Strafverfolgung von Korruption

Laut Eurobarometer-Erhebung von 2013 gehört Österreich zur Spitzengruppe der Länder, in denen die erfolgreiche Strafverfolgung in Korruptionsfällen abschreckend wirkt. Dies könnte auf die medienwirksame Arbeit der WKStA sowie die regelmäßige Berichterstattung über die Tätigkeiten des BAK zurückzuführen sein.

Bei Korruptionsvorwürfen, die den öffentlichen Dienst betreffen, ermittelt das BAK als Nachfolger des 2001 eingerichteten Büros für Interne Angelegenheiten (BIA). Das BAK ist

22 Bundesgesetz vom 15. Mai 1987 über die Auskunftspflicht der Verwaltung des Bundes und eine Änderung des Bundesministeriengesetzes 1986 (Auskunftspflichtgesetz), BGBl. Nr. 287/1987, zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 158/1998, http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/ErV/ERV_1987_287/ERV_1987_287.pdf.

23 Zur Verfolgung der öffentlichen Debatte siehe <http://www.transparenzgesetz.at/>.

24 Neuer § 53a Beamten-Dienstrechtsgesetz: <http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Dokumentnummer=NOR40133771>.

25 Nach § 53 Beamten-Dienstrechtsgesetz hat der Beamte dem Leiter der Dienststelle bei begründetem Verdacht eine strafbare Handlung zu melden. Gleiches gilt für Vertragsbedienstete (§ 5 Vertragsbedienstetengesetz).

26 Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz – LobbyG, abrufbar auf http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2012_I_64/BGBLA_2012_I_64.pdf

27 <http://www.lobbyreg.justiz.gv.at/>; das Register muss auch zumindest einen Teil der Lobbyisten größerer Unternehmen enthalten.

28 Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz – LobbyG, abrufbar auf http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2012_I_64/BGBLA_2012_I_64.pdf <http://www.lobbyreg.justiz.gv.at/>

eine außerhalb der Generaldirektion für Öffentliche Sicherheit angesiedelte Organisationseinheit des Bundesministeriums für Inneres. Es verfügt über Ermittlungsbefugnisse und ist im gesamten Bundesgebiet für die Korruptionsprävention und -bekämpfung zuständig. Zu seinen Hauptaufgaben gehören die Untersuchung von Vorwürfen und Beschwerden gegen Mitarbeiter des Bundesministeriums für Inneres und dessen Abteilungen sowie Ermittlungen in Bezug auf Amtsmissbrauch.²⁹ Seine Zuständigkeit ist jedoch nicht auf interne Ermittlungen beim Bundesministerium für Inneres beschränkt. Neben dem BAK führen das Bundeskriminalamt und seine regionalen Dienststellen Ermittlungen durch. Diese verfügen über Stellen, die mit Wirtschaftskriminalität und auch mit der Einziehung von Erträgen aus Straftaten befasst sind.³⁰

Die WKStA wurde 2011 als neue Strafverfolgungsbehörde eingerichtet.³¹ Ihren Staatsanwälten stehen spezielle Aus- bzw. Weiterbildungsangebote offen. Die Personalstärke der WKStA soll 40 Mitarbeiter erreichen, doch war Anfang 2014 lediglich gut die Hälfte der Planstellen besetzt.

Seit 2009 legen die Strafverfolgungsbehörden den Schwerpunkt (in Bezug auf verfügbare Finanz- und Humanressourcen) stärker auf Ermittlungen in Wirtschaftsstrafsachen. Sowohl Polizei als auch Staatsanwaltschaften beklagen einen Mangel an erforderlichen Kapazitäten.³² Für den Zeitraum bis 2014 gab Österreich an, zusätzliche Mittel in Höhe von 28 Mio. EUR für die Bekämpfung von Korruption und Wirtschaftskriminalität bereitgestellt und somit die Schaffung weiterer 190 Stellen ermöglicht zu haben.³³ Die angesprochene Personallage bei der WKStA zeigt jedoch, dass die Zuweisung entsprechender Ressourcen für die Untersuchung und Strafverfolgung von Korruptionsfällen nach wie vor eine Herausforderung darstellt.

Den Gerichtsstatistiken zufolge ergingen im Jahr 2012 78 Strafurteile (gegenüber 90 Strafurteilen im Jahr 2011) wegen Amtsmissbrauchs einschließlich Korruption (sowie Verletzung der Freiheit der Person oder des Hausrechts).³⁴ Laut eigener Statistik führte das BAK im Jahr 2011 701 Ermittlungen wegen Missbrauchs der Amtsgewalt durch.³⁵ Bestechlichkeit und Bestechung mit insgesamt 29 Fällen spielten nur eine untergeordnete Rolle. Allerdings gibt dies die Bestechungs- bzw. Bestechlichkeitsvorwürfe nicht vollumfänglich wieder, da sich die Zuständigkeit des BAK nicht auf sämtliche korruptionsbezogenen Straftaten erstreckt, sondern auf einen spezifischen Bereich der öffentlichen Verwaltung und der Behörden beschränkt ist. Diese Zahlen belegen die

29 Bundesgesetz über die Einrichtung und Organisation des Bundesamts zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK-G), BGBl. I Nr. 72/2009.

30 Evaluierungsbericht zur fünften Runde der gegenseitigen Evaluierung „Finanzkriminalität und Finanzermittlungen“ - Bericht über Österreich (in engl. Sprache), Ratsdokument Nr. 6508/2/10; REV 2, Brüssel, 8. April 2010.

31 Die WKStA ist Nachfolgerin der 2009 geschaffenen Korruptionsstaatsanwaltschaft. Zu ihren Befugnissen siehe insbesondere § 2a des Bundesgesetzes vom 5. März 1986 über die staatsanwaltschaftlichen Behörden (Staatsanwaltschaftsgesetz - StAG), BGBl. Nr. 164/1986, sowie § 20a StPO.

32 OECD-Bericht über Phase 3 der Umsetzung des OECD-Übereinkommens über die Bekämpfung von Bestechung in Österreich (in engl. Sprache), Dezember 2012, S. 35; <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Austriaphase3reportEN.pdf>.

33 Evaluierungsbericht zur fünften Runde der gegenseitigen Evaluierung „Finanzkriminalität und Finanzermittlungen“ - Follow-up zum Bericht über Österreich (in engl. Sprache), Ratsdokument Nr. 5576/12; Brüssel, 20. Januar 2012.

34 https://www.statistik.at/web_de/statistiken/soziales/kriminalitaet/verurteilungen_gerichtliche_kriminalstatistik/index.html - Die Statistiken umfassen strafbare Handlungen, die vor Inkrafttreten des KorrStrÄG im Jahr 2012 begangen und strafrechtlich verfolgt wurden. Deshalb betreffen sie lediglich Fälle mit einem Bezug zu einem öffentlichen Amt. Sie umfassen auch die fahrlässige Verletzung der Freiheit der Person oder des Hausrechts (§ 303 StGB), da die Daten für den ganzen Abschnitt „Strafbare Verletzung der Amtspflicht, Korruption und verwandte strafbare Handlungen“ des StGB angegeben werden. Statistische Daten zur Bestechung bzw. Bestechlichkeit im privaten Sektor werden in der Tabelle nicht separat aufgeführt. Bei den meisten Fällen dieses Abschnitts handelt es sich um Missbrauch der Amtsgewalt; vgl. dritte Evaluierungsrunde von GRECO.

35 http://www.bak.gv.at/cms/BAK_dt/service/downloads/files/Jahresberichte/BAK_Jahresbericht_2011.pdf

verstärkten Anstrengungen zur Aufdeckung und Strafverfolgung von Korruptionsfällen: Die Erfolgsbilanz der Ermittlungsfälle zeugt von erheblichen Fortschritten in Österreich.

Die Staatsanwaltschaften sind an die Weisungen des Bundesministers für Justiz gebunden. In bestimmten gesetzlich festgelegten Situationen³⁶ sind Fälle der jeweils übergeordneten Oberstaatsanwaltschaft zu übertragen, die dem Bundesminister für Justiz Bericht erstatten muss. Staatsanwaltschaften müssen Vorwürfe, von denen Abgeordnete betroffen sind, stets dem Minister mitteilen, es sei denn, es besteht kein Zusammenhang mit der politischen Tätigkeit der betroffenen Person. Weisungen der Generalprokuratur und des Bundesjustizministers dürfen nur schriftlich erteilt werden und müssen mit Gründen versehen sein. Der Bundesjustizminister muss der Erledigung von Strafverfahren, an denen ein überregionales öffentliches Interesse besteht, zustimmen. Die Erteilung von Weisungen erfolgt über die betreffende Dienststelle des Bundesjustizministeriums. Der Bundesjustizminister muss dem Parlament über seine Praxis der Weisungserteilung Bericht erstatten. Seine Möglichkeit, in laufenden Strafverfahren Weisungen zu erteilen, wird als potenzielle Schwachstelle empfunden. Staatsanwälte könnten so davon abgehalten werden, in sensibleren Fällen wie mutmaßlicher politischer Korruption zu ermitteln. Ähnliche Bedenken wurden von der OECD im Zusammenhang mit Auslandsbestechung geäußert.³⁷

Die WKStA unterliegt ebenfalls den auf die Staatsanwaltschaften anwendbaren wesentlichen Vorschriften und steht unter der Aufsicht des Bundesministers für Justiz; sie ist somit in Einzelfällen an Weisungen gebunden. Der Unterschied zu den anderen Staatsanwaltschaften besteht darin, dass die Überwachung ex post erfolgt, d. h. die Staatsanwälte übermitteln ihren Bericht erst am Ende der ersten Phase des Strafverfahrens, nachdem Maßnahmen ergriffen wurden. In ihrem Bericht legen die Staatsanwälte dar, ob sie Anklage erheben oder das Ermittlungsverfahren einstellen wollen. In dieser Phase muss der Bundesjustizminister entscheiden, ob er der Empfehlung der Staatsanwälte folgt; gegebenenfalls kann er die Weisung erteilen, das Ermittlungsverfahren fortzusetzen. Die WKStA gilt mittlerweile teils wegen der gestiegenen öffentlichen Aufmerksamkeit und der etwas abweichenden Vorschriften über die Berichterstattung als relativ unabhängige Justizbehörde, die keiner politischen Einflussnahme unterliegt.

Bewährtes Verfahren: Meldung von Missständen bei der WKStA

Die WKStA hat im Frühjahr 2013 über das sogenannte Business Keeper Monitoring System eine Hotline zur Meldung von Korruptionsfällen eingerichtet. Über dieses von der WKStA betreute webbasierte Meldesystem können anonym Korruptionsfälle angezeigt werden: Bei der Kommunikation zwischen „Whistleblower“ und Behörden können die Identifikationsdaten der meldenden Person nicht behördlich zurückverfolgt werden. Die Software für das System wurde erstmals in Niedersachsen getestet. Die mithilfe des Systems in Erfahrung gebrachten Informationen werden zur Aufklärung von Korruptionsvorwürfen genutzt.

Einem Mitglied des Europäischen Parlaments (MdEP) war vorgeworfen worden, sich im Zuge eines Scheingeschäfts („Bargeld für Gesetzesänderungen“), an dem vier MdEP aus verschiedenen Mitgliedstaaten beteiligt waren, bereit erklärt zu haben, von Undercover-Journalisten, die sich als Lobbyisten ausgaben, als Gegenleistung für das Einbringen von Gesetzesänderungen ungerechtfertigte Vorteile anzunehmen. Gegen den Betreffenden wurde in Österreich zügig ein Strafverfahren eingeleitet, das zu einer erstinstanzlichen Verurteilung

36 §§ 8, 8a und 29a des Bundesgesetzes vom 5. März 1986 über die staatsanwaltschaftlichen Behörden (Staatsanwaltschaftsgesetz - StAG), BGBl. Nr. 164/1986.

37 OECD-Bericht über Phase 3 der Umsetzung des OECD-Übereinkommens über die Bekämpfung von Bestechung in Österreich (in engl. Sprache), S. 25-32. [Gemeinsame erste und zweite Evaluierungsrunde, Umsetzungsbericht Österreich, Greco RC-I/II \(2010\) 1E, Randnummer 28.](#)

führte. Diese wurde jedoch durch ein Berufungsurteil aufgehoben und der Fall zur erneuten Verhandlung an das erstinstanzliche Gericht zurückverwiesen.

Der Zugang von Strafverfolgungsbehörden zu Bankinformationen ist ein wesentlicher Bestandteil der Finanzermittlungen, einschließlich der Ermittlungen in Korruptionsfällen. Zwar bieten Rechtsvorschriften und Rechtsprechung den österreichischen Behörden gewisse Möglichkeiten, durch das Bankgeheimnis geschützte Daten zu erlangen,³⁸ doch unterliegen Ersuchen von Staatsanwaltschaften und Strafverfolgungsbehörden restriktiven Bedingungen, die es Finanzinstituten ermöglichen, die Auskunft zu verweigern.³⁹ In der gerichtlichen Anordnung müssen unter anderem die rechtfertigenden Sachverhalte dargelegt und die Verhältnismäßigkeit der Anordnung nachgewiesen werden. Ein Teilerfolg wurde in den Jahren 2010 und 2012 erzielt, als die Anforderungen für die Erlangung von dem Bankgeheimnis unterliegenden Auskünften in § 116 StPO erheblich gelockert wurden.⁴⁰ Diese Vorgehensweise ist nicht anwendbar in Fällen, in denen Korruption und Geldwäsche miteinander verknüpft sind. Diesbezüglich regeln separate Vorschriften den Zugang zu Bankkontendaten über die österreichische Geldwäschemeldestelle (FIU).⁴¹

Das oben genannte System wirft jedoch mindestens zwei potenzielle Probleme auf. Erstens scheint das behördliche Ersuchen um Auskünfte unverhältnismäßig erschwert zu sein, wenn man bedenkt, dass Bankdaten für die Sachverhaltsfeststellung grundlegend sein können. Um an die entsprechenden Auskünfte zu gelangen, müssen alle potenziell relevanten Finanzinstitute nach einem den jeweiligen Kriterien entsprechenden Bankkonto befragt werden. Sind den Behörden die Bankkontendetails des Verdächtigen nicht bekannt, müssen sie sich mittels gerichtlicher Anordnung an sämtliche Bankenvereinigungen in Österreich wenden. Die Bankenvereinigungen müssen ihre Mitglieder erst kontaktieren, wenn sie ihre Rechtsmittel ausgeschöpft haben. Wurde dann die betreffende Bank kontaktiert, kann auch diese die ihr zur Verfügung stehenden Rechtsmittel einlegen. Zweitens – und dies ist zugleich das wichtigste Problem – kann es sehr zeitaufwändig sein, von sämtlichen einschlägigen Finanzinstituten Auskünfte einzuholen. Das gegenwärtige System begünstigt langsame Verfahren für den Zugang zu Bankdaten. Finanzinstitute können, um sich vor Klagen ihrer Klienten zu schützen, systematisch Rechtsmittel einlegen,⁴² was die Durchsetzung der Anordnung zur Auskunftserteilung aufschiebt.

Um die Situation zu verbessern, hat das Bundesjustizministerium am 13. August 2013 an alle Staatsanwälte und Richter einen Erlass mit Klarstellungen gerichtet und ein Muster für Auskunftersuchen bereitgestellt. Nur das Muster mit allgemeinen Informationen ist an die Finanzinstitute zu übermitteln. Somit wird die für Ermittlungen potenziell gefährliche Offenlegung von Details verhindert. Zudem könnte sich hierdurch die zur Beantwortung des Ersuchens benötigte Zeit verringern.

38 Bankwesengesetz, § 38, BGBl. Nr. 532/1993, zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 70/2013; http://www.jusline.at/38_BWG.html.

39 Gegenseitiger Evaluierungsbericht – Zusammenfassung – Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung (in engl. Sprache) – Österreich, Juni 2009, S. 5, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Austria%20ES.pdf>.

40 OECD-Bericht über Phase 3 der Umsetzung des OECD-Übereinkommens über die Bekämpfung von Bestechung in Österreich (in engl. Sprache), Randnr. 69.

41 OECD-Bericht über Phase 3 der Umsetzung des OECD-Übereinkommens über die Bekämpfung von Bestechung in Österreich (in engl. Sprache), Randnr. 113.

42 OECD-Bericht über Phase 3 der Umsetzung des OECD-Übereinkommens über die Bekämpfung von Bestechung in Österreich (in engl. Sprache), Randnr. 149.

Auslandsbestechung

Während bei der Strafverfolgung von „Inlandskorruption“ erhebliche Fortschritte erzielt wurden, bleibt eine allgemeine Kritik an der Strafverfolgung von Auslandsbestechung, bei der auch wichtige wirtschaftliche Interessen auf dem Spiel stehen können.

2005 bemerkte das Evaluierungsteam der OECD-Arbeitsgruppe für Bestechungsfragen⁴³, dass die österreichischen Behörden sechs Jahre nach der Ratifizierung des OECD-Übereinkommens in keinem einzigen Fall von Auslandsbestechung ermittelt hatten, obwohl österreichische Unternehmen und Banken seit den 1990er Jahren in Mittel- und Osteuropa tätig sind. Die in dieser Region durchgeführten Privatisierungen im Banken-, Telekommunikations- und Energiesektor sowie die erhebliche Beteiligung österreichischer Baufirmen in diesen Sektoren brachten es mit sich, dass sich diese Unternehmen in wettbewerbsorientierten Märkten betätigten, die für Korruption anfällig sind. Aus dem OECD-Bericht ging des Weiteren hervor, dass Justiz und Polizei nur geringfügig oder gar nicht für die Bestechungsrisiken im internationalen Geschäftsverkehr sensibilisiert waren und Gerichte, Staatsanwaltschaften und Polizei in Fällen von Wirtschaftskriminalität ganz allgemein nicht über das erforderliche Fachwissen verfügten. Allerdings entwickelte sich der Telekom-Fall, der sowohl Inlands- als auch Auslandsbestechung betraf, zu einem positiven Beispiel für das Kronzeugenprogramm in Strafverfahren, durch das die Aussagen von Kronzeugen genutzt und aufsehenerregende Korruptionsfälle strafrechtlich verfolgt werden können.⁴⁴ Im Juli 2013 erging in diesem Fall das Urteil in der ersten Instanz.

Die Situation änderte sich mit der Einrichtung der WKStA. Die Staatsanwälte der WKStA sind nun in zunehmendem Maße dabei, sich das nötige Fachwissen für die Untersuchung von Auslandsbestechungsfällen anzueignen. Der schrittweise erfolgende Aufbau der Behörde mag erklären, warum Ermittlungsverfahren in Fällen, die sich vor Mitte der 2000er Jahre ereigneten, noch nicht abgeschlossen sind. Laut OECD-Bericht von Dezember 2012 wurden seit Österreichs OECD-Beitritt im Jahr 1999 15 Bestechungsvorwürfe behandelt, wobei in sechs Fällen die Ermittlungen eingestellt oder gar nicht erst aufgenommen wurden.⁴⁵ Zwei Verfahren wurden seitdem abgeschlossen: das eine mit der strafrechtlichen Verurteilung eines österreichischen Geschäftsmanns, der in einen Bestechungsfall in einem anderen EU-Mitgliedstaat verstrickt gewesen war, das andere mit einem Freispruch vom Vorwurf der Geldwäsche im Zusammenhang mit Waffenhandel.

Die OECD-Prüfer gaben auch eine Reihe von Empfehlungen ab zu den österreichischen Rechtsvorschriften für die Haftung von Gesellschaften und anderen Unternehmen, die ausländische Amtsträger bestechen. Die Berichte zu Phase 2 und zu Phase 3 enthielten Empfehlungen zur Einführung wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender Sanktionen für juristische Personen anstelle des gegenwärtigen Strafrahmens, der sich nach dem jährlichen Gewinn der juristischen Person bemisst, wobei die Geldbuße nicht mehr als 1,8 Mio. EUR betragen darf.⁴⁶ Dies wird ganz allgemein als ungenügend angesehen. Dies gilt im Besonderen für die Fälle, in denen die betreffende juristische Person möglicherweise keine

43 OECD-Bericht über Phase 2 der Umsetzung des Übereinkommens über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr und der Empfehlung zur Bekämpfung von Bestechung bei internationalen Geschäftsabschlüssen (1997) in Österreich vom 16. Februar 2006 (in engl. Sprache). Abrufbar auf <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/36180957.pdf>.

44 § 209a StPO in der Fassung von 2011.

45 OECD-Bericht über Phase 3 der Umsetzung des OECD-Übereinkommens über die Bekämpfung von Bestechung in Österreich (in engl. Sprache), S. 8-12.

46 Siehe § 4 (Verbandsgeldbuße) des Verbandsverantwortungsgesetzes; BGBl. I Nr. 151/2005, zuletzt geändert in BGBl. I Nr. 112/2007.

erheblichen Gewinne im betreffenden Zeitraum erzielt hat.⁴⁷ Außerdem stellten die OECD-Prüfer fest, dass der Bundesjustizminister in den meisten Fällen, in denen ihm die Strafverfolgungsbehörde am Ende einer Ermittlung einen Bericht vorlegt, weitere Ermittlungen anordnet. Trotz des besonderen Status der WKStA empfahl die OECD in ihrem Bericht über Phase 3 erneut, sicherzustellen, dass die Untersuchung und Strafverfolgung von Auslandsbestechungsfällen insbesondere im Hinblick auf die Entscheidungskompetenz des Bundesjustizministers in diesen Fällen nicht durch nationale wirtschaftliche Interessen, mögliche Auswirkungen auf die Beziehungen zu einem anderen Staat oder die Identität der betroffenen natürlichen oder juristischen Personen beeinflusst werden kann.⁴⁸

Österreich hat 2012 seine Gesetzgebung geändert, um das Strafgesetzbuch mit dem OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr in Einklang zu bringen. Die OECD würdigte, dass Österreich die Zuständigkeit seiner Gerichte in Auslandsbestechungsfällen auf sämtliche von österreichischen Bürgern begangene Straftaten ausgedehnt hat, unabhängig davon, wo das Bestechungsgeld angeboten, versprochen oder gezahlt wurde. Ebenso gewürdigt wurden die Bemühungen Österreichs, die Anforderung der beiderseitigen Strafbarkeit aufzuheben.⁴⁹

Die Vorschriften über Bankauskünfte können weiterhin ausländische Ermittlungen behindern, was die Effizienz der Rechtshilfe beeinträchtigen kann. Die österreichischen Behörden haben im Rahmen des OECD-Verfahrens der gegenseitigen Evaluierung festgestellt, dass die meisten Verzögerungen bei Rechtshilfeersuchen auf das Bankgeheimnis zurückzuführen ist.⁵⁰

Integrität von hochrangigen gewählten und bestellten Amtsträgern

Ein Bundesgesetz enthält ausführliche Vorschriften über Einkommens- und Vermögenserklärungen, die unter anderem für Mitglieder der Bundesregierung und der Länderregierungen, Bürgermeister, Vize-Bürgermeister und Gemeinderatsmitglieder sowie für Mitglieder des Nationalrats, des Bundesrats und der Landtage gelten.⁵¹

Die Mitglieder der Bundesregierung und der Landesregierungen (einschließlich Staatssekretäre) sind verpflichtet, jedes zweite Jahr sowie innerhalb von drei Monaten nach Amtsantritt und nach Ausscheiden aus ihrem Amt dem Präsidenten des Rechnungshofes ihre Vermögensverhältnisse offenzulegen. Diese Verpflichtung ist jedoch nicht an einen ergänzenden Prüfmechanismus betreffend die Richtigkeit der Angaben gekoppelt, d. h. bei unrichtigen Angaben werden keine Sanktionen verhängt. Gesetzlich geregelt ist lediglich, dass der Präsident des Rechnungshofes im Fall außergewöhnlicher Vermögenszuwächse dem Präsidenten des Nationalrats bzw. dem Präsidenten des Landtages zu berichten hat; diese können auch vom Präsidenten des Rechnungshofes jederzeit eine Berichterstattung verlangen. Die Vermögenserklärungen sind nicht öffentlich zugänglich. Seit den Diskussionen über Interessenkonflikte von Regierungsmitgliedern Anfang der 1980er Jahre ist die Ausübung eines Berufs mit Erwerbsabsicht während der Amtstätigkeit generell verboten. Wollen

47 OECD-Bericht über Phase 2, Randnrn. 145 ff., OECD-Bericht über Phase 3 der Umsetzung des OECD-Übereinkommens über die Bekämpfung von Bestechung in Österreich (in engl. Sprache), Dezember 2012, Randnrn. 52 ff., abrufbar auf <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Austriaphase3reportEN.pdf>.

48 OECD-Bericht über Phase 3 der Umsetzung des OECD-Übereinkommens über die Bekämpfung von Bestechung in Österreich (in engl. Sprache), Randnr. 90-96.

49 Bericht über Phase 3 (Österreich) der OECD-Arbeitsgruppe zu Bestechung.

50 OECD-Bericht über Phase 3 der Umsetzung des OECD-Übereinkommens über die Bekämpfung von Bestechung in Österreich (in engl. Sprache), Randnr. 149.

51 Bundesgesetz über Unvereinbarkeiten für oberste Organe und sonstige öffentliche Funktionäre (Unvereinbarkeitsgesetz 1983), zuletzt geändert im Jahr 2013, BGBl. I Nr. 141/2013; <http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Dokumentnummer=NOR40140745>.

Regierungsmitglieder oder Staatssekretäre während ihrer Amtstätigkeit ausnahmsweise eine Berufstätigkeit ausüben, so haben sie die Genehmigung des zuständigen Ausschusses des Nationalrats oder des Landtages einzuholen.⁵²

Abgeordnete müssen ihre Vermögenslage nicht offenlegen.⁵³ Durch jüngste Gesetzesänderungen wurden Vorschriften über Erklärungen zu ihren Interessen und ihrem Einkommen eingeführt. Abgeordnete haben jede leitende Stellung in Privatunternehmen zu melden. Ebenso müssen sie jährlich unter Angabe der betreffenden Kategorie der Einkommenshöhe (es gibt fünf Kategorien) ihre durchschnittlichen monatlichen Bruttobezüge melden.⁵⁴ Über die Zulässigkeit der weiteren Ausübung einer solchen Tätigkeit entscheidet der Unvereinbarkeitsausschuss – im Falle der Mitglieder der Landtage der zuständige Ausschuss der Landtage – mit einfacher Stimmenmehrheit. Es gibt jedoch weder einen Prüfmechanismus im Hinblick auf die inhaltliche Richtigkeit der Erklärungen noch Sanktionen für Verstöße gegen die Vorschriften. Abgeordnete dürfen keinen Lobbying-Auftrag annehmen. Ansonsten ist die Wahrnehmung von politischen oder wirtschaftlichen Interessen, sofern die gesetzlichen Meldepflichten erfüllt sind, zulässig. Abgeordnete können laut Gesetz ihr Mandat verlieren, wenn der parlamentarische Ausschuss feststellt, dass sie ihre Stellung in gewinnsüchtiger Absicht missbraucht haben.

3. AUSBLICK

In Österreich wurde die Korruptionsbekämpfung durch institutionelle Anstrengungen zur Korruptionsprävention und -verfolgung verstärkt. Die Strafverfolgung von Inlands- und Auslandsbestechung wäre effektiver, wenn durch die Erleichterung des Zugangs zu Bankinformationen die verbleibenden Hindernisse für Ermittlungen beseitigt würden. Österreich hat sein Strafrecht wesentlich geändert und ein neues Parteiengesetz verabschiedet; die Auswirkungen lassen sich noch nicht beurteilen.

In Bezug auf folgende Aspekte bedarf es weiterer Anstrengungen:

- Gewährleistung der notwendigen Kapazitäten der **KWStA** zur Behandlung von In- und Auslandskorruption. Priorisierung der Untersuchung und Verfolgung von **Auslandsbestechungsfällen**. Ausarbeitung von Leitlinien für Staatsanwälte, in denen klargestellt wird, dass die Strafverfolgung von Auslandsbestechung nicht durch nationale wirtschaftliche Interessen behindert werden darf. Anhebung der Geldbußen für juristische Personen, damit die Sanktionen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind.
- Verbesserung des Verfahrens für den **Zugang zu Bankkontendaten** bei Korruptionsverdacht; Strafverfolgungsbehörden sollten zügig Daten erhalten, wenn Schwere und Bedeutung des betreffenden Falles dies erfordern.
- Einführung eines wirksamen Kontrollmechanismus zur Prüfung der Vermögens- und Interessenerklärungen **hochrangiger gewählter und bestellter Amtsträger**, was eine unparteiliche Prüfung ermöglichen würde. Einführung abschreckender Sanktionen für Verstöße gegen die Vorschriften über die Offenlegung der Interessen-, Einkommens- und Vermögenslage.

52 § 2 des Unvereinbarkeitsgesetzes.

53 Für Abgeordnete, die zugleich Mitglieder der Bundes- oder Landesregierungen sind, gelten jedoch die auf Regierungsbeamte anwendbaren Pflichten zur Offenlegung der Vermögenslage.

54 Unvereinbarkeitsgesetz 1983, geändert im Jahr 2013, BGBl. I Nr. 141/2013.