

Korruption in Georgien

Eine Untersuchung unter Berücksichtigung der deutschen Rechtslage und europäischer Präventionsmaßnahmen

Inauguraldissertation
zur Erlangung des Grades eines Doktors des Rechts
durch die
Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät
der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität
Bonn

vorgelegt von

Giorgi Kiknavelidze

aus Tbilisi, Georgien

Bonn 2021

Dekan: Professor Dr. Jürgen von Hagen

Erstreferent: Prof. Dr. Dres. h.c. Urs Kindhäuser

Zweitreferent: Prof. Dr. Torsten Verrel

Tag der mündlichen Prüfung: 16.12.2019

In Gedenken an meinen Vater

Inhaltsverzeichnis

Teil 1. Einführung	9
1.1 Einleitung.....	9
1.2 Problemstellung.....	10
1.3 Begriff der Korruption	11
1.4 Arten der Korruption	14
1.5 Ziel der Darstellung	16
Teil 2. Rechtliche Rahmenbedingungen der Korruption in Deutschland.....	17
2.1 Strafbestimmungen der Korruptionsdelikte in Deutschland	17
2.1.1 Amtsträger.....	17
2.1.2 Bestechung und Bestechlichkeit von Vertretern	22
2.2 Angestelltenbestechung und -bestechlichkeit, § 12 UWG.....	23
2.3 Wähler- und Abgeordnetenbestechung.....	24
2.3.1 Wählerbestechung § 108 b StGB	24
2.3.2 Bestechlichkeit und Bestechung von Mandatsträgern § 108 e StGB.....	25
2.4 Das Gesetz zur Bekämpfung der Korruption vom 13.8.1997 (Korruptionsbekämpfungsgesetz).....	28
Teil 3. Korruption und Korruptionsbekämpfung in Georgien	29
3.1 Entstehungsgeschichte der Korruption in Georgien.....	29
3.2 Die rechtlichen Rahmenbedingungen im Bereich der Korruption in Georgien.....	37
3.2.1 Die Strafbestimmungen der Korruption nach der georgischen Gesetzgebung	37

3.2.1.1	Legalisierung von illegalen Einnahmen nach § 194 StGB von Georgien.....	37
3.2.1.2	Kommerzielle Käuflichkeit nach § 221 StGB von Georgien	39
3.2.1.3	Missbrauch der eigenen Stellung in einem öffentlichen (politischen) Amt für den eigenen Vorteil oder den Vorteil anderer nach § 332 StGB von Georgien	41
3.2.1.4	Ausnutzung der eigenen Amtsstellung zum Nachteil anderer, vor allem auch staatlicher Interessen nach § 333 StGB von Georgien.....	43
3.2.1.5	Bestechlichkeit von Amtsträgern nach § 338 StGB von Georgien	44
3.2.1.6	Vorteilsgewährung nach § 339 von Georgien.....	45
3.2.1.7	Missbräuchliche Einflussnahme nach § 3391 (Verbotene Intervention).....	45
3.2.1.8	Gesetzlich verbotene Geschenkkannahme nach § 340	47
3.2.1.9	Fälschung durch Amtsträger nach § 341.....	47
3.2.2	Gesetz über Interessenkonflikt im öffentlichen Dienst und Korruption	48
3.2.3	Gesetz gegen die Legalisierung von illegalen Einnahmen	48
3.2.4	Die nationale Antikorruptionsstrategie und die Erfahrung der letzten Jahre.....	48
3.3	Starke und schwache Seiten der Institutionen für ein nationales antikorruptionelles System von Georgien.....	60
3.4	Die „erfolgreiche“ Antikorruptionsrevolution in Georgien	64
3.5	Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen (NRO) Georgiens beim Kampfprozess gegen Korruption	70
3.6	Georgien in den internationalen Bewertungen	74
3.7	Die Bewertungsbericht der vierten Runde von OECD/ACN	82
3.7.1	Antikorruptionspolitik.....	82
3.7.2	Prävention der Korruption.....	83
3.7.3	Exekutive der strafrechtlichen Korruptionsverantwortung ...	89
3.8	Auf eine Erfolgsbilanz orientiertes, effektives und nachhaltiges Antikorruptionssystem für Georgien	92
Teil 4. Korruptionsprävention im öffentlichen Bereich ...		97

4.1	Allgemeine Herausforderung	97
4.1.1	Korruptionsindikatoren 2012–2016	99
4.1.1.1	Einschätzung des nationalen Antikorruptionssystems (NIS)	99
4.1.1.2	Einschätzung der lokalen Antikorruptionssysteme (LIS)	99
4.2	Präventive Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung	100
4.2.1	Strategische Überlegungen	101
a)	Sensibilisierung und Verhaltenskodex	101
b)	Regelungen zur Geschenkannahme	102
c)	Regelungen zum Sponsoring	103
d)	Personalauswahl und Job-Rotation	104
e)	Kontrolle des Vergabeverfahrens („Mehr-Augen-Prinzip“) ..	107
4.2.2	Konzeptioneller Ansatz	108
4.2.2.1	Risiko- und Schwachstellenanalyse	108
4.2.2.1.1	Erstellung eines Risikoprofils und Erarbeitung konkreter Vorschläge für eine Verbesserung des Schutzes gegen Korruption	108
4.2.2.1.1.1	Parlament	109
4.2.2.1.1.2	Exekutive Regierung	111
4.2.2.1.1.3	Gericht	114
4.2.2.1.1.4	Öffentlicher Dienst	116
4.2.2.1.1.5	Strafverfolgungsbehörden	118
4.2.2.1.1.6	Rechnungshof	121
4.2.2.1.1.7	Wahladministration	121
4.2.2.1.1.8	Ombudsmann	122
4.2.2.1.1.9	Medien	122
4.2.2.1.1.10	Unternehmen	123
4.2.2.2	Prüfung bereits vorhandener Kontrollstrukturen und -instrumente auf Wirksamkeit und Optimierungsbedarf	123
4.2.2.2.1	Die Aufgabe: Transparenz und effektive Kontrolle	124
4.2.2.2.2	Rolle der parlamentarischen Kontrolle im Staat ..	124
4.2.3	Der gesellschaftliche Ansatz	124
4.2.4	Empfehlung an die politischen Parteien	125
4.2.5	Ethische Aspekte	126

4.2.6	Überprüfung des Rechts	127
4.2.6.1	Änderungen in der Antikorruptionsgesetzgebung ...	127
4.2.6.2	Mängel der Antikorruptionsgesetzgebung und Herausforderungen der Implementierung	128

Teil 5. Der Vergleich der Antikorruptionspolitik zwischen der EU, Deutschland und Georgien 131

5.1	Präventivmaßnahmen der EU.....	140
5.2	Externe und interne Kontrollmechanismen (außerhalb der Strafverfolgung)	140
5.3	Offenlegung von Vermögenswerten.....	141
5.4	Regeln für Interessenkonflikte	142
5.5	Repression/Strafrecht	145
5.6	Effizienz von Korruptionsbekämpfungsstellen	146
5.7	Leistungsfähigkeit von Staatsanwaltschaft, Strafverfolgung und Justiz.....	147
5.8	Die Rolle der internationalen Organisationen bei der Bekämpfung der Korruption	152
5.8.1	UN-Konvention gegen Korruption.....	152
5.8.2	Das EU-Bestechungsgesetz (EUBestG)	153
5.8.3	Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung (IntBestG).....	154
5.8.4	Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF).....	155
5.8.5	OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development	156
5.8.6	EZB (Europäische Zentralbank).....	157
5.8.7	Internationale Handelskammer.....	157
5.8.8	Weltbank	158
5.8.9	Welthandelsorganisation (WTO)	158
5.8.10	Europol.....	158
5.8.11	Eurojust	159
5.8.12	Transparency International: Die Koalition gegen Korruption	159
5.8.13	Staatengruppe des Europarates gegen Korruption/Group of States against Corruption (GRECO)	161

5.9	Mechanismen der Korruptionsbekämpfung in Georgien.....	162
5.9.1	Antikorruptionspolitik in Georgien	162
5.9.1.1	Bestehende Herausforderungen	163
5.9.1.2	Korruptionswahrnehmungsindex	166
5.10	Empfehlungen.....	168
Teil 6.	Schlussbetrachtung.....	169
	Abkürzungsverzeichnis	171
	Literaturverzeichnis.....	172

Teil 1. Einführung

1.1 Einleitung

Diese Doktorarbeit befasst sich mit der Korruption in Georgien mittels einer Untersuchung unter Berücksichtigung der deutschen Rechtslage und europäischer Präventionsmaßnahmen.

Die vorliegende Doktorarbeit besteht aus sechs Teilen. Der erste Teil führt nach einer Einleitung in die Problemstellung sowie in Begriff und Arten der Korruption ein und beschreibt das Ziel dieser Arbeit.

Im zweiten Teil werden die rechtlichen Rahmenbedingungen der Korruption in Deutschland dargestellt, indem Strafbestimmungen der Korruptionsdelikte in Deutschland, die Angestelltenbestechung und -bestechlichkeit, die Wähler- und Abgeordnetenbestechung und das Gesetz zur Bekämpfung der Korruption vom 13.8.1997 (Korruptionsbekämpfungsgesetz) behandelt werden

Im dritten Teil werden Korruption und Korruptionsbekämpfung in Georgien in folgenden Abschnitten dargestellt: Die Entstehungsgeschichte der Korruption in Georgien; Die rechtlichen Rahmenbedingungen im Bereich der Korruption in Georgien; Starke und schwache Seiten der Institutionen für ein nationales antikorrptionelles System von Georgien; Die „erfolgreiche“ Anti-Korruptions-Revolution in Georgien; Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen (NRO) Georgiens beim Kampfprozess gegen Korruption; Georgien in den internationalen Bewertungen und die Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN.

Im vierten Teil wird die Korruptionsprävention im öffentlichen Bereich dargestellt, indem ausführlich die allgemeinen Herausforderungen und die präventiven Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung beschrieben werden.

Der fünfte Teil stellt die rechtsvergleichende Zwischenanalyse am Beispiel der europäischen, deutschen und georgischen Antikorruptionspolitik in folgenden Abschnitten dar: Präventive Maßnahmen der EU; Externe und

interne Kontrollmechanismen (außerhalb der Strafverfolgung); Offenlegung von Vermögenswerten; Regeln für Interessenkonflikte; Repression/Strafrecht; Effizienz von Korruptionsbekämpfungsstellen; Leistungsfähigkeit von Staatsanwaltschaft, Strafverfolgung und Justiz; Die Rolle der internationalen Organisationen bei der Bekämpfung der Korruption; Mechanismen der Korruptionsbekämpfung in Georgien und die aus der Untersuchung abgeleiteten Empfehlungen zur weiteren Korruptionsbekämpfung in Georgien.

Der sechste Teil stellt die Zusammenfassung dar, in der, als Resultat der vorausgegangenen vergleichenden Analyse, Vorschläge zur Verbesserung der heutigen Gesetzgebung in Bezug zur Korruption auf höchster Staatsebene gemacht werden.

1.2 Problemstellung

„Wer nur hofft, dass es besser wird, statt etwas dafür zu tun, darf nicht wundern, wenn sich die Hoffnungen zerschlagen und die Befürchtungen bewahrheiten.“

Goethe

„Korruption existiert, seitdem es die Stellen bzw. Machtpositionen gibt, die etwas zu vergeben haben.“¹ Seit uralten Zeiten ist die Korruption der Menschheit bekannt. Aus Ägypten, Mesopotamien, Israel, Indien und China, praktisch in allen altöstlichen zivilisierten Zentrumstaaten, wird in religiösen und juristischen Arbeiten über Korruption berichtet.² Außerdem wird Korruption schon in der Bibel mehrmals erwähnt, z. B. in einem Zitat aus dem alten Testament, dem fünften Buch Moses – Deuteronomium/5 – Kapitel 16, Vers 19: „Du sollst das Recht nicht beugen und sollst auch die Person nicht

¹ Schönberger, Volker, Institutionen gegen die Korruption als Voraussetzung zum EU-Beitritt, S. 5.

² Vgl. Gamkrelidze, Giorgi, Kriminologie, S.1.

ansehen und keine Geschenke nehmen; denn Geschenke machen die Weisen blind und verdrehen die Sache der Gerechten.“³

„Korruption ist ein Phänomen, das trotz seiner Erscheinungsvielfalt relativ schwer erkennbar ist, obwohl Opfer von Korruption grundsätzlich jeder werden kann, ohne es zu merken.“⁴ „Korruption findet sowohl im staatlichen als auch im wirtschaftlichen Bereich statt. Als großes Problem wird Korruption besonders im staatlichen Bereich angesehen. In diesem Bereich sind die Bestechungsfälle am deutlichsten. Bestechung ist auch ein Begriff, der in der Regel mit Korruption assoziiert wird.“⁵ „Korruption kann nicht völlig ausgeschlossen werden, aber wenn es gelingt, das Problembewusstsein dafür zu stärken und die Korruptionsmöglichkeiten deutlich zu erschweren, dann ist im Bereich Korruptionsbekämpfung bereits viel gewonnen.“⁶

„Korruption spielt heute (auch) in Deutschland eine empirisch gewichtige, wenn auch quantitativ schwer fassbare Rolle. Dass sie im öffentlichen Bereich zunimmt, wird seit Längerem beklagt. Jedenfalls in der öffentlichen Wahrnehmung hat sie eine neue Dimension erreicht, seit Ende der 80er Jahre die Existenz strukturell verfestigter Korruptionsnetze bekannt wurde. Das hatte eine Vielzahl von Diagnosen und Verbesserungsvorschlägen zur Folge, die schließlich zum KorrbekG⁷ führten.“⁸

1.3 Begriff der Korruption

„Eine allgemeingültige oder gesetzliche Definition des Begriffs Korruption existiert nicht, denn Korruption tritt in vielfältigen Erscheinungsformen auf.“⁹ Dieser Begriff wird vor allem in den Medien häufig und meistens in der Strafgesetzgebung und in strafrechtlicher Literatur verwendet.

³ Luther-Bibel 1984 <http://www.die-bibel.de/online-bibeln/luther-bibel-1984/bibeltext/bibelstelle/5%20Mose%2016,19/#iv>

⁴ AX/Schneider/Scheffen, Korruptionsbekämpfung, S. 25.

⁵ Überhofer, Michael, Korruption und Bestechungsdelikte im staatlichen Bereich, S. 3.

⁶ Vgl. AX/Schneider/Scheffen, Korruptionsbekämpfung, S. 25.

⁷ Das Gesetz zur Bekämpfung der Korruption vom 13.8.1997 (Korruptionsbekämpfungsgesetz).

⁸ Kindhäuser/Neumann/Paeffgen, Strafgesetzbuch Kommentar, Band 2, 2. Auflage 2005, § 331, S. 5700.

⁹ Dölling, Dieter, Handbuch der Korruptionsprävention, S. 2.

„Die etymologische Wurzel von „Korrupt“ liegt in dem lateinischen Verb „corruptere“ (verderben, vernichten). Das Adjektiv bedeutet „verdorben“ oder „bestechlich“. „Korruption ist das dazugehörige Substantiv und wurde aus dem lateinischen Wort „corruptio“ abgeleitet. Es bedeutet „(Sitten)verfall; Bestechung, Bestechlichkeit.“¹⁰

„Der wissenschaftliche Diskurs über das Wesen des Korruptionsunrechts wird von einer Trias an Grundannahmen geprägt: Korruption sei genuin schlecht, schon immer da gewesen und breite sich beständig aus.“¹¹

„Korruption wird mit einer Verdammungsrhetorik nahezu einhellig als etwas Abscheuliches begriffen: Es handele sich bei ihr um etwas „Perverses“, „schleichendes Gift“, einen „subversiven“ Krieg gegen die Rechtsordnung“, um eine „Geißel der Menschheit“, den „Staatsfeind Nr. 1“ und „Wurm der Apokalypse“, „katastrophales Unheil“, „one of the most serious problems that the world is facing today“, ein Delikt „schlimmer als Mord“ oder gar ein „Phänomen des Bösen“, das in Extremfällen für den Niedergang ganzer Staaten verantwortlich sei.“¹² „An einer staatlichen Pflicht zu ihrer „Bekämpfung“ bestehe kein Zweifel. Vereinzelt findet sich gar die Forderung, von Regierungsamtsträgern begangene Korruptionsdelikte de lege ferenda in einer Reihe mit dem Tatbestand der Ausrottung einer Bevölkerungsgruppe als Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder als völkerstrafrechtliches verbrechen sui generis zu behandeln.“¹³

„Zusätzlich wird der Korruption eine Eigenschaft zugeschrieben, welche sich in dieser Form bei fast keinem anderen Delikt findet: Diejenige der „Ansteckungsgefahr“.¹⁴ „Zum Ausdruck kommt dies insbes. in der Verwendung biologisch-medizinischer Metaphern wie „Krankheit des Staates“,¹⁵ „wuchernder Krebschaden“ (der sich im Staat „metastasenartig ausbreitet“), „Geschwür“, „Pest“, „Bazillus“, „Virus“, „Seuche“ oder

¹⁰ Überhofen, Michael, Korruption und Bestechungsdelikte im staatlichen Bereich, S. 30.

¹¹ Zimmermann, Das Unrecht der Korruption, S.61.

¹² Zimmermann, Das Unrecht der Korruption, S.61.

¹³ Zimmermann, Das Unrecht der Korruption, S.61-62.

¹⁴ Zimmermann, Das Unrecht der Korruption, S.62.

¹⁵ Zimmermann, Das Unrecht der Korruption, S.62.

„Epidemie“.¹⁶ „Hinter diesem ansonsten eher die nationalsozialistische Rechtswissenschaft kennzeichnenden Sprachgebrauch verbirgt sich offenbar die Furcht vor einer unkontrollierbaren Ausbreitung, sollte dem „Korruptionsunwesen“ nicht möglichst frühzeitig und beherzt entgegengetreten werden. Diese Annahme ist, wie sich zeigen wird, nicht ganz unberechtigt. Gleichwohl haftet einem so emotional gefärbten Sprachgebrauch etwas Irrationales an.“¹⁷

„Nach einer von der Weltbank geprägten Definition ist Korruption der „Missbrauch eines offiziellen Amtes zu privatem Vorteil.“¹⁸ „Angelehnt an eine 1931 von Senturia (wohl im Anschluss an Brooks) entwickelte Definition (nur) der politischen Korruption, handelt es sich dabei heute disziplinübergreifend über die weitverbreitetste (allgemeine) Korruptionsdefinition überhaupt; man spricht daher auch von der „Standard-Definition“.¹⁹ „Auch diese auf den ersten Blick sehr simple Definition ist bei genauerem Hinsehen äußerst facettenreich und wirft ein Schlaglicht auf gleich mehrere zentrale Probleme bei der Erfassung des Korruptionsunrechts. Auffällig ist allerdings zunächst, wie wenig jenes Standard-Verständnis von Korruption, mit der im vorigen Kapitel erarbeiteten Arbeitsdefinition gemein hat.“²⁰

„Kein Staat ist von Korruption frei, unterschiedlich sind das Ausmaß und die Phänomene.“²¹ Korruption hat Konjunktur und zeigt sich in vielerlei Formen: Bestechung, Ämterpatronage, Filz, Vorteilsannahme, Verknüpfung privater und dienstlicher Interessen, (illegale) Parteispenden, dubiose Beraterverträge, Müll-Skandale mit nicht enden wollende neuen Enthüllungen.²² Für eine Rechtfertigung bei obengenannten Straftaten werden entsprechende Strafbestimmungen angeführt.

„Zusammenfassend wird Korruption also als grundschlecht und hochgefährlich, aber letzten Endes undefinierbar angesehen –

¹⁶ Zimmermann, Das Unrecht der Korruption, S.62.

¹⁷ Zimmermann, Das Unrecht der Korruption, S.62.

¹⁸ World Bank, Corruption, S.8: „the abuse of public office for private gain“.

¹⁹ Zimmermann, Das Unrecht der Korruption, S.87-88.

²⁰ Zimmermann, Das Unrecht der Korruption, S.88.

²¹ Bannenberg, Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle, eine kriminologische-strafrechtliche Analyse, S. 12.

²² Vgl. Bannenberg in Wabnitz/Janovsky, Handbuch des Wirtschafts- u. Steuerstrafrechts, 3. Auflage 2007 Rn 1–4.

gewissermaßen als das unfassbare Böse. Und ausgerechnet das Strafrecht sei, so Hetzer, mir seinem „primitiven Kategorien“ zu ihrer Erfassung ungeeignet. Es liegt auf der Hand, dass eine solche Kapitulation angesichts der praktischen Probleme und dogmatischen Herausforderungen, vor die das Korruptionstrafrecht die Rechtswissenschaft und -praxis stellt, keine befriedigende Lösung darstellt.“²³

1.4 Arten der Korruption

Korruption kann in verschiedenen Strukturen dargestellt werden. Zu Beginn der Korruption steht häufig ein so genanntes „Anfüttern“. Unter „Anfüttern“ werden kleine, immer wiederkehrende Geschenke als Kontaktpflege oder ein besonderer Anlass, die dem Ziel dienen, eine Abhängigkeit zum Geber zu schaffen, verstanden.²⁴

Spontan situationsabhängig entstehende Korruptionsfälle werden als situative Korruption bezeichnet. In diesem Fall wird die Tatbestandsverwirklichung als unmittelbare Reaktion auf eine dienstliche Handlung begangen und unterliegt keiner vorherigen gezielten Planung. Es handelt sich demnach um Einzelhandlungen und um die Bewältigung einer einmaligen und gegebenenfalls unversöhnlichen Lebenslage. In der Literatur zur Korruptionsproblematik wird die situative Korruption daher auch als „Gelegenheitskorruption“ bezeichnet.²⁵ Dazu zählt z. B das Anbieten von Geld durch einen Autofahrer an einen ihn kontrollierenden Polizeibeamten, um diesen von der Strafverfolgung abzuhalten.²⁶

Die andere Art von Korruption, die strukturelle Korruption, ist hingegen ein planmäßiges und auf Dauer angelegtes Verhalten. Sie ist gekennzeichnet durch ständig wiederkehrende, sich unter Umständen auch im Wert steigende Aufmerksamkeiten.²⁷

²³ Zimmermann, Das Unrecht der Korruption, S.64.

²⁴ Vgl. Greeve, Greve, Korruptionsdelikte in der Praxis, S. 3.

²⁵ Vgl. Dölling, Dieter, Handbuch der Korruptionsprävention, Rn 15, S. 16.

²⁶ Vgl. Greeve, Gina, Korruptionsdelikte in der Praxis, S. 3.

²⁷ Vgl. Greeve, Gina, Korruptionsdelikte in der Praxis, S. 3.

Im Rahmen der strukturellen Korruption ist zwischen der Gelegenheitskorruption in gewachsenen Beziehungen sowie den Netzwerken organisierter Wirtschaftskriminalität zu unterscheiden.²⁸

„Die systematische Korruption ist durch eine Beziehung zwischen den Beteiligten, welche entweder schon vorher bestand oder aber durch die „Anfütterung“ entstanden ist, gekennzeichnet.“²⁹

Vom Bundeskriminalamt werden folgende Merkmale als Kennzeichen der Korruption genannt:

Missbrauch eines öffentlichen Amtes, einer Funktion in der Wirtschaft oder eines politischen Mandats,
zugunsten eines anderen,
auf dessen Veranlassung oder Eigeninitiative,
zur Erlangung eines Vorteils für sich oder einen Dritten,
mit Eintritt oder in Erwartung des Eintritts eines Schadens oder Nachteils für die Allgemeinheit (in amtlicher oder politischer Funktion) oder für ein Unternehmen (in wirtschaftlicher Funktion).³⁰

Die Unterscheidung verschiedener Strukturen der Korruption verdeutlicht das unterschiedliche Ausmaß korruptiver Sachverhalte. Dies ist für die strafrechtliche Beurteilung deshalb von Bedeutung, da umfangreiche Korruptionsgeflechte in der Regel besonders schwere Straftaten im Sinne der §§ 300, 335 StGB darstellen.³¹

²⁸ Vgl. Greeve, Gina, Korruptionsdelikte in der Praxis, S. 3.

²⁹ Greeve, Gina, Korruptionsdelikte in der Praxis, S. 3.

³⁰ Dölling, Dieter, Handbuch der Korruptionsprävention, S. 3.

³¹ Vgl. Greeve, Gina, Korruptionsdelikte in der Praxis, S. 3.

1.5 Ziel der Darstellung

Die Kernfrage der Untersuchung dieser Doktorarbeit betrifft die funktionell-institutionelle Entwicklung von Schutzmechanismen vor Korruption auf höchster Staatsebene. Daher bilden vor allem die nationalen und internationalen Instrumente gegen Korruption und die rechtlichen Abwehrmaßnahmen von Korruptionsbedingungen das Forschungsthema.

Aus der Behandlung der Lage in Deutschland und Georgien bezüglich der Korruption und ihren Bekämpfungsmöglichkeiten ergeben sich folgende Fragestellungen: 1. Was bedeutet Korruption in Deutschland und Georgien; 2. Wie sind die Antikorruptionspolitik und die Schutzmechanismen gegen Korruption auf höchster Staatsebene in Deutschland und Georgien eingerichtet; und 3. Wie kann ein effektives und nachhaltiges Antikorruptionssystem etabliert werden?

Für das Forschungsthema werden zudem folgende Bereiche bearbeitet: Die strafrechtliche Kontrolle und rechtliche Praxis im Bereich Korruption in Deutschland und das System der Korruptionsprävention in Georgien im Vergleich zu den deutschen bzw. europäischen Entsprechungen.

Teil 2. Rechtliche Rahmenbedingungen der Korruption in Deutschland

2.1 Strafbestimmungen der Korruptionsdelikte in Deutschland

2.1.1 Amtsträger

a) Nationaler Rechtsverkehr

aa) Bestechung und Bestechlichkeit von Amtsträgern nach § 332 StGB

Im Strafgesetzbuch sind umfangreiche Regelungen zur Strafbarkeit von Vereinbarungen über Schmiergelder mit Amtsträgern und dem öffentlichen Dienst besonders Verpflichteter enthalten. Nach § 332 StGB macht sich der Bestechlichkeit strafbar, wer als Amtsträger oder dem öffentlichen Dienst besonders Verpflichteter einen Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung dafür fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, dass er eine Diensthandlung vorgenommen hat oder künftig vornehmen und dadurch seine Dienstplichten verletzt oder verletzen würde. Der Versuch ist strafbar.³² spiegelbildlich verwirklicht der Korrupteur den Straftatbestand der Bestechung nach § 334 StGB.

Der Begriff des Amtsträgers richtet sich nach dem funktionalen Amtsträgerverständnis des § 11 Abs. I 2 c StGB. Danach sind Amtsträger Beamte, Richter, Angestellte des öffentlichen Dienstes und diejenigen Personen, die eine Behörde oder eine sonstige Stelle zur Wahrnehmung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung bestellt.³³ Aus diesem Grund fallen Abgeordnete nicht unter den Amtsträgerbegriff. Ihre Bestechung und Bestechlichkeit ist mit Ausnahme des Stimmenkaufs gemäß §§ 108 b und e StGB also straffrei.³⁴

³² StGB Deutschland, 20. Auflage, Stand: 19. August 2011, S. 136.

³³ Vgl. BayObLG NJW 1996, S. 268.

³⁴ Vgl. Dannecker, in: Dannecker/Leitner, Schmiergeld, S. 116.

Der objektive Tatbestand der Bestechung oder Bestechlichkeit i. S. d. §§ 332, 334 StGB verlangt, dass ein Amtsträger für eine konkrete pflichtwidrige Diensthandlung Schmiergeld fordert, sich versprechen lässt oder annimmt bzw. ein Dritter ihm dafür Schmiergeld anbietet, verspricht oder zahlt.³⁵

Als Strafbarkeitsvoraussetzung muss eine konkrete pflichtwidrige Diensthandlung vorliegen. Eine Unrechtsvereinbarung im Rahmen der allgemeinen Dienstausbübung genügt folglich nicht. Als eine Voraussetzung wird die Pflichtwidrigkeit der angestrebten Diensthandlung vorgesehen. Pflichtwidrig ist eine Diensthandlung, wenn dem Täter durch Rechtssatz, Dienstvorschrift oder Anordnung der Entschluss über Vornahme oder Unterlassung einer Diensthandlung und über die Art der Vornahme vorgeschrieben ist und er hiervon abweicht.³⁶

Die Tathandlungen müssen sich bei § 332 Abs 1. auch auf die Pflichtwidrigkeit der Diensthandlung beziehen. Demgemäß muss ein Vorteil objektiv erkennbar als Gegenleistung für eine Pflichtwidrige Diensthandlung gefordert werden. Entsprechend muss sich beim Sichversprechenlassen und Annehmen die Willensübereinstimmung der Beteiligten darauf beziehen, dass der Vorteil als Gegenleistung für eine Diensthandlung gewährt wird, die Dienstpflichten verletzt oder verletzen würde. Ist die in die Unrechtsvereinbarung einbezogene Diensthandlung in Wahrheit nicht pflichtwidrig, ist der objektive Tatbestand nicht erfüllt. Daran ändert auch die bewusst unzutreffende Vorspiegelung der Dienstpflichtwidrigkeit durch den Amtsträger nichts.³⁷ Die irrige Annahme, eine Diensthandlung verletze Dienstpflichten, kann allenfalls einen Versuch der Bestechlichkeit begründen.³⁸ Umgekehrt ändert es nichts an der Tatbestandserfüllung, wenn

³⁵ Dazu und zum Spezialitätsverhältnis von § 331 und § 332 StGB, Rudolphi / Stein, SK StGB § 331, Rd. 18.

³⁶ Dazu und zum Spezialitätsverhältnis von § 331 und § 332 StGB, Rudolphi/ Stein, SK StGB § 331, Rd. 18.

³⁷ Kindhäuser/Neumann/Paeffgen, Strafgesetzbuch Kommentar, Band 3, 4. Auflage 2013, § 332, S. 1913.

³⁸ Kindhäuser/Neumann/Paeffgen, Strafgesetzbuch Kommentar, Band 3, 4. Auflage 2013, § 332, S. 1913.

der Amtsträger seine Diensthandlung gegenüber dem Vorteilsgeber wider besseres Wissen als pflichtgemäß darstellt.³⁹

Das Schmiergeld muss nicht für eine zukünftige Leistung gezahlt werden. Es reicht für die Erfüllung der Straftatbestände aus, wenn der Vorteil vereinbarungsgemäß nachträglich für eine in der Vergangenheit erbrachte Diensthandlung gewährt wird.⁴⁰ Voraussetzung ist jedoch die Vereinbarung des Unrechts vor der Tat.

Die Strafbarkeit der Bestechlichkeit und Bestechung entfällt nicht durch die Genehmigung seitens einer vorgesetzten Dienststelle. Zur Erfüllung des subjektiven Tatbestandes bedarf es des Vorsatzes hinsichtlich aller Tatbestandsmerkmale des objektiven Tatbestandes.⁴¹

ab) Vorteilsnahme und Vorteilsgewährung nach §§ 331, 333 StGB

Als Vorteilsannahme und Vorteilsgewährung i. S. d. §§ 331, 333 StGB ist strafbar, wenn ein Amtsträger für die Dienstausbübung einen Vorteil fordert, sich versprechen lässt oder annimmt. Umgekehrt macht sich derjenige strafbar, der dem Amtsträger für die Dienstausbübung einen Vorteil anbietet, verspricht oder gewährt.⁴²

Täter können nur deutsche Amtsträger (sowie Offiziere und Unteroffiziere, § 48 Abs. 1 WStG) oder für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichtete sein. Die Vorteilsnahme ist Sonderdelikt. Die täterbegründende Eigenschaft muss zur Tatzeit vorliegen, es genügt weder, dass sie zur Tatzeit bestanden hat, noch dass sie später begründet wird und dann bei Vornahme der Diensthandlung gegeben ist.⁴³

Der wesentliche Unterschied zu den Straftatbeständen der Bestechung und Bestechlichkeit ist, dass bei den §§ 331 und 333 StGB durch den Zuwendenden keine konkrete Diensthandlung beabsichtigt wird. Der Vorteil

³⁹ Kindhäuser/Neumann/Paeffgen, Strafgesetzbuch Kommentar, Band 3, 4. Auflage 2013, § 332, S. 1913.

⁴⁰ Vgl. Schönke/Schröder, StGB, § 331, Rd. 12a.

⁴¹ Vgl. Rudolphi/Stein, SK StGB § 331, Rd. 30.

⁴² StGB Deutschland.

⁴³ Kindhäuser/Neumann/Paeffgen, Strafgesetzbuch Kommentar, Band 2, 2. Auflage 2005, § 331, S. 5702.

muss für die Dienstausbübung allgemein gefordert, versprochen oder angenommen werden. Es bedarf keiner konkreten Diensthandlung. Zwischen Vorteil und Dienstausbübung muss danach ein Äquivalenzverhältnis bestehen. Dadurch sind auch Schmiergeschenke erfasst, die mit dem Ziel gewährt werden, allgemeines Wohlwollen herbeizuführen.⁴⁴ Die Zuwendung muss in dem Bewusstsein vorgenommen werden, dass der Amtsträger hierfür irgendeine dienstliche Handlung vorgenommen hat oder vornehmen wird. Die Verknüpfung zwischen Vorteil und Dienstausbübung liegt im Wesen der Zuwendung als „Gegenleistung“ und in der wenigstens stillschweigenden Übereinkunft der Beteiligten hierüber.⁴⁵

Die Strafbarkeit entfällt, wenn die Tathandlung von der zuständigen Behörde vorher genehmigt wurde oder der Täter unverzüglich bei ihrer Anzeige erstattet und sich diese genehmigen lässt.⁴⁶

b) Internationaler Rechtsverkehr

Die Bestechung von Amtsträgern im internationalen Geschäftsverkehr ist nach deutschem Recht strafbar.⁴⁷ Deutschland hat die OECD Convention on Combating Bribery in International Business Transactions ratifiziert und durch das Gesetz zur Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr (IntBestG) in deutsches Recht umgesetzt. Durch dieses Umsetzungsgesetz, welches am 15.2.1999 in Kraft trat, werden ausländische Amtsträger, Richter und Soldaten inländischen Amtsträgern i. S. d. §§ 332, 334-336, 338 f. StGB gleichgestellt.⁴⁸ Unerheblich für die Strafbarkeit nach deutschem Recht ist, ob die Bestechung im ausländischen Staat sozialadäquat ist oder nicht.⁴⁹

⁴⁴ Vgl. Schönke/Schröder, StGB, § 331, Rd. 18.

⁴⁵ Vgl. Rudolphi/Stein, SK StGB § 331, Rd. 27.

⁴⁶ Rudolphi/Stein, SK StGB § 331, Rd. 27.

⁴⁷ Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr, BGBl. II, 1998, 21.9.1998, S. 2329.

⁴⁸ Vgl. Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr, BGBl. II, 1998, 21.9.1998, S. 2329.

⁴⁹ Vgl. Krause/Vogel, Bestechungsbekämpfung im internationalen Rechtsverkehr, RiW 1999, S. 488.

Nach dem IntBestG ist strafbar, einem ausländischen Amtsträger, Richter oder Soldaten für das Vornehmen einer konkreten pflichtwidrigen Diensthandlung Schmiergeld anzubieten, zu versprechen oder zu gewähren. Straffrei ist die Vorteilsgewährung, also das Anbieten, Versprechen oder Gewähren von Vorteilen im Rahmen der Dienstausbübung. Das IntBestG geht über die nationale Regelung, die sich auf den Stimmenkauf beschränkt, hinaus und stellt auch die Bestechung von ausländischen Abgeordneten unter Strafe, soweit es sich bei der Tathandlung um die unbillige Bevorzugung des Bestechenden bei internationalen Geschäften handelt.⁵⁰ Die internationale Bestechung von ausländischen Abgeordneten, Amtsträgern, Richtern und Soldaten ist dann strafbar, soweit sie im geschäftlichen Verkehr erfolgt. Darunter ist ein grenzüberschreitender Sachverhalt zu verstehen, zu dem auch der Geschäftsverkehr mit internationalen Organisationen gehört, die ihren Sitz im Inland haben.⁵¹ „Die amtliche Begründung führt dazu aus: ‚Der Begriff, geschäftlicher Verkehr‘ wird dabei weit im Sinne der Verwendung dieses Begriffs im Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb zu verstehen sein. ‚International‘ setzt einen grenzüberschreitenden oder auslandsbezogenen Sachverhalt voraus, wozu allerdings auch der Geschäftsverkehr mit internationalen Organisationen gehört, die ihren Sitz im Inland haben.“⁵² „Nach dem Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb ist bei einer Tätigkeit dann von geschäftlichem Verkehr auszugehen, wenn sie der Förderung eines beliebigen Geschäftszwecks dient, also jede selbstständige, wirtschaftliche Zwecke verfolgende Tätigkeit, in der eine Teilnahme am Erwerbsleben zum Ausdruck kommt.“⁵³

Durch die Umsetzung des EU-Übereinkommens über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft (EUBestG) in deutsches Recht wurden die §§ 332, 334-336, 338 StGB auch auf Amtsträger der EU-Mitgliedstaaten, Gemeinschaftsbeamte der Europäischen Gemeinschaft und die Mitglieder anderer EU-Organe für anwendbar erklärt.⁵⁴

⁵⁰ Vgl. Bannenberg, Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle, S. 37.

⁵¹ Vgl. Das EU-Bestechungsgesetz und das Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung.

⁵² BT-Dr. 13/10428, S. 6.

⁵³ BGHZ 26,53 (58).

⁵⁴ BGBl. II 1998, S. 2340; Randt, BB 2000, Schmiergeldzahlungen bei Auslandssachverhalten, S. 1006 (1007).

Insoweit gilt das oben Gesagte. Auch nach diesem Gesetz ist die Vorteilsgewährung an den vorgenannten Adressatenkreis straffrei.

2.1.2 Bestechung und Bestechlichkeit von Vertretern

Nationaler Rechtsverkehr § 299 StGB

Unter bestimmten Voraussetzungen ist auch die Bestechung und Bestechlichkeit von Vertretern, die keine Amtsträger sind, strafbar. § 299 StGB ist durch den Art. 1 Nr. 3 StGB des Gesetzes zur Bekämpfung der Korruption vom 13.08.1997 in das StGB eingefügt worden. Die vorhergehenden Bestimmungen des § 299 StGB und des § 12 UWG wurden zugleich aufgehoben.⁵⁵ Gemäß § 299 StGB ist es strafbar, wenn ein Angestellter oder Beauftragter eines geschäftlichen Betriebes im geschäftlichen Verkehr einen Vorteil fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, damit er den Bestechenden als Gegenleistung in der Zukunft im Wettbewerb unlauter bei dem Bezug von Waren und gewerblichen Leistungen bevorzugt. Strafbar ist auch das spiegelbildliche Anbieten, Versprechen oder Gewähren eines solchen Vorteils als Gegenleistung einer Bevorzugung.⁵⁶

Als Täter des § 299 I StGB kommen nur Angestellte oder Beauftragte eines geschäftlichen Betriebs in Betracht. Angestellter ist, wer zur Zeit der Tathandlung in einem (gegebenenfalls nur kurzfristigen) Dienst-, Werks- oder Auftragsverhältnis zum Geschäftsinhaber steht und den Weisungen des Geschäftsherrn unterworfen ist.⁵⁷ Beauftragter ist derjenige, der aufgrund seiner Stellung im Betrieb berechtigt und verpflichtet ist, für den Betrieb zu handeln, und unmittelbar oder mittelbar Einfluss auf die im Rahmen des Geschäftsbetriebes zu treffenden Entscheidungen ausüben kann, sofern er nicht Betriebsinhaber oder Angestellter ist. Hierzu gehören geschäftsführende Gesellschafter, Vereinsvorstände, Aufsichtsratsmitglieder sowie Handelsvertreter, Insolvenzverwalter und Vertreter freier Berufe (z. B. Steuerberater, Wirtschafts- und Buchprüfer, Wirtschaftstreuhändler). Die

⁵⁵ Vgl. Malchow, Strafrechtliche Korruptionsbekämpfung, 2011, S. 151.

⁵⁶ Vgl. §§ 299, 300 StGB haben den § 12 UWG, der schon früher die Bestechung und Bestechlichkeit im Wettbewerb unter Strafe stellte, vollständig ersetzt.

⁵⁷ Malchow, Strafrechtliche Korruptionsbekämpfung, 2011, S. 151–152.

Tathandlung der Bestechung muss im geschäftlichen Verkehr erfolgen. Geschäftlicher Verkehr bedeutet eine Tätigkeit, die zu wirtschaftlichen Zwecken erfolgt und bei welcher am Wettbewerb teilgenommen wird.⁵⁸

Internationaler Rechtsverkehr

Seit dem 22. August 2002 ist auch die Bestechung von Angestellten im internationalen geschäftlichen Verkehr strafbar, da die Absätze 1 und 2 des § 299 StGB nun auch bei Handlungen im Ausland Anwendung finden.⁵⁹

Sowohl die Bestechung (§ 299 Abs. 2 StGB) als auch die Bestechlichkeit (§ 299 Abs. 1 StGB) im geschäftlichen Verkehr kommen als Auslandstat im Sinne des § 7 Abs. 2 Nr. 1 StGB in Verbindung mit § 299 Abs. 3 StGB in Betracht. Zwar werden die Fälle häufiger sein, in denen zum Beispiel ein deutsches Unternehmen einen für ein ausländisches Unternehmen tätig werdenden Angestellten/Beauftragten mittels einer Vorteilzuwendung veranlassen wird, ihn auf dem ausländischen Markt zu bevorzugen. Jedoch sind auch Sachverhalte denkbar, bei denen ein deutscher Angestellter/Beauftragter sich im Ausland aufhält und sich aufgrund der Forderung, des Versprechenlassens oder der Annahme zu einer sachwidrigen Entscheidung zugunsten eines ausländischen oder eines deutschen Unternehmens motivieren lässt.⁶⁰

2.2 Angestelltenbestechung und -bestechlichkeit, § 12 UWG

Durch § 12 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) wird die aktive (Abs. 1) und die passive (Abs. 2) Bestechung von Angestellten oder Beauftragten eines Geschäftsbetriebs im geschäftlichen Verkehr zu Zwecken des Wettbewerbs unter Strafe gestellt. § 12 UWG stellt in beschränktem

⁵⁸ Vgl. Malchow, Strafrechtliche Korruptionsbekämpfung, 2011, S. 152.

⁵⁹ BGBl. I, 2002, S. 3387.

⁶⁰ Vgl. Mölders, Bestechung und Bestechlichkeit im internationalen geschäftlichen Verkehr, S. 221.

Umfang das „Schmierens“ unter Strafe und ist den Bestechungsdelikten des allgemeinen Strafrechts (§§ 331 ff. StGB) nachgeblich. Das Delikt ist ein Vergehen und wird mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe geahndet.⁶¹

2.3 Wähler- und Abgeordnetenbestechung

2.3.1 Wählerbestechung § 108 b StGB

Gemäß § 108 b StGB wird bestraft, wer einem anderen dafür, dass er nicht oder in einem bestimmten Sinne wählt, Geschenke oder andere Vorteile anbietet, verspricht oder gewährt (Abs. 1). Ebenso wird bestraft, wer dafür, dass er nicht oder in einem bestimmten Sinne wählt, Geschenke oder andere Vorteile fordert, sich versprechen lässt oder annimmt (Abs. 2).⁶² §108 b StGB schützt daher die Sachlichkeit der Stimmenabgabe des wahlberechtigten Bürgers.⁶³

In § 108 b I StGB ist die aktive Wählerbestechung sanktioniert, nach der sich derjenige strafbar macht, der einem anderen Geschenke oder andere Vorteile anbietet, verspricht oder gewährt, damit dieser nicht oder in einem bestimmten Sinne wählt.

In § 108 b II StGB ist die passive Wählerbestechung geregelt. Danach macht sich strafbar, wer dafür, dass er nicht oder in einem bestimmten Sinne wählt, Geschenke oder andere Vorteile fordert, sich versprechen lässt oder annimmt. Die Mittel und die Handlungsmodalitäten stimmen in ihrer Ausgestaltung mit denen aus den allgemeinen Bestechungstatbeständen nach §§ 331 ff. StGB überein. Unter Vorteilen sind jegliche Leistungen materieller und immaterieller Art zu verstehen, auf die der Empfänger keinen Rechtsanspruch hat und die seine wirtschaftliche, rechtliche und persönliche Lage objektiv verbessern.⁶⁴ Nachträgliche Belohnungen werden wie Vorteile für die Ausübung des Wahlrechts, d. h. dafür, dass ein Stimmberechtigter von seinem Stimmrecht überhaupt Gebrauch macht, soweit damit nicht die

⁶¹ Vahlenkamp/Krauß, Korruption hinnehmen oder handeln? S. 314.

⁶² Greeve, Gina, Korruptionsdelikte in der Praxis. Rn.325, S.149.

⁶³ BGHSt 33, 336 ff.

⁶⁴ Vgl. Malchow, Strafrechtliche Korruptionsbekämpfung, 2011, S. 158-159.

Erwartung einer Stimmgabe in einem konkreten Sinn verbunden ist, durch § 108 b StGB nicht sanktioniert.⁶⁵

Der Vorteil im Sinne des § 108 b StGB muss also als Gegenleistung für das Wahlverhalten angestrebt sein. Ob und wie der Wähler tatsächlich wählt, ist unerheblich. Die Vorschrift des § 108 b StGB hat in der Praxis kaum Bedeutung.⁶⁶

2.3.2 Bestechlichkeit und Bestechung von Mandatsträgern § 108 e StGB

Korruption wird unter anderem „als Missbrauch von Macht, und zwar als Missbrauch eines öffentlichen Amtes oder Mandates zu privaten wie parteipolitischen Zwecken durch die Verletzung von Rechtsnormen“ definiert.⁶⁷

Der Kern der strafrechtlichen Korruptionsdelikte sind die Straftaten im Amt, §§ 331–334 (Vorteilsannahme, Bestechlichkeit, Vorteilsgewährung und Bestechung), neu ist § 335 (besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung). Auch § 336 (Unterlassung der Diensthandlung) und § 357 (Verleitung eines Untergebenen zu einer Straftat) können Bedeutung erlangen. Daneben steht auch die Bestechung im Wettbewerb unter Strafe § 298 (Wettbewerbsbeschränkende Absprachen bei Ausschreibungen) und die §§ 299, 300 (Bestechung und Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr). Nur eine symbolische Vorschrift ohne praktische Anwendung stellt die Bestechlichkeit und Bestechung von Mandatsträgern nach § 108e dar, auch die Wählerbestechung nach § 108 b ist bedeutungslos.⁶⁸

Nach § 108e wird die Bestechlichkeit und Bestechung von Mandatsträgern bestraft: Wer als Mitglied einer Volksvertretung des Bundes oder der Länder einen ungerechtfertigten Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung

⁶⁵ Greeve, Gina, Korruptionsdelikte in der Praxis. Rn. 327, S. 149.

⁶⁶ Greeve, Gina, Korruptionsdelikte in der Praxis. Rn. 327, S. 149.

⁶⁷ Bannenberg, Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle, eine kriminologische-strafrechtliche Analyse, S. 12.

⁶⁸ Vgl. Bannenberg, Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle, eine kriminologische-strafrechtliche Analyse, S. 16.

dafür fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, dass er bei der Wahrnehmung seines Mandates eine Handlung im Auftrag oder auf Weisung vornehme oder unterlasse, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.⁶⁹

Ebenso wird bestraft, wer einem Mitglied einer Volksvertretung des Bundes oder der Länder einen ungerechtfertigten Vorteil für dieses Mitglied oder einen Dritten als Gegenleistung dafür anbietet, verspricht oder gewährt, dass er bei der Wahrnehmung seines Mandates eine Handlung im Auftrag oder auf Weisung vornehme oder unterlasse.⁷⁰

Den in den Absätzen 1 und 2 genannten Mitgliedern stehen Mitglieder einer Volksvertretung einer kommunalen Gebietskörperschaft, eines in unmittelbarer und allgemeiner Wahl gewählten Gremiums einer für ein Teilgebiet eines Landes oder einer kommunalen Gebietskörperschaft gebildeten Verwaltungseinheit, der Bundesversammlung, des Europäischen Parlaments, einer parlamentarischen Versammlung einer internationalen Organisation und eines Gesetzgebungsorgans eines ausländischen Staates gleich.⁷¹

Ein ungerechtfertigter Vorteil liegt insbesondere nicht vor, wenn die Annahme des Vorteils im Einklang mit den für die Rechtsstellung des Mitglieds maßgeblichen Vorschriften steht. Keinen ungerechtfertigten Vorteil stellen ein politisches Mandat oder eine politische Funktion dar sowie eine nach dem Parteiengesetz oder entsprechenden Gesetzen zulässige Spende.⁷²

Neben einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten kann das Gericht die Fähigkeit, Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen, und das Recht, in öffentlichen Angelegenheiten zu wählen oder zu stimmen, aberkennen.⁷³

⁶⁹ StGB Deutschland § 108e.

⁷⁰ StGB Deutschland § 108e.

⁷¹ StGB Deutschland § 108e.

⁷² StGB Deutschland § 108e.

⁷³ StGB Deutschland § 108e.

Erfreulich ist bei diesem ersten Blick auf den neuen Tatbestand der Abgeordnetenbestechung, dass künftig neben dem gezielten Stimmenkauf und -verkauf auch alle anderen Handlungen in Wahrnehmung des Mandats erfasst werden sollen. Außerdem bezieht die neue Norm die Mandatsträger aus dem IntBestG ein und schafft somit – zumindest im StGB – einen gebotenen Gleichlauf der Strafbarkeit in- und ausländischer Mandatsträger. Um jedoch eine präzisere und kritischere Einschätzung des neuen Gesetzesprojekts zu liefern, müssen die soeben aufgezeigten Tatbestandsmerkmale einer von der Gesetzesbegründung unabhängigen Analyse unterworfen und in den Kontext der Amtsträger- und Wirtschaftskorruption sowie der UN-Konvention eingebettet werden.⁷⁴

Strafrechtlich ist ein ausgewählter Teil dessen erfasst, was man unter einen weiten Bereich der Korruption fassen könnte: Privatbestechung ist teilweise erfasst, Patronage, Klientelismus und Nepotismus bleiben weitgehend ausgeblendet, Wählerbestechung nach § 108 b ist bedeutungslos und die Abgeordnetenbestechung verdient den Namen nicht, da sie nur den praktisch in der Form des § 108e nicht vorkommenden Stimmenankauf erfasst. Darüber hinaus ist das Strafrecht ausgerichtet auf Einzeltaten von Einzelpersonen. Strafrecht ist nur unzureichend in der Lage, großflächige Bestechung, netzartige Ausbreitung bis hin zur organisierten Begehungsweise, also die so genannte strukturelle Korruption, zu erfassen.⁷⁵

Dass der Gesetzgeber eine „enge Kausalbeziehung“ (qualifizierte Unrechtsvereinbarung) zwischen ungerechtfertigtem Vorteil und Handlung des Mandatsträgers verlangt, also explizit nicht Vorteilszuwendungen allgemein für die Mandatsausübung („allgemeine Klimapflege“), für die aufgrund der inneren Überzeugung vertretene politische Position des Abgeordneten und rein nachträgliche Belohnungen erfasst, wird man nicht schon als Grund für die mangelnde Anwendungshäufigkeit und Präventionswirkung der Neuregelung ansehen dürfen. Über Letzteres wird

⁷⁴ Vgl. <http://www.hrr-strafrecht.de/hrr/archiv/14-06/?sz=8>.

⁷⁵ Vgl. Bannenberg, Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle, eine kriminologische-strafrechtliche Analyse, S. 13.

die Rechtspraxis entscheiden. Im Vergleich mit der alten Regelung stellt der neue § 108 e StGB insgesamt einen Rechtsfortschritt dar.⁷⁶

Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass es der strafrechtlichen Bekämpfung der politischen Korruption an Normenklarheit fehlt.

2.4 Das Gesetz zur Bekämpfung der Korruption vom 13.8.1997 (Korruptionsbekämpfungsgesetz)

Das Gesetz zur Bekämpfung der Korruption vom 13.8.1997⁷⁷ (Korruptionsbekämpfungsgesetz) wurde als Kompromiss zwischen weitergehenden Vorstellungen des Bundesrates und Anträgen des Landes Berlin und des Landes Bayern verabschiedet.⁷⁸ „Durch das Korruptionsgesetz sind erhebliche Maßnahmen zur Eindämmung der Korruption getroffen worden.“⁷⁹ Geändert und im Strafraumen verschärft wurden verschiedene Tatbestände im Strafrecht, es erfolgten aber auch Änderungen im Disziplinarrecht. Gleichzeitig trat das Gesetz zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften in Kraft, das eine Änderung der Nebentätigkeiten vornahm.⁸⁰ Die §§ 331-334 regeln den Kern der Korruptionstatbestände im StGB. Sie wurden durch das Korruptionsbekämpfungsgesetz neu gefasst und erweitert.⁸¹

Das rechtspolitische Ziel des Korruptionsbekämpfungsgesetzes war eine verbesserte Strafverfolgung korrupten Verhaltens. Die Strafrechtsverschärfungen sind eine Reaktion auf Forderungen der Strafrechtspraxis, aber auch eine Reaktion auf internationale Rechtsentwicklungen.⁸²

⁷⁶ Vgl. Saliger, Das Unrecht der Korruption, S. 500.

⁷⁷ BGBl. I, S. 2038, in Kraft getreten am 20.8.1997.

⁷⁸ BGBl. I, S. 2294.

⁷⁹ Greeve, Gina, Korruptionsdelikte in der Praxis. Rn.38, S. 11.

⁸⁰ BGBl. I, S. 2294.

⁸¹ Bannenberg, Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle, eine kriminologische-strafrechtliche Analyse, S. 17.

⁸² Bannenberg, Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle, eine kriminologische-strafrechtliche Analyse, S. 17.

Teil 3. Korruption und Korruptionsbekämpfung in Georgien

3.1 Entstehungsgeschichte der Korruption in Georgien

Die herrschende Korruption in den Strafverfolgungsorganen, die Schwäche der Gesetzgebung und das Versäumnis des Staates in fast allen Lebensbereichen hat die Ausbreitung von einer kriminellen Subkultur vor allem unter den Jugendlichen bei den ersten Schritten zum Aufbau der Staatlichkeit Georgiens verursacht. In der georgischen Gesellschaft verschwimmen nach und nach die Unterschiede zwischen rechtmäßig und illegal, moralisch und unmoralisch, zulässig und unzulässig.⁸³ Der Entwicklung solcher Prozesse stehen gewisse politische sowie historische Aspekte voran.

Die Korruption hat in Georgien tiefe historische Wurzeln. Das Land wurde über Jahrhunderte von fremden Mächten regiert: Türken, Persern, Russen etc. Diese hatten mehr oder weniger globale Interessen am Kaukasus und kümmerten sich wenig um den Alltag in ihren Provinzen. Unter der georgischen Beamtenschaft galt es als alles andere als ehrenrührig, Gelder und Sachwerte aus den Budgets dieser Fremdherrschaften in private Kanäle abzuzweigen. Im Gegenteil, den Staat zu bestehlen und zu betrügen galt als Nachweis von Cleverness, während es unvorstellbar war, sich gegenüber privatem Besitz ähnlich zu verhalten. Diese Mentalität hat sich über Jahrhunderte herausgebildet, sie wurde dann in der Nach-Stalin-Zeit der Sowjetunion zum Kult erhoben und war einer der Gründe für den relativen Wohlstand der Georgier innerhalb des Sowjetsystems.⁸⁴

⁸³ Vgl. Die Kriminalisierung der modernen Erscheinungsformen der organisierten Kriminalität und Problemen des Rechtsverhältnisses in dem georgischen Strafrecht. Dr. Guram Nachkebia, 2012, S. 520.

⁸⁴ Vgl. Korruption in Georgien. Kriminologische Analyse und Kommentar der Gerichtspraxis. 2011. Staats- und Rechtsinstitut der Tinatin Tsereteli der staatlichen Universität Ivane Javakhishvili, Tbilisi. Dr. Giorgi Glonti, S. 15.

Diebstähle von Staatseigentum galten als Kavaliersdelikte und wurden dank der engen Vernetzung der georgischen Gesellschaft nicht einmal zur Anzeige gebracht. Wären all diese Delikte konsequent verfolgt worden, hätte die Hälfte der Bevölkerung festgenommen werden müssen. An dieser georgischen Mentalität hat sich mit dem Einzug der politischen Wende nicht viel geändert. Das Staats-Budget und das vieler einzelner Organisationen wurde wesentlich mit Transfergeldern aus dem Ausland aufgestockt. Diese zumindest teilweise abzugreifen und in private Taschen umzuleiten, entspricht georgischer Tradition. Dass sich Bürokraten und Offizielle fremdes oder staatliches Geld untereinander aufteilten, galt nach georgischer Tradition nicht als Korruption. Die georgische Verwaltungselite hat immer so gehandelt. Da die meisten Leute des gleichermaßen überbesetzten wie unterbezahlten Beamtenapparates nur auf diese Weise überleben können, hat bisher auch kaum jemand wirklich Interesse daran, die Korruption zu bekämpfen. Der einzige Unterschied zu früher ist, dass ein Großteil dieser Gelder in Form von Krediten gewährt werden und von den nächsten Generationen irgendwann einmal zurückgezahlt werden müssen. Der Staat, der georgische Staat, ist der eigentliche Verlierer, aber danach fragt heute niemand.⁸⁵

Die Opposition und die Regierung kommen aus demselben Lager, und es ist nicht sehr glaubhaft, anzunehmen, dass sich am korrupten System Georgiens etwas ändern wird. Auch die weit verbreitete Ansicht, dass der georgische Präsident und sein Clan allein Repräsentanten der Korruption seien und dass sich mit dessen Abgang etwas Grundlegendes ändern könnte, ist ein Irrtum. Der Präsident hatte keine andere Chance, als wegzuschauen, wenn er es sich mit den einflussreichen Leuten der georgischen Gesellschaft, auf die er angewiesen war, nicht verderben wollte. Die Korruption geht nicht von einer Person oder ein paar wenigen aus, die Korruption ist das ganze Land, oder zumindest der größte Teil davon. Es gab eine Übereinkunft der mächtigen Clans und Gruppen, die sich in geheimen Zirkeln abstimmten, die Interessen auszubalancieren und so das Land zu regieren. Die Wahlen waren eine reale Show, die nicht viel an der Situation der Gesellschaft änderte. Natürlich

⁸⁵ Vgl. Korruption in Georgien. Kriminologische Analyse und Kommentar der Gerichtspraxis. 2011. Staats- und Rechtsinstitut der Tinatin Tsereteli der staatlichen Universität Ivane Javakhishvili, Tbilisi. Dr. Giorgi Glonti, S. 16.

sprechen alle Politiker generell über das Übel der Korruption, sie weigern sich aber, konkrete Namen zu nennen und über die entscheidenden Figuren zu reden. Die Oberschichtkorruption erfasste alle Ebenen der Politik und der oberen und mittleren Beamtenschaft. Es ging dabei um interne Absprachen bis hin zur Gesetzgebung, wonach sich die entsprechenden Kreise äußerlich völlig legal, aber faktisch dennoch rechtswidrig der Geld- und Güterströme bemächtigten und diese zu privaten Zwecken nutzten.⁸⁶ Während es sich bei der Oberschichtkorruption um kriminelle Akte größeren Wertumfangs handelte, war der durchschnittliche Wert der Unterschichtkorruption im Bereich von wenigen Lari oder Dollar anzusiedeln. Ein wichtiges Indiz für die allgemeine Akzeptanz der Korruption durch die gesamte Gesellschaft ist auch in der Tatsache zu sehen, dass nur in den seltensten Fällen Anklage erhoben wird, obwohl doch jedermann nahezu tagtäglich über Korruptionsfälle in seinem Umfeld berichten könnte. Nach Auskunft der Generalstaatsanwaltschaft wurden im Jahr 1998 von georgischen Gerichten nur neun Personen wegen Bestechung verurteilt, die Bestechungssumme lag bei drei von vier Fällen im Bereich von 15 - 30 GEL.⁸⁷

Auch in Georgien ist Korruption verwoben mit Strukturen des Machterhalts und des politischen Vorteils. Größere Fälle sind immer wieder fester Bestandteil der Medienberichterstattung, in welcher aufgrund eigener Initiative oder „Anregung“ durch die politische Führung regelmäßig zu Antikorruptionskampagnen aufgerufen wird, was in der Öffentlichkeit auf mehr oder weniger offene Ohren stößt. Gleichzeitig wird das Phänomen, obwohl es ein erhebliches Problem darstellt, wissenschaftlich bis heute so gut wie nicht untersucht.⁸⁸ Nach dem Tode Stalins 1953 und der Schwächung der Diktatur begann langsam eine Erosion und zunehmende Korruption innerhalb des aufgeblähten Staatsapparates in der Sowjetunion. Vor allem nahm die

⁸⁶ Vgl. Korruption in Georgien. Kriminologische Analyse und Kommentar der Gerichtspraxis. 2011. Staats- und Rechtsinstitut der Tinatin Tsereteli der staatlichen Universität Ivane Javakhishvili Tbilisi. Dr. Giorgi Glonti, S. 17.

⁸⁷ Vgl. Korruption in Georgien. Kriminologische Analyse und Kommentar der Gerichtspraxis. 2011. Staats- und Rechtsinstitut der Tinatin Tsereteli der staatlichen Universität Ivane Javakhishvili Tbilisi. Dr. Giorgi Glonti, S. 18.

⁸⁸ Vgl. Glonti, George, Grigol Robakidze University, Korruption in Georgien - Entwicklung und kriminalpräventive Maßnahmen, S. 2.

Korruption in den Sowjetrepubliken enorm zu, wobei Georgien eine führende Rolle spielte.⁸⁹

In Georgien war in den 1960er Jahren B. Mzhavanadze der Erste Sekretär der Kommunistischen Partei, der gute Beziehungen zur Regierung in Moskau hatte und von dort großzügig unterstützt wurde. In dieser Zeit gewannen auch korrupte Gruppierungen („Clans“) an Macht, welche die Industrie zu ihrer privaten Bereicherung nutzten, staatliche Ressourcen und Fonds zum eigenen Vorteil „ausschlachteten“. Als Anfang der 1970er Jahre der Innenminister Georgiens, Eduard Shevardnadze, begann, die Korruption im Lande zu bekämpfen, konnte er die Sowjetführung in Moskau von der problematischen Entwicklung in Georgien überzeugen, 1972 wurde Mzhavanadze abgesetzt, Shevardnadze wurde Erster Sekretär und Leiter der Republik Georgien, womit eine Entwicklung des Landes begann, die bis heute reicht.⁹⁰ Shevardnadze begann, die Korruption, vor allem auf politischer Ebene, insbesondere auch im Staatsapparat und auf der Ebene der einzelnen „Clans“, zu bekämpfen. Als Ergebnis wurden in den Jahren 1972–1975 mehrere Tausend „Offizielle“ und „Senior Leaders“ inhaftiert und teilweise zum Tode verurteilt. In der Folgezeit wurden regelmäßig „Antikorruptionsaktionen“ durchgeführt, deren Effekt jedoch sehr begrenzt war.⁹¹

Der Zusammenbruch der Sowjetunion Ende der 1980er Jahre bedeutete für Georgien den Beginn einer politisch und gesellschaftlich schwierigen Entwicklung. Es kam zu einer erheblichen Wirtschaftskrise, in den Landesteilen Abchasien und Südossetien brachen ethnische Konflikte aus, die bürgerkriegsähnliche Zustände erreichten und als ersten Präsidenten des Landes Gamsakhurdia an die Macht brachten, der allerdings nur ein Jahr regierte.⁹²

⁸⁹ Vgl. Glonti, George, Grigol Robakidze University, Korruption in Georgien - Entwicklung und kriminalpräventive Maßnahmen, S. 2.

⁹⁰ Vgl. Glonti, George, Grigol Robakidze University, Korruption in Georgien - Entwicklung und kriminalpräventive Maßnahmen, S. 2.

⁹¹ Vgl. Glonti, George, Grigol Robakidze University, Korruption in Georgien - Entwicklung und kriminalpräventive Maßnahmen, S. 2.

⁹² Vgl. Glonti, George, Grigol Robakidze University, Korruption in Georgien - Entwicklung und kriminalpräventive Maßnahmen, S. 2.

Im Jahre 1991 hat Georgien die staatliche Souveränität und Unabhängigkeit zurückerlangt. Innerhalb der letzten 70 Jahre (ab 1921 bis 1991), während der Mitgliedschaft in der Sowjetunion, wurde tatsächlich kein Fortschritt bezüglich der Entwicklung der nationalen selbstständigen staatlichen Institutionen gemacht. Das war die Zeit des Totalitarismus, des Konformismus und der kommunistischen Diktatur. In den georgischen Schulen war es verboten, auf Georgisch zu unterrichten. Die Geschichte von Georgien wurde verfälscht. Der Widerstand gegen die sowjetische Politik endete mit Gefängnis oder Blutvergießen. Die georgische Intelligenz, auch das Mönchtum, wurden verfolgt. Nach 1991 musste etwas Positives beginnen – Georgien wurde unabhängig, aber damit beginnt auch der Kampf um die Macht in den mafiaähnlichen Strukturen. Dann – Verfälschung der Wahlen, Ökonomische Monopole im Finanzmarkt usw. Gleichzeitig waren die Versuche der meistens von Norden unterstützten separatistischen Bewegungen (in Abchasien, in Ossetien), die Entwicklung der staatlichen Institutionen zu verhindern, hinreichend erfolgreich.

1991 erlangte das Land dann offiziell die Unabhängigkeit. Vor dem Hintergrund sich bekämpfender paramilitärischer Gruppen herrschte im Land eine weitgehende Anarchie, auch in der Hauptstadt Tiflis kam es zu heftigen gewaltsamen Auseinandersetzungen. Die Anführer der einzelnen Gruppierungen waren vielfach selbst in kriminelle/korrupte Machenschaften verwickelt.⁹³ Die dramatische Lage nahm in Georgien solche Ausmaße an, dass große Flüchtlingsmassen aus Abkhazien schutz- und arbeitslos blieben. Die Flüchtlinge, die in besonderer Armut gelebt haben, versuchten, als billige Arbeitskräfte ins Ausland zu gehen, was auch durch Korruption ermöglicht wurde, nämlich durch Dokumentenfälschung, ungeschützte Grenzen, schwach besetzte Emigrationsämter etc.⁹⁴ Als wesentliche Quellen der Bestechung nennt der georgische Strafrechtler und Kriminologe Dr. Giorgi Glonti einerseits den immensen öffentlichen Geldzufluss aus dem Ausland, daneben das Bankenwesen, in dessen „geschlossenem System“ sich „viele

⁹³ Vgl. Glonti, George, Grigol Robakidze University, Korruption in Georgien - Entwicklung und kriminalpräventive Maßnahmen, S.2.

⁹⁴ Vgl. Die Kriminalisierung der modernen Erscheinungsformen der organisierten Kriminalität und Problemen des Rechtsverhältnisses in dem georgischen Strafrecht. Dr. Guram Nachkebia. 2012, S. 468

Vertreter der Legislative oder Exekutive mittels unfairer Methoden zu Monopolisten im Geld- und Kreditsystem des Landes“ entwickelt hatten, völlig isoliert von der wirtschaftlichen Betreuung der Hauptbevölkerung der Republik. Als dritten Sektor zählt er das Energiewesen auf, wo „ziemlich große Gruppen in abgestimmtem Handeln die ohnehin dürftigen Energieressourcen der Bevölkerung durch räuberische Unterschlagung ausplündern“. Als vierten Bereich nennt er den Schwarzmarkt, durch den der Löwenanteil des Warenumsatzes geschleust werde. „Hier, wie sonst kaum anderswo, tritt die Aktivität von kriminellen Gruppen in Erscheinung mit allen grundsätzlichen Kennzeichen der organisierten Kriminalität: eine komplizierte Hierarchie, Geschlossenheit, dauerhafte Funktion, Streben zur Monopolisierung und ein enges Zusammenwirken zwischen kriminellen Clans und korruptem Staatsapparat.“⁹⁵

1995–2003 wurde Eduard Shevardnadze dann georgischer Präsident, er wurde von der Mehrheit der Bevölkerung des Landes akzeptiert, geschätzt und unterstützt, vor allem auch durch das Ausland. Es gelang ihm, die Anarchie relativ rasch zu beenden und die Rechtsordnung wieder einigermaßen herzustellen. Nach etwa fünfjährigem Bürgerkrieg in Abchasien und Südossetien konnte er vor dem Hintergrund seiner politischen Erfahrung den Frieden, die Ordnung im Lande und eine funktionierende Verwaltung wieder herstellen und junge politische Kräfte heranziehen. Die Weiterentwicklung der korrupten Machenschaften konnte er allerdings nicht verhindern, war selbst in gewisser Weise Teil derselben. In dieser Zeit entwickelte sich, wie schon zu Sowjetzeiten, ein korruptes System auf zwei Ebenen: einer individuellen und einer staatlichen. Das Land wurde politisch zwar stabiler, aber, wie internationale Organisationen zu Recht immer wieder feststellten, gleichzeitig zu einem der korruptesten Länder der Welt. Nach Transparency International gehörte Georgien Anfang des Jahrhunderts von allen in einem internationalen Vergleich berücksichtigten Ländern zu den 20 korruptesten. 2003 kam es dann im Zusammenhang mit den andauernden politischen und wirtschaftlichen Problemen im Lande zur sogenannten

⁹⁵ Vgl. Korruption in Georgien. Kriminologische Analyse und Kommentar der Gerichtspraxis. 2011. Staats- und Rechtsinstitut der Tinatin Tsereteli der staatlichen Universität Ivane Javakishvili Tbilisi. Dr. Giorgi Glonti, S. 19.

„Rosenrevolution“, die zum Rücktritt Shevardnadzes von seinem Amt führte.⁹⁶

Anfang 2004 wurde Saakashvili mit einem Stimmenanteil von 96 % der Wähler zum neuen Präsidenten bestimmt. Die Machtübernahme durch Saakashvili nach der „Rosenrevolution“ veränderte nicht nur radikal die politische Lage im Lande, sondern auch die der Kriminalität. Die neue Regierung übernahm ein schweres Erbe des Vorgängers: einen verhältnismäßig zu großen bürokratischen Apparat, eine schwache politische Leitung, eine sehr schlechte ökonomische Lage, Korruption und weitgehende Gesetzlosigkeit. Der Staatshaushalt war völlig verschuldet, die Energieversorgung war unzuverlässig, gewinnbringende Geschäftsbereiche waren weitgehend in den Händen krimineller Gruppen und Verwandten korrupter Mitglieder des politischen Systems bzw. der Verwaltung. Die neue Regierung wurde mit der enorm schwierigen Aufgabe konfrontiert, nach der Revolution von 2003, die weiterhin ihre Schatten warf, die Zahlungsfähigkeit des Staates und die Rechtsordnung wieder herzustellen.⁹⁷

Es wurden drastische strukturelle Maßnahmen in allen Regierungsbereichen in Angriff genommen, das Personal in den Ministerien und Abteilungen, vor allem den juristischen, weitgehend ausgetauscht. So wurde das Innenministerium, das eine Zentrale der Korruption war und als korruptestes aller Ministerien galt, komplett restrukturiert, über 80 % des Personals ausgewechselt; dasselbe galt für die Staatsanwaltschaft und das Gerichtssystem. Die neue Regierung hat sich auf der Basis des neuen Rechtssystems bemüht, den Staatshaushalt zu sanieren, indem versucht wurde, durch korrupte Beamte, Regierungsangehörige und Geschäftsleute in der Zeit Shevardnadzes unrechtmäßig angeeignete Vermögenswerte wieder in den Staatshaushalt zurückzuführen. Zu diesen Zweck haben das Innenministerium und die Generalstaatsanwaltschaft besondere „Fonds“ eingerichtet, die „freiwillige Zuwendungen“ von früheren korrupten Staatsbediensteten einsammelten. Zahlreiche hochrangige und wohlhabende

⁹⁶ Vgl. Glonti, George, Grigol Robakidze University, Korruption in Georgien - Entwicklung und kriminalpräventive Maßnahmen, S. 2-3.

⁹⁷ Vgl. Glonti, George, Grigol Robakidze University, Korruption in Georgien - Entwicklung und kriminalpräventive Maßnahmen, S. 3.

Bürger wurden solange in Haft genommen, bis sie die von der Staatsanwaltschaft eingeforderten Beträge in den „Fonds“ eingezahlt hatten. Frühere Amtsinhaber und Geschäftsleute haben unter diesem Druck unrechtmäßig erlangtes Vermögen im Wert von mehreren Tausend bis Millionen Dollar zurückgegeben. Nach offiziellen Schätzungen wurden so bis zu 100 Millionen US-Dollar an den Staat zurückgezahlt, wobei der Gesamtbetrag nicht veröffentlicht wurde und damit schwer zu schätzen ist. Diese Phase der „Enteignung“ dauerte etwa zwei Jahre und wurde von internationalen Organisationen und der politischen Opposition teilweise heftig kritisiert, gerade auch wegen der mangelnden Transparenz und rechtsstaatlicher Probleme. Die in dem Fonds gesammelten Gelder wurden für den Aufbau einer modernen Polizei mit einer entsprechenden Verwaltungseinrichtung und neuen Fahrzeugen sowie für die Erneuerung vieler staatlicher Gebäude in der Hauptstadt Tiflis verwandt. Das gesamte Strafverfolgungssystem wurde reformiert und effizienter gestaltet. Im Innenministerium wurde eine schlagkräftigere Einheit der Polizei geschaffen, die von der Bevölkerung auch akzeptiert wurde und wird.⁹⁸

Vor dem Hintergrund der wachsenden Kritik gegenüber dem „Fonds“-System wurden alle gesammelten Gelder an das Finanzministerium übertragen und so Bestandteil des nationalen Haushalts. Seit 2004 wurden auf der administrativen Ebene immer wieder Veränderungen vorgenommen, fünf Premierminister wechselten sich in der Zeit ab, auch gab es dauernde Wechsel in den Ministerien und politischen Abteilungen des Landes. Der enorm große Wechsel im Verwaltungspersonal auf Regierungsebene führte zu einer Schwächung an Erfahrung und Fachwissen und zahlreichen Menschenrechtsverletzungen. Das endlose „Personalkarussell“ verlangsamte sich erst 2007/2008, als die Probleme eines solchen Vorgehens deutlich sichtbar wurden. Zunehmend musste eingesehen werden, dass in Georgien vergebens auf ein „Wirtschaftswunder“ zu hoffen war. Das Land ist nach wie vor völlig von ausländischen Zuschüssen abhängig, die Wirtschaftsentwicklung wurde durch eine ineffiziente Verwaltung,

⁹⁸ Vgl. Glonti, George, Grigol Robakidze University, Korruption in Georgien - Entwicklung und kriminalpräventive Maßnahmen, S. 3.

entsprechende Vorschriften, hohe Steuern und einem permanenten Wechsel der gesetzlichen Bestimmungen erheblich behindert.⁹⁹

Die sozialen Auswirkungen der Korruption sind besonders verheerend: Die Korruption prägte in der Gesellschaft eine „Zwienorm von Moral und Verhalten“ heraus. Geld sei der Maßstab aller Dinge, „die Bedeutung eines Menschen wird durch die Größe seines persönlichen Vermögens ungeachtet der Wege deren Erwerbung gemessen“. Die Korruption fördere eine ungerechte Umverteilung von Geld und Gütern zugunsten „oligarchischer Gruppen“, was eine Verelendung eines Teils der Bevölkerung mit sich bringe und Basis für künftige soziale Spannungen sei. Schließlich diskreditiere die Korruption das Recht als Hauptinstrument für die Regelung des Staates und der Gesellschaft. In der Gesellschaft verstärkte sich die Vorstellung von der Schutzlosigkeit der Bürger sowohl gegenüber den Strukturen der Staatsmacht als auch denen der Kriminalität, wobei eigentlich kein Zweifel daran bestehen bliebe, dass die Grenzen zwischen beiden ziemlich fließend seien – beschreibt Dr. Glonti.¹⁰⁰

3.2 Die rechtlichen Rahmenbedingungen im Bereich der Korruption in Georgien

3.2.1 Die Strafbestimmungen der Korruption nach der georgischen Gesetzgebung

3.2.1.1 Legalisierung von illegalen Einnahmen nach § 194 StGB von Georgien

Gemäß § 194 des georgischen Strafgesetzbuches wird Legalisierung von illegalen Einnahmen wie folgt definiert:

⁹⁹ Vgl. Glonti, George, Grigol Robakidze University, Korruption in Georgien - Entwicklung und kriminalpräventive Maßnahmen, S. 3.

¹⁰⁰ Vgl. Korruption in Georgien. Kriminologische Analyse und Kommentar der Gerichtspraxis. 2011. Staats- und Rechtsinstitut der Tinatin Tsereteli der staatlichen Universität Ivane Javakhishvili Tbilisi. Dr. Giorgi Glonti, S. 20.

„1. Legalisation unrechtl. Einkommen, d. h. illegales und/oder unbestätigtes Eigentum legal zu machen (Nutzung von Vermögen, Beschaffung, Besitz, Konversion, Übergabe von Vermögen oder andere Handlungen), zwecks Abdecken seiner illegalen und/oder unbestätigten Herkunft und/oder Unterstützung bei der Vermeidung der Verantwortung für andere Personen, auch Verstecken oder Abdecken seiner tatsächlichen Natur, Herkunftsquelle, Lage, Einstellung, Bewegung, Verwaltung des Eigentumsrechtes und/oder damit verbundene andere Rechte, wird mit Geldstrafe oder mit Freiheitsstrafe von drei bis zu sechs Jahren bestraft.“¹⁰¹

2. „Dieselbe Handlung:

a) Gemeinschaftlich

b) Mehrmals

c) Erhalt der Einkommen großer Menge

wird mit Freiheitsstrafe von drei bis zu neun Jahren bestraft.“¹⁰²

3. „Dieselbe Handlung:

a) durch eine organisierte Gruppe

b) durch die Nutzung eines geschäftlichen Zustandes

c) Erhalt der Einkommen großer Menge

wird mit Freiheitsstrafe von neun bis zu zwölf Jahren bestraft.“¹⁰³

„Notiz:

1. Im Sinne dieses Artikels gilt als illegales Eigentum das Eigentum, auch aus diesem Eigentum erworbene Einkommen, Aktien (Anteil), die eine Person, Mitglied ihrer Familie, enge Verwandte oder damit verbundene Person mit Verletzung der Gesetzgebung erhalten hat.“¹⁰⁴

2. „Im Sinne dieses Artikels gilt als illegales Eigentum das Eigentum, auch aus diesem Eigentum erworbene Einkommen, Aktien (Anteil), dessen Unterlagen über den legalen Erhalt keine Person, Mitglied ihrer Familie, enge

¹⁰¹ StGB Georgien, § 194.

¹⁰² StGB Georgien, § 194.

¹⁰³ StGB Georgien, § 194.

¹⁰⁴ StGB Georgien, § 194.

Verwandte oder damit verbundene Person besitzt oder es durch die Übergabe illegalen Eigentums erhalten wurde.“¹⁰⁵

3. „In diesem Artikel gilt als große Menge Einkommen ab dreißigtausend bis fünfzigtausend GEL, aber als besonders große Menge – Einkommen über fünfzigtausend GEL.“¹⁰⁶

4. „Für eine entsprechend diesem Artikel verwirklichte Handlung wird eine juristische Person durch Liquidation oder Abzug des Rechtes zur Tätigkeit und Strafe bestraft.“¹⁰⁷

Aufgrund seiner geopolitischen Lage kann Georgien als ein „vorteilhaftes“ Land für „Geldwäsche“ werden. Zum einen liegt Georgien an der Grenze zwischen Europa und Asien, und in dieser Richtung bewegt sich der Drogenfluss, zum anderen stellen die unter georgischer Rechtsprechung stehende autonome Republik von Abchasien und die s. g. Region von Südossetien, die von keiner zentralen Regierung kontrolliert wird, vermutlich einen Herd für Schmuggel dar.

3.2.1.2 Kommerzielle Käuflichkeit nach § 221 StGB von Georgien

1. „Für die Person, die bei einem Unternehmen oder einer anderen Gesellschaft eine Geschäftsführung, Vertretung oder andere besondere Vollmacht durchführt oder die bei dieser Gesellschaft tätig ist, direkt oder indirekt Geld, Wertpapiere, anderes Vermögen oder Vermögensbedienungen und/oder das Angebot eines anderen illegalen Vorteils, Versprechens, oder eine Überlassung zur eigenen Nutzung oder der Nutzung durch eine andere Person annimmt, damit sie bestimmte Handlungen durchführt oder die Durchführung eigener Handlungen unterlässt, durch die es zur Verletzung geschäftlicher Pflichten zugunsten der Interessen eines Bestechenden oder eines Dritten kommt,

¹⁰⁵ StGB Georgien, § 194.

¹⁰⁶ StGB Georgien, § 194.

¹⁰⁷ StGB Georgien, § 194.

wird mit Geldstrafe oder mit Freiheitsbeschränkung bis zu zwei Jahren oder mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren bestraft, mit der Einnahme der Position oder Abzug des Rechtes zur Tätigkeit bis zu drei Jahre oder ohne das.“¹⁰⁸

2. „Dieselbe Handlung:

a) Gemeinschaftlich

b) Mehrmals

wird mit Geldstrafe oder mit Freiheitsbeschränkung bis zu vier Jahren oder mit Freiheitsstrafe von zwei bis zu vier Jahren, mit der Einnahme der Position oder Abzug des Rechtes zur Tätigkeit bis zu drei Jahre bestraft.“¹⁰⁹

3. „Durch die Person, die bei der Gesellschaft Geschäftsführung, Vertretung oder andere besondere Vollmacht durchführt, oder die bei dieser Gesellschaft tätig ist, direkt oder indirekt Geld, Wertpapiere, anderes Vermögen oder Vermögensbedienungen und/oder das Angebot eines anderen illegalen Vorteils, Versprechens, oder eine Überlassung zur eigenen Nutzung oder Nutzung durch eine andere Person annimmt, damit sie bestimmte Handlungen durchführt oder die Durchführung eigener Handlungen unterlässt, durch die es zur Verletzung geschäftlicher Pflichten zugunsten des Bestechenden oder eines Dritten kommt, wird mit Geldstrafe oder mit Freiheitsbeschränkung bis zu drei Jahren oder mit Freiheitsstrafe von zwei bis zu vier Jahren, mit der Einnahme der Position oder Abzug des Rechtes zur Tätigkeit bis zu drei Jahre bestraft.“¹¹⁰

4. „Tat, hervorgesehen nach Abs. 3 vorliegenden Artikels, durchgeführt:

a) Gemeinschaftlich

b) Mehrmals

c) Durch Erpressung

wird mit Geldstrafe oder mit Freiheitsbeschränkung von vier bis zu sechs Jahren, mit der Einnahme der Position oder Abzug des Rechtes zur Tätigkeit bis zu drei Jahre bestraft.“¹¹¹

¹⁰⁸ StGB Georgien, § 221.

¹⁰⁹ StGB Georgien, § 221.

¹¹⁰ StGB Georgien, § 221.

¹¹¹ StGB Georgien, § 221.

„Notiz:

1. Wer nach Abs. 2 des vorliegenden Artikels die vorgesehene Tat durchführt, wird von strafrechtlicher Verantwortung befreit, wenn er darüber freiwillig beim Amt für Strafrechtverfahren berichtet hat.¹¹²
2. „Über die Befreiung von strafrechtlicher Verantwortung trifft das Amt für Strafrechtverfahren eine Entscheidung.“¹¹³
3. „Für die durch den vorliegenden Artikel vorgesehene Handlung wird eine juristische Person mit Liquidation oder Abzug des Rechtes zur Tätigkeit oder durch die Strafe bestraft.“¹¹⁴

3.2.1.3 Missbrauch der eigenen Stellung in einem öffentlichen (politischen) Amt für den eigenen Vorteil oder den Vorteil anderer nach § 332 StGB von Georgien

Nach dem Strafgesetzbuch Georgiens § 332 Missbrauch der eigenen Stellung in einem öffentlichen (politischen) Amt für den eigenen Vorteil oder den Vorteil anderer ist Folgendes definiert:

1. „Missbrauch der eigenen Stellung von einem Angestellten oder gleicher Person gegen öffentliche Interessen, für sich selbst oder für eine andere Person zum eigenen Vorteil, was zur deutlichen Verletzung rechtlicher Interessen einer natürlichen oder juristischen Person, Gesellschaft oder des Staat geführt hat, wird mit Geldstrafe oder mit Freiheitsstrafe bis drei Jahre bestraft, mit dem Recht zur Einnahme der Position oder Abzug des Rechtes zur Tätigkeit bis drei Jahre.“¹¹⁵
2. „Missbrauch der eigenen Stellung von einem staatlich-politischen Angestellten wird mit Geldstrafe oder mit Freiheitsstrafe von drei bis zu fünf Jahren bestraft, mit dem Recht zur Einnahme der Position oder Abzug des Rechtes zur Tätigkeit bis drei Jahre.“¹¹⁶
3. „Nach Abs. 1. oder 2. des vorliegenden Artikels durchgeführte Tat, durchgeführt:

¹¹² StGB Georgien, § 221.

¹¹³ StGB Georgien, § 221.

¹¹⁴ StGB Georgien, § 221.

¹¹⁵ StGB Georgien, § 332.

¹¹⁶ StGB Georgien, § 332.

a) Mehrmals

b) Durch Gewalt oder Nutzung einer Waffe

c) Beleidigung persönlicher Ehre von Betroffenen

wird mit Freiheitsstrafe von fünf bis zu acht Jahren bestraft, mit dem Recht zur Einnahme der Position oder Abzug des Rechtes zur Tätigkeit bis drei Jahre.“¹¹⁷

„Notiz:

1. Die durch diesen Artikel vorgesehenen Tatsubjekte sind auch Mitarbeiter juristischer Personen des öffentlichen Rechtes (außer politischer und religiöser Vereinigungen), die öffentlich-rechtliche Vollmacht durchführen, provisorische Mitglieder und Mitarbeiter der Kommissionen des georgischen Parlamentes, Wahlsubjekte (nur für nach § 338 StGB vorgesehene Verbrechenzwecke), Mitglieder von Schiedsgerichten, private Exekutiver, auch jede dritte Person, die aufgrund georgischer Gesetzgebung öffentlich-rechtliche Vollmacht durchführt.“¹¹⁸

2. „Im Sinne dieses Artikels meint in sich eine Person wie Angestellte auch staatliche Angestellte aus dem Ausland (inzwischen Mitglied eines staatlichen Amtes, der gesetzliche und/oder administrative Vollmacht durchführt), auch jede Person, die bestimmte öffentliche Funktionen für einen anderen Staat durchführt, aufgrund des Vertrags gemietete Mitarbeiter oder Angestellte einer internationalen Gesellschaft oder eines Amtes, auch jede sich auf einer Geschäftsreise befindende oder nicht befindende Person, die entsprechende mit den Funktionen dieser staatlichen Angestellten oder Mitarbeiter entsprechende Funktionen durchführt, Mitglieder von Schiedsgerichten aus dem Ausland und Juroren, die ihre Funktionen aufgrund ausländischer Gesetzgebung durchführen, Mitglieder internationaler Parlamentsversammlung, Vertreter des internationalen Gerichtes für Strafrecht, Richter und Angestellte von internationalen Gerichten oder Gerichtsorganen.“¹¹⁹

¹¹⁷ StGB Georgien, § 332.

¹¹⁸ StGB Georgien, § 332.

¹¹⁹ StGB Georgien, § 332.

1. „Tatsubjekte, vorgesehen nach § 338-339 Artikeln dieses StGB sind auch Juroren (Kandidaten von Juroren), die aufgrund georgischer Gesetzgebung o. g. Vollmacht durchführen.“¹²⁰

3.2.1.4 Ausnutzung der eigenen Amtsstellung zum Nachteil anderer, vor allem auch staatlicher Interessen nach § 333 StGB von Georgien

Nach dem Strafgesetzbuch Georgiens, § 333 Ausnutzung der eigenen Amtsstellung zum Nachteil anderer, vor allem auch staatlicher Interessen, ist Folgendes definiert:

1. „Ausnutzung der eigenen Amtsstellung von einem Angestellten oder gleicher Person, was die Rechte einer natürlichen oder juristischen Person oder staatliche gesetzliche Interessen deutlich verletzt hat, wird mit Geldstrafe oder mit Freiheitsstrafe von fünf bis zu acht Jahren bestraft, mit dem Recht zur Einnahme der Position oder Abzug des Rechtes zur Tätigkeit bis drei Jahre.“¹²¹

1. „Ausnutzung der eigenen Amtsstellung von einer Person mit staatlich-politischer Position wird mit Freiheitsstrafe von drei bis zu fünf Jahren bestraft, mit dem Recht zur Einnahme der Position oder Abzug des Rechtes zur Tätigkeit bis drei Jahre.“¹²²

3. „Durch Abs. 1. Oder 2. Dieses Artikels vorgesehene Tat, durchgeführt:

- a) Mehrmals

- b) Durch Gewalt oder Nutzung einer Waffe

- c) Beleidigung persönlicher Ehre von Betroffenen,

wird mit Freiheitsstrafe von fünf bis zu acht Jahren bestraft, mit dem Recht zur Einnahme der Position oder Abzug des Rechtes zur Tätigkeit bis drei Jahre.“¹²³

¹²⁰ StGB Georgien, § 332.

¹²¹ StGB Georgien, § 333.

¹²² StGB Georgien, § 333.

¹²³ StGB Georgien, § 333.

3.2.1.5 Bestechlichkeit von Amtsträgern nach § 338 StGB von Georgien

Nach dem Strafgesetzbuch Georgiens § 338 Bestechlichkeit von Amtsträgern ist Folgendes definiert:

1. „Von einem Angestellten oder gleicher Person direkt oder indirekt Erhalt oder Bedarf an Geld, Wertpapiere, anderes Eigentum, Vermögen oder andere unrechtmäßige Vorteile. Auch Erhalt eines Angebotes oder Versprechens darüber für sich selbst oder zur Nutzung von Anderen, damit dieser Angestellte oder gleiche Person bei der Durchführung eigener Pflichten für Bestecher oder andere Person eigene Handlung durchzuführen oder eine Handlung zu vermeiden, oder eigene amtliche Autorität zwecks Erhalts analogischer Zwecke auszunutzen, auch amtliche Versorgung durchzuführen, wird mit Freiheitsstrafe von sechs bis zu neun Jahren bestraft.“¹²⁴

2. „Bestechlichkeit:

a) durch die Person mit staatlich-politischer Position

b) großer Menge

c) nach früherer Vereinbarung von der Gruppe

wird mit Freiheitsstrafe von sieben bis zu elf Jahren bestraft.“¹²⁵

3. „Durch Abs.1. oder 2. Dieses Artikels vorgesehene Tat, durchgeführt:

a) für Bestechlichkeit des Angeklagten

b) mehrmals

c) durch Erpressung

d) durch eine organisierte Gruppe

e) besonders großer Menge

wird mit Freiheitsstrafe von elf bis zu fünfzehn Jahren bestraft.“¹²⁶

„**Notiz:** Als große Menge gilt das Geld, Wertpapiere, Summe als Vermögensgewinn oder anderes Vermögen über zehntausend GEL, aber eine besonders große Menge die Summe von über dreißigtausend GEL.“¹²⁷

¹²⁴ StGB Georgien, § 338.

¹²⁵ StGB Georgien, § 338.

¹²⁶ StGB Georgien, § 338.

¹²⁷ StGB Georgien, § 338.

3.2.1.6 Vorteilsgewährung nach § 339 von Georgien

Nach dem Strafgesetzbuch Georgiens § 339 Vorteilsgewährung ist Folgendes definiert:

1. „Von einem Angestellten oder gleicher Person direkt oder indirekt Erhalt oder Bedarf an Geld, Wertpapiere, anderes Eigentum, Vermögen oder andere unrechtmäßige Vorteile. Auch Erhalt eines Angebotes oder Versprechen darüber für sich selbst oder zur Nutzung von Anderen, damit dieser Angestellte oder gleiche Person bei der Durchführung eigener Pflichten für den Bestecher oder eine andere Person eigene Handlung durchzuführen oder eine Handlung zu vermeiden, oder eigene amtliche Autorität zwecks Erhalt analogischer Zwecke auszunutzen, auch amtliche Versorgung durchzuführen, wird mit Geldstrafe oder mit unbezahlter Arbeit bis zwei Jahre oder mit Freiheitsbeschränkung für die gleiche Zeit oder mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren bestraft.“¹²⁸

2. „Dieselbe Handlung, durchgeführt um eine unrechtlche Tat, wird mit Geldstrafe oder mit Freiheitsstrafe von vier bis zu sieben Jahren bestraft.“¹²⁹

3. „Durch Abs. 1 oder 2 dieses Artikels vorgesehene Tat, durchgeführt, wird mit Freiheitsstrafe von fünf bis zu acht Jahren bestraft.“¹³⁰

„Notiz:

1. Der Bestecher wird von strafrechlicher Verantwortung befreit, wenn er darüber freiwillig dem strafrechtführenden Organ mitgeteilt hat. Über die Befreiung von Verantwortung entscheidet das Amt für Strafrechtprozeß.¹³¹

2. Für durch diesen Artikel vorgesehene Handlung wird eine juristische Person bestraft.“¹³²

3.2.1.7 Missbräuchliche Einflussnahme nach § 339¹ (Verbotene Intervention)

Nach dem Strafgesetzbuch Georgiens § 339¹ Missbräuchliche Einflussnahme ist Folgendes definiert:

¹²⁸ StGB Georgien, § 339.

¹²⁹ StGB Georgien, § 339.

¹³⁰ StGB Georgien, § 339.

¹³¹ StGB Georgien, § 339.

¹³² StGB Georgien, § 339.

1. „Für die Person, die bestätigt oder behauptet, dass sie auf die Entscheidung eines Angestellten oder gleicher Person unrechtmäßig wirken kann direkt oder indirekt, zum Nutzen für sich selbst oder für eine andere Person, Versprechen, Angebot oder Anerkennung eines unrechtmäßigen Vorteils oder Geld, Wertpapiere, anderes Vermögen, Vermögen durch die Person, die für eigene Interessen oder Interessen einer anderen Person handelt, trotzdem ob solche Wirkung geschah oder nicht und/oder gewünschtes Ergebnis dieser Wirkung erreicht wurde oder nicht, wird mit Geldstrafe oder durch die unerstattete Arbeit bis zwei Jahre oder mit Freiheitsbeschränkung für gleiche Zeit oder mit Freiheitsstrafe bis zwei Jahre bestraft.“¹³³

2. „Von einer Person, die behauptet oder bestätigt, dass sie eine Wirkung auf die Entscheidung eines Angestellten oder gleicher Person ausübt zum eigenen Nutzen oder Nutzen anderer Person von Person, die für eigene Interessen oder im Interesse eines Dritten handelt, direkt oder indirekt Erhalt oder Bedarf an Vorteil von Geld, Wertpapiere, anderes Vermögen, Eigentumsgüter oder andere Vorteile, auch Versprechen oder Angebot darüber, trotzdem ob solche Wirkung durchgeführt wurde oder nicht oder/und ein gewünschtes Ergebnis erhalten wurde oder nicht, wird mit Freiheitsstrafe von drei bis zu fünf Jahren bestraft.“¹³⁴

3. „Für durch Abs. 2. des vorliegenden Artikels vorgesehene Handlung, durchgeführt durch eine organisierte Gruppe, wird mit Freiheitsstrafe von vier bis zu sieben Jahren bestraft.“¹³⁵

„Notiz:

1. Für durch ersten Teil des vorliegenden Artikels vorgesehene Tat wird eine Person von strafrechtlicher Verantwortung befreit, die eine Information darüber an Amt für Strafrechtverfahren freiwillig mitgeteilt hat. Über die Befreiung von der Verantwortung entscheidet das Amt für Strafrechtverfahren.

¹³³ StGB Georgien, § 339¹.

¹³⁴ StGB Georgien, § 339¹.

¹³⁵ StGB Georgien, § 339¹.

2. Für durch diesen Artikel vorgesehene Handlung wird eine juristische Person bestraft.¹³⁶

3.2.1.8 Gesetzlich verbotene Geschenkkannahme nach § 340

Nach dem Strafgesetzbuch Georgiens § 340 gesetzlich verbotene Geschenkkannahme ist Folgendes definiert:

1. „Gesetzlich verbotene Geschenkkannahme von einem Angestellten oder gleicher Person, wird mit Geldstrafe oder mit für die Gesellschaft nützlicher Arbeit ab einhundert bis dreihundert Stunden oder mit Abzug des Rechtes zur Einnahme einer Position oder Tätigkeit für drei Jahre oder mit Freiheitsstrafe bis zwei Jahre bestraft.“¹³⁷

2. „Dieselbe Handlung, mehrmals durchgeführt, wird mit Geldstrafe oder mit für die Gesellschaft nützlicher Arbeit ab zweihundert bis vierhundert Stunden oder mit Abzug des Rechtes zur Einnahme einer Position oder Tätigkeit für drei Jahre oder mit Freiheitsstrafe von zwei bis zu vier Jahren bestraft.“¹³⁸

3.2.1.9 Fälschung durch Amtsträger nach § 341

Nach dem Strafgesetzbuch Georgiens § 341 Fälschung durch Amtsträger ist Folgendes definiert:

„Fälschung durch Amtsträger, d. h. durch einen Angestellten oder eine gleiche Person, Eintragung einer gefälschten Bescheinigung oder Notiz in ein offizielles Dokument oder eine Liste, oder Erstellung oder Ausstellung gefälschter Unterlagen, auch Fälschung öffentlicher oder privater Unterlagen aus einer Gesellschaft oder Behörde, absichtlich durchgeführt oder aus anderem persönlichen Beweggrund, wird mit Geldstrafe oder mit Freiheitsstrafe von zwei bis zu vier Jahren bestraft.“¹³⁹

¹³⁶ StGB Georgien, § 339¹.

¹³⁷ StGB Georgien, § 340.

¹³⁸ StGB Georgien, § 340.

¹³⁹ StGB Georgien, § 341.

3.2.2 Gesetz über Interessenkonflikt im öffentlichen Dienst und Korruption

Durch dieses Gesetz werden beim öffentlichen Dienst die Hauptprinzipien der Verantwortlichkeit der Personen, die Korruptionshandlungen begangen haben, eingeführt, gegen Interessenkonflikte, zur Vermeidung, Äußerung und dem Verbot der Korruption, Reglement und Mechanismen des rechtlichen Reglements, auch reguliert werden rechtliche Bedingungen und Mechanismen der Vorstellung der Deklarationen über die Vermögensverhältnisse der Angestellten.

3.2.3 Gesetz gegen die Legalisierung von illegalen Einnahmen

Im Rahmen der internationalen Richtlinien der Korruptionsbekämpfung ist in Georgien ein bedeutender Fortschritt zu sehen. Außer der Gesetzesänderungen in dem Bereich hat das georgische Parlament am 17. Februar 2004 die Straßburger Konvention vom 08. November 1990 ratifiziert.

Zweck dieses Gesetzes ist die Schaffung rechtlicher Mechanismen zur Auflösung der Finanzierung von Terrorismus und die Legalisierung illegaler Einnahmen, zum Schutz der Rechte und Interessen von Gesellschaft und Staat. Durch dieses Gesetz werden die Beziehungen reguliert über die Äußerung der Legalisierung der illegalen Einnahmen in Georgien und die Auflösungsunterstützung zwischen den durch dieses Gesetz dafür vorgesehenen berechtigten Ämter und den entsprechenden Personen, dies betrifft auch die Beziehungen zwischen Ämtern aus Georgien und den berechtigten Ämtern anderer Staaten und internationaler Gesellschaften. Die Gültigkeit dieses Gesetzes erstreckt sich auf Inländer und Ausländer in Georgien, ihre Vertreter, Vertretungen und Zweigstellen, auch Behörden, Ämter und Gesellschaften.

3.2.4 Die nationale Antikorruptionsstrategie und die Erfahrung der letzten Jahre

Seit der Zugehörigkeit zur Sowjetunion zeichnete sich Georgien durch Korruption auf höchstem Niveau aus. Nach Einschätzung der Experten bestand in den 70er bis 80er Jahren des 20. Jahrhunderts über 25 % der

gesamten Inlandproduktion des sowjetischen Georgiens aus „schwarzer“ – nichtgemeldeter – Wirtschaft. Dieses Problem blieb während der nächsten Jahrzehnte, auch nach der Unabhängigkeit Georgiens, bestehen und wurde als selbstverständlicher Teil des Staatshaushaltes anerkannt. Der aktive Kampf gegen Korruption im Land begann erst nach 2003. Radikale Schritte zur Bekämpfung der Korruptionspraxis in staatlichen und gesellschaftlichen Institutionen wurden ausgeführt und innerhalb kurzer Zeit wurde ein gutes Ergebnis erzielt. Durch die fundamentalen Antikorruptionsreformen wurden Ausbildungs-, Gerichts- und Strafvollzugssysteme, Polizei und öffentlicher Sektor umgewandelt und sind frei von Korruption. Die Transparenz öffentlicher Institutionen, Qualität der Pflichten gegenüber der Bevölkerung und das Vertrauen seitens der Menschen den Behörden gegenüber hat zugenommen. Diese Resultate wurden deutlich bei der Einschätzung spezialisierter internationaler Gesellschaften dargestellt. Nach dem Index (Corruption Perception Index) der Anerkennung der Korruption internationaler Transparenz (Transparency International) stieg Georgien ab 2003 bis 2009 von dem 124. auf den 66. Platz. Solch ein Sprung ist einzigartig in der Geschichte seit Bestehen dieses Ratings. Die georgische Regierung nimmt zur Kenntnis, dass der Kampf gegen die Korruption ein immerwährender Prozess ist und ständige Achtsamkeit nötig ist, um die erzielten Resultate zu bewahren.¹⁴⁰

Im Jahr 2005 wurde erstmals eine Antikorruptions-Strategie entwickelt, die die Prinzipien langfristigen Kampfs gegen Korruption formulierte. Die Erfahrungen vergangener Jahre zeigten, dass die Erarbeitung von Antikorruptions-Strategien und Bestimmung ihrer Zwecke den Prozess des Kampfes gegen Korruption unterstützt, da dieses Dokument als Anleitung für Personen in verantwortlichen Positionen und sich dafür interessierende Personen dient. Die nationale Antikorruptions-Strategie Georgiens umfasst folgende Artikel: Wachstum der Effektivität im öffentlichen Sektor und Abschaffung von Korruption; Weitere Modernisierung öffentlicher Ämter, staatlicher und administrativer Dienste; Entwicklung und Kontrolle staatlicher Beschaffungen; Reform des öffentlichen Finanzsektors; Entwicklung von Zoll- und Steuersystemen; Wachstum und Befreiung von Korruption im privaten Sektor; Entwicklung der Tätigkeit des

¹⁴⁰ Vgl. Das Dekret des Präsidenten Georgiens №376 - Die nationale Antikorruptionsstrategie.

Strafvollzugssystem; Vollzug der Gesetzgebung Richtung Antikorrruption; Prävention von Korruption und Finanzierung politischer Parteien.¹⁴¹

Aufgrund von Antikorrupsions-Strategien wurden viele Reformen eingeleitet. Dadurch wurde institutionelle Korruption im Staat deutlich verringert. Es ist das Resultat der aufgrund der ersten Antikorrupsions-Strategie Georgiens von 2005 geplanten und eingeleiteten Maßnahmen. Zwecks Sicherstellung, Entwicklung und Vertiefung erzielter Resultate und auch zur Entwicklung existierender Mechanismen wurde mit Hilfe von internationalen Erfahrungsberichten eine Entscheidung über die Erneuerung der Antikorrupsions-Strategie Georgiens getroffen. Diese konzentriert sich zurzeit auf den Kampf gegen Korruption gegen den Staat, der Prävention derselben sowie ihre effektive Abschaffung.¹⁴²

Im Dezember 2008 wurde ein zwischenbehördlicher Koordinationsrat für den Kampf gegen die Korruption gegründet, der vom Justizminister Georgiens geleitet wird. Mitglieder des Rates sind die Exekutive, Vertreter der Legislative und der Judikative sowie Experten privater und internationaler Gesellschaften. Der Hauptzweck des Rates besteht darin, die Strategien staatlicher Politik zum Kampf gegen die Korruption und Koordination ihrer Durchführung auszuarbeiten. Der Rat ist für die Erarbeitung eines Handlungsplans zur nationalen Antikorrupsions-Strategie Georgiens und ihre Durchführung, Eintragung der Änderungen und Monitoring der Durchführung verantwortlich. Es wurde eine Analyse der gegebenen Umstände in den prioritären Bereichen gegeben, konkrete Zwecke wurden festgestellt und Anleitungsprinzipien zur Durchführung dieser Zwecke sind geplant. Die nationale Antikorrupsions-Strategie Georgiens ist ein erneuertes Dokument und aufgrund gemachter Erfahrungen während ihrer Durchführung ist die Eintragung entsprechender Korrekturen möglich.¹⁴³

Unmittelbarer Teil der Antikorrupsions-Strategie Georgiens und eine der Quellen ihrer ständigen Erneuerung stellen Einschätzungen und Forschungsergebnisse unterschiedlicher spezialisierter internationaler Institute

¹⁴¹ Vgl. Das Dekret des Präsidenten Georgiens №376 - Die nationale Antikorrupsionsstrategie.

¹⁴² Vgl. Das Dekret des Präsidenten Georgiens №376 - Die nationale Antikorrupsionsstrategie.

¹⁴³ Vgl. Das Dekret des Präsidenten Georgiens №376 - Die nationale Antikorrupsionsstrategie.

dar (GRECO – Staatengruppe des EU-Rats gegen Korruption, OECD ACN – Antikorruptions-Netz der Gesellschaft für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung usw.). Monitoring und Einschätzung der Durchführung der Strategie gründen sich auf internationale Ratingforschungen wie: globale Barometer der Korruption internationaler Transparenz und Index der Anerkennung der Korruption, Indikatoren der Verwaltung der Weltbank, Berichte von „Global Integrity“, Forschung von „Doing Business“ Weltbank und andere Forschungen ähnlicher Art. Die georgische Regierung erarbeitet und ermittelt aufgrund der nationalen Antikorruptions-Strategie Georgiens den Plan für die Durchführung der Strategie, der die Themen nach Strategien umfasst und in dem konkrete Schritte zum Erreichen identifizierter Zwecke bei der Strategie bestimmt werden und Mechanismen des Monitorings ihrer Führung. Nach dem Plan werden auch die Maßnahmen, Verantwortungsbereiche und Durchführungsfristen bestimmt.¹⁴⁴ Die Aufstellung über die Durchführung des Plans wird einmal jährlich dem Präsidenten Georgiens vorgestellt und öffentlich gemacht. In der Aufstellung wird detailliert die Durchführung des Plans dargestellt und der Plan bei Bedarf erneuert.¹⁴⁵

Für die Durchführung des Plans ist auf taktischem Niveau der Leiter der jeweiligen staatlichen Behörde verantwortlich. Dabei werden in jedem Amt Kontaktpersonen bestimmt, die über die bestehenden Pflichten und ihre Durchführung nach dem Plan für entsprechende Behörden informiert sind. Mitglieder der georgischen Regierung werden alle sechs Monate dem Vorsitzenden des zwischenamtlichen Koordinationsrates für den Kampf gegen Korruption über die Durchführung des Planes im Sinne der nationalen Antikorruptionsstrategie Georgiens berichten. Die georgische Regierung ist der Ansicht, dass der Kampf gegen Korruption leichter ist, wenn Prinzipien von Pflichten und der Veröffentlichung befolgt werden. Deswegen sind die Hauptzwecke der Strategie deutlich und einzigartig. Der Zweck des Dokumentes besteht nicht nur in der Unterstützung der Gründung eines effektiven staatlichen Verwaltungssystems, sondern dient auch der

¹⁴⁴ Vgl. Das Dekret des Präsidenten Georgiens №376 - Die nationale Antikorruptionsstrategie.

¹⁴⁵ Vgl. Das Dekret des Präsidenten Georgiens №376 - Die nationale Antikorruptionsstrategie.

Prävention der Korruption und Aktivierung gesellschaftlicher und rechtlicher Reaktion auf Korruption.¹⁴⁶

Während der letzten 10 Jahre hat Georgien einen großen Erfolg beim Kampf gegen die Korruption erzielt. Es wurde mehr durch die Erleichterung der Exekutiv- und Administrationsprozeduren erreicht, welche kleine Korruptionsfälle reduziert hat. Beim Kampf gegen die Korruption ging Georgien durch eine neue Etappe, in der es ähnlich wie andere Staaten gegen solche Herausforderungen wie politische und komplexe Korruption steht. Georgien hat mit entsprechenden Ressourcen und Bemühungen gegen die Korruption gekämpft, aber um ein besseres Ergebnis zu erzielen, muss gegen die Korruption aktiv weitergekämpft werden.¹⁴⁷

- **Antikorruptionspolitik**

Die **neue Antikorruptions-Strategie** und der Aktionsplan Georgiens gründen sich auf die Analyse der Resultate der Durchführung des früheren Aktionsplans, unterschiedliche Forschungen und öffentliche Beratungen.¹⁴⁸

Der Aktionsplan umfasst konkrete durchzuführende Aktionen, Vollzugsfristen, Verantwortungsbereiche und das Budget.

Die vorläufige Festsetzung des Budgets und des beabsichtigten Verteilungssystems des Budgets ist ein wichtiger Vorwärtsschritt. Staatliche Institutionen sollten sich bemühen, interne Korruptionsrisiken zu ermitteln. Dabei sollen sie für effektive Einführung von Antikorruptionsreformen auf sektoralem Niveau sorgen. Es ist auch wichtig, die Mechanismen zur Abschaffung der Korruption auf dem **Niveau der lokalen Selbstverwaltung** zu erarbeiten. Zur Bestimmung einer neuen Antikorruptionspolitik nutzte die Regierung aktiv die Rechnungen der NGOs und internationalen Partner aus, aber die **für die Feststellung der Korruptionsrisiken durch die Regierung durchgeführten Umfragen wurden weniger genutzt**. Moderne Methodologie für Monitoring und Bewertung ist einer der wichtigsten Fortschritte, aber in der Zukunft ist auch eine Entwicklung der Wirkungsindikatoren wichtig. Die Zivilgesellschaft spielte eine wichtige

¹⁴⁶ Vgl. Das Dekret des Präsidenten Georgiens №376 - Die nationale Antikorruptionsstrategie.

¹⁴⁷ Vgl. Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

¹⁴⁸ Vgl. Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

Rolle beim Entwicklungsprozess und dem Monitoring von Antikorruptionspolitik. **Antikorruptionsausbildung und Erhöhung von Unrechtsbewusstsein** wurde ein Bestandteil des Aktionsplans gegen Korruption. Obwohl in dieser Richtung bestimmte Maßnahmen eingeleitet wurden, ist es wichtig, dass eine Strategie für die Beziehungen untereinander innerhalb der Gesellschaft entwickelt und begründet wurde.

Der Antikorruptionsrat stellt eine starke Koalition gegen die Korruption dar. Davon abgesehen, dass sein Mandat nur auf die Koordination der Antikorruptionspolitik ausgerichtet ist, stellt der Rat einen effektiven Mechanismus beim Prozess der Antikorruptionspolitik und dem Monitoring dar. In der Zukunft wird sich seine Rolle deutlich hin zur lokalen Selbstverwaltung des Antikorruptionsrates entwickeln.¹⁴⁹

Das Sekretariat des Antikorruptionsrates hat keine ausreichenden finanziellen Mittel für die berufliche Schulung seiner Mitarbeiter oder für die Durchführung der durch den Antikorruptions-Aktionsplan vorgesehenen Aktionen bzw. konnte der Antikorruptionsrat und sein Sekretariat laut letzter Bewertung kein Wachstum von Bewusstsein für die eigene Tätigkeit erreichen.¹⁵⁰

- **Prävention der Korruption**

Die **Reform des Öffentlichen Amtes** entspricht den Prinzipien der Unvoreingenommenheit, politischer Neutralität und Gesetzlichkeit.

Durch das Öffentliche Amt wurde das neue Gesetz auf institutionellen und rechtlichen Grundlagen bestimmt. Dabei wächst Schritt für Schritt die Rolle des Büros des Öffentlichen Amtes bei der Reform für das Öffentliche Amt. Aber damit das neue Gesetz des Öffentlichen Rechtes völlig implementiert werden kann, müssen zusätzliche gesetzliche Akten entwickelt werden. Dabei soll die Rolle des Büros des Öffentlichen Amtes im Departement für Menschenressorts und Agenturen verstärkt werden. In öffentlichen Institutionen gibt es keinen Mechanismus zum Schutz der Integritätsprinzipien beim Öffentlichen Amt, obwohl diese Funktion praktisch die Leiter der Institutionen innehaben. Das Gesetz für das

¹⁴⁹ Vgl. Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

¹⁵⁰ Vgl. Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

Öffentliche Amt unterscheidet **politische und berufliche öffentliche Beamte**, aber diese Unterscheidung ist nicht ausreichend dafür, dass berufliche öffentliche Beamte vor dem Wirken politischer Standesbeamten geschützt sind. Eine wichtige Herausforderung ist auch das Handeln der Vertreter auf dem Privatsektor gegenüber öffentlichen Institutionen. Dieses Problem stellt eine Gefahr für die Unabhängigkeit des Öffentlichen Sektors dar und benötigt die Einleitung entsprechender Gegenmaßnahmen. Das **neue Gesetz über das Öffentliche Amt** sorgt beim Öffentlichen Amt für Beschäftigung und Förderung der Kandidaten nach ihren Qualifikationen, aber es ist wichtig, dass bei diesem Prozess die Rolle des Öffentlichen Amtes noch verstärkt wird. Was die Zahlung beim Öffentlichen Amt betrifft, wird nach neuer Gesetzgebungsakte reguliert. Obwohl beim Öffentlichen Amt das **Gesetz über die Unverträglichkeit der Interessen und Korruption** anerkannt wurde, gibt es fast keine Mechanismen für die praktische Einhaltung der Normen. Die Ämter des inneren Audits verpflichten sich zur Vollstreckung und dem Monitoring, aber die Bewertung ihrer Effektivität wurde noch nicht durchgeführt.¹⁵¹

Das **Büro des Öffentlichen Amtes** führt die Schulungen zur Unverträglichkeit der Interessen durch, aber das Büro spielt keine wichtige Rolle bei der Prävention der Korruption. Es muss erwähnt werden, dass das georgische Gesetz über die Unverträglichkeit der Interessen nicht alle Punkte festlegt, die eine Gefahr für die Korruption beinhalten.¹⁵²

Das **System der Erfüllung der Deklaration** stellt einen wichtigen Erfolg dar, aber es müssen die Resultate und die Effektivität dieser Mechanismen bewertet werden. Nach der letzten Auswertungsrunde entwickelte die georgische **Gesetzgebung wichtige Bestimmungen zum Schutz der Kläger**. Das Büro des Öffentlichen Amtes bereitete zum Schutz der Kläger eine entsprechende Anleitung vor, legte Schulungen fest und schuf eine besondere Website für die Anträge. Dadurch konnten entsprechende Anträge eingereicht werden, was ein guter Anfang ist, aber in der Zukunft muss das System noch weiterentwickelt werden.¹⁵³

¹⁵¹ Vgl. Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

¹⁵² Vgl. Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

¹⁵³ Vgl. Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

Integrität der Mitglieder des Parlaments und anderer politischer Standesbeamten stellt eine weitere wichtige Herausforderung dar. Für die Vertreter von Parlament und Regierung gibt es keine festgesetzten vorläufigen Integritätsnormen. Darüber hinaus werden allgemeine Prinzipien der Integrität verbreitet, die praktisch nicht vollzogen werden und es werden keine Sanktionen festgelegt.¹⁵⁴

Unabhängigkeit und Integrität des Strafvollzugs in Georgien stellt eine der Hauptherausforderungen für die demokratische Verwaltung dar. 2012 nannte die neue Regierung die Einführung von **Reformen für den Strafvollzug und das Strafrecht** als eine der Hauptprioritäten. Bewahren der Unabhängigkeit und Verantwortlichkeit der Richter ist eine der wichtigsten Herausforderungen von Georgien. Mit **für den Strafvollzug entwickelten Reformen** nähert sich die georgische Gesetzgebung den internationalen Standards an. Die Reformen wurden schon bei der verbesserten Statistik negativer Urteile, Prozessvereinbarungen und durch die Klagestellung geänderter Entscheidungen spürbar.¹⁵⁵

Der **Gerichtsprozess** wurde offener und transparenter, da Medien bereits zur Teilnahme an den Gerichtssitzungen berechtigt wurden. Nichtsdestoweniger ist in Bezug auf den Rechtsvollzug noch die Durchführung zusätzlicher Maßnahmen in Richtung struktureller Verbesserung des Rechtsvollzugssystems notwendig. In der Reform sollte es neben anderen Themen auch um solche Angelegenheiten gehen wie die Auswahl der Richter, Transparenz des Höheren Justizrates, Einstellung, Förderung durch die gesetzlichen Akten, Versetzung auf eine andere Position, Kündigung der Position, Einstellung des Gerichtsvorsitzenden und Bestimmung der Regel zur Verteilung der Angelegenheiten.¹⁵⁶

Nach vorläufiger Auswertung stellt die Hauptherausforderung des **Systems der Staatsanwaltschaft** die Isolation von Hauptstaatsanwaltschaft aus allen

¹⁵⁴ Vgl. Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

¹⁵⁵ Vgl. Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

¹⁵⁶ Vgl. Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

möglichen politischen Gründen dar, darüber hinaus auch die Unabhängigkeit und der Professionalismus der Staatsanwälte.¹⁵⁷

Die **Reform der Staatsanwaltschaft** berührt Prozeduren politischen Wirkens und effektiver Selbstverwaltung, aber ein Problem bleibt die eingeschränkte Rolle des Rates der Staatsanwälte. Der Rat der Staatsanwälte hat nur eingeschränkte Rechte, wenn es um die Rolle des Rates bei disziplinarer Verantwortung und Kündigung aus dem Amt der Staatsanwälte geht.¹⁵⁸

Die Besetzung des **Rates** wird vom Hauptstaatsanwalt festgestellt und er ist berechtigt, jederzeit die Mitglieder des Rates auszutauschen. Ein solches System gefährdet die Unabhängigkeit der Staatsanwälte und erhöht die Befugnisse des Hauptstaatsanwalts in ungerechtfertigter Weise. Ein weiteres Problem in Verbindung mit dem Hauptstaatsanwalt stellt die Tatsache dar, dass bei seiner Einstellung viele Strukturen (Justizministerium, Regierung, Parlament) mitentscheiden.¹⁵⁹

Obwohl die Einstellung der Staatsanwälte für die jeweilige Position durch die Wahl des qualifizierten Kandidaten durch das Programm für Arbeitspraxis nach der Konkursregel durchgeführt wird, fällt die Förderung der Staatsanwälte nicht unter diese Regel.¹⁶⁰

Durch die Gesetzesregelung wird die disziplinarische Verantwortung und Kündigung der Staatsanwälte festgelegt. Georgien hat schon eine Hauptverordnung zum **Zugang zu Informationen**, aber das Gesetz über die öffentliche Verfügbarkeit der erhaltenen Information ist noch nicht anerkannt worden. Georgien hat auch kein entsprechendes Amt, das für das Monitoring der Exekutive der Normen, verbunden mit dem Erreichen der Information verantwortlich ist. Zusammen mit dem Mangel an Information über o.g. Sache hat dies eine negative Wirkung auf die Implementation des Rechtes auf Information. Georgien ist bereit, das Gesetz zur Informationsfreiheit zu

¹⁵⁷ Vgl. Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

¹⁵⁸ Vgl. Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

¹⁵⁹ Vgl. Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

¹⁶⁰ Vgl. Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

implementieren, aber leider ist auch nach zweijähriger Arbeit das Gesetzesprojekt dem Parlament noch nicht vorgelegt worden.¹⁶¹

Die Entwicklung des **Systems der praktischen Veröffentlichung der Information** stellt eine der wichtigsten Reformen dar, aber heutzutage verletzen einige öffentliche Ämter allgemeine Standards. In Georgien wurde ein öffentliches Informationsportal geschaffen, aber mangels eines rechtlichen Rahmens zur Veröffentlichung der Informationen durch öffentliche Institutionen wird es nicht regelmäßig mit neuen Informationen versorgt.¹⁶²

Für Georgien wäre die Teilnahme an folgenden zwei Initiativen von Nutzen: Initiative für Transparenz im rohstoffgewinnenden Sektor (Extractive Industries Transparency Initiative) und Initiative für Transparenz des Bausektors (Construction Sector Transparency Initiative).¹⁶³

Im **Einzelhandel** erreichte Georgien durch die Nutzung elektronischer Einkaufssysteme ein höheres Niveau durch die weltweite Transparenz im öffentlichen Sektor, aber es sind noch einige Mängel vorhanden, weswegen die Einlegung der Verträge neben dem elektronischen System laufen, wobei konkurrenzfähige Prozeduren gemieden werden.¹⁶⁴

Oft ist jedoch die Nutzung erleichterter Prozeduren bei Beschaffungen möglich. Darüber hinaus lässt die staatliche Handelsgesetzgebung keine Möglichkeit, ausgewählte Einkaufsprozeden in Anspruch zu nehmen. Es gibt noch kein System, wodurch einem sich durch Korruption etablierendes Unternehmen (oder sein Management) die Teilnahme am Handelsverkehr verweigert würde. Es wird empfohlen, dass die Handelsgesetzgebung sich auf den Energiesektor ausbreitet oder ein besonderes Gesetz dafür anerkannt wird, dass Konkurrenz im Energiesektor gefördert und dabei die Korruption reduziert wird. Georgien muss auch die Veröffentlichung der Informationen

¹⁶¹ Vgl. Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

¹⁶² Vgl. Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

¹⁶³ Vgl. Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

¹⁶⁴ Vgl. Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

über den Handel freigeben und die Mechanismen gegen die Interessenkonflikte verstärken.¹⁶⁵

In Koordination mit dem **Privatsektor** wurde die Angelegenheit der **Integrität von Business** zu einem Teil der Antikorruptionsstrategie und des Aktionsplans. Aber die Erforschung der Risiken der Integrität von Business wurde noch nicht durchgeführt, auch wurden keine Schulungen für die Organisationen und Regierungsvertreter über die Risiken der Integrität und Präventionsmechanismen durchgeführt. Das Mandat des **Businessombudsmanns** umfasst keine Antikorruptionssachen bzw. es gibt kein staatliches Amt, das für die Angelegenheiten der Businessintegrität zuständig ist.¹⁶⁶

Obwohl die Regierung Maßnahmen zur Verwaltungsentwicklung der im Eigentum des Staates existierenden Gesellschaften eingeleitet hat, wurden noch keine Mechanismen für Antikorruption und Integrität in diesen Gesellschaften eingerichtet. Dabei wurde noch kein Pakt zur Integrität im Rahmen des öffentlichen Finanzierungsprojektes geschlossen.¹⁶⁷

Die Regeln zur Korporationsverwaltung zur Veröffentlichung der Information und Prävention der Korruption über die Rolle des Beobachtungsrates sind noch unklar. Es gibt auch keine Veröffentlichungspflicht der Informationen über die **Benefiziäreigentümer** der Gesellschaften.¹⁶⁸

- **Verantwortung für kriminelles Handeln bei Korruptionsverbrechen**

Georgien hat eine gute Rate an Anzeigen zur **Bestrafung von Korruptionsverbrechen und Geldwäsche**, was durch die Konfiszierung der kriminellen Vermögen erreicht wird. Während in Georgien der Kampf gegen tägliche Korruption effektiv durchgeführt wird, bleibt jedoch noch das Problem der **politischen Korruption**. Vorliegende Rechnung weist auf die Entscheidungen und Rechnungen internationaler Gesellschaften hin, die

¹⁶⁵ Vgl. Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

¹⁶⁶ Vgl. Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

¹⁶⁷ Vgl. Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

¹⁶⁸ Vgl. Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

hinter dem Strafrechtsprozess gegen die Vertreter der Regierung eine politische Motivation sehen. Die georgische Regierung stimmt o. g. Behauptung nicht zu. Die Rechnung weist auch auf die häufige Nutzung des Grundes des Machtmissbrauchs zur Durchführung der strafrechtlichen Verfolgung hin. Diese Vorwürfe, die eine Untersuchung in Gang gebracht haben, haben einen unklaren Charakter. Es gibt oft Fälle, wo eine Prozessvereinbarung die strafrechtliche Verantwortung bei den passiven Bestechungen ersetzt. Vorläufige Rechnungen weisen auf die Fälle zur häufigeren Nutzung von Prozessvereinbarungen hin. Zur Lösung dieser Probleme wurde eine wichtige Reform geschaffen.¹⁶⁹

Georgien wurde führend in Bezug auf Verantwortung für juristische Personen, aber es gab kaum Fälle, die den Vollzug der Gesetzgebung belegten. In Verbindung mit der Korporationsverantwortung steht die Bewusstseinssteigerung bezüglich des Tatbestands der Bestechung für ausländische Beamte. Georgien hat schon einige Ämter zwecks Untersuchung der Korruptionstatbestände geschaffen, was eine positive Änderung darstellt, aber das zuständige Sicherheitsamt stellt im Rahmen des Antikorruptionsamtes einige Fragen. Auch ist das Eintragen der Untersuchung und der strafrechtlichen Verfolgung in einem Staatsanwaltschaftssystem problematisch. Ein solches System kann eine negative Wirkung auf die Bilanz der Berechtigungen haben.¹⁷⁰

Es ist wichtig, dass die Autonomie des Antikorruptionsamtes und der Staatsanwaltschaft gestärkt wird.

- **Prävention und Bestrafung bei infrastrukturellen Projekten**

Bei den infrastrukturellen Projekten werden die Beschaffungen nach dem georgischen Gesetz über den Handel reguliert. Vorhandene elektronische Ausschreibungen erfassen Verträge durch traditionelle Bedienung, in geringem Maßstab auch infrastrukturelle Projekte. Obwohl die Prozedur der elektronischen Ausschreibung das Korruptionsrisiko reduziert, wird die Mehrheit infrastruktureller Projekte nach der Regel erleichterter

¹⁶⁹ Vgl. Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

¹⁷⁰ Vgl. Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

Beschaffungen durchgeführt. Infrastrukturelle Projekte benötigen eine Vereinbarung über Design-, Konstruktions- und Explorationsverfahren, was die Konkurrenz zwischen den Industrievertretern fördert, aber die vorhandene Gesetzgebung honoriert dieses Vorgehen nicht, und so werden tatsächlich erleichterte Prozeduren genutzt. Der Mangel an Transparenz des Prozesses schafft eine große Gefahr für Korruption. Reduzierung des Korruptionsrisikos und Erfolg infrastruktureller Projekte hängen tatsächlich von den Vertragsbedingungen ab. Das Fehlen bilanzierter und rechtlicher Verträge ermöglicht eine Manipulation bei der Bestimmung der Rechte und Pflichten der Parteien. Dieses System formuliert die voreingenommene Praxis auf der Ebene der Implementation der Auswahl und der Projekte der Vertragsparteien, was zu einem Korruptionsrisiko führt. Es ist nötig, die Vertragsbedingungen auszuhandeln, damit die Fälle der Preiserhöhung und Verlängerung der Projektzeit reduziert werden können, was sonst der effektiven Nutzung der staatlichen Finanzen deutlich schadet.¹⁷¹

3.3 Starke und schwache Seiten der Institutionen für ein nationales antikorrptionelles System von Georgien

Richtiges Management von Hauptinstitutionen des nationalen Antikorrptionssystem spielt eine wichtige Rolle beim Prozess der Abschaffung von Korruption. Das Fortschreiten der Korruptionsbekämpfung auf höchster Staatsebene und tatsächliche Konsequenzen derselben sind leider immer noch nicht sichtbar – die Grauzone der Demokratie, das Gewaltmonopol des Staates, Schattenwirtschaft, Subventionen und Betrug, Lobbyismus, Nepotismus und private Kontakte, personenbezogene Schwachstellen und Führungsschwäche sind die Faktoren, die die Entwicklung Georgiens stark behindern und immer wieder zurückwerfen.

Die Niederlassung der Exekutive und die Strafverfolgungsbehörden stellen die stärksten Institutionen des nationalen Antikorrptionssystem dar. Diese Behörden haben gute finanzielle Ressourcen und sind im Antikorrptionssystem (öffentliche Verwaltung, Durchführung von Antikorrptionsreformen und Durchführung der Verfolgung von

¹⁷¹ Vgl. Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

Korruptionstatbeständen) im Allgemeinen erfolgreich. Nichtsdestoweniger werden die beiden Institutionen durch die verhältnismäßig schwach aufgestellten anderen Institutionen in der Praxis nur spärlich mit zu erfüllenden Aufgaben versorgt.¹⁷²

Die Schwächen von **Legislative und Judikative** sieht man besonders deutlich an der Exekutive. Ähnlich wie die Mehrheit der Regierungsämter Georgiens, das Parlament und die Gerichte, bekommen sie aus dem vorhandenem Budget keine ausreichende Finanzierung, obwohl eine Reihe von positiven Gesetzesänderungen zur Durchsetzung von Gesetzen und der Ausführung in der Praxis eingeführt werden. Trotzdem ist ihre Unabhängigkeit zu gering und sie können keine effektive Beobachtung der Exekutive bei der Durchführung wichtiger Funktionen durchführen. Die gegenseitige Behinderung und die fehlende Gleichbehandlung des Systems schwächen die ganze Staatsverwaltung.¹⁷³

Nach 2004 hat das **Öffentliche Amt** radikale Reformen durchgeführt, wodurch viele Staatsdienste deutlich verbessert wurden, so dass die Praxis der Bestechung praktisch abgeschafft wurde. Trotzdem konnte die Regierung keine Gesamtstrategie zur Reform des Öffentlichen Amtes erarbeiten, weswegen viele Gesetzesverordnungen nicht sofort sämtliche Bereiche erfassen. Einige Behörden leiteten wichtige Maßnahmen zu Transparenz und Rechenschaftspflichten ein, aber andere Behörden wiederum haben noch keine Schritte in dieser Richtung unternommen.¹⁷⁴

Die Regierung zieht Flexibilität im Bereich der Verwaltung von menschlichen Ressourcen und Unabhängigkeit nichtöffentlicher Angestellter vor. Dadurch folgt nach einem politischen Führungswechsel in den Regierungsämtern oft eine wichtige Personalerneuerung, was die Schaffung

¹⁷² Vgl. Transparency International Georgia (TI Georgia). Die Bewertung des nationalen Antikorruptionssystem v. Georgien (NIS) Beurteilung.

¹⁷³ Vgl. Transparency International Georgia (TI Georgia). Die Bewertung des nationalen Antikorruptionssystem v. Georgien (NIS) Beurteilung.

¹⁷⁴ Vgl. Transparency International Georgia (TI Georgia). Die Bewertung des nationalen Antikorruptionssystem v. Georgien (NIS) Beurteilung.

institutioneller Kultur stimuliert, wo Engagement höher als Professionalität eingeschätzt wird.¹⁷⁵

Der oberste Gerichtshof hatte nach 2008 wichtige politische Änderungen in Bezug auf Gesetzgebung und auch zur Praxis angestoßen. Es wird jedoch trotzdem die Frage gestellt, ob der Gerichtshof ausreichende Möglichkeiten zur effektiven Durchführung von Anhörungen jeder Art hat oder nicht.¹⁷⁶

Der Ombudsmann (Pflichtverteidiger) führt ein starkes und unabhängiges Institut, das Menschenrechtsverletzungen oft erfolgreich einträgt. Jedoch steht der Ombudsmann trotzdem vor bestimmten Problemen, welche die Erreichbarkeit von Ressourcen betreffen. Andere Regierungsämter unterstützen ihn nicht immer bei der Durchführung der Untersuchung und gehen zuweilen nicht auf seine Ratschläge ein.¹⁷⁷

Die Arbeit der **Wahladministration** wurde in den letzten Jahren verbessert, aber die Fähigkeiten zur richtigen Führung einiger Aspekte im Wahlprozess sind noch nicht vorhanden. Zu diesen Aspekten gehören die Stimmenauszählung und Wahleinschätzung, außerdem der Umgang mit den Klagen und den Anträgen zu den Wahlen. Dabei hat die Wahladministration keine entsprechende Berechtigungen im Bereich des Monitorings und der Finanzregulierung der Wahlkommission.¹⁷⁸

Äußere Kontrollinstitute wie die Medien und die Zivilgesellschaft funktionieren zurzeit auch nur eingeschränkt. Der Mangel an Ressourcen und das Fehlen eines pluralistischen Verwaltungssystems im Staat schwächt die Möglichkeiten der Zivilgesellschaft bei der Formulierung der Versorgung und der Politik der Regierungsverpflichtung in Bezug auf Teilnahme und Legitimität der Zivilgesellschaft. Diese reduziert sich auf eine schmale

¹⁷⁵ Vgl. Transparency International Georgia (TI Georgia). Die Bewertung des nationalen Antikorruptionssystem v. Georgien (NIS) Beurteilung.

¹⁷⁶ Vgl. Transparency International Georgia (TI Georgia). Die Bewertung des nationalen Antikorruptionssystem v. Georgien (NIS) Beurteilung.

¹⁷⁷ Vgl. Transparency International Georgia (TI Georgia). Die Bewertung des nationalen Antikorruptionssystem v. Georgien (NIS) Beurteilung.

¹⁷⁸ Vgl. Transparency International Georgia (TI Georgia). Die Bewertung des nationalen Antikorruptionssystem v. Georgien (NIS) Beurteilung.

Sozialbasis (was seinerseits durch post-sowjetische Erfahrungen und das allgemein niedrige Niveau von Zivileinmischung verursacht wurde). Dabei wird die Mehrheit der wichtigsten Medien durch ein niedriges Niveau von Redaktionsunabhängigkeit charakterisiert und ist nicht im Besitz der Fähigkeiten zur vorurteilsfreien Berichterstattung der Gesellschaft über politische Gegebenheiten.¹⁷⁹

Business und Zivilgesellschaft arbeiten selten zusammen bei für alle interessanten Angelegenheiten (Einschließlich Korruption). In Georgien geltende Business-Gesellschaften funktionieren durch sehr vorteilhafte Basisbedingungen der Gesetzgebung, aber sie genießen in der Praxis keinen entsprechenden Schutz wegen der Strenge von Steuerorganen und der Existenz unabhängiger Gerichte. Sie haben keine wichtigen Maßnahmen zum Schutz von Gewissenhaftigkeit durchgeführt.¹⁸⁰

Trotz bedeutenden Wachstums zwischen 2004 und 2007 bleibt die georgische Wirtschaft weiter schwach, aber Zeichen von Armut und Arbeitslosigkeit sind deutlich sichtbar. Die wirtschaftliche Schwäche wirkt sich auf Hauptinstitutionen und eine ganze Reihe von nationalen Antikorruptionssystemen aus. Z. B. verursacht sie eine Verringerung des Werbungsmarkts der Medien. Dadurch sind große Medienunternehmen (Telekommunikation, die im ganzen Staatsterritorium verbreitet werden) dazu gezwungen, durch politisch motivierte Finanzspritzen weiterzubestehen, was eine wichtige Wirkung auf ihre Unabhängigkeit hat. Die schwache Wirtschaft beschränkt auch die Zivilgesellschaft und die Möglichkeiten der politischen Parteien, Unterstützung durch finanzielle Mittel zu erhalten.¹⁸¹

¹⁷⁹ Vgl. Transparency International Georgia (TI Georgia). Die Bewertung des nationalen Antikorruptionssystem v. Georgien (NIS) Beurteilung.

¹⁸⁰ Vgl. Transparency International Georgia (TI Georgia). Die Bewertung des nationalen Antikorruptionssystem v. Georgien (NIS) Beurteilung.

¹⁸¹ Vgl. Transparency International Georgia (TI Georgia). Die Bewertung des nationalen Antikorruptionssystem v. Georgien (NIS) Beurteilung.

3.4 Die „erfolgreiche“ Antikorruptionsrevolution in Georgien

Seit 2004 hat die Regierung eine ganze Reihe von Antikorruptionsgesetzen angenommen oder geändert, inzwischen Regulierungsnormen zur Deklaration der Unverträglichkeit von Interessen und dem Eigentum der Beamten eingeführt. 2005 bis 2010 wurden neue Gesetze zu Staatsankäufen, Hochauditbehörden und Subjekte für die innere Anhörung anerkannt. Aber diese in der letzten Legislaturperiode anerkannten Rechtsnormen wurden in der Praxis noch nicht völlig erprobt, was durch Mangel politischen Willens oder das Fehlen starker Exekutivmechanismen verursacht wurde. Ende 2009 hat der Präsident einen zwischenbehördlichen Koordinationsrat zur Bekämpfung der Korruption gegründet und verlangte die Erstellung einer Antikorruptionsstrategie und einen Handlungsplan (beide Dokumente wurden im Jahr 2010 anerkannt).¹⁸²

Ende 2003 leitete die neue politische Regierung Georgiens eine Reihe von radikalen Antikorruptionsmaßnahmen ein. Gegen die Korruption gerichtete Maßnahmen und Reformen umfassten Folgendes: 1) Strafrechtliche Verfolgung und Bestrafung der an der Korruption beteiligten Personen zwecks Etablierung von Unrechtsbewusstsein; 2) Reduzierung zugenommener Bürokratie im öffentlichen Sektor, die unter den Bedingungen der alten Regierung eine Hauptquelle der Korruption darstellte; 3) Höhere Gehälter für öffentliche Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienst, damit sie nicht dazu gezwungen sind, eine korrupte Tat durchzuführen, um ihren Lebensunterhalt sicher zu können. Wichtiges Element der Antikorruptionsmaßnahmen der Regierung stellte die Reform des Ministeriums für innere Angelegenheiten und der Staatsanwaltschaft dar.

Seit 2004 sind die Möglichkeiten dieser Behörden ausgearbeitet und sie stellen demnach die Avantgarde in der Korruptionsbekämpfung dar. In den ersten Regierungsjahren Saakashvilis stellte ein deutliches Zeichen für seine Antikorruptionspolitik die Verhaftung der korrupten Beamten dar. Dies hat abgenommen, wird aber bis heute praktiziert. Bei der Rede über die

¹⁸² Vgl. Transparency International Georgia (TI Georgia). Die Bewertung des nationalen Antikorruptionssystem v. Georgien (NIS) Beurteilung.

Antikorruptionsreformen durch die Regierung Georgiens wird oft erwähnt, dass die alte Straßenpolizei aufgelöst wurde, die als eine korrupte Behörde bekannt war, und der Mehrheit ihrer Mitarbeiter wurde gekündigt. Statt der Straßenpolizei wurde eine neue Patrouillenpolizei gegründet, bei der tausende neue Polizisten arbeiten. Der Hauptwiderstand innerhalb der Regierung besteht darin, dass die vorherrschende Politik Korruption akzeptiert und gezielt einsetzt, um ausländische Investoren anzulocken und so das Wirtschaftswachstum zu fördern. Um dieses Problem zu bekämpfen, hat die Regierung damit begonnen, Lizenzen zu reduzieren und für die unterschiedlichen Kommerzstätigkeiten neue Normen staatlicher Regierungsorgane aufgestellt. Infolgedessen wurden die Steuern verringert und der Steuerumfang reduziert. Die Beamtengehälter und die Gehälter öffentlicher Angestellter wurden deutlich erhöht, damit kein Anreiz mehr besteht, sich des Mittels der Korruption bedienen zu müssen, um den Lebensunterhalt bestreiten zu können. Eine Umfrage aus dem Jahr 2009 ergab, dass nach Durchführung dieser Maßnahmen nur noch ein geringer Anteil der Unternehmensvertreter in Georgien der Meinung ist, dass zur „Regelung der Sache“ Bestechung notwendig ist.

Die neue Regierung hat sich auf der Basis des neuen Rechtssystems bemüht, den Staatshaushalt zu sanieren, indem versucht wurde, durch korrupte Beamte, Regierungsangehörige und Geschäftsleute in der Zeit Shevardnadzes unrechtmäßig angeeignete Vermögenswerte wieder in den Staatshaushalt zurückzuführen. Für diesen Zweck haben das Innenministerium und die Generalstaatsanwaltschaft besondere „Fonds“ eingerichtet, die „freiwillige Zuwendungen“ von früheren korrupten Staatsbediensteten einsammelten. Zahlreiche hochrangige und wohlhabende Bürger wurden solange in Haft genommen, bis sie die von der Staatsanwaltschaft eingeforderten Beträge in den „Fonds“ eingezahlt hatten. Frühere Amtsinhaber und Geschäftsleute haben unter diesem Druck unrechtmäßig erlangtes Vermögen im Wert von mehreren Tausend bis Millionen Dollar zurückerstattet. Nach offiziellen Schätzungen wurden so bis zu 100 Millionen US-Dollar an den Staat zurückgezahlt, wobei der Gesamtbetrag nicht veröffentlicht wurde und damit schwer zu schätzen ist. Diese Phase der „Enteignung“ dauerte etwa zwei Jahre und wurde von internationalen Organisationen und der politischen Opposition teilweise heftig kritisiert, gerade auch wegen der mangelnden Transparenz und rechtsstaatlicher Probleme. Die in dem Fonds gesammelten Gelder wurden für den Aufbau einer modernen Polizei mit einer entsprechenden

Verwaltungseinrichtung und neuen Fahrzeugen sowie für die Erneuerung vieler staatlicher Gebäude in der Hauptstadt Tiflis verwandt. Das gesamte Strafverfolgungssystem wurde reformiert und effizienter gestaltet. Im Innenministerium wurde eine kompetentere Polizeieinheit geschaffen, die von der Bevölkerung auch akzeptiert wurde und wird.¹⁸³

Vor dem Hintergrund der wachsenden Kritik gegenüber dem „Fonds“-System wurden alle gesammelten Gelder an das Finanzministerium übertragen und so Bestandteil des nationalen Haushalts. Seit 2004 wurden auf administrativer Ebene immer wieder Veränderungen vorgenommen, fünf Premierminister wechselten sich in der Zeit ab, auch gab es häufige Wechsel in den Ministerien und politischen Abteilungen des Landes. Der enorm große Wechsel im Verwaltungspersonal auf Regierungsebene führte zu einer Schwächung an Erfahrung und Fachwissen und zahlreichen Menschenrechtsverletzungen. Das endlose „Personalkarussell“ verlangsamte sich erst 2007/2008, als die Probleme eines solchen Vorgehens deutlich sichtbar wurden. Zunehmend musste eingesehen werden, dass in Georgien vergebens auf ein „Wirtschaftswunder“ gehofft wurde. Das Land ist nach wie vor völlig von ausländischen Zuschüssen abhängig, die Wirtschaftsentwicklung wurde durch eine ineffiziente Verwaltung, entsprechende Vorschriften, hohe Steuern und einem permanenten Wechsel der gesetzlichen Bestimmungen erheblich behindert.¹⁸⁴

„Ausbildungssystem (besonders das System für Aufnahmeprüfungen an der Universität) ist ein Bereich, der sich bis 2004 durch ein hohes Korruptionsniveau charakterisierte.“¹⁸⁵ „2004 wurde eine Reform dieses kompletten Systems durchgeführt und nach einhelliger Ansicht wurde durch die Reform im System die Bestechung tatsächlich abgeschafft.“¹⁸⁶

¹⁸³ Vgl. Glonti, George, Grigol Robakidze University, Korruption in Georgien - Entwicklung und kriminalpräventive Maßnahmen, S. 3.

¹⁸⁴ Vgl. Glonti, George, Grigol Robakidze University, Korruption in Georgien - Entwicklung und kriminalpräventive Maßnahmen, S. 2-3.

¹⁸⁵ Transparency International Georgia (TI Georgia). Die Bewertung des nationalen Antikorruptionssystem v. Georgien (NIS) Beurteilung.

¹⁸⁶ Transparency International Georgia (TI Georgia). Die Bewertung des nationalen Antikorruptionssystem v. Georgien (NIS) Beurteilung.

Neben den Antikorruptionsreformen der Regierung der letzten Jahre fanden wichtige Änderungen der Gesetzgebung des Staates statt. In manchen alten Gesetzen wurden die Änderungen eingetragen, aber um vorhandene Lücken zu füllen, wurden eine ganze Reihe neuer Gesetze angenommen. Es wurden wichtige Schritte getan, die die Entwicklung der regulierenden Gesetzgebung der Tätigkeit der Strafrechtbehörden und Feststellung strafrechtlicher Verantwortung für korrupte Handlungen unterschiedlichen Typs vorgesehen hat.¹⁸⁷ Neue strafbare Handlungen sind sowohl Annahme als auch Angebot von Bestechung, dies hat sich auf den Handel ausgewirkt. Es wurde strafrechtliche Verantwortung juristischer Personen festgestellt und (durch viele Änderungen im Gesetz) wurden Normen gegen die Legalisierung illegaler Einkommen verbessert.¹⁸⁸ Seit 2008 ist Georgien Teil der UN-Konvention gegen Korruption. Was die Normen der Gesetzgebung betrifft, die dazu dienen, das Unrechtsbewusstsein der Beamten zu stärken, hat man wichtige Änderungen in den Gesetzen „über die öffentliche Arbeit“ und „Unverträglichkeit und Korruption der Interessen beim öffentlichen Amt“ eingeführt.¹⁸⁹ Zum einem wurde ein Kodex zur Gesamthetik der öffentlichen Beamten beigefügt, zum anderen wurde eine Regelung angefügt, die für den Erhalt von Geschenken bestimmte Beschränkungen festlegt und die Verpflichtung zur Offenlegung des Vermögens festsetzt. In die Gesetzgebung wurden auch Verordnungen eingefügt, die dem Informantenschutz dienen. Es wurden Maßnahmen zur Stärkung der Behördenvollmacht eingeleitet, die eine wichtige Rolle bei der Prävention von Korruption spielen.

„2008 hat das Parlament das neue Gesetz ‚über den obersten Gerichtshof‘ angenommen, welches die Umwandlung dieser Behörde in eine moderne höchste Anhörungsbehörde regelt.“¹⁹⁰ 2010 wurde das neue Gesetz über interne Anhörungen implementiert. Bereits im Jahr 2009 wurde im Zuge

¹⁸⁷ Vgl. Transparency International Georgia (TI Georgia). Die Bewertung des nationalen Antikorruptionssystem v. Georgien (NIS) Beurteilung.

¹⁸⁸ Vgl. Transparency International Georgia (TI Georgia). Die Bewertung des nationalen Antikorruptionssystem v. Georgien (NIS) Beurteilung.

¹⁸⁹ Vgl. Transparency International Georgia (TI Georgia). Die Bewertung des nationalen Antikorruptionssystem v. Georgien (NIS) Beurteilung.

¹⁹⁰ Transparency International Georgia (TI Georgia). Die Bewertung des nationalen Antikorruptionssystem v. Georgien (NIS) Beurteilung.

der Gesetzesänderungen damit begonnen, die Inspektion und die Reform des staatlichen Handelssystems zu erneuern, worauf die Einführung eines elektronischen Systems folgte. Anklagen in Bezug auf Korruption in „elitärer“ Weise und auf „höchstem Niveau“ der oberen Bereiche der Regierung Georgiens häufen sich und in den letzten Jahren veröffentlichte Fälle weisen deutlich darauf hin, dass das Problem noch nicht beseitigt wurde.¹⁹¹ 2007 wurde Herr Irakli Garibashvili, ehemaliger Verteidigungsminister und in der Vergangenheit einer der besten Mitglieder der Regierung von Präsident Saakashvili, wegen Erpressung, Geldwäsche, Missbrauch der eigenen Stellung und Gleichgültigkeit in Amtsangelegenheiten verhaftet. Einige Kommentatoren meinen, dass die Verhaftung von Okruashvili politisch motiviert war. Aber wenn gegen ihn vorhandene Anklagen begründet waren, weist dies darauf hin, dass einflussreiche Mitglieder der Exekutive wieder Verbrechen durch Korruptionstatbestände durchführen können, ohne Strafen dafür fürchten zu müssen, bis sie Engagement gegen die politische Führung an den Tag legen (Okruashvili war ein einflussreiches Mitglied der Regierung und während einiger Jahren mit dem Präsidenten befreundet). Okruashvili wurde neun Monate nach Kündigung seines Postens verhaftet – nachdem er einen Antrag zum Wechsel zur Opposition gestellt hatte. Andere öffentliche Fälle weisen darauf hin, dass Korruption ein Problem unter den höheren Rängen der Exekutive bleibt. Im Herbst 2010, während einer kurzen Periode, wurden der stellvertretende Gesundheits- und Finanzminister und der ehemalige Stellvertreter des Bildungsministers angeklagt. Bei allen drei Fällen sind Verletzungen der Gesetzgebung mit den staatlichen Beschaffungen verbunden. Zu den Auswirkungen auf den Privatsektor lässt sich sagen, dass unter der Berechnung von 2011 des staatlichen Departements der USA z. B. erwähnt wurde, dass laut Information der NRO Vertreter der Opposition in Georgien Steuererpressung gegen die Gesellschaften je nach politischem Gutdünken praktiziert wurde. Es wurden Gesellschaften seitens Steuerstrukturen bestraft, was aufgrund ihrer politischen Ansicht geschah. Steuerstrukturen wurden als Angstmechanismen wie die Androhung von

¹⁹¹ Vgl. Transparency International Georgia (TI Georgia). Die Bewertung des nationalen Antikorruptionssystem v. Georgien (NIS) Beurteilung.

Strafsanktionen gegen die Gesellschaften eingesetzt, die in Beziehungen zu Vertretern der damaliger Opposition standen.¹⁹²

Diese Befunde können heute nicht mehr aktuell sein, denn es wurde von der neuen Regierung große Mühe darauf verwandt, diese Vorkommnisse direkt nach Bekanntwerden zu sanktionieren. Der tatsächliche Kampf gegen Korruption meint jedoch nicht nur den Kampf gegen die vorhandenen Probleme der vergangenen, sondern auch der aktuellen Regierung. Es werden beispielsweise Verletzungen der Berechnung aus dem Jahr 2011 des staatlichen Departements der USA heutzutage tatsächlich überprüft. Es wird vage vermutet, dass unter den Bedingungen der neuen Regierung die Zeichen der Reduzierung von geschäftlichen Unterstützern der politischen Opposition verbessert werden. Dabei muss auf bestimmte Zeichen der Bevorzugung geachtet werden, und zwar, dass unter den Bedingungen der neuen Regierung ab Januar 2013 praktisch alle Behörden einheitliche Nummern erhalten haben und aus dem „Geocel“-Netz (Telekommunikationsunternehmen) ins „Magti“-Netz gewechselt wurde. Eine analoge Änderung geschah auch im Ölbereich – das Unternehmen „Lukoil“ ersetzte die Unternehmen „Galf“ und „Visol“ im öffentlichen Dienst in ganz Georgien. Die Gründung von Protektionismus in öffentlichen Ämtern in Bezug auf Kaderbeschäftigung usw. wurde öffentlich anerkannt und dem auch zugestimmt. 2010 wurde im Befund des Antikorruptionsnetzes der Gesellschaft für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung darauf hingewiesen, dass der Großteil der Forschung zu Korruption in Georgien das Vorhandensein des Problems anerkennt und dass Forschungen „über das Niveau der Korruption in der Praxis, der Formen, des Typs, der Erscheinungen und des geographischen Raums“ selten sind.¹⁹³ Tatsächlich wurde seit 2003 eine mehrseitige Reform eingeleitet, aber aufgrund bestehender Reformen in den höheren Regierungsbereichen haben die Zeichen der Korruption in den niedrigeren Kreisen aufgrund abgeschaffter Korruption abgenommen. Es kann also festgehalten werden, dass die Reform tatsächlich die Korruption auf niedrigem und mittlerem Regierungsniveau abgeschafft hat. Die Ursache

¹⁹² Vgl. Transparency International Georgia (TI Georgia). Die Bewertung des nationalen Antikorruptionssystem v. Georgien (NIS) Beurteilung.

¹⁹³ Vgl. Transparency International Georgia (TI Georgia). Die Bewertung des nationalen Antikorruptionssystem v. Georgien (NIS) Beurteilung.

dieses Mangels sollte direkt innerhalb der korrupten Eliten gesucht werden. Hauptberatungen behandeln eine weitere Systemreform, wodurch der Protektionismus ausgeschlossen werden soll. Das Hauptaugenmerk und die wichtigste Bedingung bestehen darin, die tatsächliche Unabhängigkeit der Gerichte zu erreichen – was sich sowohl auf die alte als auch auf die neue Regierung auswirken wird.¹⁹⁴

3.5 Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen (NRO)

Georgiens beim Kampfprozess gegen Korruption

In Georgien vorhandene NROs arbeiten aktiv mit der georgischen Regierung zusammen und tragen einen wichtigen Anteil zum Kampfprozess gegen Korruption bei. NROs haben im Jahr 2013 einen Initiativantrag an die georgische Regierung gestellt, dass eine Liste der Maßnahmen erstellt werden soll, die zur Abschaffung der Korruption beitragen sollen, deutlich aufzählen soll. Gemäß o. g. öffentlichen Antrag finden NROs, dass dies nicht weniger interessant ist, als die Untersuchung der Tätigkeiten ehemaliger Beamter, die das Problem der Korruption aufzeigen, und das in den höheren Kreisen der georgischen Regierung das Risiko von Korruption erhöht.¹⁹⁵ Dazu stellen NROs einige Hauptangelegenheiten heraus:

Starkes und unabhängiges Parlament und Gericht – eine der Ursachen für das Risiko der Korruption im Parlament in Georgien in den letzten Jahren ist die Schwäche des Gerichtes und seine Beziehung zur exekutiven Regierung. Nach den Wahlen 2012 wurde ein wichtiger Fortschritt zur Stärkung des Parlamentes und der Unabhängigkeit der Gerichte erreicht, aber es ist auch wichtig, dass das Parlament den Prozess institutioneller Stärkung verbessert, damit es seine Beobachtungsfunktionen gegenüber der exekutiven Regierung effektiv durchführen kann. Zur Formierung einer starken Basis in der Gesetzgebung muss Vorsorge zum Schutz gegen politisches Einwirken weiter vorangetrieben werden. Die Antikorruptionsstrategie, der Handlungsplan und das Monitoring ihrer Führung müssen kontinuierlich erneuert werden.

¹⁹⁴ Vgl. Transparency International Georgia (TI Georgia). Die Bewertung des nationalen Antikorruptionssystem v. Georgien (NIS) Beurteilung.

¹⁹⁵ Vgl. <http://transparency.ge/node/3696>

Außerdem wurde in den letzten Jahren kein vollständiges Monitoring der Durchführung des Handlungsplans mehr durchgeführt.¹⁹⁶

Stärkung des Antikorruptionsamtes – Der zurzeit geltende zwischenamtliche Koordinationsrat gegen Korruption hat eingeschränkte Rechte und Ressourcen. Die georgische Regierung muss die Möglichkeit zur Schaffung einer stärkeren Antikorruptionsbehörde bereitstellen.¹⁹⁷

Exploitation der Konkurrenzagentur – Konkurrenz-Departement der Agentur für Konkurrenz und staatliche Beschaffungen ist zurzeit funktionslos, was die Gründung eines konkreten Marktes stört. Die georgische Regierung muss in kürzester Zeit die Reformgesetzgebung über die Konkurrenz und tatsächliche Exploitation beenden und so die Regulierungsbehörde der Konkurrenz versorgen.¹⁹⁸

Weitere Entwicklung staatlicher Beschaffungen – Georgien hat zurzeit ein elektronisches System für transparente staatliche Einkäufe, aber ein großer Teil staatlicher Beschaffungen wird an diesem System vorbei durchgeführt (Kosten solcher Beschaffungen sind im Jahr 2012 über Milliarden von GEL gestiegen und machen 45% staatlicher Beschaffungen aus). Die georgische Regierung muss die Höhe der Ausnahmen verringern, wenn die Durchführung der staatlichen Beschaffungen ohne offene Ausschreibung zugelassen werden.¹⁹⁹

Stärkung staatlicher Anhörungen – ausgehend von seinen Rechten kann das staatliche Amt für Anhörungen eine wichtige Rolle in Bezug auf Prävention von Korruption spielen. Nötig dafür ist die Versorgung dieses Amtes mit entsprechenden Ressourcen einerseits, aber andererseits auch dafür zu sorgen, dass seine maximale Unabhängigkeit von der politischen Verwaltung des Staates gewahrt bleibt.²⁰⁰

¹⁹⁶ Vgl. <http://transparency.ge/node/3696>

¹⁹⁷ Vgl. <http://transparency.ge/node/3696>

¹⁹⁸ Vgl. <http://transparency.ge/node/3696>

¹⁹⁹ Vgl. <http://transparency.ge/node/3696>

²⁰⁰ Vgl. <http://transparency.ge/node/3696>

Reform des öffentlichen Amtes – was neben anderen Komponenten auch Angelegenheiten der Einstellung und Kündigung beim öffentlichen Amt und die Gehaltszahlung umfasst. Es müssen aber auch die Probleme bei der Einstellung, dem dadurch entstehenden Wettbewerb beim öffentlichen Amt und der Ausstellung der Prämien erwähnt werden.²⁰¹

Kampf gegen elitäre²⁰² Korruption, als Abruf – Für diesen Zweck wird es für notwendig befunden, einerseits eine deutliche Einschätzung der Faktoren, die die elitäre Korruption verursachen, aufzuzeigen (u. a. fehlerhafte Gesetzgebung), aber andererseits auch die Vorbereitung der Mitarbeiter entsprechender Strukturen (Amt für Anhörungen, Strafrechtorgane usw.) voranzutreiben und spezielle Fähigkeiten solcher Art, die im Kampf gegen elitäre Korruption unterstützen, zu stärken.²⁰³

Weitere Systemverbesserung der Vermögenserklärung – Es ist schön, dass Vermögenserklärungen der Beamten für jeden Bürger Georgiens durch eine spezielle Website frei abrufbar sind. Um weiteren Fortschritt in diesem Bereich zu erzielen, muss der Kreis der Beamten unbedingt erweitert werden, die sich zur Offenlegung der Deklaration verpflichten. Außerdem muss ein System für die Prüfung der Angaben aus den Vermögenserklärungen geschaffen werden.²⁰⁴

Reduzierung des zwischen den öffentlichen und Privatsektoren bei der Bewegung von Beamten aufgetretenen Korruptionsrisikos – in Georgien gehen viele Menschen, die aus der Privatwirtschaft kommen, in die Politik, und umgekehrt aus der Politik in die Privatwirtschaft. Dieses Vorgehen fördert natürlich das Risiko der Korruption. Es muss erwähnt werden, dass staatliche Institutionen und unabhängige Regulierungskommissionen durch das Wirken privater kommerzieller Interessen geschützt werden.²⁰⁵

²⁰¹ Vgl. <http://transparency.ge/node/3696>

²⁰² Der Begriff „elitarische Korruption“ wird in Georgien für Korruption auf höchster Staatsebene erwähnt.

²⁰³ Vgl. <http://transparency.ge/node/3696>

²⁰⁴ Vgl. <http://transparency.ge/node/3696>

²⁰⁵ Vgl. <http://transparency.ge/node/3696>

Stärkung von Antikorruptionsmechanismen bei der lokalen Selbstverwaltung – Bei den Institutionen lokaler Selbstverwaltung in Georgien bestehende Antikorruptionsmechanismen sind schwächer als auf dem zentralen Niveau. Daher ist es wichtig, dass beim Reformprozess der lokalen Selbstverwaltung auf die Erstellung starker Antikorruptionsnormen und -mechanismen bei den Organen lokaler Regierungsämter geachtet wird.²⁰⁶

Prozess transparenter Privatisierung – In den letzten Jahren wurde Privatisierung des staatlichen Vermögens oft unter zweifelhaften Bedingungen durchgeführt. Es ist wichtig, dass die Regierung für maximale Transparenz im Privatisierungsprozess sorgt und so die Anzahl der Fälle reduziert wird, in denen die Übergabe des staatlichen Eigentums an private Unternehmen nicht ohne konkrete Ausschreibung und/oder für einen symbolischen Preis durchgeführt wird.²⁰⁷

Verbesserung rechtlicher Mechanismen zur Erlangung öffentlicher Information – Im Laufe der Jahre wurde in Georgien die negative Praxis der künstlichen Beschränkungen zur Herausgabe öffentlicher Informationen begründet, was seinerseits durch effektive Tätigkeit von entsprechenden Kontrollämtern oder der Existenz rechtlicher Mechanismen durchgeführt wurde. Die Informationsfreiheit ist für die Prävention und für die gesellschaftliche Kontrolle der Korruption wichtig. Zu erwähnen sind die Änderungen, die in der Gesetzgebung zuletzt durchgeführt wurden, die die praktische Veröffentlichung öffentlicher Informationen vorsehen. Aber, trotz progressiver Schritte, bedarf die Basis der Gesetzgebung und die Praxis zur Herausgabe der Informationen noch weiterer Entwicklung. Daher ist vorgesehen, die in diesem Bereich angebotenen notwendigen Beratungen der Gesellschaft für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und Zivilgesellschaft und Vollzug der Normen und Prozeduren der Gesetzgebung abzuhalten, und die gesetzlichen Normen und Verfahren zu verbessern, die den Zugang zu öffentlichen Informationen in der Praxis erschweren. Nach der Meinung der NROs kann die Regelung der o. g. Angelegenheiten durch Zusammenarbeit des Zivil- und Privatsektors und der

²⁰⁶ Vgl. <http://transparency.ge/node/3696>

²⁰⁷ Vgl. <http://transparency.ge/node/3696>

Regierung gelingen. Sie sind bereit, der Regierung konkrete Beratungen anzubieten zwecks Verbesserung der Gesetzgebung und der Praxis in o. g. Bereichen zu erreichen.²⁰⁸

„Den an die Regierung gesendeten Antrag unterzeichneten folgende Gesellschaften:

- Assoziation junger Rechtswissenschaftler von Georgien
- Transparency International – Georgien
- Identität
- Akute Alternative
- Das Zentrum für Studium und Monitoring von Menschenrechten
- 42. Artikel der Verfassung
- Das Forschungszentrum für Wahl- und Politiktechnologien
- Demokratische Initiative von Georgien
- Das Zentrum für Menschenrechte
- Internationale Gesellschaft für rechtliche Wahlen und Demokratie
- Forschungszentrum für Wirtschaftspolitik
- Stiftung offene Gesellschaft – Georgien
- Institut für die Entwicklung der Informationsfreiheit.“²⁰⁹

3.6 Georgien in den internationalen Bewertungen

Hier wird der Barometerverlauf der Korruption dargestellt und die aktuelle Lage in Bezug auf Korruption in Georgien. Gemäß der Befragung der vergangenen Jahre über das „Barometer globaler Korruption“, sagen nur 3% der Befragten in Georgien, dass sie während des vergangenen Jahres eine Bestechung für einen Lieferanten o. g. Service bezahlt haben. 77 % der Befragten finden die durch die Regierung eingeleitete Antikorruptionspolitik erfolgreich, aber 78% sagen, dass während der vergangenen 3 Jahre das Gesamtniveau der Korruption reduziert wurde. Die Befragten nennen politische Parteien und Gerichte als korrupte Institutionen und beide wurden auf einer 5-Punkte-Skala (1 -nicht korrupt, 5 – sehr korrupt), mittelmäßig mit 2.9 Punkten bewertet. Die nächsten Stellen in Bezug auf Korruption nahmen öffentliche Beamte (2.7 Punkte), das Parlament (2.6 Punkte) und

²⁰⁸ Vgl. <http://transparency.ge/node/3696>

²⁰⁹ <http://transparency.ge/node/3696>

Geschäftswesen und Medien (2.4 Punkte) ein. Die Ergebnisse des „Barometer globaler Korruption“ bestätigen die weitverbreitete Meinung, dass in Georgien die Korruption abgenommen hat und Bestechung inzwischen tatsächlich abgeschafft wurde. Diese Meinung wird noch durch die Ergebnisse von „Kaukasischer Barometer - 2010“ verstärkt, gemäß welchem Bestechung nur durch 1 % der Befragten bestätigt wurde.²¹⁰ Nach dem „globalem Gewissenhaftigkeitsindex“, in welchem die Wirksamkeit von Antikorruptionsmechanismen unterschiedlicher Länder dargestellt wird, änderte sich das Rating Georgiens in den letzten Jahren ständig. Im Jahr 2006 wurde dem Staat ein mittleres „Rating“ anerkannt, 2007 – „schwach“, 2008 – „sehr schwach“, aber 2009 – wieder „mittel“. 2009 wurde Georgien aus der „Beobachtungsliste elitärer Korruption“ herausgestrichen, aber als tatsächlich problematische Bereiche wurden Pflichten der Regierung, Budgetprozess, Businessregulierung und Rechtsschutz Tätigkeit genannt.²¹¹

Es herrscht kaum Uneinigkeit darüber, dass die Regierung die Abschaffung kleiner Korruptionsdelikte erfolgreich gemeistert hat, aber manchmal wird gesagt, dass die Korruption in den letzten Jahren in Georgien die Form geändert hat. Die vorherrschende Meinung ist, dass die Wahrscheinlichkeit von „Nepotismus und internen Vereinbarungen“ im Staat hoch ist, denn „die Gewalt konzentriert sich in einem engen Kreis zwischen miteinander in Beziehung stehenden Personen“. Die Tatsache, dass die georgische Gesellschaft im Allgemeinen durch niedrigere Qualität des Vertrauens gegen öffentliche Institutionen charakterisiert ist, und der Vorteil an traditionellen, informellen Beziehungen gewürdigt wird, kann einer der Unterstützungsfaktoren sein.²¹² „Nach der Berechnung 2011-2012 des ‚Index globaler Konkurrenzfähigkeit‘ wurde das Rating Georgiens um 5 Plätze verbessert und ist von Platz 93 auf Platz 88 gestiegen.“²¹³

²¹⁰ Vgl. <http://transparency.ge/node/39>

²¹¹ Vgl. <http://transparency.ge/node/39>

²¹² Vgl. <http://transparency.ge/node/39>

²¹³ Shengelia, Teimuraz. Ivane Javakhishvili Tbilisi State University, Doctor of Economics Sciences. Globalization, Contemporary Problems of International Business and Development Trends 2012, S. 10.

http://www.tsu.edu.ge/data/file_db/economist_faculty/Konferenciis_Masalebi_Gascorebuli.pdf. S.10.

„Georgien sieht bei der internationalen Bewertung so aus:

- „Vereinfachte Geschäftsführung“ (Doing Business) – ist vom 112. Platz in 2006 in 2011 auf den 11. Platz gestiegen. (Verbesserung um 101 Plätze)
- „Index wirtschaftlicher Freiheit“ (Heritage Foundation) – ist vom 125. Platz in 1997 in 2011 auf den 26. Platz gestiegen (Verbesserung um 99 Plätze)
- „Index der Anerkennung der Korruption“ (Transparency International) – ist vom 130. Platz in 2005 in 2011 auf den 66. Platz gestiegen (verbessert um 64 Plätze)
- „Index der Durchführung fremder innerer direkter Investitionen“ (UNCTAD Berechnung von Weltinvestitionen) – ist vom 119. Platz in 1995 in 2011 auf den 30. Platz gestiegen (verbessert um 89 Plätze)
- „Index der Umwandlung von Bertelsmann 2011“ (Bertelsmann Foundation): Managementindexe – 42. Platz, aber nach Statusindex – 52. Platz.“²¹⁴

Der „Korruptionswahrnehmungsindex“, der von dem Berliner Büro von „Transparency International“ jährlich veröffentlicht wird, ist eine der kompetentesten Forschungen, in welcher sich das Niveau der Korruptionswahrnehmung in den verschiedenen Ländern widerspiegelt. Mit Stand von 2015 war Georgien im „Korruptionswahrnehmungsindex“ unter 168 Ländern auf dem 48. Platz mit 52 Punkten (0 Punkte beträgt im Index das höchste Korruptionsniveau und 100 Punkte das niedrigste). Insgesamt war in den Jahren 2012 bis 2015 Georgiens Wert im „Korruptionswahrnehmungsindex“ stabil und er änderte sich nur unbedeutend.²¹⁵

Im Rahmen der öffentlichen Meinungsumfragen, die im Auftrag von „Transparency International - Georgien“ 2013, 2015 und 2016 durchgeführt wurden, wurde versucht, die Meinung der Staatsbürger im Land sowohl über

²¹⁴ Teimuraz Shengelia. Ivane Javakhishvili Tbilisi State University, Doctor of Economics Sciences. Globalization, Contemporary Problems of International Business and Development Trends, 2012. S. 9–12,

http://www.tsu.edu.ge/data/file_db/economist_faculty/Konferenciis_Masalebi_Gascorebuli.pdf.

²¹⁵ Vgl. <http://www.transparency.ge/post/report/korupcia-da-antikorupciuli-politika-sakartveloshi-2012-2016-clebi>.

kleine Korruption als auch über die so genannte elitäre Korruption zu erfahren.

Im Falle der kleinen Korruption war in allen drei Umfragen der spezifische Anteil der Befragten sehr gering, die bestätigt haben, dass während der letzten 12 Monate von ihnen oder von ihren Familienmitgliedern für Belange des öffentlichen Dienstes eine Schmiergeldzahlung gefordert wurde. Dieser Wert betrug 2013 3% und in den Jahren 2015 und 2016 weniger als 1%.

Im „Antikorruptionsindex der Verteidigung“, der von „Transparency International“ vorbereitet wurde, war Georgien 2013 in der D-Kategorie der Länder, was im Verteidigungssektor hohes Korruptionsrisiko meint, und 2015 wurde es in die C-Kategorie (mittleres Risiko) versetzt. Laut Forschung bleiben hinsichtlich der Korruptionsrisiken im Verteidigungssektor als problematische Bereiche die Beschaffung und der Schutz der Aufdeckenden.²¹⁶

Weniger positiv ist die Situation in Hinsicht auf das hohe Korruptionsniveau. Im Jahr 2013 dachten nur 12% der Befragten, dass in Georgien bei den öffentlichen Beamten der Amtsmissbrauch zum Erreichen der eigenen Zwecke verbreitet ist, dieser Wert ist 2015 auf bis zu 25% gestiegen, und 2016 hat er 40% erreicht.²¹⁷

Bis zum November 2003 war unter den bekannten Merkmalen für Regierungsbereiche in Georgien Korruption ein symptomatisches Merkmal. Ein ernstzunehmendes Bemühen um Besserung in der Regierung während der nächsten Periode war die Reduzierung systematischer Korruption, der Anteil an Schattenwirtschaft wurde auch reduziert. In den gesellschaftlichen und privaten Sektoren in dieser Richtung laufende Prozesse entsprechen internationalen Standards. Dafür spricht: in der Berechnung von 2011 der internationalen Gesellschaft „globale Ehrlichkeit“ wird erwähnt, dass „Georgien aus der Liste der maßgeblichen Staaten mit Korruption herausgestrichen wurde“. Ein Land wird aus dieser Liste entfernt, wenn der

²¹⁶ Vgl. Korruption und Antikorruptionspolitik in Georgien: 2012-2016 Transparency International – Georgien. Analyse 04.11.2016.

²¹⁷ Vgl. <http://www.transparency.ge/post/report/korupcia-da-antikorupciuli-politika-sakartveloshi-2012-2016-clebi>.

Fall eintritt, dass es drei Punkte des „globalen Index“ zufriedenstellt: Transparenz politischer Parteien und Kandidaten; Management staatlicher Unternehmen und Transparenz ihrer Führung; Regeln bezüglich der Interessenkonflikte hoher staatlicher Beamten. Nach diesen Punkten hat Georgien 73 aus 100 Punkten erworben. In dem Bericht aus dem Jahr 2013 „antikorrumpive Umwandlung“ begrüßt die Weltbank in Georgien laufende Antikorrupsionsprozesse; die Weltbank und die EBRD erwähnen in ihrem Bericht, dass auf Firmenniveau die Korruption von 60% bis auf 5% reduziert wurde. Laut dem Millennium-Programm der Änderungen in Tausenden von Jahren, sprachen die Indikatoren der Berechtigung der Korporationen 2011, dass der Staat die Kontrollzeichen der Korruption befriedigt. In diesem Sinne hat Georgien in dieser Gruppe eine hohe Punktzahl; nach der soziologischen Forschung der internationalen republikanischen Institute der USA bestätigen 95% der befragten Bevölkerung, dass sie im Jahr 2011 keine Bestechung vollzogen haben.²¹⁸ Nichtsdestoweniger gibt es in Georgien trotz der Einschätzung von „globaler Ehrlichkeit“ bezüglich des Vollzugs der Gesetze sowie des Sammlungsproblems in der Exekutive noch Probleme. Nach den Angaben der Experten für „globale Ehrlichkeit“ der Natanel-Eler-Forschung „sieht man wirklich beim Kontext Georgiens bestimmte Zeichen dieses Problems“, und zwar lässt sich als gutes Zeichen darstellen, wenn ein Mechanismus vorhanden ist, der höherrangigen Beamten keine Möglichkeit lässt, nach dem Verlassen der Beamtenposition zum vorher von ihm geführten Unternehmen zurückzukehren.²¹⁹

Laut der Umfrage des „National Democratic Institute“ stimmen 44% der Befragten zu, dass es in der Zentralregierung von Georgien ein Problem der Korruption gibt.

29% der Befragten sind nicht der Meinung, dass die Zentralregierung Georgiens ein Problem mit der Korruption hat und 27% der Befragten sagen,

²¹⁸ Vgl. Shengelia, Teimuraz. Ivane Javakhishvili Tbilisi State University, Doctor of Economics Sciences. Globalization, Contemporary Problems of International Business and Development Trends 2012, S. 10.

http://www.tsu.edu.ge/data/file_db/economist_faculty/Konferenciis_Masalebi_Gascorebuli.pdf.

²¹⁹ Vgl. Shengelia, Teimuraz. Ivane Javakhishvili Tbilisi State University, Doctor of Economics Sciences. Globalization, Contemporary Problems of International Business and Development Trends 2012, S. 10.

http://www.tsu.edu.ge/data/file_db/economist_faculty/Konferenciis_Masalebi_Gascorebuli.pdf.

dass sie die Antwort nicht kennen. Wie die Meinungsumfrage aussagt: „in meiner lokalen Regierung (Stadtrat, das Rathaus, das Board) ist das Problem der Korruption – laut NDI-Umfrage – zu 35% vorhanden, 40 % sehen keine Korruption, während 24% sagten, dass sie es nicht wussten.“²²⁰

Laut der Umfrage im Jahr 2018 stimmen 29 % der Befragten zu, dass öffentliche Einrichtungen ein Problem der Korruption haben, 51% stimmen dieser Meinung nicht zu und 19 % sagen, dass sie es nicht wissen. Die Feldarbeit der Umfrage wurde in Form von 2.194 persönlichen Gesprächen vom 20. Februar bis 4. März 2018 in ganz Georgien (ohne besetzte Gebiete) durchgeführt. NDI-Umfragen werden mit finanzieller Unterstützung der britischen Regierung durchgeführt. Eine Umfrage führte die CRRC-Georgien durch.

Die durchschnittliche Fehlerquote beträgt 23%.²²¹

Die in Georgien existierenden schweren Sozialprobleme (Arbeitslosigkeit, Existenzminimum, niedrige Einkaufsfähigkeit, Preiswachstum usw.) einerseits und andererseits die Einnahme höherer Positionen bei einigen wichtigen wirtschaftlichen Indexen schaffen einige gravierende Missverständnisse hinsichtlich der optimistischen Einschätzungen internationaler Gesellschaften, und oft wird seitens des größten Teils der Bevölkerung wenig Vertrauen in diese Indexe gesetzt.

Sozialwirtschaftliche Probleme durch Korruption und damit verbundene Kampfstrategien sind seit langer Zeit Gegenstand wissenschaftlicher Forschung, aber in Bezug auf die komplexen Gegebenheiten globaler Korruption stehen wissenschaftliche Forschungen noch am Anfang. Der Zweck des vorliegenden Berichtes besteht darin, herauszustellen, dass laut Analyse die äußeren wirtschaftlichen Beziehungen im internationalen Business versuchen, die Aktualität des Problems zu verdrängen, und die Einschätzung und Verbreitung des modernen Zustandes der Korruption und das Angebot einiger Vorschläge methodischen und praktischen Charakters des Kampfes gegen globale Korruption. Es gibt unterschiedliche Konzepte, den Begriff der Korruption zu verstehen. Nach klassischer Anerkennung

²²⁰ https://commerciant.ge/?view=post&id=142468&lang_id=ge

²²¹ https://commerciant.ge/?view=post&id=142468&lang_id=ge

wurde Korruption als Missbrauch eines amtlichen Postens erklärt. Nach heutiger Meinung gilt dies als veraltete Erklärung. Korruption als eine illegale Handlung hat neue Besonderheiten und Formen angenommen, es kann gesagt werden, dass sie parallel zur Globalisierung weiterentwickelt wurde, „vollständiger“ und vielschichtiger geworden ist. Der Verfasser findet, dass alle Handlungen, die auf den Erhalt wirtschaftlichen und intellektuellen Gewinns ausgerichtet sind, als Korruption angesehen werden sollten.²²²

Solche Handlungen sind Bestechung, Nepotismus, Lobbyismus, Bestechung von Wählerstimmen, illegale Finanzierung politischer Parteien, Erpressung, Ausstellung billiger Kredite an Beamte, Durchführung staatlicher Beschaffungen mit dem Zeichen von Nepotismus, keine Transparenz bei Budgetvergaben und andere Handlungen, wodurch der Erhalt illegaler, materieller, intellektueller und anderer Gewinn möglich ist.²²³

Elitäre Korruption verbreitete sich in höheren Regierungskreisen und bekam einen internationalen Charakter. Zahlreiche Beispiele für elitäre Korruption gibt es in fast allen Ländern der Welt.

Heutzutage zählen Russland und China zu den korruptesten Staaten. Auch die Benennung der Faktoren der international veröffentlichten großen Korruption ist technisch unmöglich. Vor einigen Jahren musste der ehemalige deutsche Bundespräsident Christian Wulff wegen des Wirbels um einige Korruptionsfälle von seinem Posten als Präsident zurücktreten. Der Expräsident von Frankreich, Jacques Chirac, wurde wegen Korruption während seiner Zeit als Bürgermeister von Paris verurteilt und die

²²² Vgl. Meskhia, Iasha (Jacob), Ivane Javakhishvili Tbilisi State University, Doctor of Economic Sciences. Globalization, Contemporary Problems of International Business and Development Trends 2012, S. 13–14.

http://www.tsu.edu.ge/data/file_db/economist_faculty/Konferenciis_Masalebi_Gascorebuli.pdf.

²²³ Vgl. Meskhia, Iasha (Jacob), Ivane Javakhishvili Tbilisi State University, Doctor of Economic Sciences. Globalization, Contemporary Problems of International Business and Development Trends 2012, S. 13–14.

http://www.tsu.edu.ge/data/file_db/economist_faculty/Konferenciis_Masalebi_Gascorebuli.pdf.

Ministerpräsidentin der Ukraine, Julija Tymoschenko, wurde für korrupte Geschäfte verurteilt. Als einzigartiges Beispiel für Korruption gilt der Fall von Bernard L. Madoff, Initiator des größten Anlagenbetrugs in der Geschichte der USA, der zu wurde 150 Jahren Freiheitsstrafe verurteilt wurde.²²⁴

„Zur Information stellen wir die Liste der zehn korruptesten ‚Leader‘ der Welt dar:

- 1) Moohamat Suharto, Präsident von Indonesien (1967-1998) 15-35 Mrd.
- 2) Ferdinand Marcos, Präsident von Philippinen (1972-1986) 5-10 Mrd.
- 3) Mobutu Sese-Seko, Präsident von Zaire (1965-1977) 50 Mill.
- 4) Sani Abacha, Präsident von Nigeria (1993-1998) 2-5 Mrd.
- 5) Slobodan Milošević, Präsident von Serbien (1989-2000) 100 Mill.
- 6) Jean-Claude Duvalier, Präsident von Haiti (1971-1986) 300-900 Mill.
- 7) Alberto Fujimori, Präsident von Peru (1990-2000) 60 Mill.
- 8) Pavlo Ivanovyč Lazarenko, Ministerpräsident der Ukraine (1996-1997) 114–200 Mill.
- 9) Arnoldo Alemán, Präsident von Nicaragua (1997-2002) 100 Mill.
- 10) Joseph Estrada, Präsident von Philippinen (1998-2001) 78-80 Mill.²²⁵

Georgien bleibt, wie auch jeder andere Staat der Welt, durch die Globalisierung nicht von globaler Korruption verschont. Der Ex- und Import, Investitionen, internationale Transite, Privatisierung, staatliche Beschaffungen und andere wirtschaftliche Beziehungen, die mit dem internationalen Wirtschaftsraum verbunden sind, umfassen hohe Risiken globaler Korruption. Daher müssen präventive Maßnahmen für den Kampf gegen Korruption nicht nur im Inneren, sondern auch auf globaler Ebene eingeleitet werden. Wichtig sind folgende Punkte: Formulierung politischer

²²⁴ Vgl. Meskhia, Iasha (Jacob), Ivane Javakhishvili Tbilisi State University, Full professor. Doctor of Economic Sciences. Globalization, Contemporary Problems of International Business and Development Trends 2012, S. 15.

http://www.tsu.edu.ge/data/file_db/economist_faculty/Konferenciis_Masalebi_Gascorebuli.pdf.

²²⁵ Meskhia, Iasha (Jacob), Ivane Javakhishvili Tbilisi State University, Doctor of Economic Sciences. Globalization, Contemporary Problems of International Business and Development Trends 2012, S. 15.

http://www.tsu.edu.ge/data/file_db/economist_faculty/Konferenciis_Masalebi_Gascorebuli.pdf.

und wirtschaftlicher Grundlagen der Zivilgesellschaft; feste rechtliche Grundlagen von Staatlichkeit; Verringern und Abschaffen plutokratischer und kleptokratischer Elemente im politischen Management; analytische und wirtschaftliche Demokratisierung und Humanisierung des gesellschaftlichen Lebens und Entwicklung gesellschaftlicher Moral.

Dementsprechend braucht die gesellschaftliche und politische Situation in Georgien sichere rechtliche Instrumente zur Weiterentwicklung der Staatlichkeit. Die Entwicklung des modernen Strafrechts in Georgien setzt die Durchführung einer umfangreichen Forschungsarbeit voraus.

3.7 Die Bewertungsbericht der vierten Runde von OECD/ACN

3.7.1 Antikorruptionspolitik

„Empfehlung 1: Antikorruptionsaktionsplan

1. Für einen Antikorruptionsaktionsplan muss ein Budget vorbereitet und verteilt werden.
2. Aufgrund der Risikobewertung müssen bei den Ministerien Antikorruptionsmechanismen etabliert werden.
3. Es muss aufgrund des Niveaus lokaler Selbstverwaltung ein Antikorruptionsaktionsplan entwickelt und erstellt werden.
4. Das Monitoring von weiteren Antikorruptionsaktionsplänen muss mit Wirkungsindikatoren versehen werden.
5. Damit der Fortschritt der Durchführung des Antikorruptionsaktionsplanes eingeschätzt werden kann, müssen reguläre Forschungen aufgrund der Wirkungsindikatoren durchgeführt werden.
6. Während der Etappe der Erarbeitung und des Monitorings des Antikorruptionsaktionsplans bekommen NGOs eine adäquate Zeit dafür, dass sie eigene Bewertungen aufstellen können.²²⁶

²²⁶ Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

„Empfehlung 2: Erhöhung des Bewusstseins über die Korruption

1. Der Entwicklungsprozess der Strategie für öffentliche Beziehungen ist zu beschleunigen und die entsprechende Finanzierung für ihre Implementation ist zu beschaffen.
2. Die Öffentlichkeit sollte regelmäßig über den Fortschritt bei den Antikorruptionsmaßnahmen und ihrer Durchführung informiert werden, so dass die breite Gesellschaft und auch Zielgruppen eine Möglichkeit haben, sich auf die Angelegenheiten systematischer, politischer und komplexer Korruption zu konzentrieren.²²⁷

„Empfehlung 3: Koordinationsinstitut für Antikorruptionspolitik

1. Die Tätigkeit des Antikorruptionsrates muss behandelt werden, damit entsprechende Maßnahmen gegen die Fälle politischer Korruption entwickelt und die Mechanismen der Exekutive gegründet werden können.
2. Versorgung mit notwendigen Ressourcen für das Sekretariat des Antikorruptionsrates, damit es die Durchführung der durch die Antikorruptionsstrategie und den Aktionsplan vorgesehenen Handlungen leisten kann.
3. Schaffung einer besonderen Website für den Antikorruptionsrat.
4. Zwecks Einblick in die Antikorruptionstätigkeit der Parlamentsmitglieder muss ein Mechanismus eingerichtet werden, um das reguläre Zurverfügungstellen der Informationen für das Parlament zu gewährleisten, um die Transparenz des Antikorruptionsrates sicherzustellen.
5. Die Idee der Gründung einer Antikorruptionsabteilung beim analytischen Departement muss verhandelt werden, damit seine Rolle als Sekretariat des Antikorruptionsrates besser sichtbar wird.²²⁸

3.7.2 Prävention der Korruption

„Empfehlung 4: Politik der Integrität des Öffentlichen Amtes

1. Die Methodologie der Bewertung der Risiken der Korruption ist zu erarbeiten, um beim Prozess der Erarbeitung eigener Antikorruptionsaktionspläne die Ressourcen von Partnerministerien, staatlichen Agenturen und lokalen Selbstverwaltungsorganen zu nutzen.

²²⁷ Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

²²⁸ Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

2. Die Rolle der Leiter der öffentlichen Institutionen für die Versorgung der Integrität beim öffentlichen Sektor muss gestärkt werden. Zur Koordination der Antikorruptionstätigkeit bei den Öffentlichen Institutionen verpflichten sich konkrete Personen oder Ämter.
3. Es müssen Ausbildungsprogramme für öffentliche Standesbeamten im Bereich Integrität erarbeitet werden. Aufgrund der Risikobewertung der Risiken muss die Risikogruppe im Bereich Korruption bestimmt werden.
4. Wirkungsindikatoren müssen bestimmt und reguläre Forschungen zwecks Bewertung des Fortschritts der Schaffung von Integrität beim öffentlichen Sektor und auch bei konkreten öffentlichen Ämtern müssen durchgeführt werden.²²⁹

„Empfehlung 5: Rechtlicher Rahmen der Reform des öffentlichen Amtes

1. Die rechtlichen Normen bezüglich der Zahlungen im öffentlichen Sektor sind fertigzustellen.
2. Im Rahmen der Gesetzgebung bezüglich des öffentlichen Amtes sollten alle Personen mit staatlichen Funktionen zusammengefasst werden.²³⁰

„Empfehlung 6: Professionalismus beim öffentlichen Amt

Es muss eine Möglichkeit der Gründung einer leitenden öffentlichen Position bei den öffentlichen Institutionen behandelt werden, damit alle Wirkungen auf öffentliche Beamte vermieden werden können.²³¹

„Empfehlung 7: Einstellung und Förderung bei der Arbeit

1. Die Rolle des Büros des öffentlichen Amtes muss nach der Qualifikation beim Öffentlichen Amt beim Prozess der Beschäftigung und der Förderung verstärkt werden.
2. Effektivitätswachstum des Managements der menschlichen Ressourcen bei der Behörde, um die Versorgung des sich auf die Qualifikation gründenden Beschäftigungs- und Förderungsprozesses zu unterstützen.
3. Zwecks Bearbeiten der Statistik muss ein Informationssystem des Managements für menschliche Ressourcen geschaffen werden.²³²

²²⁹ Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

²³⁰ Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

²³¹ Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

²³² Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

„Empfehlung 8: Zahlung an öffentliche Beamte

1. Die Zahlung für öffentliche Beamten muss transparent sein und die Arbeit gleicher Art muss gleich bezahlt werden.
2. Erstellung eines Systems für die Berechnung der Zahlung.“²³³

„Empfehlung 9: Interessenkonflikt, Steuerdeklarationen und andere Antikorrupcionsangelegenheiten

1. Der Handelsbereich der rechtlichen Normen gegen die Korruption beim öffentlichen Amt und der Interessenkonflikt müssen öffentlich gemacht werden und alle Positionen umfassen, die öffentliche Funktionen durchführen, inkl. Staatsanwälte.
2. Die Rolle unterschiedlicher Institute beim Prozess der Exekutive bei Interessenkonflikten und anderen Antikorrupcionsnormen muss bestimmt werden. Bei den öffentlichen Behörden muss die interne Anhörung gestärkt werden oder bei den Ministerien und lokalen Selbstverwaltungen müssen entsprechende Abteilungen geschaffen werden. Bei den großen Verwaltungen und juristischen Personen des öffentlichen Rechtes muss ein besonderer Offizier bestimmt werden, der für die Schaffung anderer Antikorrupcionsnormen bei Interessenkonflikten und der Exekutive Normen zuständig sein wird.
3. Monitoring und Bewertung der Effektivität des Verifikationssystems der Vermögenserklärungen. Dabei Bewertung der Wirkung des Systems bei Erfüllung der Vermögenserklärungen bei den Fällen der Interessenkonflikte und illegaler Bereicherung.
4. Die Möglichkeit entsprechender Sanktionen ist zu behandeln betreffs des Verbotes illegaler Bereicherung, Interessenkonflikte und anderer Verletzungen.“²³⁴

„Empfehlung 10: Schutz von Beweisen

1. Fortsetzung der Maßnahmen in Verbindung mit dem Schutz der Beweise zur Erhöhung von Bewusstsein bei den öffentlichen Institutionen und dem Privatsektor.

²³³ Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

²³⁴ Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

2. Bewertung der Effektivität der Beweismechanismen, auch durch die Exekutivorgane, Bestimmung der Notwendigkeit der Verbesserung der Mechanismen.“²³⁵

„Empfehlung 11: Integrität der öffentlichen Beamten

1. Es muss ein Verhaltenskodex für Parlamentsmitglieder geschaffen werden, welcher Mechanismen für Monitoring, die Exekutive und Sanktionen umfasst. Diesermuss auch praktisch anwendbar sein.
2. Für die Minister müssen Normen erarbeitet werden, die Interessenkonflikte betreffen, die sie nach der Kündigung aus ihrer Position. Diese müssen praktisch und effektiv auszuüben sein.“²³⁶

„Empfehlung 12: Integrität des Gerichtes

1. Transparenzwachstum des Höheren Justizrates. Seine Entscheidungen sollen detaillierte Behauptungen umfassen. Dabei muss die Kontrolle des Interessenkonfliktes bei der Tätigkeit des höheren Justizrates und seiner Mitarbeiter verstärkt werden.
2. Durch das Gesetz sind die Regeln zur Auswahl, Einstellung, Förderung, Umzug und Kündigung zu regulieren. Durch die gesetzlichen Akten kann man nur technische Details regulieren.
3. Förderung der Richter geschieht auf Basis der Konkursregel, aufgrund veröffentlichter freier Arbeitsstellen und vorläufig bestimmten Förderungen.
4. Ein Gerichtsvorsitzender entscheidet nicht gleichzeitig über alle Angelegenheiten verbunden mit Karriere, Zahlung und Verantwortung, was sich auf die Unabhängigkeit des Strafvollzugs auswirken kann.
5. Bei den Gerichten muss ein System für die zufällige automatische Verteilung eingerichtet werden. Dabei müssen die Resultate der Verteilung der Angelegenheiten veröffentlicht werden.
6. Es müssen rechtliche Normen, die die disziplinäre Verantwortung der Richter bestimmen, mit deutlicher Verteilung der Etappen zur Entscheidung und Forschung ausgehandelt werden. Dabei müssen Grundlagen der Verpflichtung zur Verantwortung für die Richter zwecks Prinzipientreue des rechtlichen und Hohen Gerichtes verhandelt werden.

²³⁵ Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

²³⁶ Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

7. Beim Zahlungssystem der Richter muss die Form der Diskretionszahlung (z.B. Bonus) ausgeschlossen werden.²³⁷

„Empfehlung 13: Integrität beim System für die Staatsanwaltschaft

1. Fortsetzung einer Reform, die sich auf die Unvoreingenommenheit und Unabhängigkeit bezieht. Behandlung der Anerkennung der führenden Rolle des Rats der Staatsanwaltschaft oder des Hauptstaatsanwalts, unabhängig von anderen Selbstverwaltungsorganen, beim Prozess der Einstellung, Förderung, diszipliniären Verantwortung und Kündigung der eingestellten Position des Staatsanwaltes.

2. Durch das Gesetz muss nach der Qualifikation die Prozedur der Einstellung, Förderung, diszipliniären Verantwortung und Kündigung aus der eingestellten Position des Staatsanwaltes bestimmt werden.

3. Beim Prozess der Bewertung der Tätigkeit der Staatsanwälte muss es keine besonders bedeutende Anzahl der Angelegenheiten und positiven Urteile geben.

4. Die Sache der Annullierung der Ausgaben von Diskretionsboni an Staatsanwälte muss verhandelt werden. Falls Boni ausgeteilt werden, müssen sie auf vorläufig bestimmten transparenten Kriterien basieren.²³⁸

„Empfehlung 14: Transparenz der öffentlichen Administration

1. Übersicht der Gesetzgebung zur freien Abrufbarkeit der öffentlichen Informationen und der erwünschten Gesetzesfassung über die freie Abrufbarkeit der Informationen, damit sie mit den internationalen Standards übereinstimmt.

2. Ratifizierung der Konvention „über die freie Abrufbarkeit auf offizielle Unterlagen“ des europäischen Rates.

3. Gründung eines unabhängigen öffentlichen Organs, das die Beobachtung der Exekutive bei der Praxis des Rechtes auf freien Abruf von Informationen durchführt. Dieses Organ kann wie ein unabhängiges Institut oder ein Teil des anderen öffentlichen Institutes für den Informationsschutz gegründet werden. Dabei wird das Beobachtungsorgan für die freie Abrufbarkeit der Informationen berechtigt, befolgungspflichtige Entscheidungen zur Durchführung zu treffen.

²³⁷ Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

²³⁸ Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

4. Die Normen zur praktischen Veröffentlichung der Informationen sind zu erfassen. Sie sollen für den freien Abruf der Gerichtsentscheidungen für die Gesellschaft sorgen.
5. Für informationelle Offiziere: die zur Herausgabe der Information berechtigten Personen und Richter werden in systematischen Schulungen unterrichtet.²³⁹

„Empfehlung 15: Integrität bei den staatlichen Beschaffungen

1. Beim Gesetz über die staatlichen Beschaffungen wird die Anzahl der Ausschlüsse verringert, was seinerseits die Anzahl der erleichterten Beschaffungen reduziert. Es muss sich auch mit den Regulationen bezüglich mit dem staatlichen Geheimnis verbundener Beschaffungen befasst werden.
2. Eine Vereinbarung bezüglich Zusammenschlusses internationaler Handelsgesellschaften mit der „Vereinbarung über staatliche Beschaffungen“ treffen.
3. Das Gesetz über die staatlichen Beschaffungen muss auf dem Energiesektor verbreitet oder ein spezielles Gesetz erarbeitet werden, damit zu Konkurrenzfähigkeit bei diesem Sektor ermutigt wird und das Verbot von Korruption angenommen werden kann.
4. Reguläre Veröffentlichung einer Information über die Beschaffungen. Dabei die Einführung der elektronischen Unterschrift bei den Einkaufsprozuduren. Gleichzeitige Integration elektronischer Beschaffungen beim staatlichen elektronischen Service.
5. Bestimmung von Prozeduren für den Anspruch der Entscheidungen über die Beschaffungen.
6. Es muss eine Möglichkeit der Einrichtung des Rates, der die Klagen der Beschaffungen verhandelt, für eine Beschaffungsagentur vorgesehen werden. Außerdem muss eine Möglichkeit sichergestellt sein, um die Zahlungsmöglichkeit an Vertreter der NGOs des Rates zu verhandeln, damit ihre Professionalität und volle Unabhängigkeit gesichert sind.
7. Verfeinerung der Regulationen bei den Prozeduren staatlicher Beschaffungen über das Verbot der Teilnahme der Gesellschaften an den Einkaufsprozuduren, die Korruptionshandlungen ausführen. Bei den

²³⁹ Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

staatlichen Beschaffungen müssen Präventionsmechanismen der Interessenkonflikte erarbeitet werden.“²⁴⁰

„Empfehlung 16: Businessintegrität

1. Forschung der Risiken der Businessintegrität; Information erreichen an Gesellschaften und Regierungssektor über die Risiken der Integrität beim Businesssektor und Präventionsmechanismen.
2. Der Businessombudsmann bekommt eine Möglichkeit, an den Angelegenheiten der Integrität des Business teilzunehmen.
3. Erarbeiten der Aktionspläne für Integrität und Antikorruption für die Gesellschaften, die staatlich und durch die Munizipalität kontrolliert werden. Transparenzwachstum o. g. Gesellschaften durch die Bekanntmachung des Bedarfs an praktischer Veröffentlichung der Informationen.
4. Behandlung einer Möglichkeit der Erarbeitung der Integritätspakte im Rahmen des Projektes der öffentlichen Finanzierung.
5. Veröffentlichung der Persönlichkeit der Eigentümer juristischer Personen und Online-Veröffentlichung dieser Information. Dabei Verantwortung im Fall eines Hinweises auf falsche Informationen oder nicht erfolgte Veröffentlichung dieser Informationen.“²⁴¹

3.7.3 Exekutive der strafrechtlichen Korruptionsverantwortung

„Empfehlung 17: Strafrechtliche Verantwortung für korrupte Handlungen

1. Übersicht der Verantwortungsnormen der passiven Bestechung und Bewertung der Gleichmäßigkeit und Effektivität der existierenden Sanktionen.
2. Erarbeiten detaillierter Anleitungen strafrechtlicher Verfolgung zur Interpretation des 332. (Missbrauch von Geschäftsberechtigung) und 333. (Übertritt auf die Geschäftsberechtigung) Artikels des Strafrechtskodex. Diese Anleitungen sollen der UN-Konvention gegen Korruption entsprechen.“²⁴²

²⁴⁰ Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

²⁴¹ Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

²⁴² Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

„Empfehlung 18: Verantwortung juristischer Personen

1. Für die Position neu eingestellte Untersuchungsführer und Staatsanwälte bekommen Schulungen zur Korruptionsverantwortung der juristischen Personen. Es werden auch Schulungen für die Richter über die Korruptionsverantwortung durchgeführt.
2. Für die Untersuchungsführer und Staatsanwälte wird ein Handbuch über die strafrechtliche Verfolgung und effektive Untersuchung der Korruptionshandlungen vorbereitet.
3. Verantwortungspflicht für die Korruptionshandlungen ausführende juristische Personen soll wichtige Priorität für das strafrechtliche System haben.
4. Durch die Gesetzgebung werden die verantwortungsausschließenden Umstände für die Gesellschaften vorgesehen, die internen Mechanismen für effektive interne Kontrolle sind vorgesehen.⁴²⁴³

„Empfehlung 19: Bestechungen an einen ausländischen Standesbeamten

1. Im Ausland werden für Strafverfolger, Handels- und Diplomatievertreter von Georgien Schulungen durchgeführt und das Bewusstsein für Bestechungen an ausländische Standesbeamte erhöht.
2. Erarbeiten der Anleitungen über die strafrechtliche Verfolgung und effektive Untersuchung der Fälle der Bestechungen an einen ausländischen Standesbeamten. Bestechungen an einen ausländischen Standesbeamten müssen dabei als wichtige Priorität des Strafrechtssystems anerkannt werden.⁴²⁴⁴

„Empfehlung 20: Prozeduren der strafrechtlichen Verfolgung und Untersuchung von Korruptionsverbrechen

1. Fortsetzung der Gründung der Reform über Prozessvereinbarungen und hierbei die rechtliche Analyse der zwischen dem Staatsanwalt und der Verteidigung geschlossenen Vereinbarung. Zur Prozessvereinbarung werden Schulungen für Richter, Staatsanwälte und Anwälte für Strafrecht durchgeführt, damit der Missbrauch des rechtlichen Mechanismus der Prozessvereinbarung vermieden werden kann.

²⁴³ Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

²⁴⁴ Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

2. Es muss die Schaffung eines Bankkontenregisters zur leichteren Erkennung von illegalem Vermögen vorgesehen werden.²⁴⁵
3. Als staatliche Standesbeamte bei der Gesetzgebung über die Geldwäsche gelten öffentliche Beamte und mit ihnen verbundene Personen.²⁴⁶

„Empfehlung 21: Antikorrupte strafrechtliche Organe

1. Verhandlung über die Möglichkeit der Vermeidung von Untersuchungsprozessen der Antikorrupsionsverbrechen von Sicherheitsamt und Staatsanwaltschaft.
2. Stärken der Qualität der Unabhängigkeit des Antikorrupsionsamtes beim Staatsanwaltschaftssystem.
3. Übersicht der Anleitungen der Sachverteilung zwischen den Untersuchungsorganen. Bedarf an Angelegenheiten über die Korruption aus den entsprechenden Organen wird nur bei Ausnahmefällen und mit entsprechenden Behauptungen zugelassen.
4. Es muss die Gründung eines Organs zur Konfiszierung des Vermögens verhandelt werden.²⁴⁷

„Empfehlung 22: Beschaffungen bei den infrastrukturellen Projekten

1. Das System für elektronische staatliche Beschaffungen muss auch auf die infrastrukturellen Projekte ausgeweitet werden. Diese Sache muss nach dem Gesetz reguliert werden.
2. Es muss eine entsprechende Gesetzgebung zur Gründung einer Partnerschaft von öffentlichen und Privatsektoren geschaffen werden und die Mitglieder müssen nach der Konkursregel behandelt werden.
3. Für die infrastrukturellen Projekte müssen Vertragsbedingungen bestimmt und entsprechende Anleitungen formuliert werden.
4. Das System für die Anfragenverwaltung und die Verträge für Management und Beobachtung müssen erarbeitet werden.
5. Für die Mitarbeiter der öffentlichen Strukturen müssen Ausbildungsprogramme über die Durchführung der infrastrukturellen Projekte eingeführt werden.²⁴⁸

²⁴⁵ Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

²⁴⁶ Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

²⁴⁷ Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

²⁴⁸ Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

3.8 Auf eine Erfolgsbilanz orientiertes, effektives und nachhaltiges Antikorruptionssystem für Georgien

Keine Regierung erkennt an, dass es eine elitäre Korruption im Land gibt. Das hat einen einfachen Grund: das Wort „Elite“ bedeutet, dass die politische Elite daran beteiligt ist. Die internationalen Organisationen sind jedoch recht genau über das Ausmaß der elitären Korruption, ihre Formen und ihre wirtschaftlichen Ergebnisse, einschließlich Georgiens, informiert. Zum Beispiel ist bekannt, dass der Hauptausdruck von elitärer Korruption die Veruntreuung öffentlicher Gelder und der Missbrauch offizieller Macht durch im öffentlichen Dienst beschäftigte Personen ist (Besselmann Stiftung, 2010). Beispiele für elitäre Korruption führen zu internen Transaktionen des Staates mit einzelnen Geschäftsvertretern (Freedom House, 2011). Monopole und eine ungleiche Abhängigkeit von Geschäftstransaktionen sind ebenfalls ein Anzeichen für solche Transaktionen, sowie uneinheitliche Ansätze bei der Verhängung von Strafsanktionen oder gerichtlichen Verfahren. Ein Anzeichen der Korruption ist auch Protektionismus während der Beschäftigung und Ausschreibungen.²⁴⁹

Die aufgeworfene Frage ist, ob bei einem Amnestiegesetz – wegen seiner Umsetzung des Rechts eines jeden Menschen und der Tatsache, dass die Anwendung auf eine der TV-Gesellschaften „eingeschränkt“ ist – Amnestien für alle Kanäle gleichermaßen betroffen sind. Das Problem war, dass es einigen Fernsehsendern gelang, Schulden zu akkumulieren, und einige schafften es nicht, weil die Fernsehgesellschaft „Kavkasia“ Steuerrückstände von 30.000 GEL in Folge zahlte. Die Beschlagnahmung der 2,5-Lari-Steuererleichterung aus demselben Fernsehsender wurde ebenfalls beschlagnahmt.²⁵⁰

Die dargestellte Doppelmoral ist ein Beispiel für den Freisinn des Staates, der freien Wettbewerb verhindert. Aufgrund dieser Präzedenzfälle gibt es in den internationalen Expertenkreisen und -organisationen in Georgien viele unterschiedliche Einschätzungen zu Korruption und der wirtschaftlichen

²⁴⁹ Vgl. <http://www.eprc.ge/index.php?a=main&pid=216&lang=geo>.

²⁵⁰ Vgl. <http://www.eprc.ge/index.php?a=main&pid=216&lang=geo>.

Lage. Laut dem von der Organisation „Transparency International“ im Oktober 2011 veröffentlichten Bericht konnte Georgien kleine Bestechungen vollständig ausmerzen (Transparency International, Oktober 2011). Mit den Reformen sollten die Transparenz und Effizienz öffentlicher Dienste verbessert werden, was zur Beseitigung von Korruption auf niedrigem und mittlerem Niveau führen würde. Aber das Land hat ein neues Problem entwickelt – Korruption wurde in hohen Positionen etabliert (Besselmann Stiftung, 2010). Im Bericht des US-Außenministeriums 2011 zum Beispiel zeigten die Informationen der NRO und der Vertreter der Opposition, dass der Steuerdruck auf die Unternehmen politisch motiviert war; Die Steuerstrukturen wurden von den Unternehmen wegen ihrer politischen Vision zu einer Geldstrafe verurteilt. Die Steuerstrukturen setzten Strafmaßnahmen gegen die Unternehmen ein, die mit den Vertretern der Opposition in Verbindung standen

(<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/5253.htm#econ>).²⁵¹

Diese Schlussfolgerungen können heute nicht aktuell sein, da die großen Anstrengungen der neuen Regierung auf die Aufdeckung und Bestrafung dieser Tatsachen gerichtet sind. Aber der wirkliche Kampf gegen die Korruption bedeutet nicht nur jenen gegen die frühere Regierung, sondern auch den Kampf gegen die Probleme in den Vorstädten. So ist beispielsweise der Bericht des US-Außenministeriums von 2011 noch bemerkenswert. Es ist unwahrscheinlich, dass die neue Regierung den Index der Unterstützung von politischen Gegnern verbessern wird. Ebenfalls von Interesse ist eine gewisse Bevorzugung, nämlich, dass die neue Regierung im Januar 2013 fast alle (die Zahlen sind öffentlich zugänglich) Telekommunikationsunternehmen vom Netzwerk „Geocell“ ins „Magti“-Netzwerk gewechselt hat; ähnliche sofortige Änderungen betrafen auch den Ölsektor, die Firma „Lukoil“ ersetzte vollständig die Dienstleistungen von öffentlichen Agenturen in ganz Georgien und wechselte von „Gulf“ zu „Wissol“. Dies wird auch offen anerkannt und gerechtfertigt durch die Förderung von Protektionismus in Bezug auf die Beschäftigung von Mitarbeitern im öffentlichen Dienst und vergleichbaren.²⁵²

²⁵¹ Vgl. <http://www.eprc.ge/index.php?a=main&pid=216&lang=geo>.

²⁵² Vgl. <http://www.eprc.ge/index.php?a=main&pid=216&lang=geo>.

Folglich bleiben die wirtschaftlichen Folgen, die neben der elitären Korruption vor 2012 bestehen, dieselben, und dieses Mal werden sie wahrscheinlich bestehen bleiben:

Elitäre Korruption wirkt sich unmittelbar auf die wirtschaftliche Entwicklung des Landes aus. Es gibt eine Reihe von Studien, einschließlich der veröffentlichten Werke der Weltbank, die die Verbindung zwischen der nicht beobachteten Wirtschaft und der Größe der Regierungskorruption auf den höchsten Ebenen von Korruption bestätigen. Umso größer ist die Schattenwirtschaft im BIP.²⁵³

Im Jahr 2012 veröffentlichte der Internationale Währungsfonds einen regionalen Bericht, in Georgien war in der informellen Wirtschaft die Größe des BIP auf fast 30 % gestiegen, was höher ist als in Usbekistan, Weißrussland, Türkei, Litauen, Kirgisien, Rumänien, Bulgarien, Kroatien und anderen Entwicklungsländerdaten. Non-formale Aktivitäten werden unter Umgehung von Steuern durchgeführt, was wiederum die öffentlichen Finanzen stimuliert. Der Bericht stellt fest, dass der wichtigste Faktor auf die informelle Wirtschaft hinweist, ein hohes Maß an Korruption, unfaire Steuervorschriften, native Geschäftsbedingungen, vor allem die Existenz von Monopolen und einen freien Wettbewerb auf niedrigem Niveau. Im Falle Georgiens wurden die Gründe für die Regulierung und die Qualität der Institutionen aus den oben genannten Gründen besonders deutlich. Der Druck der Aufsichtsbehörden beinhaltete Unternehmen, Monopole unter ungleichen Bedingungen, die sich in der Dominanz des Marktes durch einzelne Unternehmen ausdrücken. Das Versagen des Justizsystems und die geringe Qualität der Transparenz wurden von schwachen Institutionen verursacht.²⁵⁴

Der Grund für diese Mängel liegt in der Suche nach elitärer Korruption. Die wichtigsten Empfehlungen beziehen sich auf weitere systematische Reformen, die Günstlingswirtschaft und Protektionismus ausschließen sollten. Die wichtigste und notwendige Bedingung ist die tatsächliche Unabhängigkeit der Gerichte – nicht nur früher, sondern auch heute noch wichtiger – vom Einfluss der neuen Regierung.

²⁵³ Vgl. <http://www.eprc.ge/index.php?a=main&pid=216&lang=geo>.

²⁵⁴ Vgl. <http://www.eprc.ge/index.php?a=main&pid=216&lang=geo>.

In vorliegender Arbeit wurden vielfältige Mechanismen des Kampfes gegen Korruption auf höchster Staatsebene behandelt. In dieser Arbeit versucht der Verfasser eine Systematisierung von Gesamtmechanismen, was ein vollständiges Bild über die Schritte ergibt, die in Georgien zwecks Darstellung und Lösung von Korruption auf höchster Staatsebene durchgeführt werden sollen.

- Eine wichtige Bedingung für die Vorbereitung eines Kampfprozesses gegen Korruption auf höchster Staatsebene besteht im Gesamtinteresse und dem ehrlichen Wunsch zweckmäßiger Führung dieses Prozesses.
- Harmonisierung der Gesetzgebung mit den internationalen Standards des Kampfes gegen Korruption, Darstellung von Korruptionspraxis, Erarbeitung und Stärkung der Mechanismen für die Lösung stellen erste wichtige Schritte beim Prozess gegen Korruption auf höchster Staatsebene dar. In direkter Verbindung mit der Qualität des Kampfes gegen Korruption auf höchster Staatsebene steht die Sicherstellung der Teilnahme des Zivilsektors beim o. g. Prozess.
- Gemäß Konvention über die Korruptionsprävention der Vereinten Nationen soll bei der Erarbeitung der Antikorruptionspolitik ein Akzent gesetzt werden auf freie Verfügbarkeit der Informationen über die Prozesse für Entscheidungsfindung und Planung der Politik bei den Kompetenzämtern und dem Transparenzwachstum, der Erarbeitung der Prinzipien der Rechenschaftspflicht und der Sicherstellung von niedriger Qualität der diskreten Berechtigung.²⁵⁵ ²⁵⁶ Die Stärkung der Prinzipien der Ehrlichkeit, Offenheit, Rechenschaftspflicht und Transparenz im öffentlichen Sektor ist ein wichtiges Element für einen erfolgreichen Staat, worauf eine aktive Kontrolle seitens des georgischen Parlaments durchgeführt werden sollte, das aus durch von der Bevölkerung ausgewählten Personen bestehen sollte.
- Antikorruptionspolitik sollte auf der Behandlung der Faktoren und Risiken, die Korruption verursachen, der Analyse durchgeführter Maßnahmen und der Einschätzung der Durchführung vorheriger strategischer Unterlagen basieren.²⁵⁷ Bei der Planung der Maßnahmen für den Kampf gegen Korruption verpflichten sich die staatlichen Ämter zur Darstellung

²⁵⁵ Vgl. Vereinte Nationen, Konvention über die Prävention der Korruption (2003), Kapitel 5.

²⁵⁶ Vgl. Vereinte Nationen, „Handbuch der Erarbeitung von Antikorruptionspolitik“ (2003), S57–58.

²⁵⁷ Vgl. Vereinbarung über die Antikorruptionsstrategien, Kuala Lumpur (2013).

realistischer Zwecke und dem Vorsehen von Basis-/vorhandenen Angaben über konkrete Maßnahmen, die dann die Einschätzung der Resultate der Maßnahmen ermöglichen.²⁵⁸

- Effektive antikorrumpive Politik bedarf der Zusammenarbeit zwischen den Regierungs-, Privat- und internationalen Ämtern und dem Businesssektor. Hierbei ist die Teilnahme des Zivilsektor nicht nur bei der Bearbeitung strategischer Unterlagen, sondern beim Prozess ihrer Durchführung und dem Monitoring, der Planung und Durchführung unterschiedlicher antikorrumpiver Maßnahmen wichtig.

- Zwecks Kampf gegen äußere und interne Korruption muss eine unabhängige Antikorrupsionsbehörde gegründet werden, die Monitoring hinsichtlich des Kampfes gegen Korruption von Rechtschutz- und Kontrollämtern eingeleiteten Maßnahmen durchführen wird. Diese Praxis eines solchen Doppelamtes wird bspw. in Israel erfolgreich angewandt.

Neben anderen Weltstaaten ist auch Georgien durch die Bedingungen moderner Globalisierung gegen globale Korruption nicht abgesichert. Export-Import, Investitionen, internationale Transite, Privatisierung, staatliche Käufe und andere wirtschaftliche Beziehungen, die mit dem internationalen Wirtschaftsraum in Verbindung stehen, umfassen ein hohes Risiko globaler Korruption. Daher müssen Präventionsmaßnahmen des Kampfes nicht nur gegen die interne, sondern auch gegen die globale Korruption eingeleitet werden. Eine Hauptsache ist derweil: Formierung der politischen und wirtschaftlichen Grundlagen der Zivilgesellschaft; Stärkung der Rechtsgrundlagen der Staatlichkeit; Reduzierung und Lösung plutokratischer und kleptokratischer Elemente beim politischen Management; analytische, wirtschaftliche Demokratisierung des gesellschaftlichen Lebens, Humanisierung und Verbesserung gesellschaftlicher Moral.

Entsprechend der Probleme, die sich in Hinsicht auf die Verwirklichung der Antikorrupsionsgesetzgebung in der Praxis und durch die Ermittlung der Korruptionsfälle hohen Niveaus gezeigt haben, ist der Meinung des Verfassers nach wichtig, ein Paket der gesetzgeberischen Änderungen vorzubereiten, das die Gründung der unabhängigen Antikorrupsionsagentur vorsieht.

²⁵⁸ Vereinte Nationen, „Handbuch der Erarbeitung von Antikorrupsionspolitik“ (2003), S. 43.

Teil 4. Korruptionsprävention im öffentlichen Bereich

4.1 Allgemeine Herausforderung

Der Kampf gegen die Korruption stellt einen unüberwindlichen Prozess dar, es kann keine einmalige Reform oder ein in der Zeit beschränktes Projekt sein. Korruptionsprävention bedarf ständigen und langfristigen Aufwands bei der Gründung eines gewissenhaften und rechenschaftspflichtigen öffentlichen Amtes, auch mentale und kulturelle Transformation der Gesellschaft. Aber es muss erwähnt werden, dass die für die post-sowjetischen Staaten charakterisierenden Schwierigkeiten, wie hohes Niveau administrativer Korruption, schwache staatliche Verwaltung, administrative Barrieren und uneffektives Rechtssystem durch die von der georgischen Regierung eingeleiteten Antikorruptionsreformen keine Agenda der antikorrumpen Tagesordnung darstellen.

Heutzutage ersetzen andere relevante Angelegenheiten das Problem, das sich seit den 90er Jahren stellte. In Georgien kann man leider Korruption wieder leicht erkennen. Korruption stellt nicht nur einigen materiellen Nutzen dar, sondern sie stellt einen Vorteil jeder Art dar. Natürlich wurde Korruption im Staat auf unterem Niveau abgeschafft, und zwar wird kein Polizist auf der Straße angetroffen, der für Rechtsverletzungen Geld als Bestechung verlangt, oder mit einem Standesbeamten, der statt einer bestimmten und/oder rechtzeitigen Bedienung Geld verlangt, aber es wird die Frage gestellt, ob die auf unterem Niveau früher existierende Korruption in Korruption auf höchster Staatsebene umgewandelt wurde, d. h. ob die auf dem unteren Niveau herrschenden Korruptionsflüsse in die oberen Kreise, obersten Maßstäbe weitergeschoben wurden. In Georgien existierender problematischer sozialer Hintergrund (Arbeitslosigkeit, Mindestlohn, niedrige Einkaufsfähigkeit, Wachstum der Preise usw.) einerseits und hohe Plätze bei einigen wichtigen wirtschaftlichen Indexen und optimistische Einschätzungen internationaler Gesellschaften andererseits schaffen deutlich eine gewisse Verwirrung und oft macht sich dies in dem geringen Vertrauen eines großen Teils der Bevölkerung gegenüber diesen Indexen bemerkbar.

Die Transparency International Georgien hat eine Umschau durchgeführt, die der Versuch der Zusammenfassung der Ereignisse ist. Die u. g. Umschau schafft ein Bild in Hinsicht auf die Korruption und Antikorruptionspolitik in Georgien, das sich seit den Parlamentswahlen 2012 bis heute entwickelt hat. Die Umschau umfasst sowohl die im gesetzgeberischen Rahmen ausgeführten Veränderungen als auch die Haupttendenzen, die sich in der Praxis herausgestellt haben.

Während dieser Periode:

- **hat sich der Index Georgiens in den internationalen Ratings der Korruption 2012-2016 etwas verbessert.**
- wurden in der georgischen Antikorruptionsgesetzgebung einige wichtige positive Änderungen eingeführt, wovon die Einführung des Systems des **Monitorings der Vermögenserklärungen der Amtsträger** insbesondere erwähnenswert ist. Ein Fortschritt war auch die **Verabschiedung** der neuen nationalen **Antikorruptionsstrategie und des Handlungsplans**.
- Gleichzeitig enthält die Gesetzgebung immer noch bestimmte Mängel und ihre effiziente Vollstreckung in der Praxis wird ein Problem.
- 2016 ist die Zahl jener Staatsbürger **bedeutend gestiegen**, die denken, dass in Georgien die Verwendung der Macht von den Amtsträgern zum eigenen Nutzen verbreitet ist.
- **Als Herausforderung bleibt die Gewährleistung des effizienten Reagierens auf mögliche Fälle der Korruption hohen Niveaus und der politischen Korruption.**
- Als Herausforderung bleibt immer noch die informelle Verwaltung/Regierung des Landes. Der Ex-Premierminister Iwanischwili behält den informellen Einfluss auf die Regierung. Sein Einfluss wird in einigen Fällen zum Nutzen der mit ihm verbundenen Unternehmen verwendet, und die entsprechenden Entscheidungen werden infolge des nicht transparenten Verfahrens getroffen.
- Die Verwendung der Beschäftigung der Mitglieder und Aktivisten der führenden Partei im öffentlichen Dienst und bei den staatlichen

Unternehmen als Aufmunterungsinstrument ruft Aufregung hervor.²⁵⁹

4.1.1 Korruptionsindikatoren 2012–2016

4.1.1.1 Einschätzung des nationalen Antikorruptionssystems (NIS)

„Transparency International – Georgien“ veröffentlicht periodisch die „Einschätzung des nationalen Antikorruptionssystems“, wo der Zustand der Hauptinstitutionen des Landes erörtert wird. Die letzte derartige Forschung hat die Organisation 2015 veröffentlicht.

Laut der „Einschätzung des nationalen Antikorruptionssystems“ vom Jahr 2015 gab es einen bedeutenden Fortschritt in Bereichen des Gerichtes, der Medien, der Wahladministration und Zivilgesellschaft im Vergleich zu der in der vorherigen, ähnlichen Forschung erörterten Periode, die im Jahr 2011 veröffentlicht wurde. Gleichzeitig veränderte sich die Situation in der Exekutivmacht und in den Rechtsschutzbehörden zur Verschlechterung, dessen Hauptgrund das Vorhandensein des informellen äußeren Einflusses auf diese Institutionen war. Genauso wie im Jahre 2011 blieb auch im Jahr 2015 als Problem der Mangel der Berichtspflicht der Exekutivgewalt, was vor allem durch die Schwäche des Parlaments bedingt war.²⁶⁰

4.1.1.2 Einschätzung der lokalen Antikorruptionssysteme (LIS)

2015 hat „Transparency International – Georgien“ zum ersten Mal die „Einschätzung der lokalen Antikorruptionssysteme“ veröffentlicht. Die Methodologie dieser Forschung ist der „Einschätzung des nationalen Antikorruptionssystems“ ähnlich, aber sie ist auf die Institutionen der lokalen anstatt der zentralen Macht fokussiert. In der Forschung 2015 waren die Tätigkeit der lokalen Machtbehörden von Tbilisi, Kutaisi und Zugdidi und der gesetzgeberische Regelungsrahmen dieser Tätigkeit bewertet. Laut der Forschung 2015 war in allen drei Munizipalitäten die Versammlung

²⁵⁹ Vgl. <http://www.transparency.ge/post/report/korupcia-da-antikorupciuli-politika-sakartveloshi-2012-2016-clebi>.

²⁶⁰ Vgl. Korruption und Antikorruptionspolitik in Georgien: 2012–2016 Transparency International – Georgien. Analyse 04.11.2016.

(Assembly) eine nicht ausreichend unabhängige Behörde, was die effiziente Ausübung ihrer Aufsichtsfunktion verhinderte. Außerdem hat die Regierung aller drei Munizipalitäten hinsichtlich der Verwaltung der lokalen Bürokratie eine niedrige Bewertung bekommen, Hauptgrund dafür war der fehlende Schutz der in den lokalen Behörden beschäftigten öffentlichen Beamten vor dem politischen Eingriff in ihre Tätigkeit.²⁶¹

4.2 Präventive Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung

Der Hauptzweck der dargestellten Arbeit besteht in der Prävention der Korruption und in der Schaffung eines einheitlichen Antikorruptionsmechanismus für den Kampf gegen Korruption, Angebot entsprechender Maßnahmen für Transparenzwachstum und die Rechenschaftspflicht staatlicher Ämter, Erhöhung des gesellschaftlichen Vertrauens, Stärkung der Zivilgesellschaft, Gründung der transparenten und rechenschaftspflichtigen Regierung.

Der Kampf gegen Korruption muss sich nicht nur in eine Richtung bewegen, sondern es ist ein systematischer Ansatz vielschichtiger Richtungen nötig. Korruption ist eine Großveranstaltung und ihre Ursachen sind vielfältig. Demensprechend bedürfen die Prävention und der Kampf gegen Korruption eines komplexen Ansatzes durch staatliche Behörden, vorgesehen durch unterschiedliche Herausforderungen in den unterschiedlichen Bereichen der öffentlichen Verwaltung. Für die Bearbeitung effektiver antikorrupter Politik ist wichtig, dass die unter den strategischen Unterlagen genannten Zwecke und Maßnahmen keinen allgemeinen Charakter haben und nicht der allgemeinen Entwicklung von prioritären Bereichen, sondern der Reduzierung des konkreten Korruptionsrisikos in bestimmten Bereichen, dem Transparenzwachstum und der Rechenschaftspflicht dienen. Zur Erreichung dieser Zwecke hat der Verfasser folgende fünf allgemeine Maßnahmen zur Korruptionsprävention zusammengefasst:

²⁶¹ Vgl. Korruption und Antikorruptionspolitik in Georgien: 2012–2016 Transparency International – Georgien. Analyse 04.11.2016.

- Strategische Überlegungen
- Konzeptioneller Ansatz
- Gesellschaftlicher Ansatz
- Empfehlung an die politischen Parteien
- Überprüfung des Rechts.

4.2.1 Strategische Überlegungen

„Korruptionsprävention muß unverzüglich mit gezielten Bemühungen beginnen, die schwerpunktmäßig auf innerbehördliche Bereiche sowie auf deren politische Schalt- und Steuermechanismen konzentriert werden (Stichwort: Verwaltungshygiene). Die Wirksamkeit von Vorbeugungsmaßnahmen kann sich dann bereits kurz bis mittelfristig einstellen. Langfristig gesehen kann Korruptionsprävention jedoch nur dann beständige Erfolge verbuchen, wenn sie gesamtgesellschaftlich angegangen wird (Stichworte: Ethik, Sensibilisierung). Insofern gilt es, eine systematisch betriebene Präventionsstrategie zweigleisig zu entwickeln, wobei die beiden Parallelpuren optimal aufeinander abgestimmt sein müssen.“²⁶²

„Eine statische, universell anwendbare Anti-Korruptionsstrategie ist nicht anzuraten. Allerdings müssen alle, d.h. selbst filigrane Präventionsansätze, auf solides Fundament gestellt werden.“²⁶³

a) *Sensibilisierung und Verhaltenskodex*

Grundvoraussetzung einer erfolgreichen Korruptionsprävention ist eine Sensibilisierung der Mitarbeiter von Verwaltung und Unternehmen sowie von Vertretern der Politik. Nur durch eine umfassende und kontinuierliche Aufklärung und Schulung kann ein Wertebewusstsein geschaffen werden, dass der Korruption den Nährboden entzieht. Dabei sind aufgrund ihrer Vorbildfunktion unbedingt auch die Vorgesetzten und Führungskräfte, die

²⁶² Vahlenkamp/Krauß, Korruption hinnehmen oder handeln? S. 349.

²⁶³ Vahlenkamp/Krauß, Korruption hinnehmen oder handeln? S. 349.

politisch Verantwortlichen und ihre Mitarbeiter, aber auch die Rechnungsprüfungsämter miteinzubeziehen. Ein transparenter und von allen „Betroffenen“ gemeinsam entwickelter und persönlich unterzeichneter Verhaltenskodex kann dabei korruptionspräventiv wirken. Solche „Ethikregeln“ können verstärkt dazu beitragen, dass sich jeder Bedienstete mit seiner Behörde und seinem Dienstherrn sowie jeder Mitarbeiter mit seinem Unternehmen identifiziert und ein Höchstmaß an Loyalität und Integrität entwickelt.²⁶⁴

b) *Regelungen zur Geschenkkannahme*

Problematische Abgrenzungsfragen wirft der Umgang mit Geschenken oder Belohnungen auf. Als solche sind nicht nur Geld oder Sachwerte anzusehen. Miteingeschlossen sind aus Sicht der Auftraggeber vielmehr sämtliche Vorteile, also auch die Überlassung von Unterkunft – egal ob unentgeltlich oder zum marktüblichen Zins, die Bereitstellung eines Pkw, die Hilfe insbesondere bei Bau und Gartenarbeiten, Zinsrabatte bei Darlehen, die Bereitstellung von Software oder Internetzugängen sowie die übermäßige Vergütung privater Nebentätigkeit. Gleiches gilt aus Sicht der Unternehmen. Jedem Mitarbeiter muss klar sein, dass Korruption bzw. Bestechlichkeit im Spiel sein könnte, wenn ihm bzw. seinem Unternehmen bei der Auftragsvergabe Vorteile versprochen werden. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Annahme eines Geschenks bei dem Mitarbeiter die Besorgnis begründet, es könne in der Objektivität der Amtsführung für die Annahme persönlicher Vorteile empfänglich sein. Gleiches gilt für jeden Mitarbeiter eines Unternehmens.²⁶⁵

Neben der Frage, was ein Geschenk ist, ist es auch problematisch, abzugrenzen, ab welchem Wert ein Geschenk kein Werbegeschenk oder unverfängliches Zeichen der allgemeinen Wertschätzung mehr ist, sondern bereits der Versuch, einen unzulässigen Einfluss auszuüben. Aufgrund dieser Abgrenzungsschwierigkeiten sollten daher klare und unmissverständliche innerdienstliche bzw. innerbetriebliche Regeln erstellt werden. Dies ist im Rahmen einer Anweisung über das Verhalten bei der Annahme von

²⁶⁴ Vgl. Dieter Dölling, Handbuch der Korruptionsprävention, S. 356.

²⁶⁵ Vgl. Dieter Dölling, Handbuch der Korruptionsprävention, S. 357.

Belohnungen und Geschenke möglich. Die Beschäftigten sind zudem in regelmäßigen Abständen über aktuelle Regelungen zu informieren.²⁶⁶ Grundsätzlich sollte – entsprechend § 70 BBG – ein generelles Verbot der Annahme von Zuwendungen jeglicher Art für Mitarbeiter und deren unmittelbare Familienangehörigen bestehen. Eine Dienstanweisung sollte begründete Ausnahmefälle festlegen, wie etwa die Annahme einmaliger geringwertiger Aufmerksamkeiten in Form von Masseartikeln (Werbeartikel) oder auch die Verwendung angenommener Geschenke für soziale Zwecke. In Zweifelsfällen sollte immer der Vorgesetzte entscheiden, ob eine Zuwendung ausnahmsweise angenommen werden darf oder nicht.²⁶⁷

c) *Regelungen zum Sponsoring*

Viele Verwaltungsvorschriften zur Bekämpfung von Korruption enthalten auch Bestimmungen zum Sponsoring. Unter Sponsoring wird in diesem Zusammenhang die Gewährung von Geld oder geldwerten Vorteilen durch Dritte (natürliche oder juristische Personen, insbesondere Unternehmen) ohne angemessene Gegenleistung an das Land zur Erfüllung von Landesaufgaben verstanden.²⁶⁸

Unter Sponsoring ist auch die subsidiäre Unterstützung eines Projektes durch Zuwendung von Geld oder einer geldwerten Leistung zum wechselseitigen Vorteil sowohl des Sponsors als auch der Verwaltung (Leistung und Gegenleistung) zu verstehen. Dem Sponsor kommt es dabei hauptsächlich auf seine Profilierung in der Öffentlichkeit (Imagegewinn) über das gesponserte Produkt an.²⁶⁹

Sponsoring, welches der ganzen Kommune zugutekommt (z.B. kostenlose Einrichtung eines Spielplatzes), ist in der Regel unproblematisch. Insoweit ist aber zu beachten, dass der Tatbestand der Vorteilsnahme (§ 331 StGB) auch dann erfüllt ist, wenn der gewährte Vorteil einem Dritten zugutekommt. Da die Gefahr besteht, Sponsoring zu einem getarnten Korruptionsversuch zu

²⁶⁶ Vgl. Dieter Dölling, Handbuch der Korruptionsprävention, S. 357.

²⁶⁷ Vgl. Dölling, Dieter, Handbuch der Korruptionsprävention, S. 357.

²⁶⁸ Vgl. AX/Schneider/Scheffen, Korruptionsbekämpfung. S. 45.

²⁶⁹ Vgl. Dölling, Dieter, Handbuch der Korruptionsprävention, S. 358.

missbrauchen, sollten Sponsoring-Angebote immer dann abgelehnt werden, wenn der Anschein entstehen könnte, Verwaltungshandeln würde durch die Sponsorenleistung beeinflusst werden. Dies kann z.B. dann der Fall sein, wenn sich der Sponsor in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang als Bieter in einem Vergabeverfahren betätigt.²⁷⁰

Soweit Sponsoring nicht ganzen Kommunen, sondern nur einzelnen Personen bzw. Personengruppen in der Verwaltung oder der Politik Vorteile beschert, besteht immer die Gefahr eines Korruptionsversuches, Beispiel: Kostenübernahme von Betriebsfeiern/Abteilungsfeiern oder die kostenlose Einladung zu Fortbildungsveranstaltungen sowie zu Reisen im In- und Ausland, um Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung oder der Politik in ihrer Entscheidungsfindung gezielt zu beeinflussen.²⁷¹

Zwecks Kontrolle des Sponsorings sollte ein möglichst transparentes und nachprüfbares Verfahren praktiziert werden. Hilfreich ist die Einrichtung einer Sponsorenkartei, in der alle Sponsoraktivitäten genau und mit allen Einzelangaben (Name des Sponsors, Zweck und Höhe der Mittel, Zeitpunkt, konkrete Verwendung etc.) dokumentiert werden. Darüber hinaus kann eine Meldepflicht für Unternehmen für Aktivitäten im Bereich Sponsoring eingeführt werden.²⁷²

d) *Personalauswahl und Job-Rotation*

Durch Personalrotation kann systematischer Korruption vorgebeugt werden. Systematische Korruption bedient sich längerfristig angelegter fester Beziehungsstrukturen, die oftmals eine Vielzahl von Beschäftigten einbindet. Dem Wechsel des Dienstpostens steht eine Änderung des Aufgabenzuschnitts gleich, mit der sichergestellt wird, dass sich die Zuständigkeit des Beschäftigten in seinem neuen Aufgabenbereich auf einen anderen Personenkreis erstreckt. Eine längere Verwendungszeit soll nur aus dringenden dienstlichen Gründen eingeräumt werden. Für diesen Fall sind

²⁷⁰ Vgl. Dölling, Dieter, Handbuch der Korruptionsprävention, S. 358.

²⁷¹ Vgl. Dölling, Dieter, Handbuch der Korruptionsprävention, S. 358.

²⁷² Vgl. Dölling, Dieter, Handbuch der Korruptionsprävention, S. 358.

sonstige korruptionspräventive Maßnahmen zu stärken.²⁷³ In besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten ist das Personal mit besonderer Sorgfalt auszuwählen. Hier muss ein strenger Maßstab angelegt werden. Ausgeschlossen vom Einsatz in solchen Bereichen sind Personen, gegen die straf- oder disziplinarrechtliche Verfahren oder interne Ermittlungen wegen eines Korruptionsverdachts laufen, die verschuldet oder deren wirtschaftliche Verhältnisse sonst nicht geordnet sind und die soziale Probleme wie Alkohol-, Drogen- oder Spielsucht haben. Aber auch andere auffällige Verhaltensweisen können Personen für den Einsatz in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen disqualifizieren. Hierzu gehören z.B. der private Umgang mit fragwürdigen Personen, besondere Redseligkeit und eine betont auffällige Lebensweise. Häufig wird hier eine besonders feinfühlig Vorgehensweise der Personalverwaltung gefragt sein. Gerade besonders selbstbewusst auftretenden und ehrgeizigen Mitarbeitern wird es nicht immer leicht zu vermitteln sein, dass für sie ein Einsatz in bestimmten korruptionsgefährdeten Bereichen nicht in Betracht kommt. Das gilt insbesondere, wenn es sich bei den zu vergebenden Posten um höherwertige Stellen handelt.²⁷⁴

Da der lange Verbleib in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen auch den zunächst nicht auffälligen Mitarbeiter dazu bringen kann, seine Pflichten zu verletzen, ist zudem die Personalrotation ein wichtiges Mittel zur Korruptionsprävention. Wenn der Mitarbeiter von Anfang an weiß, dass sein Einsatz in einem bestimmten Bereich nur von begrenzter Dauer ist und eventuelle Unregelmäßigkeiten von einem Nachfolger schnell aufgedeckt werden können, wird seine Bereitschaft, ein Korruptionsangebot anzunehmen, sehr gering sein. Hinzu kommt, dass bei einer begrenzten Verweildauer in einem entsprechenden Arbeitsgebiet nicht so sehr die Gefahr besteht, dass enge Verbindungen zwischen dem Mitarbeiter und z. B. Auftragnehmern der Behörde aufgebaut und nötige Distanz abgebaut werden.²⁷⁵

Gerade bei dem Thema „Personalrotation“ gibt es Meinungsverschiedenheiten in den Behörden. Während der Leiter einer

²⁷³ Vgl. AX/Schneider/Scheffen, Korruptionsbekämpfung, S. 39.

²⁷⁴ Vgl. Dölling, Dieter, Handbuch der Korruptionsprävention, S. 297.

²⁷⁵ Vgl. Dölling, Dieter, Handbuch der Korruptionsprävention, S. 297-298.

Einheit seine „gerade gut eingearbeiteten“ und „nicht ersetzbaren“ Fachleute nicht verlieren möchte, setzt eine effektive Korruptionsbekämpfung voraus, dass ein häufiger Personalwechsel erfolgt, der natürlich auch immer wieder mit Einarbeitungsaufwand verbunden ist. Hier kann eine vorausschauende Personalplanung viel Entlastung bringen. Wenn die Verweildauer in bestimmten Bereichen von vornherein festgelegt wird, kann rechtzeitig für Ersatz gesorgt und sichergestellt werden, dass nicht alle Mitarbeiter in einem Bereich zum gleichen Zeitpunkt rotieren. Auch das erworbene Know-how muss durch die strikte Einhaltung der Personalrotation nicht verloren gehen. Personalrotation bedeutet nicht, dass der bisher für die Ausschreibung von Großaufträgen zuständige Mitarbeiter künftig in einem völlig anderen Fachgebiet eingesetzt werden muss. Es kann bereits ausreichen, ihn in einem anderen Sachgebiet des gleichen Bereichs einzusetzen, wenn er dort mit anderen (potenziellen) Auftragnehmern zu tun hat. Personalrotation endet im Übrigen nicht auf der Sachbearbeiterebene. Wichtig ist insbesondere auch ein häufiger Wechsel der Leitungs- und Aufsichtspersonen.²⁷⁶

In vielen Behörden gibt es bestimmte Positionen, für die nur ein Mitarbeiter in Betracht kommt, und Mitarbeiter, die wegen ihres Ranges und/oder ihrer Ausbildung nur für den Einsatz in bestimmten Bereichen oder einer bestimmten Position in Betracht kommen. Häufig gehört hierzu der besonders korruptionsanfällige Bereich der (Beschaffung von) Informationstechnik. Wenn eine Personalrotation innerhalb einer Behörde nicht möglich ist, sollte auch eine behördenübergreifende Rotation in Betracht gezogen werden. Diese ist insbesondere bei Führungs- und Leitungspositionen möglich und wird bei internationalen Organisationen und im Ausland praktiziert.²⁷⁷

Verkrustete Personalstrukturen, wie etwa die jahrelange ausschließliche Zuständigkeit eines einzelnen Mitarbeiters für die Vergabe öffentlicher Aufträge, erweisen sich häufig als besonders korruptionsanfällig. Erst diese Strukturen schaffen ein korruptionsförderndes Näheverhältnis. Im Rahmen des fachlich geeigneten Personalbestandes sollten daher – soweit dies auch in kleineren Gemeinden möglich ist – aufgrund eines mit den Mitarbeitern abgestimmten Personalkonzepts durch gelegentliche Rotation neue

²⁷⁶ Vgl. Dölling, Dieter, Handbuch der Korruptionsprävention, S. 298.

²⁷⁷ Vgl. Dölling, Dieter, Handbuch der Korruptionsprävention, S. 298.

Ansprechpartner und Zuständigkeiten geschaffen werden. Dabei ist den betroffenen Mitarbeitern aber zu verdeutlichen, dass ihr Wechsel keine Diskriminierung darstellt.²⁷⁸

Die Durchführung der Maßnahmen zur Personalrotation sollte von der Dienststellenleitung selbst kontrolliert und von der Aufsichtsbehörde überwacht werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Maßnahmen umgesetzt werden und der Begründungsaufwand für die Personalverwaltung gegenüber den Fachbereichen gering ist.²⁷⁹

e) **Kontrolle des Vergabeverfahrens („Mehr-Augen-Prinzip“)**

Neben personellen Maßnahmen helfen auch organisatorische Kontrollmechanismen, Korruption zu erkennen und vor allem zu vermeiden. Organisatorische Maßnahmen, insbesondere Zuständigkeitsregelungen, sind so zu treffen, dass in Bereichen mit der Gefahr einer systematischen Korruption diese Gefahr minimiert wird. Als wirksam erwiesen haben sich die in vielen Bereichen bestehenden Regelungen, nach denen mehrere Personen an Entscheidungen mitwirken müssen (Mehr-Augen-Prinzip). Dies kann durch die Aufteilung von Entscheidungskompetenzen geschehen oder durch eine Ausweitung von Kontrollmöglichkeiten.²⁸⁰

Zu den in allen Forderungen nach intensiverer Korruptionsprävention enthaltenen Maßnahmen gehört die strikte Einhaltung des Mehr-Augen- oder Vier-Augen-Prinzips. In Nordrhein-Westfalen ist dieses Prinzip für die Vergabe von Aufträgen sogar gesetzlich geregelt (§ 20 KorruptionsbG NW). Diese eigentlich selbstverständliche und höchst wirkungsvolle Maßnahme wirft in der Praxis immer wieder Probleme auf. Hintergrund der praktischen Probleme ist häufig, dass die Personalressourcen in einigen Bereichen für eine effektive Prüfung nur bei wenigen Mitarbeitern vorhanden sind. Dies darf allerdings nicht dazu führen, dass auf das Mehr-Augen-Prinzip verzichtet wird.²⁸¹

²⁷⁸ Vgl. Dölling, Dieter, Handbuch der Korruptionsprävention, S. 357.

²⁷⁹ Vgl. Dölling, Dieter, Handbuch der Korruptionsprävention, S. 298.

²⁸⁰ Vgl. AX/Schneider/Scheffen, Korruptionsbekämpfung, S. 40.

²⁸¹ Vgl. Dölling, Dieter, Handbuch der Korruptionsprävention, S. 296–297.

Das Mehr-Augen-Prinzip nützt nichts, wenn bereits alle mit bestimmten Entscheidungen befassten Mitarbeiter in einem Korruptionsnetz gefangen sind. Die Umsetzung des Mehr-Augen-Prinzips darf daher nicht so ausgestaltet sein, dass nur Kollegen im gleichen Arbeitsbereich bestimmte Vorgänge mitprüfen. Erforderlich ist vielmehr, auch andere Arbeitsbereiche (z. B. Haushalts-, Vergabe-, Rechtsabteilungen oder -referate) in die Entscheidungsfindung miteinzubeziehen. Innerhalb der Arbeitsbereiche sollte das Mehr-Augen-Prinzip mit dem Folgen der Personalrotation verbunden werden. Entscheidungen in korruptionsgefährdeten Bereichen sollten immer von bereits länger in einem Arbeitsgebiet tätigen Mitarbeitern zusammen mit neuen Mitarbeitern vorbereitet werden. Dies verringert die Gefahr, dass alle beteiligten Mitarbeiter Mitglieder in einem Korruptionsnetz sind.²⁸²

4.2.2 Konzeptioneller Ansatz

4.2.2.1 Risiko- und Schwachstellenanalyse

4.2.2.1.1 Erstellung eines Risikoprofils und Erarbeitung konkreter Vorschläge für eine Verbesserung des Schutzes gegen Korruption

In Georgien wird die Staatsgewalt durch das Prinzip der Gewaltenteilung auf mehrere Staatsorgane zum Zwecke der Machtbegrenzung und der Sicherung von Freiheit und Gleichheit verteilt. Nach historischem Vorbild werden dabei die drei Gewalten Gesetzgebung (Legislative), Vollziehung (Exekutive) und Rechtsprechung (Judikative) unterschieden. In all diesen Richtungen gibt es heute in Georgien tatsächlich Herausforderungen.

Die Konzeption eines nationalen Antikorruptionssystems gründet sich auf die Idee, dass es zwischen den Erfolgen unterschiedlicher Institutionen eine starke Verbindung gibt. Die Schwäche einer Institution kann Defekte bei anderen Institutionen verursachen und umgekehrt können positive Änderungen bei einigen Institutionen eine positive Wirkung auf andere

²⁸² Vgl. Dölling, Dieter, Handbuch der Korruptionsprävention, S. 297.

Institutionen haben. Im Fall Georgiens ist das Niveau der Verpflichtung des Exekutivzweigs niedrig wegen der Schwäche der gesetzgebenden Organe und des Gerichts. Das Wachstum der Unabhängigkeit des Gerichts 2011–2015 (und die verbesserte Arbeit des staatlichen Anfrageamtes) hat auch die Verpflichtungen der Regierung anwachsen lassen. Aber es muss zusätzlicher Fortschritt beim gesetzgebenden Amt eingeleitet werden, damit der Exekutivzweig sich verpflichtet. Dabei haben positive Änderungen bei der Gerichtsregierung eine Wirkung auf die Unabhängigkeit von Unternehmen gehabt. Stärkere Wahladministration, die den Wahlprozess besser verwalten kann, versorgt mäßigere Wahlbedingungen für politische Parteien, was eine Voraussetzung vielfältiger gesetzgebender Vertretungsorgane ist. Einen ähnlichen Effekt kann auch mehr Unabhängigkeit der Medien haben, denn die Zugänglichkeit der Medien ist ein wichtiger Faktor, der auf die Tätigkeiten der Parteien bei den Wahlen einwirken kann. Die Tatsache, dass nach 2011 die Zivilgesellschaft Georgiens aktiver und erfolgreicher in Bezug auf Unterstützung der politischen Reformen wurde, hat vermutlich die Verbesserung im Rahmen der Gesetzgebung einiger Institutionen unterstützt, inzwischen haben sich die Wahladministration und die führenden Organisationen der Zivilgesellschaft des Staates aktiv an der Verhandlung der Änderungen entsprechender Gesetzgebung beteiligt.

4.2.2.1.1.1 *Parlament*

Am 05.10.2016 hat „Transparency International – Georgien“ im Rahmen parlamentarischen Monitorings eine zusammenfassende Bewertung der Tätigkeit des Sitzungsparlamentes vorgelegt. Nach dieser Bewertung war das Parlament in achter Sitzung im Vergleich mit dem Parlament früherer Sitzungen eher pluralistischer, was auch durch die bedeutende Anzahl vorhandener Opposition verursacht wurde. Bei den Parlamentssitzungen wurden viele thematische Diskussionen durchgeführt. Die Qualität der Öffentlichkeit und Transparenz von Gesetzgebungsorganen sind auch gewachsen, aber in dieser Richtung sind noch wichtige Schritte zu machen. Sich dafür interessierende Seiten wie Vertreter der Gesellschaft hatten eine Möglichkeit gehabt, an den Parlamentsdiskussionen teilzunehmen und Informationen über die Prozesse im Parlament zu erwerben. Trotzdem gab

es in der parlamentarischen Arbeit auch Abruße: das Parlament führte nicht effektiv die Funktion der Kontrolle der Exekutivregierung durch. Der Prozess der Gesetzgebung charakterisierte sich durch viele Defizite: die Gesetze wurden wieder ungeprüft rasch angenommen und das Inkrafttreten der Gesetze wurde systematisch verschoben. Bei der achten Parlamentssitzung gab es viele Fälle von Verletzung der Ethiknormen durch Parlamentsmitglieder, Parlamentsmitglieder führten übernommene Pflichten nicht gewissenhaft aus, worauf auch die Anzeige der Abwesenheit von den Sitzungen hinweist, aber seitens des Parlaments wurden keine disziplinären Sanktionen effektiv verhängt. Bei der achten Sitzung des Parlaments wurde die 231. Plenarsitzung durchgeführt. Inzwischen ist dies eine außergewöhnliche Sitzung des 62. Parlaments. Wegen fehlender Existenz eines Quorums hat keine zehnte Sitzung stattgefunden (davon waren zwei außergewöhnliche). Das 8. Sitzungsparlament hat 1505 Gesetz angenommen. Davon: 865 durch die Regierung initiierte Gesetz; 440 durch die Parlamentsmitglieder initiierte Gesetze; ein durch den Präsidenten Georgiens initiiertes Gesetz; 177 durch die Parlamentskomitees initiierte Gesetze; 13 durch die Parlamentsfraktionen initiierte Gesetze; 7 durch die Mitglieder des höchsten Rates der autonomen Republik Adjarien initiierte Gesetze; ein durch den höchsten Rat der autonomen Republik Adjarien initiiertes Gesetz.²⁸³

Positive Hauptänderungen

- Eher vielfältiger Beitrag und einiges mehr an Unabhängigkeit als 2011
- Positive Änderungen in Bezug auf Transparenz beim Gesetz und der Praxis

Problem:

- Das Parlament ist noch nicht ausreichend unabhängig, um in der Praxis eine effektive Beobachtung des Exekutivzweiges durchzuführen.
- Die Verpflichtung des Parlaments gegenüber den Bürgern ist nicht ausreichend festgelegt entweder per Gesetz oder in der Praxis.
- Beim Parlament gibt es wieder Probleme in Bezug auf menschliche Ressourcen.
- Für das Parlament ist die Gesetzgebung antikorrupter und guter Verwaltung

²⁸³ Vgl. <http://www.transparency.ge/post/annual-report/merve-mocvevis-parlamentis-4-cliani-saqmianobis-shepaseba>.

nicht ausreichend priorisiert.

- Die Sorge für Gewissenhaftigkeit der Parlamentsmitglieder bleibt in der Praxis wieder problematisch²⁸⁴

Maßnahme:

- Die Parlamentsvollmachten müssen beim Prozess des Erhaltens von staatlichem Budget zunehmen.
- Georgien verpflichtet sich, das Parlamentswahlssystem zu bearbeiten, damit für die proportionelle Vertretung und Gleichheit der Stimmen gesorgt ist.
- Das Parlament verpflichtet sich, eine aktivere Rolle in Bezug auf Beobachtung des Exekutivzweigs zu spielen. Dafür verpflichten sich die Vertreter des Exekutivzweigs, die Fragen der Parlamentarier rechtzeitig und detailliert zu beantworten.
- Das Parlament soll sich mehr für Antikorruptionspolitik und ein gutes Verwaltungssystem interessieren und in diesen Bereichen existierende Gesetzgebungslücken rechtzeitig auflösen.
- Verfügbarkeit der wichtigen Informationen über die Arbeit von Gesetzgebungsorganen für die Gesellschaft (Tagesordnung, Protokolle, gesetzliche Projekte, Resultate der Zustimmungen von Komitees und Plenarsitzungen) muss gewährleistet werden, wie auch die Zulassung der Bürger ins Parlamentsgebäude.
- Es muss ein Ethikkodex der Parlamentsmitglieder verabschiedet und Vermögenserklärungen der Parlamentsmitglieder überprüft werden.

4.2.2.1.1.2 Exekutive Regierung

Positive Hauptänderungen:

- Durch die Annahme von Regulierungsnormen der praktischen Veröffentlichung der Informationen hat die Transparenz des Exekutivzweigs zugenommen.
- Im Vergleich zum Jahr 2011 hat dank unabhängigerer Gerichtsregierung und des staatlichen Anfrageamtes die Verpflichtung der Exekutivregierung zugenommen.

²⁸⁴ Vgl. <http://www.transparency.ge/post/annual-report/merve-mocvevis-parlamentis-4-cliani-saqmianobis-shepaseba>

Problem:

- 1) Beim Zweig exekutiver Regierung besteht eine Tendenz der individuellen Entscheidungen, insbesondere werden Entscheidungen von einer Person getroffen;**
 - 2) Entsprechende Entscheidung der Angelegenheiten bei der Regierungsvertikalen;**
 - 3) auf allen Ebenen starker Nepotismus;**
 - 4) Existenz der Systeme, Modelle, Verfahren und Ansätze sowjetischen Typs werden dargestellt.**
- Alles gründet sich auf die nicht ausreichende Festsetzung der Rechenschaftspflicht des exekutiven Zweigs wegen der Schwäche von Parlament und Gericht.**

Die Unabhängigkeit des Exekutivzweigs wurde dadurch deutlich reduziert, dass der ehemalige Premierminister eine informelle Wirkung auf das Ministerkabinett hat.

- Wegen der schwachen Parlamentsbeobachtung ist die Verpflichtung des Exekutivzweigs noch nicht ausreichend festgelegt.
- Die Mechanismen, die für die Gewissenhaftigkeit sorgen sollen, sind wieder nicht entsprechend installiert und der Prozess der „rotierenden Tür“ bleibt wieder ein Problem. Außerdem gibt es keinen Mechanismus zur Prüfung der Vermögenserklärungen der Mitglieder des Exekutivzweigs.
- Der Exekutivzweig hat keinen starken Willen geäußert, ein berufliches und unabhängiges öffentliches Amt zu gründen, was daran liegt, dass sie keine entsprechende Reform der entsprechenden Gesetzgebung durchgeführt haben. Als Ergebnis gab es daher auch 2012 nach der Übergabe der Macht eine Massenkündigung der Mitarbeiter aus den öffentlichen Ämtern und beim Prozess der Beschäftigung bei einem öffentlichen Amt im Zusammenhang mit Nepotismus verbundener Vorwürfe.

Maßnahme:

Laut der georgischen Gesetzgebung muss es eine Rechenschaftspflicht vor dem Parlament Georgiens geben. Heutzutage erkennt die exekutive Regierung keine o. g. Pflicht, da das Parlament auf keinem entsprechenden Niveau steht. Dafür ist eine politische Zustimmung nötig. Die Stärkung von Parlament und Gerichtsregierung unterstützte das Wachstum der

Rechenschaftspflicht des Exekutivzweigs. Aber dafür sind einige Änderungen nicht ausreichend, dieses Problem ist Teil der existierenden politischen Kraft, was ihr das Manövrieren der Angelegenheiten erleichtert. Selbst die Behörden haben ein großes Problem, was durch eine einzelne Entscheidung verursacht wird. Der Leiter jeder Behörde kann nämlich ohne zusätzliche Beratungen oder Absprachen mit seiner Abteilung eine Entscheidung über eine bestimmte Sache fällen, die er mit seinem Leiter vereinbart hat. Eine Lösung dieses Problems ist in der Änderung der Gesetzgebung zu suchen, wodurch z.B. der stellvertretende Innenminister zu einem Veto gegen die Entscheidung eines Ministers berechtigt wird.

Dies schafft eine gesunde demokratische Umgebung. Unter der heutigen politischen Konjunktur Georgiens merkt man leicht, dass die Regierung auf zwei politische Gruppen verteilt wurde, was eine positive Wirkung auf einige Entscheidungen hatte, so hat z. B. die georgische Regierung sich entschieden, ein bestimmtes Gesetz für gültig zu erklären, wofür die Zustimmung des Präsidenten nötig ist. Der Präsident Georgiens hat alles geprüft und daraufhin ein Veto eingelegt. Für die Zulässigkeit dieses Vetos war eine bestimmte Anzahl an Stimmen im Parlament nötig. Dies ermöglicht die Einbindung von mehr Vertretern der Regierung zwecks Lösung dieser Angelegenheit, was bei diesem Prozess zu gesunder Konkurrenz führt, was wiederum einen Fortschritt im Sinne der Demokratie darstellt. Des Weiteren, wenn von der Tätigkeit der exekutiven Regierung gesprochen wird, stellt eine wichtige Sache und Ausgangspunkt die Annullierung der Institution der Generalinspektion/internen Anfrage dar, was teilweise an das russische System erinnert. Die Generalinspektion/interne Anfrage wirkt bei den Ministerien Georgiens wie eine strukturelle Unterabteilung, die im Rahmen ihrer Kompetenzen innere Kontrolle über die Tätigkeit anderer Unterabteilungen dieser Behörde ausübt. Die Generalinspektion stellt im Rahmen ihrer Kompetenzen bei entsprechenden Behörden die Tatbestände von Ethikverletzung, Disziplinnormen, nichtgewissenhafte Durchführung von Geschäftspflichten und konkrete gegenrechtliche Handlungen fest und reagiert darauf bzw. verpflichtet sich dazu, direkt vor der Leitung entsprechender Behörden Stellung zu nehmen. Diese Tatsache verursacht Zweifel gegen die Vermutung, dass es um akuten Nepotismus und ineffektive Kontrolle geht, denn Mitarbeiter der Generalinspektion/interne Anfrage führen die Beobachtung ihrer eigenen Mitarbeiter durch, was eine direkte

Gefahr der Wahlkontrolle darstellt. Außerdem ist im o. g. Amt eine Person, die die Beobachtung durchführt, nur Leiter dieser Behörde, was gegen eine effektive Kontrolle o. g. Abteilung spricht. Hierfür ist die Gründung eines absolut unabhängigen Kontrollamtes nötig, welches bei entsprechenden Behörden eine Kontrolle durchführt. Zwecks Vermeidung von Nepotismus und Verletzung des Wahlrechts wird eine systematische Rotation und Erhöhung der Qualifikation der Mitarbeiter des o. g. Amtes durchgeführt.

Empfehlungen

- Die Einmischung des ehemaligen Premierministers in die Arbeit des Ministerkabinettes muss unterbunden werden.
- Das Parlament verpflichtet sich zur aktiven Kontrolle des Exekutivzweigs, die Vertreter des Exekutivzweigs verpflichten sich, rechtzeitig und detailliert die Fragen der Parlamentsmitglieder zu beantworten.
- Es muss ein Mechanismus eingesetzt werden, der die praktische Durchführung existierender Normen für Gewissenhaftigkeit sicherstellt (dies kann durch die Gründung einer unabhängigen Antikorruptionsagentur geschehen). Die mit dem Prozess der „rotierenden Tür“ verbundene Gesetzgebung muss verbessert werden.
- Die Regierung verpflichtet sich, Reformen im öffentlichen Amt durch ein neues Gesetz und wiederholte Gesetzgebung durchzuführen, um dadurch die Transparenz und Objektivität beim Prozess der Aufnahme, Förderung, Kündigung und Gehaltszahlung von öffentlichen Beamten am Arbeitsplatz zu gewährleisten.

4.2.2.1.1.3 Gericht

Positive Hauptänderungen

- Gesetzliche Verordnungen, die die Unabhängigkeit des Gerichtes sicherstellen, wurden verbessert. Die Richter spielen eine wichtigere Rolle bei der Formierung eines Höchsten Justizrates und bei der Einstellung der Richter
- In der Praxis ist die Gerichtsregierung unabhängiger als im Jahr 2011 (die Richter nehmen eher progressive Positionen in den Beziehungen mit den Staatsanwälten bei der Verhandlung rechtlicher Angelegenheiten ein; die Anzahl der administrativen Klagen, die private Seiten gegen den Staat gewonnen haben, haben stark zugenommen) und ihre Tätigkeit bzw. das

Sicherstellen der Verpflichtungen des Exekutivzweigs wurde verbessert.

- Dank der praktisch zu veröffentlichenden Informationen auf den Websites des Höchsten Gerichtes und der Annullierung des Verbotes der Aufnahme und des Mitschneidens der Gerichtssitzungen wurde die Transparenz des Gerichts rechtlich und praktisch verbessert.

Problem:

Bei der Gerichtstätigkeit mischen sich der Exekutivzweig und die Strafverfolgungsbehörden nicht gewissenhaft ein. Das Gericht ist nicht ausreichend transparent, oder selbst die Entscheidungen der Richter sind oft politisiert.

- Das Thema Ressourcen bleibt ein Problem in Form von unzureichender Anzahl der Richter, Gerichtssäle und Modi.
- Bis zur unbefristeten Einstellung eines Richters gefährdet eine gesetzliche dreijährige Probezeit die Unabhängigkeit der Richter.
- Es bestehen noch Probleme hinsichtlich Unabhängigkeit des Gerichtes, was die intransparente Verteilung der Fälle für die Richter betrifft, besonders bei politisch sensiblen Prozessen.
- Transparenz ist nicht ausreichend gegeben, besonders bei politisch sensiblen Prozessen.
- Die Verpflichtung des Gerichtes bleibt in der Praxis bestehen, weil die Richter keine adäquate Stellungnahmen zu ihren Entscheidungen abgeben. Dadurch sind disziplinarische Prozeduren schwach.
- Die Gerichtsregierung hat praktisch wieder Probleme hinsichtlich der Gewissenhaftigkeit, wofür ein negatives Bild des Gerichts spricht.

Maßnahme:

- Die Regel der Formierung des Höchsten Justizrats lässt sich so ändern, dass der Vorsitzende des Obersten Gerichtshofs zu keiner Vorstellung von Kandidaten als Gerichtsvertreter mehr beim Rat exklusiv berechtigt ist, sondern diese Berechtigung auch Mitglieder der Richterkonferenz erhalten.
- Zur Ernennung der Richter sollte keine Zustimmung der Parlamentsabgeordneten und des Höchsten Justizratspräsidenten nötig sein.
- Die Veröffentlichung der Gerichtsentscheidungen auf der Website des Gerichts sollte verpflichtend sein.
- Es müssen zusätzliche Ressourcen für die effektive Arbeit der Gerichtsregierung bereitgestellt werden.

- Die dreijährige Probezeit für die Richter sollte annulliert werden.
- Es sollte ein elektronisches System zur Verteilung der Klagen an die Richter eingerichtet werden.
- Damit das negative Bild der Gerichtsregierung innerhalb der Gesellschaft sich ändert, müssen die Zweifel hinsichtlich politischer Einflussnahme auf die Richter bei den politisch sensitiven Prozessen ausgeräumt werden und die Transparenz dieser Prozesse sichergestellt sein.
- Die Richter verpflichten sich, die Urteilsbegründungen entsprechend darzustellen. Disziplinarische Maßnahmen müssen verbessert werden.

4.2.2.1.1.4 Öffentlicher Dienst

Positive Hauptänderungen

- Zwecks Abstands von der Pflichtregel wurden die Regulierungsnormen im öffentlichen Amt dahingehend verbessert, dass die Formulierung der strafrechtlichen Verantwortung vor Aufnahme einer Position am Arbeitsplatz durch einen Vertrag festzulegen ist, um den Einfluss auf einen öffentlichen Beamten zu vermeiden.
- Eine Reihe von öffentlichen Behörden haben eine Regelung zur praktikablen Veröffentlichung der Informationen erstellt. Es wurde auch die allgemeine Reaktionsanzeige bezüglich des Interesses an öffentlichen Informationen ihrerseits im Vergleich mit 2011 verbessert.
- Bei allen öffentlichen Hauptbehörden wurden Organe für interne Anfragen gegründet.
- Eine Reihe von öffentlichen Behörden (Antikorruptionsrat) arbeitet aktiver als früher mit der Zivilgesellschaft zusammen.
- Jetzt werden durch die vereinfachte Beschaffungsprozedur abgeschlossene Verträge über staatliche Beschaffungen per Internet veröffentlicht.

Problem:

Der öffentliche Dienst wird in der Praxis nicht vor politischer Einflussnahme geschützt, was eine Gefahr für die Unabhängigkeit der Beamten darstellt. Mit der Transparenz und Ehrlichkeit verbundene Verordnungen der Gesetzgebung werden beim öffentlichen Dienst nicht nachfolgend und vollständig genutzt; In den georgischen Staatsstrukturen funktionieren die Verwaltungssysteme zur Personenführung nur nominal.

Der Mangel an Unabhängigkeit bleibt praktisch ein Problem, wie sich nach den Parlamentswahlen 2012 und den Wahlen zur lokalen Selbstverwaltung 2014 in Form der Massenkündigung von öffentlichen Beamten herausgestellt hat.

- Es gibt Zeichen von Nepotismus bei Einstellung und Aufnahme in öffentlichen Ämtern.
- Es gibt noch keine Regeln zur praktikablen Veröffentlichung der Informationen, die im öffentlichen Sektor frei abrufbar sein sollen. Es fehlt die Einführung einer einheitlichen Praxis.
- Der öffentliche Sektor verhält sich hauptsächlich passiv hinsichtlich der Aufklärung der Gesellschaft über Korruption.
- Wegen der Mängel im Gesetz über staatliche Beschaffungen wird ein wichtiger Teil der Beschaffungen durch Umgehen der transparenten, elektronischen Plattform der Beschaffungen durchgeführt.

Maßnahme:

- Es sind Maßnahmen zu entwickeln, um die selbstständige Entlassung der öffentlichen Beamten aus ihrer Tätigkeit zu unterbinden, wenn die politische Leitung einiger öffentlicher Ämter sich ändert.
- Gesetzesverordnungen, in denen es um die Einstellung der öffentlichen Beamten in ihren Positionen und die Kündigung aus dem Job während der „Reorganisation“ geht, können entwickelt und deutlicher herausgestellt werden, damit der Missbrauch vermieden werden kann. Es ist notwendig, deutliche Regeln zur Regulierung der Gewährung von Zuschüssen und der Förderung der Mitarbeiter aufzustellen.
- Es ist möglich, dass das Wachstum der Berechtigungen und Ressourcen des öffentlichen Dienstes die Möglichkeit bietet, für die Beamten Schulungen über die mit dem Thema Transparenz und Ehrlichkeit verbundenen Angelegenheiten und das Monitoring der Befolgung entsprechender Regeln durchzuführen.
- Der öffentliche Dienst verpflichtet sich zur Sorge für und Erstellung einheitlicher Regeln und Praxis im öffentlichen Dienst, damit die bei einigen Regierungsämtern vorhandene ausgezeichnete Praxis auch bei anderen Ämtern im öffentlichem Sektor Anwendung finden kann.
- Die einheitlichen Regeln und Praxis müssen für alle Ämter gelten. Es ist z.B. wichtig, nominale Gesamtstandards über die Formen der Informationen

zu errichten, die durch öffentliche Ämter nach eigener Initiative veröffentlicht werden. Im Dokument „Zehn Beratungen über offene Angaben“, vorbereitet durch „Transparency International – Georgien“, werden Ratschläge zur Verbreitung von öffentlichen Informationen gegeben.

- Wichtige Normen der Gesetzgebung über Transparenz und Ehrlichkeit sollten auch einige Vertreter der kommunalen Selbstverwaltungsorgane betreffen, für die es zurzeit keine derartigen Regeln gibt. Es müssen Kapazitäten dafür geschaffen werden, ob im Bereich der Ehrlichkeit vorhandene Normen der Gesetzgebung auch für juristische Personen des öffentlichen Rechts gelten sollten oder nicht.

Das Parlament und die Legislative verpflichten sich, rechtzeitig zu handeln, um die Einleitung einer Reform des öffentlichen Amtes in Gang zu setzen. Sie verpflichten sich, ein neues Gesetz zu verabschieden und die Regeln zu formulieren, die Transparenz und Objektivität der Aufnahme, Förderung, Kündigung und Gehaltszahlung bei öffentlichen Arbeitsplätzen festlegen.

- Es müssen allgemeine rechtliche Verordnungen formuliert werden, die alle öffentlichen Ämter zur praktikablen Veröffentlichung der Informationen verpflichtet.
- Entsprechende Ressourcen müssen für die Entwicklungsmöglichkeiten der Organe für interne Anfragen bereitgestellt werden.
- Der Antikorruptionsrat verpflichtet sich, die Ausbildungsprogramme über das Problem der Korruption durchzuführen;
- In dem Gesetz über staatliche Beschaffungen müssen Ausnahmen von der Regel der Durchführung mittels elektronischer Ausschreibungen beschränkt werden.

4.2.2.1.1.5 Strafverfolgungsbehörden

Positive Hauptänderungen

- Der Justizminister hat nicht mehr Vollmacht als ein Staatsanwalt, was die Unabhängigkeit legislativer Ämter auf Gesetzgebungsniveau verbessert.
- Es wurde der Ethikkodex der Polizei überarbeitet und festgesetzt.
- Es wurden Verordnungen über die praktikable Veröffentlichung der Informationen erstellt.

Problem:

Die Strafverfolgungsbehörden sind nicht ausreichend transparent. die Sorge für die Rechenschaftspflicht wird nicht nachfolgend durchgeführt, besonders wenn es um Standesbeamte auf höchster Ebene oder politische Interessen geht. Strafverfolgungsbehörden stehen oft unter einem politischen Druck, wonach strafrechtliche Verfolgung und Wahlvollzug des Gesetzes nachfolgt.

- Gegen ehemalige Standesbeamte durchgeführte Strafrechtsachen und Fälle von Einmischung der Polizei bei Wahlgesellschaften weisen darauf hin, dass legislative Behörden in der Praxis noch nicht unabhängig von der politischen Leitung des Staates sind.
- Es gibt Anzeichen informeller äußerer Einwirkung auf die legislativen Behörden, die ihre Unabhängigkeit noch mehr reduzieren.
- Legislative Behörden wirken in der Praxis nicht transparent und stellen keine ausreichenden Informationen entweder öffentlich oder aufgrund eines Bedarfs zur Verfügung.
- Eine Verpflichtung legislativer Ämter ist in der Praxis nicht festgelegt, damit nach möglichen Rechtsverletzungen seitens Mitarbeitern der legislativen Behörden keine entsprechende Untersuchung und Strafe folgt.
- Das Vorhandensein politischen Einflusses auf die legislativen Behörden und die daher selektive Nutzung des Rechts reduziert praktisch wieder völlig ihre Gewissenhaftigkeit und die Fähigkeit, die Fälle von Korruption, die in Zusammenhang mit den Standesbeamten stehen, zu untersuchen.

Maßnahme:

- Zu den Regulierungsgesetzen der Tätigkeiten der Strafvollzugsbehörden müssen mehr entwickelte Verordnungen hinsichtlich Transparenz hinzugefügt werden.
- Die vermuteten Rechtsverletzungen, an denen Mitarbeiter höchsten Ranges in Strafverfolgungsbehörden beteiligt sind, sind umgehend zu untersuchen.
- Bei den Strafverfolgungsbehörden sollten als Leiter solche Personen eingestellt werden, die außer gute Erfahrungen aufgrund von hoher Intelligenz die Fähigkeit zur Durchführung der Verwaltung auf höchstem Niveau und eine entsprechende Ausbildung mitbringen.
- Politische Einmischung bei der Tätigkeit legislativer Behörden und darauf

informeller äußerer Einfluss muss verhindert werden.

- Die Prozedur der Einstellung eines Hauptstaatsanwaltes muss verbessert werden.
- Legislative Behörden nutzen alle entsprechenden Informationen aus und entwickeln eine Anzeige der Antworten für den Bedarf öffentlicher Informationen.
- Es muss ein unabhängiger Mechanismus installiert werden, der die durch Mitarbeiter der legislativen Ämter vermutlich verübten Gesetzverletzungen untersucht.
- Das Parlament verpflichtet sich, entsprechende rechtliche Beschränkungen über das geheime Abhören und andere Formen geheimer Überwachung durch Strafvollzugsbehörden einzuleiten. Legislative Organe verpflichten sich auch zur Feststellung neuer Regeln zur Zeugenbefragung.
- Die Hauptstaatsanwaltschaft stellt auf das Thema Korruption spezialisierte Staatsanwälte für die in diesem Zusammenhang anfallenden Klagen ein.

4.2.2.1.1.6 *Rechnungshof*

Problem:

Der Rechnungshof hat noch Probleme mit den Möglichkeiten. Besonders muss ein Mangel an solchen Anhörungen erwähnt werden, die die Durchführung einer komplexen Anhörung leisten.

Maßnahme:

Anstellung einer ausreichenden Anzahl hochqualifizierter Auditoren am Rechnungshof.

4.2.2.1.1.7 *Wahladministration*

Problem:

Die Wahladministration ist in der Praxis nicht ausreichend unabhängig. Rechenschaftspflicht der Wahladministration wird in der Praxis nicht beachtet. Wegen fehlender entsprechender Berechtigung kann die Wahladministration keine effektive Regulierung der Parteienfinanzierung der Wahlgesellschaften durchführen. Die Wahladministration erreicht keine entsprechende Verwaltung einiger Aspekte im Wahlprozess (Verbot der illegalen Nutzung administrativer Ressourcen, Zählen und Zusammenfassen der Stimmen, Verhandlung der Klagen usw.).

Maßnahme:

- Die Besetzungsregel der Wahladministration muss so geändert werden, dass politische Unvoreingenommenheit und Professionalismus der Administration gewahrt bleiben.
- Es ist dafür Sorge zu tragen, dass gegen die Wahladministration gerichtete Vorwürfe und Anträge vor dem Gericht entsprechend verhandelt werden.
- Das Gesetz der politischen Parteien und des Verhaltenskodex für Wahlen kann so geändert werden, dass der zentrale Wahlausschuss hinsichtlich Regulierung und Monitoring der Finanzierung der Parteien mehr Berechtigungen erhält.
- Die Normen des Gesetzes, die zum Verbot illegaler Nutzung von administrativen Ressourcen geschaffen wurden, müssen verstärkt werden..

- In niedrigeren Kreisen basiert die Einstellung der Beamten der Wahladministration auf der Basis von Wissen über entsprechende Prozeduren.

4.2.2.1.1.8 Ombudsmann

Problem:

Der Ombudsman bekommt vom Staat keine ausreichende Finanzierung und ist darum auf die Hilfe von Spendern angewiesen, um das Funktionieren seines Apparats sicherzustellen und um die Durchführung der Hauptpflichten zu gewährleisten. Die Untersuchungstätigkeit des Ombudsmanns wird manchmal dadurch gestört, dass andere öffentliche Ämter mit ihm nicht ausreichend zusammenarbeiten.

Maßnahme:

- Die Höhe jährlicher Mittel für den Apparat des Ombudsmanns aus staatlichem Budget muss ansteigen, damit alle Operationen finanziell abgesichert sind.
- Standesbeamten drohen Strafen, wenn sie keine durch das Gesetz festgelegte Hilfe bei der Untersuchung im Rahmen der für den Ombudsmann vorgesehenen Pflichten leisten.

4.2.2.1.1.9 Medien

Problem:

Das Medieneigentum ist in der Praxis nicht transparent. Die einflussreichsten Medieneinheiten sind nicht unabhängig. Bei der Medienberichterstattung ist die Beeinflussung durch den Staat offensichtlich.

Maßnahme:

- Der Nationalausschuss für georgische Kommunikationen muss ein Monitoring durchführen und für die Einführung eines Verhaltenskodex sorgen, besonders wichtig sind Verordnungen, die die Unabhängigkeit der Redaktionen betreffen.
- Die vollständige Einführung neuer Verordnungen der Gesetzgebung, welche die Transparenz des Besitzes vorsehen, muss vollzogen werden (die

Verantwortung kann der Nationalausschuss für georgische Kommunikationen übernehmen).

- Gesellschaftliche Rundfunksprecher in Georgien sollten Ressourcen für die Schaffung von Programmen hinsichtlich Untersuchungen von Journalisten zur Verfügung stellen.
- Wie die Regierung, so sollten auch Spender aus dem Ausland die Entwicklung des Investigativjournalismus unterstützen.
- Der Nationalausschuss der georgischen Kommunikationen sollte bei der Anerkennung der Lizenzen für TV-Kanäle politische Sendungen nicht vernachlässigen.

4.2.2.1.1.10 Unternehmen

Problem:

In der Praxis werden Unternehmen nicht vor der gewissenlosen Einmischung bei ihrer Tätigkeit geschützt. Unternehmen nehmen bei der Erarbeitung der Antikorruptionspolitik nicht teil und ihre Verbindung mit der Zivilgesellschaft ist schwach.

Maßnahme:

- Unabhängigkeit der Gerichtsregierung sollte zunehmen (siehe o. g. Ratschläge).
- In der Praxis müssen nachfolgende neue Verordnungen der Gesetzgebung angewendet werden (Verordnungen zum Steuerrecht), deren Zweck in dem Schutz vor gewissenloser Einmischung bei Unternehmen während ihrer Tätigkeit besteht.
- Die Regierung sollte versuchen, die Unternehmen bei der Erarbeitung der Antikorruptionspolitik einzubeziehen.
- Unternehmen und Organisationen der Zivilgesellschaft sollten eine Partnerschaft in den Bereichen der Gesamtinteressen durch Durchführung einheitlicher Projekte aufbauen.

4.2.2.2 Prüfung bereits vorhandener Kontrollstrukturen und -instrumente auf Wirksamkeit und Optimierungsbedarf

Formierung effektiver Antikorruptionspolitik bedarf einheitlicher und vereinbarter Bemühungen der öffentlichen Strukturen. Einheitlicher Umgang, enge Koordination und Austausch von Informationen zwischen den Staaten

sind wichtig für die Planung der erfolgreichen Präventionspolitik, Implementation und Erreichen geplanter Zwecke.²⁸⁵

4.2.2.2.1 Die Aufgabe: Transparenz und effektive Kontrolle

Es oft das Nichtvorhandensein von funktionierenden Kontrollmechanismen wahrzunehmen, ebenso ein Mangel an öffentlichen Informationen. Offenheit bei der Vorbereitung strategischer Unterlagen, Miteinbeziehen der Zivilgesellschaft beim Erarbeitungsprozess, ihren Nutzen zu sehen und ihre Meinungen sind wichtig für die Erhöhung des gesellschaftlichen Vertrauens und Stärkung der Bevölkerung. Dabei erhöhen transparente Prozesse und der Umgang mit den Unterlagen der Antikorruptionspolitik seitens der Gesellschaft die Kontrolle der Durchführung der durch die Regierung geplanten Zwecke.

4.2.2.2.2 Rolle der parlamentarischen Kontrolle im Staat

Problem:

Das Parlament agiert nicht unabhängig vom Exekutivzweig und in der Praxis kann somit keine effektive Beobachtung ausgeführt werden.

Maßnahme:

- Damit das Parlament unabhängiger wird, müssen einige Schritte ausgeführt werden, die eine bessere Darstellung unterschiedlicher politischer Interessen beim entsprechenden Amt ermöglichen. Für diesen Zweck kann die Änderung im Verteilungssystem von Parlamentsmandaten eingetragen werden.
- Die Klärung der aufgrund der Finanzierung der Wahlgesellschaften vorhandenen schlechten Bilanz und das Transparenzwachstum stellen auch einen Fortschritt hinsichtlich pluralistischer Verwaltung dar.

4.2.3 Der gesellschaftliche Ansatz

Problem:

Die Zivilgesellschaft besitzt keine diversifizierten Quellen der Finanzierung und ist vollständig auf die Hilfe ausländischer Spender

²⁸⁵ Vgl. Vereinbarung über die Antikorruptionsstrategien, Kuala Lumpur (2013).

angewiesen. Im Zivilektor wird nicht ausreichend für Ehrlichkeit und Rechenschaftspflicht gesorgt. Die Zivilgesellschaft ist nicht dazu in der Lage, effektiv die Rechenschaftspflicht der Regierung und die Teilnahme an Reformen und der Formulierung der Politik sicherzustellen.

Maßnahme:

- Die Regierung verpflichtet sich, Möglichkeiten und Mechanismen zu schaffen, die den einzelnen Organisationen der Zivilgesellschaft die Möglichkeit zur Teilnahme an der Formulierung der Politik geben. Dafür ist es notwendig, dass eine angemessene Zeit für das Kommentieren über das Gesetzesprojekt gegeben wird, doch führende Gruppen bekommen die Möglichkeit der Einflussnahme auf frühere Etappen der Formulierung der Politik.
- Die Regierung verpflichtet sich zur Möglichkeit, die Höhe der staatlichen Finanzmittel für Zivilgesellschaften zu verhandeln, währenddessen erfolgt der Abschluss der Verträge über die Lieferung der Services dieser Organisationen und die Möglichkeit der Partnerschaft der privaten Organisationen.
- Verordnungen der Steuergesetzgebung, die private und korporative Spenden fördern, sollten verbessert und erweitert werden.
- Organisationen der Zivilgesellschaft sollten Prozeduren der internen Verwaltung verbessern und ihre Unterstützer und Benefizgruppen besser kennenlernen.
- Organisationen der Zivilgesellschaft sollten eine engere Verbindung mit der Gesellschaft aufnehmen, damit sie bei den politischen Debatten ihre gesellschaftlichen Interessen besser darstellen können und ihr Anspruch auf die Teilnahme beim Aufbau der Politik eher legitimiert werden kann.

4.2.4 Empfehlung an die politischen Parteien

Problem:

Seitens Verteilung der Ressourcen zwischen den Parteien ergibt der aktuelle Zustand keine Möglichkeit zur effektiven politischen Konkurrenz und verursacht im politischen System einen Mangel an Pluralismus. Finanzielle Transparenz und Rechenschaftspflicht der Parteien werden weder laut Gesetz noch in der Praxis beachtet. Bei den

Parteien sind Mechanismen zur inneren demokratischen Verwaltung schwach ausgeprägt.

Maßnahme:

- Um die vorhandene schlechte Bilanz zu korrigieren, verpflichtet sich die Regierung zur Erörterung einer Möglichkeit der Feststellung der maximal zulässigen Kostenhöhe des Wahlausschusses.
- Das Einfügen der Änderungen in vorhandene Regeln zur Verteilung der Mandate im Parlament würde auch zu mehr politischer Vielfalt führen und den Pluralismus unterstützen.
- Wie auch bei den Ratschlägen für die Wahladministration erwähnt wurde, können das Parteiengesetz und der Wahlkodex so geändert werden, dass der zentrale Wahlausschuss hinsichtlich Regulierung und Monitoring der Parteienfinanzierung mehr Rechte hätte.

Die Parteien verpflichten sich zum Versuch, lokale Strukturen zu erstellen und zu etablieren, damit breite gesellschaftliche Interessen unter ihrer Führung, ihren Programmen und Tätigkeiten dargestellt werden können.

4.2.5 Ethische Aspekte

Neben den materiell-rechtlichen Regelungen sind auch sogenannte Ethikregeln zur Korruptionsbekämpfung vorhanden. Diese Ethikregeln stellen Verhaltensregeln dar und sollen aufzeigen, welche Erwartungen die Bevölkerung an die Beschäftigten in der Verwaltung im Umgang mit Dienstgeschäften hat. Viele Gemeinden stellen diese Ethikregeln für den Kontakt mit den Bürgern auf. Sie haben zum Ziel, dass die Beschäftigten ihre Arbeit korrekt und ohne Vorteils(an)nahme erledigen. Das Verhalten gegenüber Bürgern soll sich ohne Ansehen der Person, Religion, Alter und Geschlecht nach den geltenden Vorschriften stets freundlich und verbindlich vollziehen. Persönliche Interessen sollen streng von dienstlichen Interessen getrennt werden. Die Regeln haben in gewisser Hinsicht Leitbildfunktion ohne Rechtsnormcharakter. Sie stellen nur die Philosophie der jeweiligen Maßnahmenträger im Umgang mit der Korruption dar.²⁸⁶

²⁸⁶ Vgl. AX/Schneider/Scheffen, Korruptionsbekämpfung. S. 31.

4.2.6 Überprüfung des Rechts

Anfang 2015 hat die georgische Regierung die neue nationale Antikorruptionsstrategie und den Handelsplan bestätigt. Diese zwei Dokumente unterscheiden sich positiv von den analogen Dokumenten, die 2010 bestätigt wurden, weil: 1) der Prozess der Ausfertigung der Dokumente inklusiv war und die Organisationen der Zivilgesellschaft ausreichende Zeit und Möglichkeiten zur Vorlage ihrer Meinungen hatten; 2) Strategie und Handelsplan mehr unmittelbar auf die Fragen der Antikorruptionspolitik fokussiert sind; 3) dem Handlungsplan die Methodologie des Monitorings und der Bewertung beigelegt wird; 4) nach der Bestätigung des Handlungsplans periodisch die Berichte über ihre Erfüllung ausgefertigt werden.²⁸⁷

4.2.6.1 Änderungen in der Antikorruptionsgesetzgebung

Im Herbst 2015 hat das georgische Parlament die Änderungen im Gesetz „über die Unvereinbarkeit der Interessen und Korruption im öffentlichen Dienst“ verabschiedet, die eine ganze Reihe wichtiger Neuigkeiten in der Antikorruptionsgesetzgebung des Landes betrifft:

- Ab 1. Januar 2017 tritt in Georgien das Monitoringsystem der Vermögenserklärungen der öffentlichen Beamten in Kraft, in dessen Rahmen das Büro des öffentlichen Dienstes in den Erklärungen, die von den Amtsträgern vorgelegt worden sind, die Genauigkeit und die Vollständigkeit der vorliegenden Information kontrollieren wird. Das Fehlen solcher Kontrolle war und ist der bedeutende Mangel des georgischen Antikorruptionssystems, so ist die oben erwähnte Veränderung ein bedeutender Schritt vorwärts in Hinblick auf die Prävention der Korruption.
- Den öffentlichen Beamten wurde die Pflicht der Vorlage der Vermögenserklärung nach einem Jahr nach dem Verlassen des Amtes auferlegt, was sowohl die Entlarvung der Fälle der rechtswidrigen Bereicherung als auch die Gewährleistung dessen fördert, dass die ehemaligen Beamten die Einschränkungen einhalten, die ihnen von der Gesetzgebung nach der Amtsniederlegung innerhalb eines bestimmten Zeitraumes hinsichtlich der Beschäftigung auferlegt sind.

²⁸⁷ Vgl. Korruption und Antikorruptionspolitik in Georgien 201–2016. Transparency International – Georgien. Analyse 04.11.2016.

- Die Normen im Zusammenhang mit dem Schutz der Aufdeckenden wurden verbessert. Und zwar kann als Aufdeckender zurzeit eine beliebige Person und nicht nur der tätige oder der ehemalige öffentliche Beamte angenommen werden, wie dies von der alten Fassung des Gesetzes vorgesehen wurde. Außerdem können unverzüglich nach der Entschlussfassung von der entsprechenden öffentlichen Behörde über die Anzeige wegen des Verstoßes des Enthüllers die Zivilgesellschaft und die Medien über diesen Verstoß informiert werden und von ihm wird die Einhaltung des zweimonatigen Verschweigens nicht mehr gefordert, was die alte Fassung des Gesetzes vorsah.²⁸⁸

4.2.6.2 Mängel der Antikorruptionsgesetzgebung und Herausforderungen der Implementierung

Trotz der positiven Veränderungen, die in den letzten Jahren in der Antikorruptionsgesetzgebung verwirklicht wurden, bleibt immer noch als Problem die Gewährleistung der Vollstreckung dieser Gesetzgebung in der Praxis.

Laut der Forschung, die von „Transparency International – Georgien“ 2015 veröffentlicht wurde, ist in der Mehrheit der Ministerien die Tätigkeit jener inneren Behörden nicht effektiv, die für die Entlarvung der Fälle der Verstöße gegen die Antikorruptionsgesetzgebung und Ethiknormen und der Unverträglichkeit der Interessen verantwortlich sind, weil es in den unabhängigen Regulierungskommissionen solche internen Behörden überhaupt nicht gibt. In den öffentlichen Behörden gibt es auch keine offensichtlichen internen Prozeduren der Entlarvung, und die Rechtsschutzbehörden und die Sicherheitskreise haben die speziellen Regeln des **Schutzes der Aufdeckenden** bis heute nicht erarbeitet (die erforderlich sind, weil sich die Hauptgesetzgebung des Schutzes der Aufdeckenden auf solche Behörden nicht ausweitet). Ebenso bleibt als Problem die Prävention der Korruptionsrisiken im Zusammenhang mit dem Prozess der so genannten Drehtür (mit der Bewegung der Amtsträger zwischen den öffentlichen und

²⁸⁸ Vgl. <http://www.transparency.ge/post/report/korupcia-da-antikorupciuli-politika-sakartveloshi-2012-2016-clebi>.

Privatsektoren), worüber „Transparency International – Georgien“ schon im Jahre 2013 schrieb.²⁸⁹

Trotz der Reformen und großen Bemühungen der Regierung in Georgien sind die möglichen Fälle von Korruption auf hohem Niveau und der politischen Korruption für die internationalen Organisationen auffällig gewesen.

In den letzten vier Jahren reagieren die entsprechenden Behörden auf mögliche Fälle des Verstoßes gegen die Antikorruptionsgesetzgebung von Amtsträgern (darunter von hochrangigen Beamten) nicht sehr effektiv.

Zum Beispiel blieb die Forschung, die von „Internationaler Transparenz – Georgien“ im Mai 2016 veröffentlicht wurde, über die Bestimmung der Finanzierung aus dem Budget des Ministeriums für Kultur und Denkmalschutz für jene Privatfirmen, die direkte oder indirekte Beziehungen mit den Führungspersonen dieses Ministeriums hatten, ohne Reaktion. Ohne Reaktion blieb auch die Erklärung der Organisation bezüglich der Anzeichen von Korruption im Prozess der Verfügung der Grundstücke im botanischen Garten und in der Umgebung des Rathauses in Tbilisi.

In den letzten vier Jahren haben sowohl „Transparency International – Georgien“ als auch andere Nichtregierungsorganisationen und Vertreter der Medien mehrmals Informationen darüber veröffentlicht, dass die Amtsträger (darunter Parlamentsabgeordnete) in den Vermögenserklärungen die Information über ihr Vermögen und über ihre Teilnahme an der unternehmerischen Tätigkeit nicht vollständig angegeben haben (siehe beispielweise die Erklärung von „Internationaler Transparenz – Georgien“). Aber keinem solcher Fälle folgte die Ermittlung und das Verhängen der entsprechenden Sanktion bezüglich des verstoßenden Amtsträgers.

Erwähnenswert ist die Tendenz der Ernennung der Mitarbeiter und Leiter der Unternehmen im Zusammenhang mit dem ehemaligen Premierminister Bidsina Iwanischwili auf verschiedenen Ämtern des öffentlichen Sektors (darunter auch auf politisch hohen Posten), was den Eindruck verstärkt, dass Iwanischwili den informellen Einfluss auf die Regierung behält. Einige

²⁸⁹ Vgl. <http://www.transparency.ge/post/report/korupcia-da-antikorupciuli-politika-sakartveloshi-2012-2016-clebi>.

Entscheidungen, die von den ehemaligen Mitarbeitern der Unternehmen im Zusammenhang mit Iwanischwili auf öffentlichen Ämtern getroffen wurden, erwecken den Verdacht, dass sie den Posten zum Nutzen des ehemaligen Arbeitgebers verwenden.

Die Aufregung wird auch durch die mögliche Verwendung der Beschäftigung der Mitglieder und Aktivisten der führenden Partei im öffentlichen Dienst und bei staatlichen Unternehmen zur Aufmunterung hervorgerufen. In dieser Hinsicht ist erwähnenswert, dass in den nächsten Monaten nach den Parlamentswahlen 2012 mehr als fünftausend Mitarbeiter von den öffentlichen Behörden entlassen wurden und nur ein geringer Teil ihres Ersatzes durch den offenen Wettbewerb ausgewählt wurde. Besonders ernsthafte Fragen erweckt die Beschäftigung der Mitglieder der Parlamentsmehrheit auf führenden Posten der staatlichen Unternehmen.

Teil 5. Der Vergleich der Antikorruptionspolitik zwischen der EU, Deutschland und Georgien

Der vorliegende Teil enthält eine Analyse der Korruption in den EU-Mitgliedstaaten sowie der jeweiligen Präventions- und Abhilfemaßnahmen. Auf dieser Grundlage soll eine Diskussion zwischen der Kommission, den Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament und anderen Interessenvertretern angestoßen werden mit dem Ziel, die Antikorruptionsarbeit zu unterstützen und Wege aufzuzeigen, wie die EU ihren Beitrag dazu leisten kann.²⁹⁰

„In den EU-Mitgliedstaaten sind die erforderlichen Rechtsinstrumente und Einrichtungen zur Vorbeugung und Bekämpfung von Korruption zwar weitgehend vorhanden, doch sind die Ergebnisse EU-weit nicht zufriedenstellend. Vorschriften zur Korruptionsbekämpfung werden nicht immer konsequent angewandt, systemische Probleme nicht wirksam behoben, und die zuständigen Stellen verfügen nicht immer über ausreichende Kapazitäten, um die Vorschriften effektiv durchsetzen zu können. Die konkreten Ergebnisse sind nach wie vor zu weit von den erklärten Absichten entfernt. Auch scheint häufig der echte politische Wille zu fehlen, die Korruption vollständig auszumerzen.“²⁹¹

„Zur Vorbereitung des Korruptionsbekämpfungsberichts der EU wurden Anfang 2013 zwei Eurobarometer-Umfragen durchgeführt: 1) eine Eurobarometer-Sondererhebung („Special Eurobarometer“) und 2) eine an Unternehmen gerichtete Eurobarometer-Kurzumfrage („Flash Eurobarometer“). Bei den meisten Ländern deckt sich das Ranking des von Transparency International veröffentlichten Korruptionswahrnehmungsindex („corruption perception index“ CPI) mit den Antworten der Umfrageteilnehmer. In der Eurobarometer-Sondererhebung wurden zwei

²⁹⁰ Vgl. Europäische Kommission – BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT über die Korruptionsbekämpfung in der EU. Brüssel, den 3.2.2014 COM (2014) 38 final. S. 2.

²⁹¹ Europäische Kommission – BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT über die Korruptionsbekämpfung in der EU. Brüssel, den 3.2.2014 COM (2014) 38 final. S. 2.

Aspekte untersucht: einerseits die allgemeine Wahrnehmung der Verbreitung von Korruption, andererseits die persönliche Erfahrung mit Bestechung (d.h., ob von den Umfrageteilnehmern schon einmal Bestechungsgelder erwartet worden waren). Aus den Ergebnissen geht hervor, dass sich die Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten recht unterschiedlich darstellt. Die Antworten bestätigen eine niedrige Korruptionswahrnehmung und eine geringe Erfahrung mit Bestechung in Dänemark, Finnland, Luxemburg und Schweden. Nur wenige Teilnehmer aus diesen Ländern gaben an, von ihnen sei die Zahlung eines Bestechungsgelds erwartet worden (weniger als 1%). Auch liegt in diesen Ländern die Zahl der Personen, die die Korruption für weit verbreitet halten (20%, 29%, 42% bzw. 44%), deutlich unter dem EU-Durchschnitt. Im Vereinigten Königreich gaben nur fünf der 1.115 Befragten an, von ihnen seien Bestechungsgelder erwartet worden (weniger als 1%), was europaweit das beste Ergebnis darstellt. Den Daten zur Wahrnehmung zufolge halten jedoch 64% der Befragten aus dem Vereinigten Königreich die Korruption in ihrem Land für weit verbreitet (der EU-Durchschnitt liegt bei 74%).²⁹²

„In Ländern wie Deutschland, den Niederlanden, Belgien, Estland und Frankreich gehen zwar mehr als die Hälfte der Befragten davon aus, dass Korruption ein weit verbreitetes Phänomen ist, jedoch gaben nur wenige Personen an, dass sie schon einmal ein Bestechungsgeld zahlen mussten (rund 2%). Diese Länder schneiden auch laut dem Transparency-International-Index gut ab. Bei Österreich fielen die Ergebnisse ähnlich aus wie in dieser Gruppe, nur dass hier etwas mehr Befragte (5%) angaben, von ihnen seien Bestechungsgelder erwartet worden.“²⁹³

„In einigen Ländern, u.a. in Ungarn (13%), in der Slowakei (14%) und in Polen (15%), gaben relativ viele der Befragten an, persönlich Erfahrungen mit Bestechung gemacht zu haben, wobei sich diese Fälle klar auf eine begrenzte Anzahl von Sektoren konzentrierten. In diesen Ländern

²⁹² Europäische Kommission – BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT über die Korruptionsbekämpfung in der EU. Brüssel, den 3.2.2014 COM (2014) 38 final. S. 6.

²⁹³ Europäische Kommission – BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT über die Korruptionsbekämpfung in der EU. Brüssel, den 3.2.2014 COM (2014) 38 final. S. 7.

konzentrierte sich die Bestechung auf einen Sektor – und zwar auf das Gesundheitswesen. Strukturelle Probleme im Gesundheitswesen bieten bekanntermaßen einen Anreiz für die Bestechung des medizinischen Personals. In allen genannten Ländern zeigen die ausführlichen Antworten, dass das Gesundheitswesen von den meisten Befragten am häufigsten genannt wird, während die anderen Einrichtungen und Sektoren (z.B. Polizei, Zoll, Politik, Staatsanwaltschaft) von weniger als 1 % der Befragten angeführt werden. In diesen Ländern wird Korruption im weiteren Sinne als weit verbreitet angesehen (82 % in Polen, 89 % in Ungarn und 90 % in der Slowakei).²⁹⁴

„In manchen Ländern, u. a. in Portugal, Slowenien, Spanien und Italien, scheint Bestechung selten vorzukommen, Korruption im weiteren Sinne stellt jedoch ein ernsthaftes Problem dar: So gaben relativ wenige der Befragten an, dass jemand innerhalb der letzten 12 Monate von ihnen Bestechungsgelder verlangt oder erwartet habe. Zwar haben offensichtlich wenige der Befragten persönlich Erfahrungen mit Bestechung gemacht (1–3 %), jedoch ist die Wahrnehmung so stark durch die jüngsten politischen Skandale und die Finanz- und Wirtschaftskrise beeinflusst, dass die allgemeine Korruptionswahrnehmung hoch ist (90, 91, 95 bzw. 97 %).“²⁹⁵

„Zu den Ländern, die sowohl hinsichtlich der Korruptionswahrnehmung als auch der tatsächlichen Erfahrung mit Korruption schlecht abschneiden, zählen Kroatien, die Tschechische Republik, Litauen, Bulgarien, Rumänien und Griechenland. In diesen Ländern gaben zwischen 6 % und 29 % der Befragten an, dass jemand innerhalb der letzten 12 Monate von ihnen Bestechungsgelder erwartet habe. Zwischen 84 % und 99 % der Befragten halten Bestechung in ihrem Land für weit verbreitet. Kroatien und die

²⁹⁴ Europäische Kommission – BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT über die Korruptionsbekämpfung in der EU. Brüssel, den 3.2.2014 COM (2014) 38 final. S. 7.

²⁹⁵ Europäische Kommission – BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT über die Korruptionsbekämpfung in der EU. Brüssel, den 3.2.2014 COM (2014) 38 final. S. 7.

Tschechische Republik schneiden hierbei etwas besser ab als die übrigen Länder derselben Gruppe.²⁹⁶

„Rund drei Viertel der Europäer (73%) sind der Ansicht, dass Bestechungen und Beziehungen häufig die einfachste Art und Weise sind, im eigenen Land an bestimmte öffentliche Dienstleistungen zu kommen. Am weitesten verbreitet ist diese Ansicht in Griechenland (93%), in Zypern (92%), in der Slowakei und in Kroatien (jeweils 89%). Ähnlich wie im Jahr 2011 sind rund zwei Drittel der Europäer (67%) der Auffassung, dass die Finanzierung politischer Parteien zu intransparent ist und unzureichend überwacht wird. Zu dieser Einschätzung tendieren am ehesten die Befragten in Spanien (87%), Griechenland (86%) und in der Tschechischen Republik (81%), am seltensten die Befragten in Dänemark (47%), im Vereinigten Königreich (54%) sowie in Schweden (55%) und Finnland (56%). Weniger als ein Viertel der Europäer (23%) sind der Auffassung, dass ihre Regierung wirksame Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung ergreift. Rund ein Viertel der Befragten (26%) ist der Meinung, dass die Strafverfolgung in ihrem Land genügend Wirkung zeigt, um vor Korruptionspraktiken abzuschrecken.“²⁹⁷

„Die oben nicht genannten Länder (Lettland, Malta, Irland und Zypern) weichen bei keinem der oben angeführten Aspekte erheblich vom EU-Durchschnitt ab. Auf europäischer Ebene sind drei Viertel der Befragten (76%) der Ansicht, Korruption sei in ihrem Land weit verbreitet. Die Länder, in denen die Befragten die Korruption am ehesten als weit verbreitetes Problem ansehen, sind Griechenland (99%), Italien (97%), Litauen, Spanien und die Tschechische Republik (jeweils 95%). Ein Viertel der Europäer (26%) ist der Ansicht, dass sie in ihrem Alltag persönlich von Korruption betroffen sind (zum Vergleich: 29% in der Eurobarometer-Erhebung von 2011). Am ehesten tendieren die Befragten in Spanien und Griechenland (jeweils 63%), Zypern und Rumänien (jeweils 57%) sowie Kroatien (55%) zu dieser Einschätzung, am seltensten die Befragten in Dänemark (3%),

²⁹⁶ Europäische Kommission – BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT über die Korruptionsbekämpfung in der EU. Brüssel, den 3.2.2014 COM (2014) 38 final. S. 7.

²⁹⁷ Europäische Kommission - BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT über die Korruptionsbekämpfung in der EU. Brüssel, den 3.2.2014 COM (2014) 38 final. S. 8.

Frankreich und Deutschland (jeweils 6%). Rund jeder zwölfte Europäer (8%) gibt an, in den letzten zwölf Monaten Zeuge von Korruption geworden oder selbst von Korruption betroffen gewesen zu sein. Am ehesten tendieren zu dieser Einschätzung die Befragten in Litauen (25%), in der Slowakei (21%) und in Polen (16%), am seltensten die Befragten in Finnland und Dänemark (jeweils 3%), in Malta und im Vereinigten Königreich (jeweils 4%).²⁹⁸

In den vergangenen zehn Jahren sind auf internationaler, auf EU- und auf nationaler Ebene eine Reihe von Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung ergriffen worden. Auf EU-Ebene wurde der bestehende Rechtsrahmen für die Korruptionsbekämpfung durch die Annahme des Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung der Korruption im privaten Sektor und durch den Beitritt der EU zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC) erweitert. Laut dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union ist Korruption ein schwerwiegendes Verbrechen mit grenzübergreifender Dimension, für dessen Bekämpfung die Mitgliedstaaten allein nicht über ausreichende Mittel verfügen. In gewissem Umfang sind auch schon Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen in verschiedene politische Strategien der EU integriert worden. Die Umsetzung des bestehenden Rechtsrahmens der EU für die Korruptionsbekämpfung ist aber in den einzelnen Mitgliedstaaten nach wie vor uneinheitlich und insgesamt nicht zufriedenstellend. Die geltenden Rechtsvorschriften der EU für die Korruptionsbekämpfung sind noch nicht in allen Mitgliedstaaten umgesetzt worden. Einige Mitgliedstaaten haben die wichtigsten völkerrechtlichen Korruptionsbekämpfungsinstrumente noch immer nicht umgesetzt, und selbst in den Mitgliedstaaten, in denen Korruptionsbekämpfungsstellen eingerichtet und einschlägige Gesetze erlassen worden sind, ist die Durchsetzung in der Praxis oftmals unzureichend. Diese Situation zeugt von einem Mangel an politischem Willen der politischen Führer und Entscheidungsträger, gegen sämtliche Formen der Korruption (politische Korruption, korrupte Handlungen von bzw. mit Hilfe von kriminellen Vereinigungen, Korruption im privaten Bereich und Kleinkorruption) vorzugehen. Daher ist es erforderlich, den politischen Willen zur Bekämpfung von Korruption zu

²⁹⁸ Europäische Kommission – BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT über die Korruptionsbekämpfung in der EU. Brüssel, den 3.2.2014 COM (2014) 38 final. S. 7.

verstärken und die Kohärenz der Betrugsbekämpfungsstrategien und -maßnahmen der Mitgliedstaaten zu verbessern.²⁹⁹

In all diesen Prozesse sind die kohäsionspolitischen Maßnahmen zum Aufbau von Verwaltungsstrukturen bemerkenswert. Die Kohäsionspolitik der EU dient zum Auf- und Ausbau der institutionellen Kapazitäten der Mitgliedstaaten, wodurch eine größere Effizienz der öffentlichen Dienste und Verwaltungen erreicht werden soll. Die Förderung der Leistungsfähigkeit der Verwaltungsbehörden und einer verantwortungsvollen Staatsführung ist in den strategischen Leitlinien der Gemeinschaft zum wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt 2007–2013 als vorrangiges Ziel für den laufenden Programmierungszeitraum vorgesehen. Im Rahmen dieser strategischen Leitlinien fließen 3,5 Mrd. EUR in die Stärkung der institutionellen Kapazitäten auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene, darunter 2 Mrd. EUR aus dem Europäischen Sozialfonds. In der Verordnung über den Europäischen Sozialfonds 2007-2013 wurde das spezifische Ziel vorgegeben, die Verwaltungsstrukturen in den weniger entwickelten Regionen und Mitgliedstaaten auszubauen. Die Förderung der institutionellen Kapazitäten wird eine höhere Effizienz und Transparenz der öffentlichen Dienste und Verwaltungen ermöglichen und sich somit auch in einer besseren Korruptionsprävention niederschlagen. Einige Mitgliedstaaten haben in ihren operativen Programmen Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung vorgesehen. Die Kommission beabsichtigt, die Unterstützung des Auf- und Ausbaus der institutionellen Kapazitäten der Mitgliedstaaten fortzusetzen und sie allen Mitgliedstaaten und Regionen anzubieten.³⁰⁰

„Transparency International hat jetzt seinen Korruptionswahrnehmungsindex 2017 veröffentlicht. Die skandinavischen Länder schneiden vorbildlich ab. Die besten EU-Länder, Dänemark (88) und Finnland (85) liegen direkt hinter Spitzenreiter Neuseeland (89). Dagegen fällt Ungarn (45) um 10 Punkte (auf einer 100-Punkte-Skala von 0 „hoch korrupt“ bis 100 „sehr sauber“), noch

²⁹⁹ Vgl. Europäische Kommission – Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat und den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss Korruptionsbekämpfung in der Eu Brüssel, den 6.6.2011 KOM (2011) 308 endgültig. S. 3-4.

³⁰⁰ Vgl. Europäische Kommission – Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat und den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss Korruptionsbekämpfung in der Eu Brüssel, den 6.6.2011 KOM (2011) 308 endgültig. S. 16.

hinter Beitrittskandidat Montenegro (46). Nur Bulgarien (43) liegt als Schlusslicht noch dahinter. Auch Italien (50) und Malta (56) liegen aber bei ähnlich schlechten Werten. Auch Griechenland steht schlecht da (48), hat sich aber deutlich verbessert. Deutschland liegt bei einem Wert von 81. Dazu kommentiert Sven Giegold, wirtschafts- und finanzpolitischer Sprecher der Grünen/EFA-Fraktion im Europäischen Parlament und Berichterstatter für Transparenz, Rechenschaftspflicht und Integrität in den EU-Institutionen: „Es ist [ein] Armutszeugnis für Europa, dass die Korruption in manchen Mitgliedstaaten der EU gestiegen ist. Europaweit herrscht Stagnation bei der Bekämpfung von Korruption. Die EU-Kommission muss bei der Bekämpfung von Korruption innerhalb endlich ihre Versprechen einlösen. Es ist unerklärlich, warum die EU-Kommission den zweiten EU-Anti-Korruptionsbericht bisher nicht veröffentlicht hat. Bei der Korruptionsbekämpfung bekleckert sich Europa wahrlich nicht mit Ruhm. Da auch EU-Fördermittel von Korruption betroffen sind, schadet die Handlungsverweigerung der EU-Kommission dem Ansehen Europas. Bulgarien bleibt das traurige Schlusslicht bei der Korruption in Europa. Die bulgarische Regierung und die EU müssen die Proteste der Bürger ernst nehmen, die sich gegen die Korruption im Land wehren. Auch in Ungarn gibt es akuten Handlungsbedarf: Unter Orbán grassiert die Vetternwirtschaft und eine Kultur der Straflosigkeit. Europa darf der Korruption innerhalb der eigenen Gemeinschaft nicht länger tatenlos zusehen.“³⁰¹

„Eines der grundlegenden Themen, das sich erfahrungsgemäß auf die Korruption auswirkt, ist die Parteienfinanzierung. In die jüngsten großen Korruptionsfälle, bei denen es um illegale Parteienfinanzierung ging, waren Politiker einiger Mitgliedstaaten involviert. Stimmenkauf und andere Formen unzulässiger Beeinflussung der Wählerschaft wurden aus mehreren Mitgliedstaaten berichtet.“³⁰²

³⁰¹ <http://www.sven-giegold.de/2018/korruptionsindex-2017-ein-armutszeugnis-fuer-europa-in-manchen-eu-laendern-steigt-die-korruption/>

³⁰² Europäische Kommission – BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT über die Korruptionsbekämpfung in der EU. Brüssel, den 3.2.2014 COM (2014) 38 final. S. 10.

„Die Evaluierungen der GRECO zum Thema Parteienfinanzierung hatten spürbare Auswirkungen auf die Reform des einschlägigen rechtlichen und – in gewissem Umfang – institutionellen Rahmens. Bis auf einige Ausnahmen haben die meisten Mitgliedstaaten ihre Rechtsvorschriften über die Parteienfinanzierung kürzlich überarbeitet und die Transparenzstandards verschärft, u.a. im Hinblick auf Spenden. In zwei Mitgliedstaaten gibt es keine Beschränkungen für anonyme Spenden. In einem dieser Mitgliedstaaten ist die Offenlegung der Parteikonten nicht vorgeschrieben. Die wichtigsten politischen Parteien haben jedoch eine freiwillige Vereinbarung unterzeichnet, um finanzielle Transparenz zu gewährleisten. Ferner sollen die Rechtsvorschriften über die Parteienfinanzierung entsprechend den GRECO-Empfehlungen geändert werden. Der andere Mitgliedstaat hat nicht vermeldet, dass er seine Rechtsvorschriften im Hinblick auf die GRECO-Empfehlungen weiter anzupassen gedenkt. Ein weiterer Mitgliedstaat hat seine Rechtsvorschriften zur Parteienfinanzierung kürzlich überarbeitet, jedoch gibt es weiterhin Schlupflöcher im Hinblick auf Spendenobergrenzen, Regelungen über das Sponsoring durch staatseigene Unternehmen, Überwachungsmechanismen und Sanktionsbefugnisse.“³⁰³

„In einigen Fällen haben politische Parteien ihre Integritätsstandards verschärft und in Korruptionsskandale verwickelte Mitglieder bestraft oder ihres Amtes enthoben. In einem Mitgliedstaat wurden sowohl die Transparenz als auch die Rechenschaftspflicht des parlamentarischen Systems deutlich verbessert. Doch auch in Ländern, in denen es solche Beispiele politischer Rechenschaftspflicht gibt, gehören integritätsfördernde Maßnahmen nicht zur allgemeinen Praxis.“³⁰⁴

„Beträchtliche Mängel sind noch immer bei der Überwachung der Parteienfinanzierung festzustellen. Die Auswirkungen der jüngsten legislativen Reformen sind noch abzuwarten. Sobald eine Gesetzeslücke geschlossen ist (z.B. die Transparenz sowie die Begrenzung von Spenden),

³⁰³ Europäische Kommission – BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT über die Korruptionsbekämpfung in der EU. Brüssel, den 3.2.2014 COM (2014) 38 final. S. 11.

³⁰⁴ Europäische Kommission – BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT über die Korruptionsbekämpfung in der EU. Brüssel, den 3.2.2014 COM (2014) 38 final. S. 11.

scheinen sich oft andere aufzutun (z.B. laxe Darlehensregelung, Regelungen zu Mehrfachspenden, unzureichende Überwachung von Stiftungen oder Einrichtungen, die politischen Parteien angegliedert sind). Eine proaktive Überwachung und abschreckende Sanktionen bei illegaler Parteienfinanzierung sind EU-weit noch immer nicht gängige Praxis, und es bedarf weiterer Anstrengungen, um eine kohärente Umsetzung sicherzustellen.³⁰⁵

Die Medien spielen eine zentrale Rolle bei der Verbesserung der Transparenz und der Rechenschaftspflicht politischer Akteure, und sie sind oftmals ein mächtiges Werkzeug für die Bekämpfung der politischen Korruption. Die Kommission drängt die Mitgliedstaaten, alle erforderlichen Maßnahmen für eine wirksame Umsetzung des geltenden Rechtsrahmens zur Sicherstellung der Unabhängigkeit und der Freiheit der Medien (insbesondere durch eine unabhängige Finanzierung der Medien) zu ergreifen. Die Kommission wird im Rahmen ihrer bestehenden Programme die Schulung von Medienvertretern in bestimmten für die Aufdeckung von Korruption wichtigen Wissensbereichen (Geldwäsche, Parteienfinanzierung, Börsenmärkte usw.) unterstützen. Zudem unterstützt die Kommission Maßnahmen zur Eindämmung der politischen Korruption (beispielsweise durch Finanzierung zivilgesellschaftlicher Initiativen). Gegenwärtig gibt es EU-weit kein einheitliches Statistiksysteem für die Ermittlung von Art und Umfang der Korruption sowie der Wirksamkeit von Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen. Als Folgemaßnahme zum EU-Aktionsplan zur Entwicklung einer umfassenden und kohärenten EU-Strategie zur Messung von Kriminalität und Strafverfolgung wird zurzeit ein neuer Aktionsplan für den Zeitraum 2011-2015 ausgearbeitet. Als ersten Schritt zur Entwicklung eines einheitliches Statistiksystems der EU für den Korruptionsbereich wird die Kommission eine Untergruppe aus Statistikexperten einsetzen. Auf der Grundlage dieses ersten Schrittes sollen

³⁰⁵ Europäische Kommission – BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT über die Korruptionsbekämpfung in der EU. Brüssel, den 3.2.2014 COM (2014) 38 final. S. 11.

sodann mögliche Lösungen für ein einheitliches Statistiksytstem der EU für den Korruptionsbereich ausgearbeitet werden.³⁰⁶

5.1 Präventivmaßnahmen der EU

„Präventivmaßnahmen treten in mannigfaltiger Form auf – als klare ethische Grundsätze, Sensibilisierungsmaßnahmen, als Maßnahmen zur Förderung einer Integritätskultur in verschiedenen Organisationen, als klare Anweisung von oben zu integritätsbezogenen Aspekten, wirksamen internen Kontrollmechanismen und Transparenz in Form eines einfachen Zugangs zu Informationen von öffentlichem Interesse, als effizientes System zur Beurteilung der Leistung öffentlicher Einrichtungen usw. Hierbei ist festzustellen, dass die Mitgliedstaaten bei der Korruptionsprävention sehr unterschiedlich verfahren. In einigen Ländern wurden bislang nur vereinzelt präventive Maßnahmen durchgeführt, die zu keinen überzeugenden Ergebnissen führten. In anderen hingegen hat eine wirksame Prävention dazu geführt, dass sie seit langem zu den ‚sauberen Ländern‘ zählen. Auch wenn die Korruption in den letztgenannten Ländern nicht als großes Problem gesehen wird, so geht man die Problematik dort sehr aktiv und dynamisch im Wege von Integritäts- und Präventionsprogrammen an, die von den meisten zentralen und lokalen Behörden als Priorität angesehen werden. In anderen Mitgliedstaaten wird die Korruptionsproblematik seit längerem als weniger dringlich angesehen, weshalb man sich dort auch nicht aktiv für umfassende Präventivmaßnahmen einsetzt.“³⁰⁷

5.2 Externe und interne Kontrollmechanismen (außerhalb der Strafverfolgung)

„Sowohl für die Prävention als auch für die Aufdeckung von Korruption in Behörden spielen Kontrollmechanismen eine wichtige Rolle. In einigen

³⁰⁶ Vgl. Europäische Kommission – Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat und den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss Korruptionsbekämpfung in der EU Brüssel, den 6.6.2011 KOM (2011) 308 endgültig. S. 17-18.

³⁰⁷ Europäische Kommission – BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT über die Korruptionsbekämpfung in der EU. Brüssel, den 3.2.2014 COM (2014) 38 final. S. 11-12.

Mitgliedstaaten haben Strafverfolgungsbehörden und Staatsanwaltschaften oder Korruptionsbekämpfungsstellen eine große Verantwortung inne, denn sie sollen allein gegen die Korruption im Land vorgehen. Die Tätigkeit dieser Behörden bzw. Stellen ist zwar von größter Bedeutung, eine tief verwurzelte Korruption lässt sich aber nicht ohne einen umfassenden Ansatz bekämpfen, der auf eine bessere Prävention und wirksamere Kontrollmechanismen in der öffentlichen Verwaltung auf zentraler und lokaler Ebene abzielt. In manchen Mitgliedstaaten wurden die Antikorruptionsreformen maßgeblich von den Rechnungshöfen vorangetrieben. In einigen wenigen Mitgliedstaaten unterrichtet der Rechnungshof bei Korruptionsverdacht andere zuständige Behörden. Mitunter ist er auch für die Überprüfung der Parteien- und Wahlkampffinanzierung verantwortlich. Seine proaktive Tätigkeit geht jedoch nicht mit effektiven internen und externen Kontrollen auf regionaler und lokaler Ebene einher. In vielen Mitgliedstaaten sind die internen Kontrollen im Land (besonders auf lokaler Ebene) unzureichend und es fehlt an Koordinierung. Diese Kontrollen müssen verstärkt werden und mit wirksamen Präventionsmaßnahmen einhergehen, damit sich bei der Korruptionsbekämpfung konkrete und nachhaltige Ergebnisse erzielen lassen.³⁰⁸

5.3 Offenlegung von Vermögenswerten

„Die Offenlegung der Vermögenswerte von Amtsträgern auf sensiblen Posten trägt zur Stärkung ihrer Rechenschaftspflicht bei, sorgt für mehr Transparenz und vereinfacht das Aufdecken potenzieller Fälle von illegaler Bereicherung sowie von Interessenkonflikten und der Unvereinbarkeit bestimmter Ämter und Aufgaben. Auch die Aufdeckung und Untersuchung potenzieller Korruptionspraktiken wird dadurch vereinfacht. Hinsichtlich der Offenlegung von Vermögenswerten gewählter Amtsträger gibt es recht unterschiedliche Ansätze: Sie reichen von der umfangreichen Offenlegung von Informationen bis hin zu einer stärkeren Einschränkung der Offenlegungspflicht oder gar der vertraulichen Behandlung derartiger Informationen. In bestimmten Sektoren könnten durch die Offenlegung der Vermögenswerte von berufsmäßigen

³⁰⁸ Europäische Kommission – BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT über die Korruptionsbekämpfung in der EU. Brüssel, den 3.2.2014 COM (2014) 38 final. S. 12.

Amtsträgern Interessenkonflikte vermieden werden. Trotz dieser verschiedenen Ansätze geht der allgemeine Trend zu strengeren Offenlegungspflichten für Amtsträger. Einige Mitgliedstaaten, in denen es bislang keine Offenlegungspflichten gab, haben kürzlich entsprechende Regelungen eingeführt oder angekündigt.³⁰⁹

„Wichtig ist hierbei, dass die Einhaltung der Regelungen tatsächlich überwacht wird: In einigen Mitgliedstaaten sind die Stellen, die die Offenlegung der Vermögenswerte überwachen, nur mit begrenzten Befugnissen und Instrumenten ausgestattet. In anderen gibt es kaum Hinweise darauf, dass die einschlägigen Regelungen tatsächlich umgesetzt oder durchgesetzt werden. In einigen Ländern ist das Überwachungssystem komplex und schwerfällig, was sich auf seine Wirksamkeit auswirkt. Nur in wenigen Mitgliedstaaten findet eine eingehende Überprüfung statt: Hier gibt es unabhängige Integritäts-/Korruptionsbekämpfungsstellen, die über die nötigen Befugnisse und Instrumente verfügen, um in zahlreichen Datenbanken (Steuerverwaltung, Handelsregister usw.) die Herkunft der Vermögenswerte der betreffenden Amtsträger zu prüfen und potenzielle Falschangaben aufzudecken.“³¹⁰

5.4 Regeln für Interessenkonflikte

„Interessenkonflikte treten in Situationen auf, in denen Amtsträger aus privatem Interesse handeln, zu handeln beabsichtigen oder zu handeln vorgeben.¹³ Der Aspekt des Interessenkonflikts wurde daher in den Anwendungsbereich vieler Korruptionsbekämpfungsinstrumente und Überprüfungsmechanismen aufgenommen, einschließlich solcher im

³⁰⁹ Europäische Kommission – BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT über die Korruptionsbekämpfung in der EU. Brüssel, den 3.2.2014 COM (2014) 38 final. S. 1-213.

³¹⁰ Europäische Kommission – BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT über die Korruptionsbekämpfung in der EU. Brüssel, den 3.2.2014 COM (2014) 38 final. S. 13.

Zusammenhang mit dem VN-Übereinkommen gegen Korruption (UNCAC), der GRECO und der OECD.³¹¹

„In der EU gibt es unterschiedliche Vorschriften und Sanktionen für Interessenkonflikte. Einige Mitgliedstaaten haben einschlägige Rechtsvorschriften, die eine Vielzahl gewählter oder bestellter Amtsträger betreffen, sowie spezielle Stellen, die mit der Durchführung von Kontrollen betraut sind. Wie streng kontrolliert wird, hängt vom jeweiligen Mitgliedstaat ab: In einigen Mitgliedstaaten gibt es unabhängige Stellen, die Interessenkonflikte im Auge behalten, allerdings nur begrenzt dazu in der Lage sind, landesweit tätig zu werden; zudem ist das Follow-up ihrer Beschlüsse unzureichend. In anderen Mitgliedstaaten gibt es eine Ethikkommission, die für solche Überprüfungen zuständig ist und dem Parlament Bericht erstattet. Für Kontrollen bei Parlamentsabgeordneten ist in einigen Fällen ein parlamentarischer Ausschuss und in anderen ein mit der Überprüfung von Interessenkonflikten und Vermögenserklärungen betrauter Ausschuss zuständig; oft verfügt ein solcher Ausschuss jedoch nur über begrenzte Kapazitäten und Sanktionsbefugnisse. Inhaltliche Überprüfungen sind häufig formalistischer Natur und beschränken sich meistens auf Verwaltungskontrollen. Die zur Durchführung inhaltlicher Überprüfungen erforderlichen Kontrollkapazitäten und -instrumente sind oftmals unzureichend.“³¹²

„Generell sind besondere Probleme auf die wenigen und unzureichenden Sanktionen für gewählte Amtsträger zurückzuführen. Sofern in den Verhaltenskodizes einzelner gewählter Versammlungen Interessenkonflikte erfasst sind, sind in der Regel keine abschreckenden Sanktionen vorgesehen. Parteidisziplin und Selbstkontrolle zeigen in dieser Hinsicht möglicherweise keine ausreichende Wirkung. Zudem sind die Auflösung geschlossener Verträge und die Annullierung durchgeführter Verfahren in Interessenkonfliktsituationen oder die Einziehung der dem geschätzten

³¹¹ Europäische Kommission – BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT über die Korruptionsbekämpfung in der EU. Brüssel, den 3.2.2014 COM (2014) 38 final. S. 13.

³¹² Europäische Kommission – BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT über die Korruptionsbekämpfung in der EU. Brüssel, den 3.2.2014 COM (2014) 38 final. S. 13-14.

Schaden entsprechenden Beträge häufig nur in allgemeinen zivilrechtlichen Vorschriften geregelt und werden in der Praxis nicht effektiv angewandt.“³¹³

„In vielen Mitgliedstaaten kommt es immer wieder zu Interessenkonflikten bei der Beschlussfassung, der Zuweisung öffentlicher Mittel und der Vergabe öffentlicher Aufträge, insbesondere auf lokaler Ebene. In diesem Bericht werden die diesbezüglichen besonderen Herausforderungen auf regionaler und lokaler Ebene in denjenigen Mitgliedstaaten analysiert, in denen diese Probleme gravierender scheinen als in anderen. Es besteht ein (mitunter großer) Unterschied zwischen regionalen und lokalen Verwaltungen, und es fehlt ein kohärenter Ansatz für die Auferlegung von Mindeststandards und eine entsprechende Sensibilisierung. In der Regel werden Interessenkonflikte in den EU-Mitgliedstaaten nicht strafrechtlich geahndet. In einem Mitgliedstaat sind sie zwar strafbar, Erfolge bei der Strafverfolgung sind aber noch nicht nachzuweisen. Einige Formen von Interessenkonflikten sind auch in einem anderen Mitgliedstaat strafbar (rechtswidriges Interesse an einer von Amtsträgern verwalteten oder beaufsichtigten Tätigkeit).“³¹⁴

„Die Mobilität von Arbeitskräften zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor ist wichtig für das Funktionieren einer modernen Gesellschaft und kann für beide Sektoren von großem Nutzen sein. Sie birgt jedoch möglicherweise das Risiko, dass ehemalige Amtsträger Informationen, in deren Besitz sie aufgrund ihrer früheren Funktionen gelangt sind, weitergeben, die nicht weitergegeben werden sollten, und dass ehemals im privaten Sektor beschäftigte Personen öffentliche Ämter wahrnehmen, die in Bezug auf ihren früheren Arbeitgeber zu Interessenkonflikten führen. Nur in einigen Mitgliedstaaten wurden ausdrückliche Maßnahmen für diese Situation getroffen, die jedoch häufig unzulänglich umgesetzt wurden.“³¹⁵

³¹³ Europäische Kommission – BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT über die Korruptionsbekämpfung in der EU. Brüssel, den 3.2.2014 COM (2014) 38 final. S. 14.

³¹⁴ Europäische Kommission – BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT über die Korruptionsbekämpfung in der EU. Brüssel, den 3.2.2014 COM (2014) 38 final. S. 14.

³¹⁵ Europäische Kommission – BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT über die Korruptionsbekämpfung in der EU. Brüssel, den 3.2.2014 COM (2014) 38 final. S. 14.

5.5 Repression/Strafrecht

„Strafrechtliche Vorschriften zur Bekämpfung der Korruption, die den Standards der Vorschriften des Europarats, der VN und der EU entsprechen, sind weitgehend vorhanden. Ein Mitgliedstaat hat das UNCAC nicht ratifiziert. In diesem Mitgliedstaat steht der Ratifizierung vor allem entgegen, dass Mandatsträger wegen Bestechung nicht strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden können.“³¹⁶

„Einige Mitgliedstaaten planen wesentliche strafrechtliche und strafprozessuale Reformen oder haben bereits solche Reformen eingeführt. Dabei wird das gemeinsame Ziel verfolgt, die Verfahren zu beschleunigen und effizienter zu gestalten sowie die Korruptionsbekämpfungsinstrumente zu verstärken (darunter eine genauere Definition der Straftatbestände, in einigen Fällen höhere Sanktionen und Bestimmungen für beschleunigte Verfahren). Aufgrund des schmalen Grats zwischen rechtmäßigem und rechtswidrigem Verhalten ist der Spielraum für die strafrechtliche Ahndung in einigen Mitgliedstaaten noch sehr eng.“³¹⁷

„Der Rahmenbeschluss 2003/568/JI zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor wurde unterschiedlich gut umgesetzt. Besonders mangelhaft ist die Umsetzung der Bestimmungen, wonach sämtliche Tatbestandsmerkmale der Bestechung und der Bestechlichkeit unter Strafe zu stellen und juristische Personen zur Verantwortung zu ziehen sind. Selbst für die Mitgliedstaaten, die den Rahmenbeschluss umgesetzt haben, liegen kaum Informationen zum Stand der Durchsetzung vor.“³¹⁸

³¹⁶ Europäische Kommission – BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT über die Korruptionsbekämpfung in der EU. Brüssel, den 3.2.2014 COM (2014) 38 final. S. 14.

³¹⁷ Europäische Kommission – BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT über die Korruptionsbekämpfung in der EU. Brüssel, den 3.2.2014 COM (2014) 38 final. S. 14-15.

³¹⁸ Europäische Kommission – BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT über die Korruptionsbekämpfung in der EU. Brüssel, den 3.2.2014 COM (2014) 38 final. S. 15.

5.6 Effizienz von Korruptionsbekämpfungsstellen

„Es steht jedem Mitgliedstaat frei, je nach Ausmaß und Art der Korruption im Land, Verfassungs- und Rechtsrahmen, Traditionen, Verbindungen zu anderen nationalen Politikbereichen, den allgemeinen institutionellen Gegebenheiten usw. darüber zu entscheiden, welche institutionellen Strukturen für die Korruptionsbekämpfung im jeweiligen nationalen Kontext erforderlich sind.“³¹⁹

„Mehrere Mitgliedstaaten haben zentrale Korruptionsbekämpfungsstellen, die sowohl Präventions- als auch Repressionsaufgaben wahrnehmen, während es in anderen Mitgliedstaaten ausschließlich für die Prävention verantwortliche Korruptionsbekämpfungsstellen gibt, von denen einige auch für die Vermögensüberprüfung, Interessenkonflikte, Unvereinbarkeiten und in einigen Fällen die Parteienfinanzierung zuständig sind. In anderen Ländern gibt es spezielle Strafverfolgungsbehörden oder Staatsanwaltschaften für die Korruptionsbekämpfung.“³²⁰

„Inzwischen wird weithin eingeräumt, dass die Einrichtung spezialisierter Korruptionsbekämpfungsstellen, deren Schwerpunkt entweder auf der Prävention oder auf der Repression oder auf beidem liegt, kein Allheilmittel ist. Es wurden unterschiedliche Ergebnisse erzielt. Den Länderanalysen dieses Berichts ist jedoch zu entnehmen, dass manche dieser Stellen die Antikorruptionsreformen in dem jeweiligen Land wirksam vorangetrieben haben.“³²¹

„Einige Korruptionsbekämpfungsstellen haben nachhaltigere Erfolge zu verzeichnen als andere. Zu den Faktoren, die sich auf ihren (vorläufigen oder

³¹⁹ Europäische Kommission – BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT über die Korruptionsbekämpfung in der EU. Brüssel, den 3.2.2014 COM (2014) 38 final. S. 15.

³²⁰ Europäische Kommission – BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT über die Korruptionsbekämpfung in der EU. Brüssel, den 3.2.2014 COM (2014) 38 final. S. 15.

³²¹ Europäische Kommission – BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT über die Korruptionsbekämpfung in der EU. Brüssel, den 3.2.2014 COM (2014) 38 final. S. 15.

langfristigen) Erfolg auswirken, gehören: Garantien für ihre Unabhängigkeit und die Vermeidung politischer Einflussnahme, leistungsbezogene Auswahl und Beförderung von Personal, multidisziplinäre Zusammenarbeit zwischen operativen Teams und mit anderen Einrichtungen, schneller Zugriff auf Datenbanken und einschlägige Erkenntnisse sowie Bereitstellung der erforderlichen Ressourcen und Kompetenzen. Diese Elemente werden nicht in allen Mitgliedstaaten konsequent berücksichtigt.“³²²

„In einigen Mitgliedstaaten sahen sich Korruptionsbekämpfungsstellen, die gegen Politiker ermitteln, hinterher direktem oder indirektem Druck ausgesetzt. Druckmittel sind unter anderem öffentliche Erklärungen oder sonstige Maßnahmen, mit denen die Legitimität der Führungskräfte dieser Stellen oder deren institutionelle Befugnisse und Kompetenzen in Frage gestellt werden. Es muss unbedingt gewährleistet werden, dass diese Korruptionsbekämpfungsstellen ihre Aufgaben künftig ohne ungebührlichen Druck wahrnehmen können.“³²³

5.7 Leistungsfähigkeit von Staatsanwaltschaft, Strafverfolgung und Justiz

„Hinsichtlich der Effizienz von Strafverfolgungsbehörden und Staatsanwaltschaften bei der Untersuchung von Korruption sind große Unterschiede in der EU festzustellen. Bei der Bewertung ihrer Effizienz wurden unter anderem folgende Faktoren zugrunde gelegt: geschätztes Ausmaß und Art der zu bekämpfenden Korruption, ausgewogene Berücksichtigung von Präventionsmaßnahmen, politische Entschlossenheit zur Förderung ihrer Unabhängigkeit, verfügbare Kapazitäten und Ressourcen, etwaige Hindernisse für Untersuchungen, Effektivität und insbesondere Unabhängigkeit der Justiz usw. Eine Bewertung lässt sich nur schwer vornehmen, da es den Statistiken für Korruptionsdelikte in den meisten

³²² Europäische Kommission – BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT über die Korruptionsbekämpfung in der EU. Brüssel, den 3.2.2014 COM (2014) 38 final. S. 15.

³²³ Europäische Kommission – BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT über die Korruptionsbekämpfung in der EU. Brüssel, den 3.2.2014 COM (2014) 38 final. S. 16-17.

Mitgliedstaaten an Kohärenz fehlt. Es gibt kaum aktuelle, präzise konsolidierte Statistiken, die allen Verfahrensphasen der Korruptionsfälle Rechnung tragen.“³²⁴

„Durch repressive Maßnahmen allein lässt sich die Korruption nicht wirksam angehen. Dennoch ist es wichtig, dass die Justiz abschreckende strafrechtliche Sanktionen verhängen kann, denn dies ist ein deutliches Signal dafür, dass Korruption nicht toleriert wird.“³²⁵

„Einige Mitgliedstaaten messen der repressiven Komponente besondere Bedeutung bei, so dass die Strafverfolgung zum sichtbarsten Aspekt der Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen wird. Herausragende Ergebnisse sind auch in Mitgliedstaaten zu verzeichnen, in denen es (über die Antikorruptionsstellen hinaus) generell eine wirksame Strafverfolgung gibt. In anderen Mitgliedstaaten werden bei der Strafverfolgung nur dürftige Erfolge erzielt oder die Untersuchungen ziehen sich in die Länge.“³²⁶

„Die Unabhängigkeit der Justiz ist ein maßgeblicher Bestandteil von Antikorruptionsstrategien. Dies gilt sowohl für die Fähigkeit der Justiz, sich effektiv mit Korruptionsfällen, einschließlich solcher auf hoher Ebene, zu befassen, als auch für die Integritätsstandards innerhalb der Justiz selbst. Wirksame Unabhängigkeitsgarantien und hohe ethische Standards innerhalb der Justiz tragen wesentlich zu den erforderlichen Rahmenbedingungen für eine effiziente Justiz bei, die in Korruptionsfällen objektiv und unparteiisch ohne ungebührliche Beeinflussung Recht spricht. In einigen Mitgliedstaaten gibt es Probleme hinsichtlich der Unabhängigkeit von Strafverfolgung und Staatsanwaltschaft. Ohne Beurteilung der allgemeinen institutionellen Struktur, die die verfassungsmäßigen, rechtlichen und kulturellen

³²⁴ Europäische Kommission – BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT über die Korruptionsbekämpfung in der EU. Brüssel, den 3.2.2014 COM (2014) 38 final. S. 17.

³²⁵ Europäische Kommission – BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT über die Korruptionsbekämpfung in der EU. Brüssel, den 3.2.2014 COM (2014) 38 final. S. 17.

³²⁶ Europäische Kommission – BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT über die Korruptionsbekämpfung in der EU. Brüssel, den 3.2.2014 COM (2014) 38 final. S. 17.

Gegebenheiten des jeweiligen Mitgliedstaats widerspiegelt und separaten Mechanismen und Verfahren auf EU-Ebene unterliegt – insbesondere dem jährlichen EU-Justizbarometer und dem Rahmen für die Rechtsstaatlichkeit, wie von Präsident Barroso in seiner Rede zur Lage der Union in den Jahren 2012 und 2013 angekündigt und erläutert – wurden bei mehreren Gelegenheiten insbesondere Bedenken im Hinblick darauf geäußert, dass Strafverfolgungsbehörden und Gerichte in Korruptionsfällen der politischen Einflussnahme ausgesetzt sind. Beispiele hierfür sind unter anderem die nicht transparente oder willkürliche Anwendung von Verfahren zur Ernennung, Beförderung oder Entlassung führender Staatsanwälte, die mit Korruptionsfällen befasst sind, sowie Entlassungen in Korruptionsbekämpfungseinrichtungen oder Versuche, diese Einrichtungen oder ihre Leiter zu diskreditieren, ohne dass es hierfür einen ersichtlichen objektiven Grund gibt. In anderen Fällen haben sich politische Akteure in die Verwaltung und Arbeitsweise von mit der Korruptionsbekämpfung befassten Strafverfolgungsbehörden eingemischt. Die weitreichenden Befugnisse einiger Korruptionsbekämpfungseinrichtungen gehen nicht immer mit einer Rechenschaftspflicht einher, so dass der Eindruck entsteht, die Einrichtungen würden sich eher nicht an Aufsehen erregende Fälle wagen oder könnten auf umstrittene Ermittlungsmethoden zurückgreifen.³²⁷

„Es gibt keinen einheitlichen Standard, der als Modell für die Verfahren zur Ernennung oder Entlassung der Leiter von Strafverfolgungsbehörden oder Staatsanwaltschaften angesehen werden kann. In den meisten Mitgliedstaaten liegt die Verantwortung für die betreffenden Entscheidungen bei den Regierungen. Damit wird die politische Rechenschaftspflicht zum Ausdruck gebracht und dem Umstand Rechnung getragen, dass Strafverfolgung und Staatsanwaltschaft in der Exekutive angesiedelt sind. Unabhängig von dem einzuhaltenden Verfahren muss glaubwürdig und leistungsbezogen vorgegangen werden, damit der Eindruck politischer Voreingenommenheit

³²⁷ Europäische Kommission – BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT über die Korruptionsbekämpfung in der EU. Brüssel, den 3.2.2014 COM (2014) 38 final. S. 17-18.

vermieden wird und Polizei und Staatsanwaltschaft bei jeglichem Korruptionsverdacht ermitteln können.“³²⁸

„Das Fehlen einer effizienten Koordinierung von Strafverfolgungsbehörden und Korruptionsbekämpfungsstellen wurde ebenfalls als Schwachstelle in einigen Mitgliedstaaten aufgezeigt.“³²⁹

„In einzelnen Länderanalysen werden Bedenken hinsichtlich der Integrität der Justiz bei der Arbeit an Korruptionsfällen und hinsichtlich ihrer Unabhängigkeit geäußert; Vielfalt und Art der Korruptionsfälle, an denen Richter oder Staatsanwälte beteiligt sind, verdeutlichen diese Bedenken. Ein in einem Mitgliedstaat errichtetes spezielles Antikorruptionsgericht sah sich beträchtlichen Herausforderungen (und sogar der einstweiligen Auflösung) gegenüber, was sich negativ auf seine Stabilität und seine Fähigkeit, überzeugende Ergebnisse zu erzielen, auswirkte.“³³⁰

„In mehreren Mitgliedstaaten scheint es der Justiz an der Entschlossenheit und der Fähigkeit zu fehlen, komplexe oder sensible Korruptionsfälle zu behandeln. In einigen Mitgliedstaaten könnten Korruptionsfälle verjähren, wenn sich die Gerichtsverfahren als zu langwierig und schwerfällig erweisen. Die Art und Weise, wie die Verfahrensvorschriften in der Praxis angewandt werden, führt mitunter zu erheblichen Verzögerungen, mit denen in einigen Fällen der Abschluss des Gerichtsverfahrens verhindert werden soll.“³³¹

„In mehreren Mitgliedstaaten, in denen es immer wieder vorkommt, dass in Korruptionsfällen Sanktionen ausgesetzt oder nur geringe Sanktionen verhängt werden, wurde auch auf die begrenzte abschreckende Wirkung von

³²⁸ Europäische Kommission – BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT über die Korruptionsbekämpfung in der EU. Brüssel, den 3.2.2014 COM (2014) 38 final. S. 18.

³²⁹ Europäische Kommission – BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT über die Korruptionsbekämpfung in der EU. Brüssel, den 3.2.2014 COM (2014) 38 final. S. 18.

³³⁰ Europäische Kommission – BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT über die Korruptionsbekämpfung in der EU. Brüssel, den 3.2.2014 COM (2014) 38 final. S. 18.

³³¹ Europäische Kommission – BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT über die Korruptionsbekämpfung in der EU. Brüssel, den 3.2.2014 COM (2014) 38 final. S. 18.

Gerichtsurteilen hingewiesen. In anderen Fällen haben Gerichte unlängst allerdings abschreckende Freiheitsstrafen für Korruption ausgesprochen.³³²

„Es wurde festgestellt, dass die Ermittlungsgerichte in einem Mitgliedstaat zwar entscheidend dazu beitragen, legislative und institutionelle Reformen in Bezug auf Korruptionsfälle voranzutreiben, allerdings wurden auch Fragen hinsichtlich der Länge der Verfahren und ihrer tatsächlichen Auswirkung auf die Strafverfolgung aufgeworfen.“³³³

„Es ist darauf hinzuweisen, dass in bestimmten Mitgliedstaaten die Untersuchung von Korruptionsfällen oftmals durch Verfahrensmängel behindert wird. Beispielhaft genannt seien hier überzogene oder unklare Bestimmungen zur Aufhebung der Immunität oder deren fehlerhafte Anwendung und Verjährungsfristen, die den Abschluss komplexer Fälle erschweren, insbesondere in Kombination mit langwierigen Verfahren oder inflexiblen Regeln für den Zugang zu Bankdaten, die Finanzermittlungen und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit behindern.“³³⁴

Nach o. g. EU-Richtlinien wird in Deutschland und der EU auf Staatenebene durch gesetzliche Regelungen der Kampf gegen Korruption bilanziert. Im Vergleich zu Deutschland werden die Regulationen in Georgien mangelhaft durchgeführt und demnächst eine Kontrolle zur Durchführung durchgesetzt.

³³² Europäische Kommission – BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT über die Korruptionsbekämpfung in der EU. Brüssel, den 3.2.2014 COM (2014) 38 final. S. 18.

³³³ Europäische Kommission – BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT über die Korruptionsbekämpfung in der EU. Brüssel, den 3.2.2014 COM (2014) 38 final. S. 18.

³³⁴ Europäische Kommission – BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT über die Korruptionsbekämpfung in der EU. Brüssel, den 3.2.2014 COM (2014) 38 final. S. 18.

5.8 Die Rolle der internationalen Organisationen bei der Bekämpfung der Korruption

5.8.1 UN-Konvention gegen Korruption

Die UN-Konvention gegen Korruption (UNCAC) wurde im Jahr 2003 verabschiedet und inzwischen von 168 Staaten ratifiziert. Acht Länder haben das Abkommen bislang zwar unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert, zu denen neben Japan und Syrien eben Deutschland und auch Georgien gehören. Die Ratifikation ist jedoch die notwendige Voraussetzung für die Bindungswirkung dieses völkerrechtlichen Vertrages. In der Bundesrepublik steht die UNCAC seit geraumer Zeit im Fokus der Diskussionen um den Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung (§ 108e StGB), denn für eine Ratifizierung – also einer Umsetzung in nationales Recht – müsste dieses angepasst werden. Aufgrund ihres umfassenden Ansatzes verdienen aber auch die anderen Bereiche der UNCAC mehr Beachtung. Die UNCAC verfolgt vor allem die Zwecke der Förderung und Verstärkung von Maßnahmen zur effizienteren und wirksamen Verhütung und Bekämpfung von Korruption. Diese Zwecke bestimmen auch den inhaltlichen Aufbau der UNCAC, die sich in acht Kapitel gliedert. Das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC) trat im Dezember 2005 in Kraft.³³⁵

Die EU ist dem Übereinkommen im September 2008 beigetreten. Im November 2009 wurden auf der Konferenz der Vertragsstaaten des Übereinkommens die Anforderungen an den Mechanismus für die Überprüfung der Umsetzung des Übereinkommens festgelegt. Die EU setzt sich für die Einbindung der Zivilgesellschaft in die Überprüfung und eine möglichst große Transparenz der Überprüfungsergebnisse ein. Nichtsdestoweniger weist der Überprüfungsmechanismus eine Reihe von Merkmalen auf, aufgrund derer sich dieser Mechanismus wahrscheinlich nur in begrenztem Umfang auf die mit der Korruption in der EU verbundenen Probleme auswirken können: Es handelt sich hierbei um ein zwischenstaatliches Instrument, einige für die EU wichtige Politikbereiche

³³⁵ Vgl. Pintaske, Patrick, Transparency International, Scheinwerfer, Die UN-Konvention gegen Korruption – mehr als nur die Abgeordnetenbestechung. S. 4.

werden bei den gegenseitigen Überprüfungen möglicherweise nicht berücksichtigt, einige Vertragsstaaten haben möglicherweise niedrigere Korruptionsbekämpfungsstandards als die EU, die Überprüfungszyklen sind relativ lang, und Empfehlungen für Folgemaßnahmen, die nicht umgesetzt werden, können nur in begrenztem Umfang weiterverfolgt werden.³³⁶

5.8.2 Das EU-Bestechungsgesetz (EUBestG)

Am 26. Juli 1995 ist von den Mitgliedstaaten der Europäischen Union das Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft unterzeichnet worden. Darin haben sich die Mitgliedstaaten verpflichtet, in ihren jeweiligen Rechtsordnungen „betrügerische Handlungen“ zum Nachteil „der finanziellen Interessen der EG als Straftaten zu umschreiben“. Das Protokoll vom 27. September 1996, welches das Übereinkommen ergänzt, ist durch das sog. EU-Bestechungsgesetz (nachfolgend EUBestG) in das deutsche Recht umgesetzt worden.³³⁷ Zwar erfüllt das geltende deutsche Strafrecht in der Fassung durch das Korruptionsbekämpfungsgesetz mit den §§ 332, 334 StGB bereits die Anforderungen an die in dem Protokoll angegebenen Definitionen der Bestechlichkeit und Bestechung; andererseits werden von den erwähnten Strafvorschriften im Gegensatz zu den Vorschriften des Protokolls nur nach deutschem Recht bestellte Amtsträger und nach deutschem Recht besonders verpflichtete Personen erfasst, so dass die Bestechung eines Beamten der EG nach deutschem Recht bislang nicht unter Strafe gestellt war. Dieser im Übrigen auch von der Wissenschaft als unbefriedigend angesehene Zustand ist durch das EUBestG behoben worden: Die §§ 332, 334 bis 336, 338 StGB erfassen nunmehr auch – entsprechend der Verpflichtung aus dem Protokoll bezogen auf künftige richterliche Handlungen oder Diensthandlungen – Richter eines anderen EU-Mitgliedstaates oder Mitglieder eines Gerichts der EG, Gemeinschaftsbeamte und Mitglieder der Kommission sowie des Rechnungshofes der EG und Amtsträger eines anderen Mitgliedstaates der

³³⁶ Vgl. Europäische Kommission – Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat und den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss Korruptionsbekämpfung in der EU Brüssel, den 6.6.2011 KOM (2011) 308 endgültig.

³³⁷ Vgl. AX/Schneider/Scheffen, Korruptionsbekämpfung. S. 228.

EU, soweit deren Stellung einem Amtsträger im Sinne des § 11 Abs. 1 Nr. 2 StGB entspricht.³³⁸

Dabei geht das EUBestG noch weiter, als die Verpflichtung aus dem Protokoll reicht: Die Ausdehnung der Tatbestände auf den erwähnten Personenkreis erfolgt nämlich unabhängig davon, ob durch die Tat die finanziellen Interessen der EG geschädigt werden können. Einschränkend ist im EUBestG lediglich geregelt, dass die §§ 332, 334 bis 336 StGB für Auslandsstaten (nur) dann gelten, wenn der Täter zur Zeit der Tat Deutscher ist oder zwar Ausländer ist, aber Amtsträger im Sinne des § 11 Abs. 1 Nr. 2 StGB oder als Gemeinschaftsbeamter einer Einrichtung mit Sitz in Deutschland angehört.³³⁹

5.8.3 Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung (IntBestG)

Die Bekämpfung der Korruption im internationalen Geschäftsverkehr ist bereits seit einigen Jahren in der öffentlichen Diskussion. Innerhalb der OECD wurde im Jahr 1998 ein internationales Abkommen geschlossen, demzufolge Schmiergeldzahlungen an ausländische Amtsträger kriminalisiert und die steuerliche Absetzbarkeit derartiger Zahlungen abgeschafft werden. Zielrichtung dieses „OECD-Abkommens über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr“ ist es, der durch Bestechung hervorgerufenen Verzerrung internationaler Wettbewerbsbedingungen entgegenzuwirken.³⁴⁰

Der Bund hat dieses Abkommen durch das „Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung“ (nachfolgend IntBestG) umgesetzt, das zum 15. Februar 1999 in Kraft getreten ist. Dieses Gesetz stellt die Bestechung (§ 334 StGB) von Amtsträgern ausländischer Staaten sowie von ausländischen Abgeordneten nunmehr unter Strafe, sofern die Bestechungshandlung zum Zweck hat, sich oder einem Dritten einen Auftrag oder unbilligen Vorteil im internationalen geschäftlichen Verkehr zu verschaffen oder zu sichern.³⁴¹

³³⁸ Vgl. AX/Schneider/Scheffen, Korruptionsbekämpfung. S. 228.

³³⁹ Vgl. AX/Schneider/Scheffen, Korruptionsbekämpfung. S. 22–8229.

³⁴⁰ Vgl. AX/Schneider/Scheffen, Korruptionsbekämpfung. S. 230.

³⁴¹ Vgl. AX/Schneider/Scheffen, Korruptionsbekämpfung. S. 230.

5.8.4 Europäisches Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)

Im Kampf gegen Korruption spielt auch OLAF eine Rolle: Hinter OLAF verbirgt sich das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung. Träger des Amtes ist die EU. Die Europäische Gemeinschaft und ihre Institutionen sahen die Notwendigkeit, die finanziellen Interessen der Gemeinschaft zu schützen. Betrug, Korruption und sonstige Unregelmäßigkeiten (inklusive Dienstvergehen innerhalb der EU-Organen und -Einrichtungen) sollen von der Behörde bekämpft werden. Die Maßnahmen des Amtes werden unparteiisch durchgeführt.³⁴²

„OLAF bedient sich ausgewählter Methoden bei der Verfolgung der genannten Ziele:

- Es werden interne und externe Untersuchungen – bei voller Unabhängigkeit von den Organen und Institutionen der EU – durchgeführt.
- OLAF sorgt für eine enge und regelmäßige Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und koordiniert deren Maßnahmen.
- Unterstützung der Mitgliedstaaten und Zurverfügungstellung des erforderlichen Fachwissens für die notwendigen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen.
- Mitwirkung bei der Ausarbeitung der Betrugsbekämpfungsstrategie der EU.
- Einleitung der erforderlichen Legislativmaßnahmen zur Anpassung (insbesondere Verschärfung) der einschlägigen Vorschriften.“³⁴³

„Das OLAF hat drei zentrale Arbeitsbereiche: Untersuchungen und Koordinierung, „Intelligence“ und Konzipierung der Betrugsbekämpfungspolitik. Das Amt ist befugt, Verwaltungsuntersuchungen durchzuführen, kann aber auch die Behörden der Mitgliedstaaten bei ihren administrativen oder strafrechtlichen Untersuchungen bzw. durch Koordinierung länderübergreifender Fälle unterstützen.“³⁴⁴

³⁴² Vgl. AX/Schneider/Scheffen, Korruptionsbekämpfung. S. 63.

³⁴³ AX/Schneider/Scheffen, Korruptionsbekämpfung. S. 65.

³⁴⁴ AX/Schneider/Scheffen, Korruptionsbekämpfung. S. 65.

5.8.5 OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development

Die OECD (Organisation for Economic Co-Operation and Development, Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) vereinigt 30 Länder auf der ganzen Welt, die sich zu Demokratie und Marktwirtschaft bekennen. Sie widmet sich folgenden Zielen: Förderung nachhaltigen Wirtschaftswachstums, höhere Beschäftigung, Steigerung des Lebensstandards, Sicherung finanzieller Stabilität, Unterstützung der Entwicklung anderer Länder, Beitrag zum Wachstum des Welthandels. Auch von Seiten der OECD sind Maßnahmen gegen Korruption eingeleitet worden. Es gibt sogenannte OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen. Den Unternehmen wird eine besondere Verantwortung im Kampf gegen korrupte Praktiken zugemessen. Insbesondere die Umlenkung von Mitteln durch korrupte Praktiken führe zur Untergrabung der Bemühungen der Bürger, ihr Wohlergehen (wirtschaftlich, sozial und ökologisch) zu steigern. Unternehmen sollen das Korruptionsthema als Managementproblem wahrzunehmen lernen.³⁴⁵

Die OECD-Konvention gegen die Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr befasst sich mit einem sehr spezifischen Bereich und kann nicht auf andere für die EU interessante Bereiche ausgeweitet werden. Im siebten Fortschrittsbericht von Transparency International wird darauf hingewiesen, dass die Konvention bisher sehr uneinheitlich durchgesetzt wird. Laut dem Bericht wird sie nur in vier EU-Mitgliedstaaten aktiv und in 12 EU-Mitgliedstaaten kaum oder gar nicht umgesetzt. Obschon die OECD-Arbeitsgruppe „Bestechung“ ein geeignetes Instrument für eine gründliche Bewertung darstellt, ist die politische Bereitschaft, die OECD-Konvention gegen die Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr wirksam umzusetzen, noch immer unzureichend.³⁴⁶

³⁴⁵ Vgl. AX/Schneider/Scheffen, Korruptionsbekämpfung. S. 60–61.

³⁴⁶ Vgl. Europäische Kommission – Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat und den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss Korruptionsbekämpfung in der EU Brüssel, den 6.6.2011 KOM (2011) 308 endgültig.

5.8.6 EZB (Europäische Zentralbank)

„Der EZB-Rat verabschiedete am 3. Juni 2004 einen Beschluss (EZB/2004/11) über die Bedingungen und Modalitäten der Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung in der Europäischen Zentralbank zur Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft und zur Änderung der Beschäftigungsbedingungen für das Personal der Europäischen Zentralbank. Dieser Beschluss trat am 1. Juli 2004 in Kraft.“³⁴⁷

5.8.7 Internationale Handelskammer

Die Internationale Handelskammer (ICC) hat bereits 1977 einen Bericht über Korruption im Geschäftsverkehr mit Handlungsempfehlungen veröffentlicht. Der Bericht fand großes Interesse bei internationalen Organisationen wie OECD und den Vereinten Nationen, mit denen die ICC seitdem auch in diesem Bereich eng zusammenarbeitet. Dieser wurde mehrmals überarbeitet sowie aktualisiert. Darüber hinaus hat die ICC Deutschland 1998 in Zusammenarbeit mit den deutschen Mitgliedern einen praxisorientierten Verhaltenskodex aufgestellt. Gemeinsam mit dem DIHK wurden die Richtlinien komplett überarbeitet und im Dezember 2008 veröffentlicht. Diese können von Unternehmen als Grundlage ihres eigenen Kodex genutzt werden. Die Übersicht dient auch als Grundlage nationaler Empfehlungen – wie beispielsweise den BDI-Richtlinien „Korruption verhindern“. Von Seiten der Internationalen Handelskammer wird der Bericht über die Bekämpfung von Schmiergelderpressung und Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr vorgelegt bzw. aktualisiert. Der Bericht beinhaltet Empfehlungen an staatliche Stellen und internationale Organisationen zur Bekämpfung der Korruption. Ferner ist ein entsprechender Verhaltenskodex für Unternehmen in dem Bericht enthalten.³⁴⁸

³⁴⁷ AX/Schneider/Scheffen, Korruptionsbekämpfung. S. 66.

³⁴⁸ Vgl. AX/Schneider/Scheffen, Korruptionsbekämpfung. S. 62.

5.8.8 Weltbank

Die Weltbank hat in früheren Tagen das Phänomen Korruption ignoriert, obwohl sie selbst damit zu tun hatte. Es erfolgte jedoch ein Paradigmenwechsel, und zwischenzeitlich ist Korruption ein wichtiges und ernstzunehmendes Thema. Seit 1996 hat die Weltbank eine führende Rolle beim Kampf gegen Korruption übernommen und unterstützt mehr als 600 Korruptionsbekämpfungsprogramme und Governance-Initiativen, welche von ihren Mitgliedsländern entwickelt wurden.³⁴⁹

5.8.9 Welthandelsorganisation (WTO)

Die Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO), ist eine internationale Organisation mit Sitz in Genf, die sich mit der Regelung von Handels- und Wirtschaftsbeziehungen beschäftigt. Von der Welthandelsorganisation können Maßnahmen gegen die Korruption im internationalen Handel ausgehen. Die WTO arbeitet in dem von Transparency International gesponnenen Netzwerk.³⁵⁰

5.8.10 Europol

Ein weiterer Maßnahmenträger im Kampf gegen Korruption ist Europol. Das Europäische Polizeiamt (Europol) mit Sitz in Den Haag ist die polizeiliche Zentralstelle für den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedsstaaten und für die Verbrechensanalyse (Vertrag über die Europäische Union, Art. 29 und 30). Es soll Informationen und Erkenntnisse sammeln, analysieren und weitergeben und dadurch die nationalen Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden bei der Bekämpfung schwerwiegender Formen der internationalen Kriminalität unterstützen. Die Befugnisse von Europol wurden im November 2002 erweitert: Europol kann sich künftig auch an gemeinsamen Ermittlungsgruppen der Mitgliedsstaaten beteiligen und einzelne Mitgliedsstaaten ersuchen, Ermittlungen aufzunehmen.

Europol arbeitet mit anderen Stellen zusammen: So wurde im April 2004 eine Verwaltungsvereinbarung zwischen Europol und OLAF über die Modalitäten

³⁴⁹ AX/Schneider/Scheffen, Korruptionsbekämpfung. S. 61.

³⁵⁰ AX/Schneider/Scheffen, Korruptionsbekämpfung. S. 60.

für eine praktische Zusammenarbeit bei der Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen unrechtmäßigen Tätigkeiten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft geschlossen. In der Verwaltungsvereinbarung sind – gestützt auf die aufgeführten Bestimmungen – die praktischen Modalitäten für die Zusammenarbeit zwischen Europol und OLAF festgelegt. Der Schwerpunkt liegt dabei auf dem Austausch technischer und strategischer Informationen sowie der Gefahrenabschätzung und Risikoanalyse in Bereichen von gemeinsamem Interesse.³⁵¹

5.8.11 Eurojust

Eng mit Europol verknüpft ist Eurojust. Im Februar 2002 wurde die europäische Stelle zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren organisierten Kriminalität ins Leben gerufen, die die Zusammenarbeit der europäischen Staatsanwaltschaften koordinieren soll. Es handelt sich um ein sogenanntes Kooperationsnetz, das die internationale Dimension des Phänomens Korruption handhabbar machen soll. Die Mitglieder von Eurojust können sich unmittelbar gegenseitig konsultieren und in den einzelnen Mitgliedstaaten in grenzüberschreitenden Rechtssachen sofortige rechtliche Beratung, Hilfe und Orientierung auf kollektiver oder individueller Basis bereitstellen. Eurojust kann auch einzelne Mitgliedstaaten um die Einleitung einer Ermittlung oder Strafverfolgung ersuchen oder beantragen, dass ein Land in konkreten Fällen die Strafverfolgung durch ein anderes Land akzeptiert. Es findet eine Zusammenarbeit mit dem Europäischen Justiziellen Netz (EJN) statt. Bei dem Europäischen Justiziellen Netz handelt es sich um ein dezentrales Netz von Staatsanwälten und Richtern der EU, die in Strafsachen tätig sind. Ferner wird mit Europol und OLAF zusammengearbeitet. Schließlich findet auch zunehmend eine Zusammenarbeit von Eurojust mit Nicht-EU-Ländern statt.³⁵²

5.8.12 Transparency International: Die Koalition gegen Korruption

Der internationalen Nichtregierungsorganisationen Transparency International (TI) kann in diesem Zusammenhang große Bedeutung zugesprochen werden. Diese Organisation hat in den vergangenen Jahren für

³⁵¹ Vgl. AX/Schneider/Scheffen, Korruptionsbekämpfung. S. 64.

³⁵² Vgl. AX/Schneider/Scheffen, Korruptionsbekämpfung. S. 65–66.

die Problematisierung von Korruption und für die Aufklärung über Korruption in einem generalisierenden Sinne viel getan. Im Laufe der zehnjährigen Geschichte haben sich die Methoden der Korruptionsbekämpfung erst allmählich herauskristallisiert. Aus jedem neuen Skandal hat die Organisation gelernt. Vom Grundsatz her gilt: Transparency International ermittelt nicht, erstattet keine Anzeigen, verfolgt keine Einzelfälle. TI folgt vielmehr einem ganzheitlichen, auf strukturelle Reformen setzenden Ansatz zur Bekämpfung von Korruption. Die Organisation arbeitet nicht konfrontativ, sondern will Koalitionen bilden. Mit deren Hilfe will sie die verdeckten Strukturen der Korruption aufdecken und damit zur Ächtung von Korruption und zu ihrer Prävention beitragen.³⁵³ Die Basis für die Arbeit von Transparency International bildet die OECD-Konvention zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger. Sie wurde im November 1997 in Paris unterschrieben und im Frühjahr 1999 in Deutschland ratifiziert. Durch diese Konvention war die Grundlage dafür gelegt, dass jedes Wirtschaftsunternehmen aus einem Unterzeichnerland wegen Korruption auch dann strafrechtlich belangt werden kann, wenn die Bestechung irgendwo sonst in der Welt stattgefunden hat. Bei der Ratifizierung der Konvention hat die deutsche Wirtschaft eine sehr positive Rolle gespielt. Die Politik stand dem Abkommen damals eher kritisch gegenüber. Es stellte sich auch heraus, dass das OECD-Abkommen in Deutschland nicht bekannt genug ist und dass die Industrie- und Handelskammer wie auch die Wirtschaftsverbände bisher viel zu wenig unternommen haben, um die Bestimmungen der Konvention zu verbreiten. Deshalb hat sich die Notwendigkeit, sich bei Ausschreibungen und Vertrieb anders zu verhalten als früher, um sich nicht strafbar zu machen, noch nicht breit genug herumgesprochen. Die deutsche Bundesregierung hat der OECD – auch auf Betreiben von Transparency Deutschland – größere Zuschüsse für teure Evaluierungen gewährt.³⁵⁴

³⁵³ Vgl. AX/Schneider/Scheffen, Korruptionsbekämpfung. S. 87.

³⁵⁴ Vgl. AX/Schneider/Scheffen, Korruptionsbekämpfung. S. 88.

5.8.13 Staatengruppe des Europarates gegen Korruption/Group of States against Corruption (GRECO)

„Der Europarat hat die Arbeitsgruppe GRECO (Groupe d'Etats contre la corruption – Gruppe der Staaten gegen Korruption) beauftragt, die von den Mitgliedsstaaten des Europarates getroffenen Maßnahmen im Bereich der nationalen Korruptionsbekämpfung zu untersuchen.“³⁵⁵ Das integrativste Instrument für die EU ist die GRECO, denn in ihr wirken sämtliche Mitgliedstaaten mit. Der Europarat trägt über die GRECO dazu bei, dass es in ganz Europa rechtliche Mindeststandards gibt. Da jedoch die Sichtbarkeit der von der GRECO auf zwischenstaatlicher Ebene vorgenommenen Bewertungen und der betreffende Follow-up-Mechanismus begrenzt sind, hat sich in den Mitgliedstaaten bisher nicht der nötige politische Wille, wirksam gegen Korruption vorzugehen, gebildet. Außerdem beobachtet die GRECO die Einhaltung eines breiten Spektrums von Korruptionsbekämpfungsstandards des Europarats 14 und konzentriert sich folglich weniger auf spezifische Bereiche des EU-Rechts wie das öffentliche Auftragswesen. Das GRECO-System sieht auch keine Vergleichsanalysen vor und ermöglicht somit keine Ermittlung von EU-spezifischen Korruptionstrends, und es stellt auch nicht auf die Förderung des Austausches bewährter Praktiken und des gegenseitigen Lernens ab.³⁵⁶

³⁵⁵ AX/Schneider/Scheffen, Korruptionsbekämpfung, S. 66.

³⁵⁶ Vgl. Europäische Kommission – Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat und den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss Korruptionsbekämpfung in der EU Brüssel, den 6.6.2011 KOM (2011) 308 endgültig.

5.9 Mechanismen der Korruptionsbekämpfung in Georgien

Die Korruptionsbekämpfung in Georgien wird in verschiedenen Prozessen dargestellt.

5.9.1 Antikorruptionspolitik in Georgien

Die **neue Antikorruptionsstrategie** und der Aktionsplan gründen sich auf die Analyse der Resultate der Durchführung des vorläufigen Aktionsplans sowie auf unterschiedliche Forschungen und öffentliche Empfehlungen. Der Aktionsplan umfasst konkret durchzuführende Handlungen, Vollzugsfristen, Verantwortungsorgane und das Budget.

Vorläufige Bestimmung des Budgets und auf die Zwecke ausgerichtete Budgetverteilung sind wichtige Fortschritte. Staatliche Institutionen verpflichten sich zur Mobilisierung, umeine Bewertung interner Korruptionsrisiken durchzuführen. Dabei sorgen sie für die effektive Einführung von Antikorruptionsreformen auf sektoralem Niveau.

Dabei ist die Formulierung der Mechanismen zur Korruptionslösung auf dem **Niveau lokaler Selbstverwaltung** notwendig. Zur Bestimmung der neuen Antikorruptionspolitik nutzte die Regierung aktiv Erkenntnisse von NGOs und internationalen Partnern, aber die zur **Bestimmung der Korruptionsrisiken** durch die Regierung durchgeführten **Umfragen wurden weniger genutzt**. Moderne Methodologie zu Monitoring und Bewertung ist eines der wichtigsten Resultate, doch in der Zukunft ist auch das Erarbeiten der Wirkungsindikatoren wichtig. Die Zivilgesellschaft spielte eine wichtige Rolle zur Erarbeitung und beim Monitoringprozess der Antikorruptionspolitik.

Antikorruptionsausbildung und Bewusstseinerhöhung wurde ein Bestandteil des Antikorruptionsaktionsplanes. Obwohl hinsichtlich dessen bestimmte Maßnahmen durchgeführt wurden, ist die Erarbeitung einer Strategie der Beziehungen mit der Gesellschaft und ihre Gründung wichtig. Der Antikorruptionsrat stellt eine starke Koalition gegen die Korruption dar.

Obwohl sein Mandat sich nur auf die Koordination der Antikorruptionspolitik erstreckt, stellt der Rat einen effektiven Mechanismus beim Erarbeitungsprozess und dem Monitoring der Antikorruptionspolitik dar. In Zukunft wird durch seine Rolle die Beteiligung der lokalen Selbstverwaltungen beim Antikorruptionsrat deutlich zunehmen.

Das Sekretariat des Antikorruptionsrates hat keine Ressourcen für die berufliche Entwicklung der Mitarbeiter und für den Vollzug der durch den Antikorruptionsaktionsplan vorgesehenen Aktionen, bzw. der Antikorruptionsrat und sein Sekretariat konnten nach der letzten Bewertungsrunde ein Bewusstseinswachstum der eigenen Tätigkeit entwickeln.

Am 22. Februar 2018 hat „Transparency International“ Daten veröffentlicht, die vom Sekretariat der Berliner Umfrage „Corruption Perception Index“ im Jahr 2017 mit 56 Punkten angegeben wurden. Demzufolge liegt Georgien auf dem 46. Platz unter 180 Ländern. Georgien erzielte das beste Ergebnis von Osteuropa (ohne EU-Mitgliedstaaten) und der zentralasiatischen Region.

Der Wert von 100 Punkten ist die niedrigste Wahrnehmung von Korruption und 0 Punkte die höchste Stufe. Die diesjährigen Ergebnisse belegen, dass sich die Position in der Rangliste im Vergleich zum Vorjahr verschlechtert hat, doch (nach der Erhebungsmethodik) ist die Rückstufung um einen Punkt vergleichsweise unbedeutend. In den letzten Jahren zeigt der CPI mit der Unveränderlichkeit der Position (die Verschlechterung im Jahr 2017), dass einige Fortschritte durch die Antikorruptionsbemühungen der Regierung eine neue Stufe erreicht haben.³⁵⁷

5.9.1.1 Bestehende Herausforderungen

Die aktuellen Herausforderungen der georgischen Regierung in der Antikorruptionspolitik beruhen in einem hohen Maße auf einem Mangel an Verantwortlichkeit, dies wiederum ist das Ergebnis des Fehlens eines wirksamen Systems von Checks and Balances zwischen den Regierungszweigen. In dieser Hinsicht sollten durch eine wirksame Kontrolle

³⁵⁷ Vgl. <http://www.transparency.ge/ge/post/korupciis-agkmis-indeksis-2017-clis-reitingshi-sakartvelos-shedegi-repornebis-dachkarebis>.

der Exekutive als Herausforderungen die Probleme im Zusammenhang mit Behörden, die Ineffizienz der Justiz und Polizei-/Ermittlungsunabhängigkeit festgestellt werden.³⁵⁸

Gleichzeitig werfen die möglichen Korruptionsfälle aktueller oder ehemaliger Beamter in den letzten Jahren unbeantwortete Fragen auf über das hohe Maß an Korruption während vorhandener Verpflichtung der Regierung, diese zu bekämpfen. Es ist auch notwendig, die Rolle unabhängiger Agenturen (Staatlicher Rechnungshof, Beschaffungsbehörde usw.) zu stärken. Obwohl einige Schritte hinsichtlich der Vermögenserklärungen der Beamten zur Überwachung getroffen wurden, ist es wichtig, dass das Civil Service Bureau, wie andere solche Dienste, die Effizienz der staatlichen Haushaltsausgaben und das öffentliche Beschaffungswesen stärker überwacht.³⁵⁹

Die Herausforderungen, vor denen die Justiz steht, wurden in den letzten Jahren deutlich. Fehlerhafte Gesetzgebung, unzumutbare Auswirkungen auf das System von innen oder von außen, das geschlossene System, das Fehlen von Rechenschaftspflichten und ineffektive Verwaltung des Gerichtssystems, die Gefahren für die Unabhängigkeit der Richter in Bezug auf Bildung erhöhen deutlich das Risiko von Korruption.³⁶⁰

„Transparency International - Georgien“ rät weiter, die Asset-Erklärung zu überwachen. Vor kurzem wurde die öffentliche Aufmerksamkeit auf die Notlage einiger der Beamten, die Geschenke erhalten haben, gelenkt. Bei leitenden Beamten besteht das Risiko von Korruption, wenn sie Bargeldgeschenke akzeptieren, weshalb das Präsidium jeden dieser Fälle untersuchen sollte.³⁶¹

³⁵⁸ Vgl. <http://www.transparency.ge/ge/post/korupciis-agkmis-indeksis-2017-clis-reitingshi-sakartvelos-shedegi-repormebis-dachkarebis>.

³⁵⁹ Vgl. <http://www.transparency.ge/ge/post/korupciis-agkmis-indeksis-2017-clis-reitingshi-sakartvelos-shedegi-repormebis-dachkarebis>.

³⁶⁰ Vgl. <http://www.transparency.ge/ge/post/korupciis-agkmis-indeksis-2017-clis-reitingshi-sakartvelos-shedegi-repormebis-dachkarebis>.

³⁶¹ Vgl. <http://www.transparency.ge/ge/blog/tanamdebobis-pirebis-mier-migebuli-sachukrebidamatebit-shescavlas-sachiroebs>.

Laut Asset-Erklärung hat das System zwei Hauptziele: die Fälle der Beamten erkennen, die der illegalen Bereicherung beschuldigt werden, und die Verhinderung von Interessenkonflikten. Der Zweck des Gesetzes besteht in einer Reihe von Beschränkungen, die von den Beamten festgelegt werden: zum Beispiel wird es ihnen verboten, aus dem öffentlichen Dienst zu einer anderen Stelle oder bezahlter Arbeit im privaten Sektor zu wechseln, aber auch die Annahme von Geschenken, die ihre Amtspflichten oder den Wert ihres Jahresgehalts um mehr als 5 % beeinflussen könnten. Ähnliche Beschränkungen gelten für die Familienmitglieder der Beamten. Gleichzeitig sind die Beamten verpflichtet, eine Erklärung abzugeben, dass weder sie noch ihre Familienmitglieder Geldwertgeschenke von mehr als 500 GEL erhalten haben.³⁶²

Die Einschränkungen gelten nicht für Geschenke von Familienmitgliedern oder nahen Verwandten der Beamten. Das ist eine Ausnahme, die angemessen und gerechtfertigt ist, doch besteht gleichzeitig die Gefahr, dass (die ordnungsgemäße Überwachung im Fall der Abwesenheit) diese Ausnahme im Gesetz als „Schlupfloch“ von unehrlichen Beamten zur Verschleierung illegalen Einkommens und zur „Geldwäsche“ genutzt wird – oder es wird in einer falschen Einkommenserklärung angegeben, dass das Geld von einem Familienmitglied oder nahem Verwandten stammt.³⁶³

Daher ist es wichtig, in der Asset-Erklärung darzustellen, dass Transaktionen dieser Art in jedem Fall (wertvolle Geschenke für die Beamte [eine große Menge an Geld oder hohe Kosten für Immobilien-Dienstleistungen]) zu überprüfen sind, um sicherzustellen, dass kein Versuch der Legalisierung von illegalen Einkommen zu Stande gekommen ist.³⁶⁴

³⁶² Vgl. <http://www.transparency.ge/ge/blog/tanamdebobis-pirebis-mier-migebuli-sachukrebi-damatebit-shescavlas-sachiroebs>.

³⁶³ Vgl. <http://www.transparency.ge/ge/blog/tanamdebobis-pirebis-mier-migebuli-sachukrebi-damatebit-shescavlas-sachiroebs>.

³⁶⁴ Vgl. <http://www.transparency.ge/ge/blog/tanamdebobis-pirebis-mier-migebuli-sachukrebi-damatebit-shescavlas-sachiroebs>.

5.9.1.2 *Korruptionswahrnehmungsindex*

Der im Jahr 2018 veröffentlichte „Corruption Perception Index“ basiert auf Expertenmeinungen zum Korruptionsniveau im öffentlichen Sektor. Ab 2012 wurde die Forschung mit einer neuen Methodik durchgeführt, die den Vergleich von Ergebnissen verschiedener Jahre ermöglicht. CPI hat für maßgebliche internationale Organisationen die Forschungen auf der Grundlage der Untersuchungen durchgeführt, von denen jede eine Bewertung der Situation in den verschiedenen Ländern in Bezug auf Korruption enthält. 2017 war der Index der wahrgenommenen Korruption in Neuseeland und in Dänemark am niedrigsten (89 Punkte und 88 Punkte), am höchsten in Somalia (9 Punkte), Süd-Sudan (12 Punkte) und Syrien (14 Punkte).³⁶⁵

Der Index von 2017 basiert auf der Partiturenforschung: Die Bertelsmann Stiftung Transformation Index, die World Economic Forum Managerumfrage im World Justice Projekt Rule of Law Index "Global Insight" Länderrisikobewertung, "Freedom House" Transitional-Länder-Studie, ein Projekt der Demokratie "Variationen".³⁶⁶

„Transparency International – Georgien“ veröffentlichte im Jahr 2018 die Ergebnisse einer öffentlichen Meinungsumfrage, die von der Organisation Caucasus Research Resource Centers durchgeführt wurde. Im Rahmen der Studie, die vom 3. bis 23. März 2018 stattfand, wurden 1.843 Personen in ganz Georgien befragt. Die durchschnittliche Fehlerquote beträgt 2,8%.³⁶⁷

Die Umfrage umfasste Fragen zu Korruption, Vertrauen in öffentliche und nichtöffentliche Institutionen, die Arbeit der wichtigsten Zweige und Organe der Regierung, wichtige Fragen der öffentlichen Ordnung, Medien und Nichtregierungsorganisationen. Einige der Ergebnisse der Forschung sind von besonderer Bedeutung: Nur 1% der Befragten gaben an, dass sie oder ihre Familienangehörigen in den letzten 12 Monaten zur Bestechung im Austausch für den öffentlichen Dienst aufgefordert wurden; 36% der Befragten glauben, dass Machtmissbrauch durch Beamte in Georgien für persönliche Ziele möglich ist und 16% glauben, dass so etwas nicht üblich ist.

³⁶⁵ Vgl. <http://www.transparency.ge/ge/post/korupciis-agkmis-indeksis-2017-clis-reitingshi-sakartvelos-shedegi-repormebis-dachkarebis>.

³⁶⁶ Vgl. <http://www.transparency.ge/ge/post/korupciis-agkmis-indeksis-2017-clis-reitingshi-sakartvelos-shedegi-repormebis-dachkarebis>.

³⁶⁷ Vgl. <http://www.transparency.ge/ge/post/sazogadoebrivi-azris-kvleva-korupcia-ndoba-institutebis-mimart-da-sajaro-politikis-sakitxebi>.

Im Vergleich zu anderen staatlichen Institutionen ist das Vertrauen der Bürger in das Parlament und in die Gerichte, denen nur zu 17% bzw. 20% vollständig oder überwiegend vertraut wird, deutlich geringer. 58 % der Befragten glauben, dass die Justiz unter dem Einfluss der Regierungspartei steht, und 51 % sind der Meinung, dass sie voreingenommen ist. 80% der Befragten sind der Meinung, dass das System nicht mit Richtern funktionieren sollte, die aufgrund des Drucks in der Vergangenheit unfaire Entscheidungen getroffen haben. Die Mehrheit der Befragten glaubt, dass die Regierungspartei der Staatsanwaltschaft (57 %), dem Innenministerium (55 %) und dem Staatssicherheitsdienst (55%) dient. Nur 30% der Befragten haben genaue Informationen über die Optimierung der Regierung im Jahr 2017 (Ministerwechsel). Darüber hinaus sind 61% der Meinung, dass die Anzahl der Minister noch verringert werden sollte.³⁶⁸

Trotz der seit 2004 im Antikorruptionsbereich durchgeführten Reformen bleibt Korruption in Georgien ein ernstes Problem. Wahre Bestechung ist heute in unserem Land sehr selten, aber es gibt immer noch erhebliche Bedrohungen für die komplexeren Formen der Korruption, insbesondere für die höhere Regierungsebene.

Nach Meinung des Verfassers gehören zu den Faktoren, die zu einer hohen Korruption in Georgien führen, die Defizite im demokratischen Kontroll- und Überwachungssystem, die wiederum auf schwache Institutionen (in erster Linie Parlament und Gericht) zurückzuführen sind. Die potenzielle Quelle der Korruption bleibt eine ungelöste Beziehung zwischen Beamten und privaten Unternehmen, während die Strafverfolgungsbehörden wegen mangelnder Unabhängigkeit von der politischen Führung nicht in der Lage sind, hohe Korruptionsraten effektiv zu untersuchen. Die Herausforderung besteht darin, Vetternwirtschaft, Mäzenatentum und Unfreisein im öffentlichen Dienst zu beseitigen und ihn als unabhängige und professionelle Institution zu etablieren.

³⁶⁸ Vgl. <http://www.transparency.ge/ge/post/sazogadoebrivi-azris-kvleva-korupcia-ndoba-institutebis-mimart-da-sajaro-politikis-sakitxebi>.

5.10 Empfehlungen

Der Ansicht des Verfassers nach sollten die georgischen Behörden, um weitere Fortschritte bei der Korruptionsbekämpfung zu erzielen, weiterhin die Korruptionsbekämpfungspolitik und -Gesetzgebung reformieren und Maßnahmen zur Schaffung eines pluralistischen und demokratischen politischen Systems durch folgende Schritte ergreifen:

1. Gewährleistung der Stärkung der Aufsichtsfunktion des Parlaments und des Gerichtshofes;
2. Verbesserung der Kontrolle des georgischen Parlaments über die Exekutivgewalt;
3. Ermutigung zur Stärkung der politischen Parteien und zur Schaffung eines ausgewogeneren Wahlumfelds; Gewährleistung der Unabhängigkeit und politischen Unparteilichkeit von Justizbehörden und Strafverfolgungsbehörden;
4. Ehrung der Unabhängigkeit der wichtigsten Aufsichtsbehörden (einschließlich des Rechnungshofs und der Staatsanwaltschaft);
5. Wirksame Schritte unternehmen, um einen wirklich unabhängigen, entpolitisierten und professionellen öffentlichen Dienst zu schaffen;
6. Um die Transparenz und Rechenschaftspflicht der Regierung zu erhöhen, wird das Gesetz über die Informationsfreiheit Empfehlungen für die Zivilgesellschaft und internationale Partner enthalten;
7. Ergreifung von Maßnahmen zur Verringerung der Korruptionsrisiken bei der Finanzierung der Parteien und der staatlichen Beschaffung;
8. Förderung der Entwicklung von unabhängigen Medien und investigativem Journalismus;
9. Beseitigung informellen Einflusses auf staatliche Institutionen, effektive Trennung von öffentlichem und privatem Sektor;
10. Schaffung einer unabhängigen Antikorruptionsagentur mit der Aufgabe, die Korruption zu untersuchen (insbesondere die hohe Haftung) und generell die wirksame Umsetzung der Normen der Antikorruptionsgesetzgebung in der Praxis sicherzustellen.

Teil 6. Schlussbetrachtung

Das Phänomen Korruption ist ein wichtigstes Problem der Menschheit. Im Vergleich zu anderen Verbrechen hat Korruption eine bestimmte und spezifische Verbrechensform, was besonders für den Staat und die Gesellschaft eindeutig gefährlich ist.

Die Reformen und die neuen Regulationen sind ein rettender und effektiver Schritt gegen die Bekämpfung der Korruption in Georgien. Aber es muss festgehalten werden, dass die Gesetze und alle Änderungen neu sind und noch Systematisierung und Modernisierung brauchen. Die Neuheiten in der georgischen Rechtswissenschaft können als Einführung und Basis gegen die Korruption gesehen werden, da alle oben genannten Maßnahmen nur ein erster Schritt gegen Korruption auf höchster Staatsebene sind. Die Gesellschaft muss sich selbst engagieren, um die Korruption auf höchster Staatsebene zu bekämpfen. Dafür muss die soziale Problematik entschärft werden, damit die Gesellschaft sich nicht selbst an der Korruption orientiert.

Hinsichtlich der sozialen Problematik sind das unabhängige Parlament und der Gerichtshof als starke und zuverlässige Machtorgane verpflichtet, die Bürger oder ihre wirtschaftlichen und geschäftlichen Interessen zu schützen, was in Georgien noch in der Einführungsphase ist, aber die kontinuierliche Steigerung ist zügig vorangeschritten. Wie oben aufgeführt haben Deutschland und die ganze Europäische Union effektive Bekämpfungsmethoden gegen Korruption. Die alternativen Bekämpfungsmöglichkeiten der Korruption sind ein gutes Vorbild für die georgische Gesetzgebung. Außerdem ist es relevant, solche umfassenderen präventiven Maßnahmen um- und durchzusetzen, um die georgische Gesetzgebung ausführlicher zu machen, damit es den georgischen Machtorganen gelingen kann, die Korruption auf höchster Staatsebene kontinuierlich zu bekämpfen.

Der Verfasser hofft, dass diese Dissertation zu einem gewissen Teil am Prozess der Korruptionsbekämpfung in Georgien mitwirkt.

Hiermit erkläre ich, dass ich die eingereichte Doktorarbeit selbstständig angefertigt habe und keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel genutzt wurden, die eingereichte Doktorarbeit nicht anderweitig als Prüfungsleistung verwendet worden ist und nicht in deutscher oder in einer anderen Sprache veröffentlicht wurde.

Abkürzungsverzeichnis

Abs.....	Absatz, Absatz
BayObLG.....	<i>Bayerisches Oberstes Landesgericht</i>
BGBI.....	<i>Bundesgesetzblatt</i>
d.h.....	<i>das heißt</i>
etc.	<i>et cetera</i>
EU.....	<i>Europäische Union</i>
EUBestG.....	<i>EU-Bestechungsgesetz</i>
GEL.....	<i>Georgischer Lari, Währung Georgiens</i>
i. S. d.....	<i>im Sinne des</i>
IntBestG.....	<i>Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung</i>
KorrBekG.....	<i>Korruptionsbekämpfungsgesetz</i>
Nichtregierungsorganisation.....	<i>Nichtregierungsorganisation</i>
NJW.....	<i>Neue Juristische Wochenschrift</i>
OECD	<i>Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung</i>
Rn.....	<i>Rand</i>
S. Seite	
StGB.....	<i>Strafgesetzbuch</i>
UWG.....	<i>Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb</i>
Vgl.....	<i>Vergleiche</i>
WStG.....	<i>Wehrstrafgesetz</i>

Literaturverzeichnis

Deutschland

Ax, Thomas Ax/Schneider, Matthias/Scheffen, Jacob (2010):
Rechtshandbuch Korruptionsbekämpfung.

Bannenberg, Britta (2002): Korruption in Deutschland und ihre
strafrechtliche Kontrolle, eine kriminologische-strafrechtliche Analyse.

Bannenberg/Wabnitz/Janovsky (2007): Handbuch des Wirtschafts- u.
Steuerstrafrechts, 3. Auflage.

BayObLG NJW 1996.

BGBI.II 1998; BB 2000, Schmiergeldzahlungen bei Auslandssachverhalten.

BGHZ 26,53.

BT-Dr. 13/10428.

Dannecker, Gerhard und Leitner, Roman: Schmiergeld. (2002).

Das EU-Bestechungsgesetz und das Gesetz zur Bekämpfung internationaler
Bestechung 1998.

Dölling, Dieter (2007): Handbuch der Korruptionsprävention.

Edelbacher, Maximilian/Felsenreich, Christian/Kriechbaum, Karl (2012):
Der korrupte Mensch.

Europäische Kommission - BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT
UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT über die
Korruptionsbekämpfung in der EU. Brüssel, den 3.2.2014 COM (2014) 38
final.

Europäische Kommission – Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat und den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss Korruptionsbekämpfung in der EU Brüssel, den 6.6.2011 KOM (2011) 308 endgültig.

Gesetzesentwurf der Bundesregierung (BT-Dr. 13/10428).

Greeve, Gina (2005): Korruptionsdelikte in der Praxis.

Kindhäuser Neumann/Paeffgen (2005): Strafgesetzbuch Kommentar, Band 2, 2.Auflage.

Kindhäuser, Urs (2013): Besonderer Teil I, 4 Auflage.

Kindhäuser, Urs (2012): Besonderer Teil II, 7 Auflage.

Kindhäuser/Neumann/Paeffgen. (2013): Strafgesetzbuch Kommentar, Band 3, 4.Auflage.

Klicke, Thomas und Thiel, Stephanie (2011): Korruption – Forschungsstand, Prävention, Probleme.

Krause/Vogel (1999): Bestechungsbekämpfung im internationalen Rechtsverkehr, RiW.

Malchow, Aleksandra (2011): Strafrechtliche Korruptionsbekämpfung.

Randt, BB (2000): Schmiergeldzahlungen bei Auslandssachverhalten.

Mölders, Simone (2008): Bestechung und Bestechlichkeit im internationalen geschäftlichen Verkehr.

Pintaske, Patrick (2013): Transparency International, Scheinwerfer, Die UN-Konvention gegen Korruption – mehr als nur die Abgeordnetenbestechung.

Rudolphi, Hans Joachim/Stein, Ulrich (2016): Systematischer Kommentar zum Strafgesetzbuch: SK-StGB.

Saliger, Frank (2015): Das Unrecht der Korruption.

Schönberger, Volker (2010): Eine Betrachtung in Südosteuropa – Institutionen gegen die Korruption als Voraussetzung zum EU-Beitritt.

Schönke, Adolf/Schröder, Horst (2000): Strafgesetzbuch Kommentar 25. Auflage.

StGB Deutschland, 20. Auflage, Stand: 19. August 2011.

Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr, BGBl.II, 1998, 21.9.1998.

Überhofer, Michael (1999): Korruption und Bestechungsdelikte im staatlichen Bereich.

Vahlenkamp, Werner und Krauß, Ina (1995): Korruption hinnehmen oder handeln?

Vereinbarung über die Antikorruptionsstrategien, Kuala Lumpur (2013).

Vereinte Nationen (2003): Handbuch der Erarbeitung von Antikorruptionspolitik.

Vereinte Nationen (2003): Konvention über die Prävention der Korruption.

Wanner, Christian (2009): Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität durch das europäische Polizeiamt Europol.

World Bank: Corruption, „the abuse of public office for private gain“.

Zimmermann, Till (2018): Das Unrecht der Korruption. Band 14. 1. Auflage.

Georgien

Asanidze, Sophio (2011): Grigol Robakidze University, Criminological Characteristics of the Illegal Income Legalization (Money Laundering).

Das Dekret des Präsidenten Georgiens №376: Die nationale Antikorruptionsstrategie.

Die Entscheidung des Landesgerichts von Kutaisi, Georgien, 17.02.2014, Strafsache 2-G2733, 2.

Die Entscheidung des Landesgerichts von Tbilisi, Georgien, 02.05.2013, Strafsache 1-B7733, 4.

Gamkrelidze, Giorgi (2010): Korruption in Georgien.

Gamkrelidze, Giorgi (2010): Kriminologie.

Glonti, Giorgi (2011): Korruption in Georgien. Kriminologische Analyse und Kommentar der Gerichtspraxis. Staats und Rechtsinstitut der Tinatin Tsereteli der Ivane Javakhishvili staatliche Universität Tbilisi.

Meskhia, Iasha (Jacob) (2012): Ivane Javakhishvili Tbilisi State University, Full professor. Doctor of Economic Sciences. Globalization, Contemporary Problems of International Business and Development Trends, International Scientific – Practical Conference – April 6-7, 2012 Publishing House “UNIVERSAL”.

Nachkebia, Guram (2012): Die Kriminalisierung der modernen Erscheinungsformen der organisierten Kriminalität und Probleme des Rechtsverhältnisses in dem georgischen Strafrecht.

Rechnung der Bewertung der vierten Runde von OECD/ACN 2016.

Shengelia, Teimuraz (2012): Ivane Javakhishvili Tbilisi State University, Doctor of Economics Sciences. Full Professor Globalization, Contemporary Problems of International Business and Development Trends, International

Scientific – Practical Conference – April 6-7, 2012 Publishing House “UNIVERSAL”.

Strafgesetzbuch Georgiens. (1999).

Transparency International Georgia (TI Georgia):
Korruption und Antikorruptionspolitik in Georgien 2012–2016.
Analyse 04.11.2016.

Transparency International Georgia (TI Georgia) (2012): Die Bewertung des nationalen Antikorruptionssystem von Georgien (NIS) Beurteilung.

Transparency International Georgia (TI Georgia): Monitoringbericht II über die hochkarätigen Strafsachen. Monitoring-Periode: Juli 2013 – April 2014.

Transparency International Georgia (TI Georgia): Monitoring-Zwischenbericht vom Gericht über die hochkarätigen Strafsachen. Monitoring-Periode: 1 Februar –19 Juli 2013.

Turava, Merab (2010): Europäisches Strafrecht.

Internetquellen

1. http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/juri/101/default_de.htm
2. <http://www.bpb.de/apuz/26102/organisierte-kriminalitaet-und-korruption?p=all>
3. <http://www.organized-crime.de/organisiertekriminalitaet.htm>
4. <http://www.fwg-osterode.de/abfall-abgeordnetenbestechung108estgb.htm>
5. http://www.for.ge/view.php?for_id=14333&f_cat&a_title=kolosaluri+elitaruli+korufcia

6. <http://www.die-bibel.de/online-bibeln/luther-bibel-1984/bibeltext/bibelstelle/5%20Mose%2016,19/#iv>
7. <http://transparency.ge/node/3696>
8. <http://www.transparency.ge/post/report/korupcia-da-antikorupciuli-politika-sakartveloshi-2012-2016-clebi>
9. <http://www.hrr-strafrecht.de/hrr/archiv/14-06/?sz=8>
10. <http://www.transparency.ge/ge/post/korupciis-agkmis-indeksis-2017-clis-reitingshi-sakartvelos-shedegi-reporme-bis-dachkarebis>
11. <http://www.eprc.ge/index.php?a=main&pid=216&lang=geo>
12. https://commerciant.ge/?view=post&id=142468&lang_id=ge
13. <http://www.transparency.ge/ge/post/sazogadoebrivi-azris-kvleva-korupcia-ndoba-institutebis-mimart-da-sajaro-politikis-sakitxebi>
14. <http://www.transparency.ge/ge/blog/tanamdebobis-pirebis-mier-migebuli-sachukrebi-damatebit-shescavlas-sachiroebs>
15. <http://www.sven-giegold.de/2018/korruptionsindex-2017-ein-armutszeugnis-fuer-europa-in-manchen-eu-laendern-steigt-die-korruption/>