

11 Durchsetzung

In diesem Kapitel wird der Begriff „Durchsetzung“ erläutert, der in der Empfehlung des Rates der OECD zu Integrität im öffentlichen Leben als ein wichtiger Grundsatz verankert wurde. Es wird beschrieben, wie Durchsetzungsmaßnahmen zu einem funktionierenden Rechenschaftsmechanismus beitragen, Fehlverhalten unterbinden und für die Einhaltung öffentlicher Integritätsstandards sorgen. Als wichtige Bausteine einer effektiven und transparenten Durchsetzung gelten dabei Fairness, Objektivität und zeitnahe Abläufe, getragen von Kooperationen und Mechanismen für den Austausch von Informationen auf allen Ebenen. Zudem wird auf fünf Punkte eingegangen, die in diesem Kontext häufig zu Herausforderungen führen: die Sicherung der Unabhängigkeit der Durchsetzungsbehörden, die Dauer und die Komplexität der Verfahren, eine fragmentierte Erfassung der Durchsetzungsdaten sowie die öffentliche Zugänglichkeit dieser Daten.

11.1. Warum ist Durchsetzung wichtig?

Zu einem einheitlichen und umfassenden öffentlichen Integritätssystem gehören nicht nur die Definition, die Förderung und das Monitoring von Integrität, sondern auch Mechanismen zur Durchsetzung integritätsbezogener Vorschriften und Standards. Um wirksam zu sein, muss ein solches System „Zähne zeigen“ können. Das wichtigste Mittel, um die Einhaltung von Vorschriften sicherzustellen und von Fehlverhalten abzuschrecken, sind daher die Durchsetzungsmechanismen. Werden diese fair, koordiniert, transparent und zeitnah umgesetzt, können sie das Vertrauen in das staatliche Integritätssystem stärken, die Legitimität des Systems mit der Zeit steigern und gleichzeitig dabei helfen, Integritätswerte auf individueller, institutioneller und gesellschaftlicher Ebene als kulturelle Norm zu etablieren (OECD, 2017^[1]). Werden Gesetze und sonstige Rechtsvorschriften durchgesetzt, wird signalisiert, dass sich der Staat für deren Einhaltung einsetzt und dass für öffentlich Bedienstete keine Straffreiheit gilt. Wenn Integritätsstandards konsequent durchgesetzt werden, steigt die Gewissheit, dass sich andere ebenfalls daran halten. Durchsetzungsmechanismen haben daher auch eine wichtige verhaltenspsychologische Funktion: Sie verbinden den Wunsch, die Einhaltung einer Norm zu belohnen (indirekte Reziprozität), mit dem Bestreben, Verstöße gegen diese Norm zu bestrafen (negative indirekte Reziprozität) (OECD, 2018^[2]).

In ihrer Empfehlung zu Integrität im öffentlichen Leben fordert die OECD die Länder deshalb auf, zu „gewährleisten, dass Durchsetzungsmechanismen eine angemessene Reaktion auf alle von Beschäftigten und anderen Personen begangenen mutmaßlichen Verstöße gegen öffentliche Integritätsstandards ermöglichen, insbesondere indem sie

- a) öffentliche Integritätsstandards fair, objektiv und zeitnah in einem disziplinarischen, administrativen, zivil- und/oder strafrechtlichen Prozess durchsetzen (einschließlich der Feststellung, Untersuchung, Sanktionierung und Berufung),
- b) Mechanismen für die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den einschlägigen Gremien, Einheiten und Beschäftigten (auf Ebene der Organisation, auf subnationaler oder nationaler Ebene) fördern, um Überschneidungen und Lücken zu vermeiden und die Rechtzeitigkeit und Verhältnismäßigkeit der Durchsetzungsmechanismen zu erhöhen,
- c) die Transparenz innerhalb von Organisationen des öffentlichen Sektors und gegenüber der Öffentlichkeit hinsichtlich der Wirksamkeit der Durchsetzungsmechanismen und der Ergebnisse von Fällen fördern, indem sie insbesondere relevante statistische Daten zu Fällen zusammentragen und gleichzeitig das Prinzip der Vertraulichkeit sowie weitere einschlägige Rechtsvorschriften achten“ (OECD, 2017^[3]).

11.2. Was ist Durchsetzung?

Im Zusammenhang mit Integritätsverletzungen gibt es in der Regel drei Arten von rechtlichen Verpflichtungen, an die sich öffentlich Bedienstete halten müssen und für die jeweils eigene Durchsetzungsmechanismen vorgesehen sind – disziplinarrechtliche, strafrechtliche und zivilrechtliche Verpflichtungen:

- Die Grundlage für die disziplinarrechtliche Durchsetzung bildet dabei das Beschäftigungsverhältnis mit der jeweiligen Behörde einschließlich der spezifischen Aufgaben und Pflichten, die ihr gegenüber bestehen. Der Verstoß gegen diese Aufgaben und Pflichten führt zu administrativen Sanktionen wie Mahnungen oder Verwarnungen, Suspendierungen, Bußgeldern oder Entlassungen.
- Bei der strafrechtlichen Durchsetzung von Integritätspflichten geht es um die Feststellung, Untersuchung und Bestrafung von schwerwiegendem Fehlverhalten, das gegen verfassungsrechtlich verankerte Grundsätze verstößt – z. B. den Dienst am öffentlichen Interesse oder die Unparteilichkeit der öffentlichen Verwaltung. Strafrechtliche Verstöße können mit einer Verurteilung, anderen die persönlichen Freiheiten einschränkenden Sanktionen oder auch Verwaltungssanktionen geahndet werden. Während bestimmte Straftaten wie z. B. Amtsmissbrauch naturgemäß nur von

öffentlich Bediensteten begangen werden können, gibt es andere Vergehen, die härter bestraft werden, wenn sie von öffentlich Bediensteten begangen wurden (Cardona, 2003^[4]).

- Zivilrechtliche Mechanismen bieten Rechtsbehelfe für Geschädigte von Korruption, damit sie ihre Rechte und Interessen insbesondere durch die Geltendmachung von Schadensersatz verteidigen können (Europarat, o. J.^[5]; Vereinte Nationen, 2003^[6]).

Für die Zwecke des Grundsatzes der Durchsetzung umfasst der Begriff „Fehlverhalten“ sämtliche Verstöße gegen Integritätsprinzipien und Pflichten öffentlich Bediensteter, die insbesondere in Verhaltenskodizes dargelegt sind, sowie korruptes Verhalten von strafrechtlicher Relevanz, wie z. B. Bestechung oder Amtsmissbrauch. Das Kapitel enthält zwar einen Überblick über alle Durchsetzungssysteme, der Schwerpunkt liegt jedoch auf disziplinarrechtlichen Mechanismen, deren Durchsetzung für das Funktionieren des öffentlichen Integritätssystems von wesentlicher Bedeutung ist. Disziplinarrechtliche Durchsetzungsmechanismen wirken sich direkter auf den Dienstalltag und die Tätigkeiten der Beschäftigten aus und gewährleisten die Einhaltung der Vorschriften und Werte zur Wahrung der Integrität im öffentlichen Leben, wie in den Verhaltens- und Ethikkodizes festgelegt. Außerdem kann über Disziplinarmechanismen ermittelt werden, in welchen Bereichen Integritätsrisiken bestehen und daher Präventions- und Risikominderungsmaßnahmen erforderlich sind.

Es gibt verschiedene Instrumente und Mechanismen, um die aus dem Grundsatz der Durchsetzung erwachsenden Ziele zu erreichen. Kontextunabhängig muss ein umfassendes Durchsetzungssystem für Integrität folgenden Anforderungen gerecht werden:

- Die Durchsetzung öffentlicher Integritätsstandards erfolgt fair, objektiv und zeitnah durch disziplinar-, zivil- und/oder strafrechtliche Verfahren.
- Es gibt innerhalb und zwischen den einzelnen Durchsetzungssystemen Mechanismen für die Aufsicht, Koordinierung, Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den einschlägigen Stellen und Einrichtungen.
- Die öffentlichen Einrichtungen kommunizieren unter Achtung der Datenschutz- und Vertraulichkeitsregeln transparent über die Wirksamkeit der Durchsetzungsmechanismen und die Ergebnisse der Verfahren.

11.2.1. Die Durchsetzung öffentlicher Integritätsstandards erfolgt fair, objektiv und zeitnah durch disziplinar-, zivil- und/oder strafrechtliche Verfahren

Fairness, Objektivität und zeitnahe Abläufe werden in der OECD-Empfehlung zu Integrität im öffentlichen Leben als wichtige Grundsätze für die Durchsetzung öffentlicher Integritätsstandards beschrieben und alle Länder sind dazu aufgefordert, sich an diese Grundsätze zu halten. Faire, objektive und zeitnahe Ermittlungen, Gerichtsverfahren und Urteile können das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Integritätsstandards des öffentlichen Dienstes stärken bzw. wiederherstellen.

Gewährleistung einer fairen Durchsetzung öffentlicher Integritätsstandards

Um das Vertrauen der Bürger*innen in die Durchsetzungsmechanismen und die Justiz allgemein zu sichern, ist Fairness entscheidend. Vor allem bei Integritätsverletzungen und Korruptionsfällen, die eine große politische Bedeutung entfalten können, ist die Einhaltung von Gerechtigkeitsstandards enorm wichtig. Unter dem Begriff der Fairness bzw. Gerechtigkeit werden verschiedene allgemeine Rechtsgrundsätze zusammengefasst, darunter der Zugang zur Justiz, der Grundsatz der Gleichbehandlung oder auch die Unabhängigkeit der Justiz. Außerdem betrifft der Grundsatz sowohl das Zivil-, als auch das Straf- und das Verwaltungsrecht. Als Rechtsgrundsatz beinhaltet das Prinzip der Fairness sowohl materiellrechtliche als auch verfahrensrechtliche Aspekte. Zum materiellrechtlichen Gerechtigkeitsbegriff gehören die Werte und Rechte, die sich im Endergebnis widerspiegeln sollten und sich auf die Menschenrechte und die Rechtsgleichheit beziehen. Die verfahrensrechtliche Gerechtigkeit bezieht sich auf die rechtlichen Garantien des

Verfahrensrechts, die dazu dienen, diese Werte und Rechte zu schützen. Dazu gehören z. B. die richterliche Unabhängigkeit, der Zugang zu Gerichten und das Recht auf eine zeitnahe Entscheidung (Efrat, A. und A. Newman, 2016^[71]). Der materiell- und der verfahrensrechtliche Gerechtigkeitsbegriff stehen in einer wechselseitigen Beziehung zueinander; sie bedingen sich gegenseitig (Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, 2016^[8]).

Es gibt verschiedene internationale Rechtsinstrumente¹, bei denen Gerechtigkeit als ein grundlegendes Menschenrecht verstanden wird und die die wichtigsten Grundsätze darlegen, auf denen ein faires Rechtsverfahren aufbauen sollte. Diese Grundsätze gliedern sich in zwei Kategorien, je nachdem, ob sie für das ganze oder nur eine bestimmte Phase des Durchsetzungsverfahrens gelten (siehe Tabelle 11.1).

Tabelle 11.1. Gerechtigkeitsgrundsätze in Gerichtsverfahren

Grundsätze, die für die gesamte Dauer des Durchsetzungsverfahrens gelten	
<ul style="list-style-type: none"> • Gewährleistung der Gleichbehandlung vor dem Gesetz • Wahrung des Rechts der Beschuldigten auf einen Rechtsbeistand nach eigener Wahl sowie auf Selbstvertretung • Wahrung des Rechts der Beschuldigten auf Unschuldsvermutung, und zwar von der Verdachts-(Ermittlungs-)Phase bis zur Verurteilung bzw. Freisprechung (OHCHR, 2003^[9]). Die Untersuchung eines Fehlverhaltens am Arbeitsplatz sollte ohne Vorbehalte und nicht mit der Absicht erfolgen, die Beschuldigten zu beweisen (Ballard, A. und P. Eastal, 2018^[10]). 	
Grundsätze, die in bestimmten Phasen des Durchsetzungsverfahrens gelten	
Vor dem Urteil	<ul style="list-style-type: none"> • Gewährung des Zugangs zu Informationen und insbesondere den Dokumenten und Beweismitteln zur Feststellung der Beschuldigungen, um dem Recht der Beschuldigten auf Rechtsbeistand bzw. Selbstvertretung nachzukommen • Gewährung des Zugangs zu Gerichten, sodass die betreffende Person klare und konkrete Möglichkeiten hat, sich gegen eine ihre Rechte verletzende Tat zur Wehr zu setzen. Zu dem Recht auf Zugang zu Gerichten gehört nicht nur das Klage-recht, sondern auch das Recht auf Prozessführung.
Urteil	<ul style="list-style-type: none"> • Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, d. h. des Prinzips, wonach die Schwere der Strafe von der Schwere der Straftat abhängen sollte
Nach dem Urteil	<ul style="list-style-type: none"> • Gewährung des Rechts auf Einlegen eines Rechtsmittels. Vor allem in Disziplinarverfahren, bei denen das erstinstanzliche Entscheidungsgremium nicht immer ein Gericht ist, sollten die Beschuldigten die Möglichkeit erhalten, ein Rechtsmittel bei Gericht einzulegen.

Quelle: Europarat (o. J.^[11]); Europäische Union (2012^[12]); Vereinte Nationen (Vereinte Nationen, 2012^[13]).

Bestimmte Aspekte des Gerechtigkeitsbegriffs wie z. B. grundsätzliche Verfahrensgarantien für Strafverfahren (Unschuldsvermutung, Recht auf Verteidigung, Zugang zu Informationen) finden in Disziplinar- und Zivilverfahren eine besondere Anwendung. Dennoch wird auch außerhalb des Strafrechts teilweise ausdrücklich auf den Grundsatz der Fairness verwiesen, z. B. in Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention im Bereich des Zivilrechts oder in Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Bereich des Disziplinarrechts.² Darüber hinaus wurden die strafrechtlichen Verfahrensgarantien in bestimmten Ländern auch ausdrücklich auf Disziplinarverfahren ausgeweitet. In Griechenland trifft das z. B. auf die meisten Verfahrensgarantien für Strafverfahren zu, solange diese den Bestimmungen des Kodex des öffentlichen Dienstes nicht entgegenstehen und sie dem Zweck des Disziplinarverfahrens entsprechen. Zu den Garantien gehören das Aussageverweigerungsrecht, die Unschuldsvermutung, das Recht auf Rechtsbeistand, das Auskunftsrecht und der Anspruch auf rechtliches Gehör.³ Ähnlich ist auch im deutschen Bundesdisziplinargesetz (BDG) die Anwendung mehrerer Garantien aus dem Strafprozessrecht vorgesehen, darunter das Aussageverweigerungsrecht, das Recht auf Rechtsbeistand, die Unschuldsvermutung, der Grundsatz in dubio pro reo und das Recht auf eine zeitnahe Entscheidung.

Eine weitere Dimension des Gerechtigkeitsgrundsatzes betrifft die Rechenschaftspflicht der Verantwortlichen für eine Integritätsverletzung. Bei Fällen, an denen private Rechtsträger beteiligt sind, können sich die Verantwortlichen teilweise hinter hierarchischen Organisationsstrukturen und komplexen Entscheidungsprozessen verstecken (G20, 2017^[14]). Sieht ein Durchsetzungsrahmen nur die Bestrafung natürlicher Personen vor, kann das in der Öffentlichkeit als ein Schlupfloch in die Straffreiheit gewertet werden.

Tatsächlich kann es bei komplexen, diffusen Entscheidungsstrukturen oft schwierig sein, nur einzelne Personen in die Verantwortung zu nehmen. Es braucht deshalb Mechanismen zur Vermeidung von Fehlverhalten und Durchsetzungsmaßnahmen gegen juristische Personen, die sich eines Fehlverhaltens schuldig machen. Wirksame, verhältnismäßige und abschreckende Sanktionen für Organisationen, flankiert durch angemessene Anreize zur Einhaltung des Regulierungsrahmens, können die Rechenschaftsverantwortung im privaten Sektor stärken und private Einrichtungen dazu anregen, die Einhaltung von Integritätsstandards als eine gesellschaftliche Gemeinschaftsaufgabe zu betrachten (vgl. Kapitel 5).

Ein umfassendes und wirkungsvolles Sanktionssystem für privatwirtschaftliche Akteure muss klar, fair und einfach durchsetzbar sein. Es sollte die Haftung privater Einrichtungen nach dem zivil-, straf- und verwaltungsrechtlichen Durchsetzungssystem sowie entsprechende Sanktionen beinhalten, die finanzieller Natur sein können (Rückerstattung unrechtmäßiger Gewinne und Beschlagnahme) oder auch andere Maßnahmen umfassen können. Zusätzliche wirtschaftliche und reputationsbezogene Sanktionen wie der Ausschluss von öffentlichen Ausschreibungen oder die öffentliche Bekanntgabe laufender Durchsetzungsverfahren können den Abschreckungseffekt verstärken. Sanktionen, die sich auf den Ruf einer privaten Einrichtung auswirken, wie z. B. die Veröffentlichung des Urteilstenors, gelten ebenfalls als wirkungsvoll, da viele Akteure von Geschäften mit Einrichtungen absehen, die in Korruptionsfälle verwickelt sind.

Die gerechte Durchsetzung eines Sanktionssystems – einschließlich für private Einrichtungen – hängt auch von angemessenen Ressourcen für Ermittlungsverfahren und geschultem Personal ab. Durch die Schulung und Professionalisierung der betreffenden Mitarbeiter*innen können technische Herausforderungen gemeistert und einheitliche Verfahren sichergestellt werden. Außerdem kann die Zahl der Sanktionen verringert werden, die aufgrund von Verfahrensfehlern oder mangelhafter Akten annulliert werden müssen. Die Berufsprofile der betreffenden Mitarbeiter*innen sollten dabei das Mandat und die Aufgaben widerspiegeln, die zur Durchführung der Ermittlungen erforderlich sind. Die mit Ermittlungsaufgaben beauftragten Mitarbeiter*innen, die die Vorgänge, komplexen Strukturen und Geschäftspraktiken privater Akteure möglicherweise nicht kennen, müssen deshalb unbedingt fachlich geschult werden (OECD, 2016^[15]). Dies kann z. B. durch Leitlinien und Schulungen erfolgen, die einander ergänzen und über die Funktionsweise verschiedener Korruptionssysteme aufklären und die Mitarbeiter*innen mit speziellen Ermittlungstechniken für Integritätsverletzungen vertraut machen. Ein weiterer Schwerpunkt kann auf dem Aufbau von Fachwissen in den Bereichen Verwaltungsrecht, IT, Buchhaltung, Wirtschaft und Finanzen gelegt werden – denn für eine wirkungsvolle Untersuchung sind alle diese Bereiche notwendig. Viele Durchsetzungsbehörden haben Schwierigkeiten damit, passende Mitarbeiter*innen und Fachleute zu finden. Dennoch sollten die Kapazitätskosten gegen die Kosten von Rechtsverstößen abgewogen werden. Neben direkten finanziellen Verlusten gehören dazu auch Rechenschafts- sowie Vertrauensverluste (OECD, 2018^[16]).

Förderung der Objektivität und Unabhängigkeit der Durchsetzungsmechanismen

Durchsetzungsmaßnahmen sollten ausschließlich auf der Grundlage des geltenden Rechts erfolgen. Diejenigen, die mit der Rechtsdurchsetzung betraut sind, sollten deshalb objektiv handeln. Der Grundsatz der Objektivität sollte für alle Phasen eines Durchsetzungsverfahrens gelten. In Disziplinarverfahren werden die Entscheidungen – zumindest in der ersten Instanz – in der Regel von Verwaltungsgremien getroffen, die nicht immer über eine richterliche Gewalt verfügen. Da die Mitglieder dieser Disziplinargremien keine Richter*innen sind, braucht es geeignete Verfahrensgarantien, die sicherstellen, dass sie frei von internen und externen Einflüssen handeln und keine Interessenkonflikte vorliegen.⁴ Die Verfahrensgarantien sollten u. a. folgenden Anforderungen genügen:

- a) Sie sollen das Mandat und die Verantwortlichkeiten der Disziplinareinrichtungen festlegen, um eine klare Grundlage für deren Existenz zu bilden.

- b) Sie sollen sicherstellen, dass die Auswahl der Bediensteten, die für die Disziplinarverfahren zuständig sind, anhand objektiver, leistungsorientierter Kriterien erfolgt (insbesondere bei hochrangigen Positionen).
- c) Sie sollen sicherstellen, dass den für die Disziplinarverfahren zuständigen Mitarbeiter*innen ein angemessenes Maß an Arbeitsplatzsicherheit geboten wird und sie in ihren Aufgaben entsprechendes Gehalt erhalten.
- d) Sie sollen sicherstellen, dass die für die Disziplinarverfahren zuständigen Mitarbeiter*innen weder Drohungen noch Zwang ausgesetzt sind, damit sie ihrem Auftrag ohne Angst vor Repressalien nachgehen können.
- e) Sie sollen sicherstellen, dass die für die Disziplinarverfahren zuständigen Mitarbeiter*innen unabhängig entscheiden können, welche Fälle weiterverfolgt werden sollen.
- f) Sie sollen sicherstellen, dass die für die Disziplinarverfahren zuständigen Mitarbeiter*innen rechtzeitig zu Interessenkonflikten geschult werden und es klare Verfahren für den Umgang damit gibt (OECD, 2016^[17]).

Eine wesentliche Eigenschaft eines Justizsystems, das allen Bürger*innen das Recht auf ein faires Verfahren einräumt, das auf Rechtsgrundlagen und Beweisen beruht und frei von unzulässiger Einflussnahme ist, ist der Grundsatz der Unabhängigkeit. Das Prinzip der Objektivität ist eng an diesen Grundsatz gebunden. Er bezieht sich auf die äußere Unabhängigkeit von den anderen Staatsgewalten sowie die innere Unabhängigkeit innerhalb des Justizsystems (Europarat, 2010^[18]). Häufig wird zwischen der subjektiven Wahrnehmung der richterlichen Unabhängigkeit seitens bestimmter Teile der Bevölkerung (wahrgenommene Unabhängigkeit) und den formalen rechtlichen Garantien unterschieden, die das Justizsystem objektiv unabhängig machen sollen (formale Unabhängigkeit). Selbst wenn es rechtliche Garantien für die objektive Unabhängigkeit der Justiz gibt und ein Land nach Best Practices handelt, um eine formale richterliche Unabhängigkeit sicherzustellen, kann die wahrgenommene Unabhängigkeit dennoch gering sein (Van Dijk, F. und G. Vos, 2018^[19]). Internationale Rechtsinstrumente unterscheiden ferner zwischen der institutionellen Unabhängigkeit der Justiz als Ganzes und der individuellen Unabhängigkeit der Richter*innen.⁵ Die institutionelle Unabhängigkeit wird durch die Verankerung im Rechtsrahmen, die institutionelle Eigenständigkeit, eine ausreichende Finanzierung und die Selbstverwaltung der Gerichte gewährleistet. Die individuelle Unabhängigkeit der Richter*innen wird gewährleistet durch:

1. eine Personalpolitik mit klaren Verfahren für die Auswahl, Ernennung, Beförderung und Entlassung der Richter*innen
2. klare Disziplinarverfahren und Verantwortlichkeiten
3. ein Versetzungsverbot (außer bei Zustimmung der betreffenden Person)
4. interne Unabhängigkeit durch transparente Geschäftsverteilungspläne zur Gewährleistung einer unparteiischen und sachkundigen Bearbeitung der Fälle (Van Dijk, F. und G. Vos, 2018^[19])

Gewährleistung zeitnaher Abläufe

Übermäßige Verzögerungen bei der Umsetzung von Durchsetzungsverfahren können den Rechtsstaat schwächen und den Zugang zur Justiz behindern. Die Gerechtigkeit und Wirksamkeit der Durchsetzungsmechanismen hängt deshalb auch davon ab, ob es gelingt, die Verfahren zeitnah zu eröffnen und zu einem Abschluss zu bringen. Dies betrifft sowohl die Ermittlungen vor der Verhandlung als auch die Gerichtsverhandlungen selbst und gilt für strafrechtliche ebenso wie für andere Durchsetzungsmechanismen. Was in Bezug auf die Durchsetzung genau mit „zeitnah“ gemeint ist, wurde bislang jedoch in keinem internationalen Rechtsinstrument festgelegt. Somit gibt es auch keinen festen Zeitrahmen für die Durchsetzung von Integritätsstandards. Der Anspruch, zu einer zeitnahen Entscheidung zu gelangen, steht im Spannungsverhältnis zur Komplexität, die viele Durchsetzungsverfahren mit sich bringen. Wie schnell eine Entscheidung getroffen werden kann, hängt daher von den spezifischen Umständen des Einzelfalls ab.

11.2.2. Es gibt innerhalb und zwischen den einzelnen Durchsetzungssystemen Mechanismen für die Aufsicht, Koordinierung, Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den einschlägigen Stellen und Einrichtungen

Jedes Durchsetzungssystem besteht aus Verfahren, die mehrere Phasen, Akteure und Institutionen umfassen. Deren Aufsicht und Koordinierung im Zusammenhang mit der Feststellung, Untersuchung und Bearbeitung der Fälle ist von wesentlicher Bedeutung, um eine angemessene Prüfung des mutmaßlichen Fehlverhaltens sicherzustellen. Mängel bei der Koordinierung, bei der Zusammenarbeit oder beim Informationsaustausch zwischen den mit Durchsetzungsaufgaben betrauten Ämtern und Einrichtungen erschweren die Durchsetzung des öffentlichen Integritätssystems, was in der weiteren Folge zu unwirksamen Abschreckungsmaßnahmen und letztendlich zu Straflosigkeit und Misstrauen führt.

Gewährleistung von Aufsicht und Koordinierung innerhalb der einzelnen Durchsetzungssysteme

Durch die Aufsicht und Koordinierung aller Stellen, die an der Untersuchung der Fälle beteiligt sind, wird sichergestellt, dass gemeinsame Herausforderungen einheitlich angegangen werden und dass ein Austausch über empfehlenswerte Vorgehensweisen stattfindet. Dazu müssen – unter sorgfältiger Berücksichtigung der verschiedenen Rollen und Funktionen der disziplinar- und strafrechtlichen Durchsetzung – zunächst die rechtlichen und operativen Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass relevante Informationen ausgetauscht werden können und die Koordinierung zwischen den beteiligten Stellen funktioniert. Im Strafrecht wird die Ermittlung und Strafverfolgung in der Regel von den zuständigen Staatsanwält*innen durchgeführt, geleitet und beaufsichtigt und alle Tätigkeiten werden von der entsprechenden Staatsanwaltschaft oder einer ähnlichen Koordinierungsstelle koordiniert. Auch bei Disziplinarverfahren kann es im Interesse einer besseren Abstimmung sinnvoll sein, ein Gremium zur Beaufsichtigung der Umsetzung des Disziplinarsystems und zur Koordinierung der einzelnen Akteure einzusetzen (Kasten 11.1).

Kasten 11.1. Der Nationale Disziplinarausschuss und SisCor in Brasilien

Der vom Amt des Generalkontrolleurs der Union (Controladoria-Geral da União – CGU) eingerichtete Nationale Disziplinarausschuss beaufsichtigt die Umsetzung des Disziplinarsystems der brasilianischen Exekutive (Sistemas Correccionais – SisCor). Die Beschäftigten von SisCor untersuchen Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit den Tätigkeiten brasilianischer Beamt*innen und setzen entsprechende Sanktionen durch. Die Behörde ist befugt, alle laufenden Disziplinarverfahren zu überwachen, in sie einzugreifen und bei Bedarf Sanktionen zu verhängen. In der Zentrale und in den 240 sektionalen Referaten (*corregedorias seccionais*), die in den Bundesbehörden angesiedelt sind, beschäftigt sie insgesamt 150 Mitarbeiter*innen.

Eine wichtige Säule der Koordinierungsfunktion des CGU ist das Verwaltungssystem für Disziplinarverfahren (*Sistema de Gestão de Processos Disciplinares – CGU-PAD*). Die Software ermöglicht die Speicherung und schnelle und sichere Bereitstellung von Informationen über alle Disziplinarverfahren, die in der öffentlichen Verwaltung eingeleitet wurden.

Anhand der dort hinterlegten Daten können Führungskräfte im öffentlichen Dienst laufende Disziplinarverfahren verfolgen und kontrollieren, Knackpunkte erkennen, Risikodiagramme erstellen und Leitlinien für die Vermeidung und Bekämpfung von Korruption und anderen administrativen Regelverstößen festlegen.

Quelle: OECD (2017^[11]); Website des CGU, www.cgu.gov.br/assuntos/atividade-disciplinar (Abruf: 22. Februar 2020).

(Elektronische) Tools zur Fallverwaltung wie Datenbanken oder Register können bei jeder Art von Durchsetzungsverfahren die Zusammenarbeit, Koordinierung und den Informationsaustausch verbessern. Erfahrungsgemäß führt die elektronische Verknüpfung von Staatsanwaltschaft, Polizei, Steuer- und Sicherheitsbehörden zu beschleunigten Ermittlungsverfahren und einer schnelleren Weiterleitung der Korruptionsfälle und erleichtert die Nachverfolgung der Fälle sowie statistische Auswertungen (UNODC, 2017^[20]). Elektronische Tools für die Fallverwaltung können ebenfalls wichtige Daten für die Erstellung von Statistiken, die Transparenz und Prävention liefern. Damit die Daten sinnvoll ausgewertet werden können, müssen sie allerdings genau und ihrem Zweck angemessen sein. Außerdem sind bei ihrer Erhebung und Verarbeitung die geltenden Datenschutzvorschriften zu beachten. Das Verwaltungssystem für Disziplinarverfahren des brasilianischen CGU (Kasten 11.1) und das estnische Gerichtsinformationssystem (Kasten 11.2) liefern gute Beispiele dafür, wie ein elektronisches Fallverwaltungstool die disziplinar- bzw. die zivilrechtliche Durchsetzung unterstützen kann. Im Strafrecht entwickelte das Vereinigte Königreich mit dem Foreign Bribery Register ein ähnliches Instrument für den Bereich der Auslandsbestechung und in Slowenien wurde jüngst eine ähnliche Datenbank aufgebaut, die allerdings nur den Strafverfolgungsbehörden zur Verfügung steht (OECD, 2018^[21]).

Kasten 11.2. Das estnische Gerichtsinformationssystem (KIS)

Alle Dokumente, die ein estnisches Gericht in das nationale Gerichtsinformationssystem (KIS) hochlädt, werden über die sogenannte X-Road, eine sichere elektronische Schicht für den Datenaustausch, an eine zentrale Datenbank weitergeleitet, die mit einem Fallmanagementsystem verknüpft ist (e-File). Dank e-File können die Verfahrensteilnehmer*innen und ihre Vertreter*innen elektronisch Dokumente bei Gericht einreichen und den Fortschritt des Verfahrens beobachten. Die Adressat*innen werden per E-Mail über das Dokument benachrichtigt und können es dann im e-File einsehen. Sobald sie auf e-File zugreifen und das hochgeladene Dokument öffnen, gilt das Schriftstück als zugestellt und es erfolgt eine automatische Benachrichtigung in KIS, dass das Dokument von den Adressat*innen bzw. ihren Vertreter*innen eingesehen wurde. Wird das Schriftstück nicht innerhalb eines bestimmten Zeitraums über das öffentliche e-File zugestellt, greift das Gericht auf andere Zustellungswege zurück.

Quelle: www.rik.ee/sites/www.rik.ee/files/elfinder/article_files/RIK_e_Court_Information_System%2B3mm_bleed.pdf; <https://www.rik.ee/en/e-file> (Abruf: 17. Februar 2020).

Förderung der Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs zwischen Durchsetzungssystemen und Ländern

Wird eine Behörde innerhalb eines Durchsetzungssystems auf einen Sachverhalt oder Informationen aufmerksam, die für ein anderes System relevant sind, sollte sie die andere Stelle darauf hinweisen, damit mögliche Zuständigkeiten wahrgenommen werden können. Um sicherzustellen, dass Informationen schnell ausgetauscht werden und die Durchsetzungssysteme sich gegenseitig unterstützen, braucht es deshalb funktionierende Koordinierungsmechanismen. Verschiedene internationale Rechtsinstrumente verpflichten die Vertragsstaaten dazu, die Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Rechtsdurchsetzung proaktiv (d. h. immer dann, wenn eine Behörde auf ein mögliches Korruptionsdelikt stößt) oder auf Antrag der betreffenden Ermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden zu fördern. Sie erkennen damit die Bedeutung dieser Zusammenarbeit an (Vereinte Nationen, 2003^[6]; Europarat, o. J.^[22]). Behördenübergreifende Koordinierungsmechanismen helfen außerdem dabei, gemeinsame Engpässe zu erkennen, kontinuierlich Erfahrungen auszutauschen und gemeinsam formelle und informelle Wege zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung insgesamt zu erörtern.

Durch die Einrichtung von Arbeitsgruppen – entweder ad hoc oder im Rahmen umfassender Kooperationsmechanismen innerhalb des öffentlichen Integritätssystems (vgl. Kapitel 2) – werden die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass Prozesse standardisiert werden, eine schnelle und kontinuierliche

Kommunikation und gegenseitiges Lernen möglich ist und ein Austausch darüber erfolgt, wie sich bestimmte Herausforderungen meistern lassen und welche operativen und rechtlichen Verbesserungen wünschenswert sind. Darüber hinaus können Arbeitsgruppen die Verbreitung bilateraler oder multilateraler Protokolle und Grundsatzvereinbarungen fördern, um Zuständigkeiten zu klären oder praktische Tools für die behördenübergreifende Zusammenarbeit einzuführen (Kasten 11.3). Da Korruptionsfälle teilweise brisant sein können und die Unabhängigkeit der Rechtsdurchsetzung gewährleistet werden muss, ist bei jedem Kooperationsmechanismus zwischen strafrechtlichen Ermittlungsbehörden und anderen staatlichen Stellen auf die verfassungsrechtliche Rolle und Zuständigkeit der einzelnen Einrichtungen zu achten.

Kasten 11.3. Mechanismen zur Vermeidung einer Zersplitterung der Anstrengungen

Um die Zusammenarbeit mit bzw. zwischen den einzelnen Durchsetzungsbehörden zu fördern, werden häufig behördenübergreifende Vereinbarungen, Grundsatzvereinbarungen, gemeinsame Leitlinien, Kooperationsnetzwerke und Austauschforen genutzt. Beispiele dafür sind Vereinbarungen zwischen Staatsanwält*innen oder der nationalen Antikorruptionsbehörde und verschiedenen Ministerien, zwischen der Finanzfahndung und anderen Akteuren der Geldwäschebekämpfung oder auch Abkommen zwischen einzelnen Rechtsdurchsetzungsbehörden. Diese Vereinbarungen zielen darauf ab, für einen besseren Informationsaustausch bei der Verbrechen- und Korruptionsbekämpfung zu sorgen oder andere Formen der Zusammenarbeit zu ermöglichen.

So gibt es in manchen Ländern (teilweise als Antikorruptions- oder Integritätsforen bekannte) formelle Umsetzungsgremien oder Informationsaustauschsysteme, an denen sich mehrere Behörden beteiligen, oder es finden regelmäßige Koordinierungstreffen statt.

Zur Förderung der Zusammenarbeit und behördenübergreifenden Koordinierung wurden in einigen Ländern Programme zur vorübergehenden Abordnung von Bediensteten an die nationale Finanzfahndung oder andere Exekutiv- und Durchsetzungsbehörden eingerichtet, die für Korruptionsbekämpfung zuständig sind. Andere Länder haben umgekehrt damit begonnen, Ermittlungsbedienstete der Antikorruptionsbehörde an verschiedene Ministerien und regionale Einrichtungen abzuordnen.

Quelle: UNODC (2017^[20]).

Um die Zusammenarbeit zwischen ausländischen Behörden zu ermöglichen, müssen sich die Länder für Dialog, gegenseitiges Verständnis und Verbindlichkeit einsetzen. Dies ist z. B. im Bereich der Auslandsbestechung relevant, wo Statistiken zeigen, dass der Informationsaustausch mit ausländischen Behörden häufig keine große Rolle bei der Aufdeckung der Fälle spielt (OECD, 2018^[23]). Um die Kooperation mit ausländischen Behörden zu verbessern, müssen die Länder die in den einschlägigen internationalen Rechtsinstrumenten vorgesehenen Optionen und Verfahren in vollem Umfang nutzen, um in Straf- und Verwaltungssachen länderübergreifend zusammenzuarbeiten.

Bereitstellung einheitlicher Orientierungshilfen

Die Einrichtungen, die für die Koordinierung der Ermittlungsbehörden oder die allgemeine Durchsetzungspolitik zuständig sind, richten in der Regel Kommunikationswege ein, um einen kontinuierlichen Informationsaustausch zu gewährleisten, und organisieren regelmäßige Treffen. Sie sind oft am besten in der Lage, die Kapazitäten der Durchsetzungsbediensteten zu stärken und sie bei der Bearbeitung der Fälle zu unterstützen. Insbesondere können Koordinierungsstellen durch geeignete Instrumente und Kommunikationskanäle für eine stärkere Einheitlichkeit in der Fallbearbeitung sorgen. Im strafrechtlichen Bereich können – unter Berücksichtigung der Grundsätze der Gewaltenteilung und der Rechtsstaatlichkeit – öffentlich zugängliche Gesetze und allgemeine Leit- und Richtlinien der Generalstaatsanwaltschaft oder der für die Strafverfolgungspolitik zuständigen Behörde die Staatsanwält*innen dabei unterstützen, ihre autonomen Befugnisse auszuüben und ihre Aufgaben zu erfüllen. Allerdings sollte bei solchen Leitlinien

darauf geachtet werden, keinen zu großen oder unqualifizierten Ermessungsspielraum zu gewähren, um z. B. zu vermeiden, dass Fälle mangels „öffentlichem Interesse“ nicht weiter verfolgt werden (UNODC, 2009^[24]). Im disziplinarrechtlichen Bereich können Leitfäden, Handbücher oder Kommunikationskanäle wie z. B. eigene Hotlines oder elektronische Helpdesks den betreffenden Mitarbeiter*innen dabei helfen, Unklarheiten oder Fragen zu geltenden Vorschriften und Verfahren zu klären (Kasten 11.4).

Kasten 11.4. Bereitstellung von Leitlinien für Disziplinarfragen

Im Vereinigten Königreich empfiehlt der Civil Service Management Code die Einhaltung des Code of Practice on Disciplinary and Grievance Procedures des Advisory, Conciliation and Arbitration Service (ACAS). Alle Ministerien und Behörden werden darauf hingewiesen, dass dieser Kodex von wesentlicher Bedeutung für arbeitsrechtliche Verfahren ist und bei der Bearbeitung einschlägiger Fälle berücksichtigt werden muss. Der Kodex, der im März 2015 vom ACAS, einem unabhängigen Organ, veröffentlicht wurde, plädiert für:

- klare, schriftliche und in Abstimmung mit den betroffenen Akteuren entwickelte Disziplinarverfahren
- zügiges und rechtzeitiges Handeln
- Einheitlichkeit bei den Verfahren und Entscheidungen zu den Fällen
- Entscheidungen auf der Grundlage von Beweismitteln
- Sicherung der Rechte der Beschuldigten: Recht auf Auskunft, Rechtsbeistand, rechtliches Gehör und Rechtsmittel

Die Australian Public Service Commission (APSC) hat ebenfalls ein umfassendes Handbuch zum Umgang mit Fehlverhalten herausgegeben. Darin sind die wichtigsten Begriffe und Definitionen des Verhaltenskodex des öffentlichen Dienstes und anderer geltenden Leitlinien/Gesetze erläutert. Führungskräfte finden darin konkrete Anleitungen und Hilfsmittel für die Durchführung der Verfahren. Dazu gehören insbesondere Checklisten zu verschiedenen Themen, z. B. zur Erstprüfung mutmaßlichen Fehlverhaltens, zur Suspendierung von Mitarbeiter*innen, zu Entscheidungen bei Verletzungen des Verhaltenskodex oder zu Entscheidungen über eine Sanktionierung.

Vom Amt des brasilianischen Generalkontrolleurs der Union (CGU) gibt es ebenfalls mehrere Hilfsmittel für Disziplinarbedienstete, darunter Handbücher, FAQ und eine E-Mail-Adresse zur Beantwortung von Fragen zum Disziplinarsystem.

Quelle: Acas (2015^[25]); APSC (o. J.^[26]); CGU (o. J.^[27]).

11.2.3. Die öffentlichen Einrichtungen kommunizieren unter Achtung der Datenschutz- und Vertraulichkeitsregeln transparent über die Wirksamkeit der Durchsetzungsmechanismen und die Ergebnisse der Verfahren

Relevante Durchsetzungsdaten können für das Integritätssystem enorm hilfreich sein. Erstens lassen sich anhand statistischer Daten zur Durchsetzung von Integritätsstandards wichtige Risikobereiche erkennen, anhand derer der Fokus einzelner Maßnahmen sowie der Integritäts- und Antikorruptionsstrategie gezielt ausgerichtet werden kann. Zweitens können die Daten in die Indikatoren für das Monitoring und die Evaluierung der Integritätsstrategien einfließen (vgl. Kapitel 3) und für die Beurteilung des Disziplinarsystems insgesamt herangezogen werden. Darüber hinaus sind die Daten für die institutionelle Kommunikationsarbeit hilfreich, um andere Bedienstete und die Öffentlichkeit über die Tätigkeit der Durchsetzungsverantwortlichen zu informieren (OECD, 2018^[16]). Und schließlich kann anhand konsolidierter, zugänglicher und analysierter Statistiken zu den Durchsetzungspraktiken bewertet werden, wie gut die bestehenden Maßnahmen und die Koordinierung zwischen den Antikorruptionseinrichtungen funktionieren (UNODC, 2017^[20]).

Erhebung von Durchsetzungsdaten und deren transparente Aufbereitung

Häufig stehen nur wenige und/oder vereinzelt Durchsetzungsdaten zur Verfügung. Ihre Erhebung soll dazu dienen, ein klares Bild über die Zahl der untersuchten Fälle, die Art der Verstöße und verhängten Sanktionen, die Länge der Verfahren und die beteiligten Einrichtungen zu erhalten. Eine fortgeschrittene Datenerhebung würde dabei helfen, die verschiedenen Facetten der Durchsetzung besser zu beleuchten, und Vergleiche im Zeitverlauf, zwischen den einzelnen Zuständigkeitsbereichen und zwischen den einzelnen Ländern ermöglichen.

Obwohl für die Erfassung straf- und disziplinarrechtlicher Daten und Statistiken verschiedene Einrichtungen zuständig sein können, sollte ihre Tätigkeit von einer zentralen Stelle koordiniert werden. Dadurch könnten einzelne Strategien und Richtlinien schneller und besser auf die jeweiligen Risiken abgestimmt werden und könnten Risiken und Unregelmäßigkeiten – mithilfe angemessener technischer Mittel und geeigneter Datenanalysetools – besser erkannt werden, um bei Bedarf weitere Präventionsmaßnahmen oder Untersuchungen einzuleiten. Die Koordinierung kann z. B. in einer Arbeitsgruppe erfolgen, die ad hoc oder im Rahmen eines breiteren Koordinierungsmechanismus innerhalb des öffentlichen Integritätssystems eingerichtet wird und sich damit beschäftigt, Verfahren zu optimieren und den Informationsaustausch zwischen den Durchsetzungsverantwortlichen zu fördern. Im Idealfall werden alle Informationen aus disziplinarrechtlichen, strafrechtlichen und anderen Datenbanken (z. B. mit Daten zu Vermögens- und Steuererklärungen oder öffentlichen Aufträgen) innerhalb des Mechanismus zur Koordinierung des öffentlichen Integritätssystems unter Einhaltung des Datenschutzes und des Ermittlungsgeheimnisses an zentraler Stelle gebündelt.

Durchsetzungsdaten und -statistiken können außerdem dazu beitragen, den Einsatz für Integrität zu unterstreichen, Rechenschaft zu gewährleisten und die Nutzung von Risikoanalysen zu fördern. Dazu müssen die Daten und Statistiken transparent, interaktiv und für die Öffentlichkeit interessant aufbereitet werden und so bereitgestellt werden, dass sie weiterverwendet und weiterverarbeitet werden können. Im disziplinarrechtlichen Bereich entwickelten Länder wie Kolumbien aus diesen Daten heraus z. B. Indikatoren für Sanktionen in Korruptionsfällen (Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, o. J.^[28]). Andere Länder, wie etwa Brasilien, veröffentlichen Daten über Disziplinarsanktionen regelmäßig als PDF und im xls-Format (CGU, o. J.^[29]).

Kasten 11.5. Kommunikationsverantwortliche im spanischen Justizsystem

In Spanien unterstehen die Kommunikationsstellen des Obersten Gerichtshofs, des Nationalen Gerichts und der Obergerichte der Autonomen Gemeinschaften der Kommunikationsstelle des Allgemeinen Rats der Rechtsprechenden Gewalt (Consejo General del Poder Judicial – CGPJ). Sie sind die etablierten Anlaufstellen für die Medien. Die von ihnen bereitgestellten Informationen werden allen Journalist*innen zeitgleich und gleichberechtigt zur Verfügung gestellt, außer wenn einzelne Informationen, Interviews oder Berichte über einen bestimmten Kanal angefordert werden. Sämtliche Informationen müssen schriftlich in einer offiziellen Pressemitteilung und unter Einhaltung des Schutzes personenbezogener Daten zur Verfügung gestellt werden. 2018 aktualisierte der CGPJ seine Kommunikationsrichtlinien, um den tiefgreifenden Veränderungen Rechnung zu tragen, die sich in diesem Bereich in jüngster Zeit vollzogen haben.

Quelle: Allgemeiner Rat der Rechtsprechenden Gewalt (2018), Kommunikationsrichtlinien für die Justiz, www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/Oficina-de-Comunicacion/Protocolo-de-Comunicacion-de-la-Justicia/ (Abruf: 17. Februar 2020).

Um für Transparenz über die Wirksamkeit der Durchsetzungsmechanismen zu sorgen, muss außerdem für ein gesundes Verhältnis zwischen den Durchsetzungsbehörden und den Medien bzw. den Journalist*innen gesorgt werden. Zudem muss die Bereitschaft zu Transparenz, Rechenschaft und Offenheit konti-

nuierlich signalisiert werden. Durch die Ernennung von Justizsprecher*innen (Kasten 11.5) oder Richter*innen, die auch als Pressesprecher*innen fungieren, die kostenlose Veröffentlichung von Urteilen im Internet oder regelmäßiges Posten in den sozialen Medien kann die Justiz eine proaktive Medienstrategie verfolgen und dadurch zur Transparenz des Justizsystems gegenüber der Öffentlichkeit beitragen (ENCJ, 2012^[30]). Die enge Zusammenarbeit mit den Medien spielt vor allem in der Krisenkommunikation wie z. B. bei der Aufdeckung von Korruptionsskandalen eine wichtige Rolle.

Bewertung des Integritätssystems und der Leistung der Durchsetzungsmechanismen

Durchsetzungsbezogene Daten werden auch dafür genutzt, Problemstellen und Verbesserungspotenziale im Integritätssystem und in den Durchsetzungsmechanismen zu ermitteln. Die Daten können dabei Teil des breiteren Monitoring- und Evaluierungsrahmens für das Integritätssystem sein. In Korea wird im Rahmen der jährlichen Integritätsbewertung öffentlicher Einrichtungen z. B. ein Index für Korruptionsfälle mit disziplinarrechtlicher Relevanz (Corrupt Public Official Disciplinary Index) und ein Index für Korruptionsfälle mit strafrechtlicher Relevanz (Corruption Case Index) entwickelt (ACRC, 2016^[31]).

Darüber hinaus können Durchsetzungsdaten auch bei der Bewertung der Wirksamkeit der Durchsetzungsmechanismen helfen, wenn sie z. B. in Kennzahlen (KPI) einfließen, die auf Engpässe und wichtige Problembereiche innerhalb der Verfahren hinweisen. Leistungsindikatoren zur Wirksamkeit, Effizienz, Qualität und Gerechtigkeit der Justizsysteme, wie sie etwa von Organisationen wie dem Europarat entwickelt wurden (z. B. mit Angabe des Anteils der gemeldeten Verdachtsfälle, die tatsächlich verfolgt wurden, oder der durchschnittlichen Verfahrensdauer), könnten zu diesem Zweck auch auf Disziplinarverfahren angewandt werden (Europarat, 2018^[32]). Die Veröffentlichung der Ergebnisse solcher Leistungsbewertungen signalisiert die Bereitschaft, die bestehenden Rechenschaftsmechanismen zu verbessern, und erhöht gleichzeitig das Vertrauen in das Durchsetzungssystem. Die genaue Untersuchung der Bewertungsergebnisse – in enger Zusammenarbeit mit den betroffenen Akteuren – ist nicht nur wichtig, um Herausforderungen und Schwachstellen im Durchsetzungssystem, sondern auch im Integritätssystem insgesamt zu erkennen.

11.3. Herausforderungen

11.3.1. Geringer Grad an (wahrgenommener oder formaler) Unabhängigkeit

In einigen OECD-Ländern wurde festgestellt, dass immer mehr Bürger*innen Zweifel an der Unabhängigkeit der Justiz hegen (Europäische Kommission, 2019^[33]). Richter*innen sollten ihrer Arbeit frei von unangemessenen Beziehungen und äußerer Einflussnahme nachgehen, und dies sollte auch von außen so wahrgenommen werden (UNODC, 2002^[34]). Die wahrgenommene Unabhängigkeit der Justiz gilt als ein Wachstumstreiber – und umgekehrt kann ein wahrgenommener Mangel an Unabhängigkeit wichtige Investitionen abschrecken (Europäische Kommission, 2019^[33]). Auch wenn die Unabhängigkeit der Justiz ein vielschichtiges Thema ist, kann die wahrgenommene Unabhängigkeit als ein Indikator für die faktische Unabhängigkeit betrachtet werden, die u. a. vom öffentlichen Vertrauen in die Justiz, dem Grad der Demokratisierung und der Pressefreiheit sowie von kulturellen Fragen abhängt (Van Dijk, F. und G. Vos, 2018^[19]).

Was die formale Unabhängigkeit der Justiz angeht, stellt sich im strafrechtlichen Bereich z. B. die Frage, wie die Unabhängigkeit der Strafverfolgung organisatorisch gewährleistet werden kann. Die Entscheidung über eine Strafverfolgung ist vielfach zu eng an die Exekutive geknüpft oder hängt gar von ihr ab. Die höchsten Strafvollzugsbeamten*innen – etwa Generalstaatsanwälte*innen – werden in manchen Ländern z. B. von der Politik ernannt und können ohne Weiteres ihres Amtes enthoben werden. Das macht die Strafvollzugsbehörden besonders anfällig für unzulässige politische Einflussnahme und gefährdet damit ihre Integrität. Um die Unabhängigkeit der Justiz zu wahren und eine ordnungsgemäße, gesetz-

konforme Ermittlung, Verfolgung, Bearbeitung und Entscheidung zu gewährleisten, könnten die Richter*innen und Staatsanwält*innen von einem Gremium ernannt werden, das hauptsächlich aus Fachkolleg*innen besteht (z. B. von einem aus Richter*innen zusammengesetzten Justizrat) (Europarat, 2010^[18]). In jedem Fall sollten geeignete Maßnahmen und Mechanismen dafür sorgen, dass sowohl die institutionelle Unabhängigkeit der Justiz (durch Verankerung im Rechtsrahmen, institutionelle Eigenständigkeit, angemessene Finanzierung und Selbstverwaltung der Gerichte) als auch die individuelle Unabhängigkeit der einzelnen Richter*innen und Staatsanwält*innen (durch klare Personal- und Disziplinarverfahren, das Versetzungsverbot und eine transparente Geschäftsverteilung nach objektiven Kriterien) gegeben ist.

11.3.2. Länge der Verfahren

Ob und wie schnell eine Sanktion verhängt werden kann, hängt auch von der Länge der Verfahren ab, vor allem wenn bestimmte Verjährungsfristen gelten. Eine Verjährungsfrist gibt an, wie lange gegen eine tatverdächtige Person Klage (in Verwaltungs-, Zivil- oder Disziplinarverfahren) bzw. Anklage (in Strafverfahren) erhoben werden kann. Ziel solcher Verjährungsfristen ist der Schutz des Rechts auf eine Verhandlung innerhalb eines angemessenen Zeitrahmens (Europarat, o. J.^[11]). Obwohl Verjährungsfristen grundsätzlich dazu gedacht sind, für Rechtssicherheit, faire Verfahren und Effizienz zu sorgen, können sie einer wirksamen Durchsetzung im Weg stehen und zu Straflosigkeit führen.

In Disziplinarverfahren steht einer zeitnahen Entscheidung häufig die Tatsache im Weg, dass Integritätsverletzungen erst im Zuge anderer Verfahren (wie z. B. einer Innenrevision oder eines externen Audits) aufgedeckt werden. Bis dahin ist die Sache möglicherweise verjährt oder der*die Beschuldigte aus dem öffentlichen Dienst ausgeschieden. Letzterer Fall ist besonders bei Verletzungen des Verhaltenskodex relevant, da solche Verstöße nur sehr schwer zu ahnden sind, wenn die betreffenden Bediensteten nicht mehr im Amt sind (Cardona, 2003^[4]). In solchen Fällen können alternative Optionen ins Auge gefasst werden, um die aus langen Ermittlungs- und Gerichtsverfahren resultierenden Hindernisse für eine Ahndung der Vergehen zu überwinden. So wäre es beispielsweise denkbar, ehemaligen Bediensteten, die sich schuldig gemacht haben, für eine gewisse Zeit die Ausübung eines öffentlichen Amtes zu untersagen, etwaige privatwirtschaftliche Beschäftigungsverhältnisse, in denen sie sich befinden, aufzuheben oder von vornherein auszuschließen oder ihre Rentenbezüge zu kürzen (OECD, 2010^[35]).

Im Strafrecht gilt Ähnliches: Die Verjährungsfristen für Korruptionsdelikte können zu kurz sein, wenn mutmaßlich korrupte Geschäfte erst viel später aufgedeckt werden oder die Durchsetzung aufgrund struktureller Schwächen (wie z. B. mangelnde richterliche oder administrative Kapazitäten) gehemmt wird. So kann es passieren, dass eine Sache verjährt, bevor ein rechtskräftiges Urteil dazu gefällt wurde. Verjährung ist z. B. auch einer der Hauptgründe dafür, dass Amtsträger*innen, die Bestechungsgelder aus dem Ausland annehmen, nicht belangt werden (OECD, 2018^[23]).

Auch im Zivilrecht stellen lange Verfahren eine große Herausforderung dar. 2010 dauerte ein erstinstanzliches Zivilverfahren im OECD-Durchschnitt rd. 240 Tage und ein Zivilverfahren durch alle 3 Instanzen durchschnittlich 788 Tage. In einigen Ländern dauerte es sogar bis zu 8 Jahre, bis bestimmte Verfahren abgeschlossen waren (Palumbo et al., 2013^[36]).

Wie schnell ein Verfahren durchgeführt werden kann, hängt von der Funktionsweise des Durchsetzungssystems, von der Komplexität und den Umständen des Falls und vielen anderen Faktoren ab. Eine einheitliche länderübergreifende Festlegung, was ein „angemessener Zeitrahmen“ ist, ist daher nicht möglich. Gleichwohl kann versucht werden, gegen die verschiedenen Ursachen langwieriger Verfahren vorzugehen. Zum Beispiel kann sichergestellt werden, dass der Rechtsrahmen effizient ist und keine überflüssigen Verfahrensschritte enthält, dass die Durchsetzungsbehörden über angemessene Kapazitäten verfügen, um die Fälle zu bearbeiten, und dass Koordinierungsmechanismen vorhanden sind, um einen schnellen Start der Ermittlungen zu ermöglichen.

11.3.3. Komplexe Verfahren mit Beteiligung mehrerer Einrichtungen

Die Komplexität der einzelnen Durchsetzungsverfahren und die Beteiligung mehrerer Einrichtungen können dazu führen, dass der Rechtsrahmen teilweise uneinheitlich angewandt wird – vor allem wenn kein formeller Mechanismus für den Austausch von Informationen vorgesehen ist, verschiedene Einrichtungen die geltenden Vorschriften unterschiedlich auslegen, keine einheitlichen Leitlinien vorgegeben werden oder kein Forum für Dialog und gegenseitiges Lernen geboten wird.

Bei Disziplinarverfahren sind diejenigen, die für die Beweiserhebung zuständig sind, häufig stark auf die proaktive Mitwirkung verschiedener Akteure inner- und außerhalb der eigenen Einrichtung angewiesen, u. a. um überhaupt erst von einer mutmaßlichen Integritätsverletzung zu erfahren (durch Prüfungsberichte und Vermögenserklärungen, über die Personalverwaltung oder durch Hinweise von Whistleblower*innen). Zudem sind in manchen Ländern je nach Schwere des mutmaßlichen Vergehens unterschiedliche Verfahren vorgesehen. Außerdem ist in der Regel eine zweite Instanz vorgesehen, um Berufung oder Beschwerde einzulegen.

Ähnlich ist auch im Strafrecht eine proaktive und kontinuierliche Zusammenarbeit und Koordinierung der einzelnen Behörden erforderlich, um sicherzustellen, dass die Ermittlungen voranschreiten und die Durchsetzungsbemühungen nicht ins Leere laufen, weil eine Behörde nicht kooperiert. In manchen Ländern gefährden die mangelnde Kooperation und der fehlende Informationsaustausch den Ermittlungserfolg oder führen dazu, dass Ermittlungen parallel durchgeführt werden. So kann es geschehen, dass Ressourcen verschwendet werden, wichtigen Fällen kein Vorrang gegeben wird und Beweismittel und Informationen an verschiedenen Orten gesammelt werden. Vor allem in Ländern mit einer zentralisierten Strafverfolgung beziehen sich die Strafvollzugsbeamt*innen bei der Koordinierung der Ermittlungen und der Verfolgung der Strafdelikte oftmals ausschließlich auf das Strafprozessrecht. Erfahrungsgemäß reichen solche allgemeinen Vorschriften alleine jedoch nicht aus, um bei komplexen Korruptionsfällen für die nötige Zusammenarbeit zu sorgen – solche Fälle erfordern nämlich eine Analyse von Trends und Risikobereichen, koordinierte politische Ansätze und proaktive Aufdeckungsmaßnahmen. Darüber hinaus gehen solche Vorschriften nicht auf die Zusammenarbeit zwischen den Institutionen der Rechtsdurchsetzung und den für die Prävention zuständigen Einrichtungen ein (OECD, 2013^[37]).

Diesen Herausforderungen kann mit (elektronischen) Tools zu Fallverwaltung, wie Datenbanken oder Register, begegnet werden, die dabei helfen, die Zusammenarbeit, Koordinierung und den Informationsaustausch zwischen den einzelnen Behörden und Einrichtungen zu fördern. Im disziplinarrechtlichen Bereich kann z. B. eine Aufsichtsbehörde sinnvoll sein, die die Umsetzung des Systems kontrolliert und die Arbeit der verschiedenen Akteure koordiniert, um so für eine einheitliche Anwendung des Integritätsrahmens zu sorgen, gemeinsame Probleme anzugehen und den Austausch über bewährte Verfahren zu fördern. So kann die Aufsichtsbehörde die Rechenschaft des öffentlichen Dienstes stärken und letztlich die Wirksamkeit des Integritätssystems insgesamt verbessern (vgl. Kapitel 12).

11.3.4. Mehrere Zuständigkeiten für dasselbe Fehlverhalten

Die behördenübergreifende Koordinierung der Durchsetzung ist vor allem in der Ermittlungsphase wichtig, wo relevante Informationen häufig von Behörden aufgedeckt werden, deren Tätigkeit in den disziplinar- und den strafrechtlichen Bereich fällt (Martini, 2014^[38]). In diesem Zusammenhang häufen sich in vielen Ländern die Herausforderungen. Die Zusammenarbeit zwischen Vergabestellen, Durchsetzungsbehörden und Antikorruptionsbehörden ist vielerorts formalistisch. Dies kann dazu führen, dass z. B. mutmaßliche Korruptionsfälle und Interessenkonflikte von den Vergabestellen seltener an die Rechtsdurchsetzungs- oder Integritätsstellen gemeldet werden (Europäische Kommission, 2014^[39]).

Berührt eine Integritätsverletzung sowohl das Straf- als auch das Disziplinarrecht, ist angesichts des Verbots der Doppelbestrafung (*ne bis in idem*) eine enge Zusammenarbeit der zuständigen Behörden erforderlich. Verwaltungsrechtliche Verfahren werden in der Regel ausgesetzt, bis ein Urteil des zuständigen

Strafgerichts vorliegt, auf dessen Grundlage dann die Verwaltungsentscheidung ergeht (Kasten 11.6). In den meisten OECD-Ländern muss bei einem mutmaßlichen Strafdelikt deshalb unmittelbar eine Meldung an die Durchsetzungsbehörden erfolgen (OECD, 2017_[11]).

Kasten 11.6. Zusammenhang zwischen Verfahren und Haftungskategorien

Disziplinarverfahren werden in der Regel ausgesetzt, wenn ein Strafverfahren in derselben Sache läuft. Mit der Aussetzung des Verfahrens wird auch die Verjährung vorübergehend gehemmt. Der in einem rechtskräftigen Strafurteil festgestellte Sachverhalt kann im Disziplinarverfahren als Beweis dienen. Ähnlich kann bei der Festlegung der Disziplinarstrafe für dasselbe Fehlverhalten auch das Strafurteil berücksichtigt werden. Wird ein*e Bedienstete*r im Rahmen eines Strafprozesses verurteilt, folgt im Disziplinarverfahren in der Regel die Amtsenthebung. Allerdings kann auch dann eine Disziplinarstrafe verhängt werden, wenn das entsprechende Strafverfahren eingestellt wurde. Für die wirtschaftlichen bzw. finanziellen Folgen einer Tat haftet der*die betreffende Bedienstete in jedem Fall, also sowohl aus strafrechtlicher als auch aus disziplinarrechtlicher Sicht. Was die Festsetzung des konkreten Betrags betrifft, den der*die Bedienstete als Schadensersatz zahlen muss, verfügen die Verwaltungen und Gerichte in der Regel über einen relativ großen Ermessensspielraum, um die Umstände des Falls umfassend zu berücksichtigen.

Parallele Verfahren und die unterschiedlichen Verfahrensgarantien, die für die jeweiligen Rechtsbereiche gelten, erschweren die Ermittlungen. Da die Ermittlungsbefugnisse einer Strafverfolgungsbehörde sehr weitreichend sind, erfordern strafrechtliche Ermittlungen einen höheren Schutz der Rechte der Beschuldigten. Verwaltungsrechtliche Ermittlungen greifen hingegen deutlich weniger stark in die Rechte des Einzelnen ein und erfordern daher nicht dieselben Garantien.

Quelle: Cardona (2003_[4]).

Die Notwendigkeit der Zusammenarbeit in Durchsetzungsfragen geht über den öffentlichen Dienst und Landesgrenzen hinaus. Die jüngsten Korruptionsskandale, an denen Amtsträger*innen aus verschiedenen Ländern beteiligt waren, machten deutlich, dass es bei der Zusammenarbeit, der länderübergreifenden Koordinierung und dem Informationsaustausch zwischen den zuständigen Stellen noch deutliche Defizite gibt. Hauptgrund dafür ist laut einer OECD-Regionalstudie zu Lateinamerika die Tatsache, dass keine regelmäßige und wirksame internationale Zusammenarbeit stattfindet (Koordinierung komplexer Ermittlungen in Echtzeit, konsequenter Austausch von Beweismitteln, regelmäßige Kommunikationskanäle usw.), die es den Behörden ermöglichen würde, materiell- und verfahrensrechtliche Unterschiede zwischen den einzelnen Rechtssystemen zu überbrücken (OECD, 2018_[16]). Es braucht deshalb effektive Mechanismen, die es den beteiligten Stellen ermöglichen, eine wirksame informelle und formelle Zusammenarbeit (z. B. im Hinblick auf Kompetenzen, Kontakte und gegenseitiges Vertrauen) zu etablieren.

11.3.5. Fragmentierte Erhebung und mangelnde öffentliche Verfügbarkeit von Durchsetzungsdaten

Die Erfassung von Durchsetzungsdaten (z. B. zur Zahl der Ermittlungen, Verfolgungen und Sanktionen) erfolgt häufig nur vereinzelt und ohne klare Strategie. Falls die Daten überhaupt öffentlich zugänglich gemacht werden, sind sie zudem oft schwer auffindbar und können von interessierten Kreisen (z. B. der Zivilgesellschaft oder der Wissenschaft) nur schwer weiterverwendet werden. In Bezug auf die Daten bestimmter Disziplinarsysteme beobachtete die OECD z. B. Folgendes: Die Daten wurden nur teilweise und in breiten Kategorien erfasst, sie waren nicht mit anderen Statistiken verknüpfbar und wurden weder veröffentlicht noch öffentlich kommuniziert. Zu einem ähnlichen Schluss kommt auch eine Analyse der Transparenzrichtlinien subnationaler Ethikbehörden in Bezug auf Durchsetzungsmaßnahmen (Coalition for Integrity, 2019_[40]).

Der Mangel an angemessenen statistischen Daten oder Präzedenzfalldaten zu Korruptionsdelikten gilt bei der Umsetzung der strafrechtlichen Bestimmungen des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC) als ein wichtiges Querschnittsproblem. Zu einzelnen Korruptionsdelikten oder von einzelnen Behörden wurden zwar teilweise Daten veröffentlicht, es gibt jedoch keine einheitliche Linie, weder hinsichtlich der Erfassungsmethoden noch der Art der erhobenen Daten; die verfügbaren Daten sind nicht nach Art der Vergehen aufgeschlüsselt und es gibt keinen zentralen Mechanismus, über den auf die Daten zugegriffen werden kann (UNODC, 2017^[20]).

Die Erhebung straf- und disziplinarrechtlicher Daten im Zusammenhang mit Integritätsverletzungen obliegt zwar häufig spezifischen Institutionen, deren Tätigkeit ließe sich aber auf zentraler Ebene koordinieren, z. B. im Rahmen des allgemeinen Koordinierungsmechanismus für das öffentliche Integritätssystem. Die Durchsetzungsdaten könnten in diesem Zusammenhang auch in das breiter gefasste Monitoring und die Evaluierung des Integritätssystems einfließen. Was die Transparenz anbelangt, können die Durchsetzungsdaten und -statistiken dann am besten zu Rechenschaft und Risikoanalyse beitragen, wenn sie für die Öffentlichkeit interaktiv und interessant aufbereitet werden und so bereitgestellt werden, dass sie einfach weiterverwendet und weiterverarbeitet werden können.

Literaturverzeichnis

- Acas (2015), *Acas Code of Practice on disciplinary and grievance procedures*, [25]
<http://www.acas.org.uk/index.aspx?articleid=2174> (Abruf: 27. November 2019).
- ACRC (2016), "Assessing Integrity of Public Organizations", Anti-Corruption and Civil Rights [31]
 Commission,
<http://www.acrc.go.kr/en/board.do?command=searchDetail&method=searchList&menuId=0203160302> (Abruf: 24. Januar 2020).
- APSC (o. J.), "Handling misconduct: A human resource manager's guide", Australian Public [26]
 Service Commission, <https://www.apsc.gov.au/handling-misconduct-human-resource-managers-guide> (Abruf: 27. November 2019).
- Ballard, A. und P. Eastal (2018), "Procedural fairness in workplace investigations: Potential [10]
 flaws and proposals for change", *Alternative Law Journal*, Vol. 43/3, S. 177-183,
<https://doi.org/10.1177/1037969X18772134>.
- Cardona, F. (2003), "Liabilities and disciplines of civil servants", Paper, OECD, Paris, [4]
<http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/37890790.pdf>.
- CGU (o. J.), "Manuais e Capacitação", Controladoria-Geral da União, <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/atividade-disciplinar/capacitacoes> (Abruf: 27. November 2017). [27]
- CGU (o. J.), "Relatórios de Punições Expulsivas", Controladoria-Geral da União, [29]
<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/atividade-disciplinar/relatorios-de-punicoes-expulsivas>
 (Abruf: 30. Juli 2019).
- Coalition for Integrity (2019), "Enforcement of Ethics Rules by State Ethics Agencies: Unpacking [40]
 the S.W.A.M.P. Index", <http://unpacktheswamp.coalitionforintegrity.org/> (Abruf:
 17. Februar 2020).
- Consultative Council of European Judges (2010), *Magna Carta of Judges*, CCJE (2010)3 Final, [41]
<https://rm.coe.int/16807482c6> (Abruf: 17. Februar 2020).

- Efrat, A. und A. Newman (2016), "Deciding to Defer: The Importance of Fairness in Resolving Transnational Jurisdictional Conflicts", *International Organization*, Vol. 70/2, S. 409-449, <https://doi.org/10.1017/S0020818316000023>. [7]
- ENCJ (2012), *Justice, Society and the Media – Report 2011-2012*, European Network of Councils for the Judiciary, https://www.encj.eu/images/stories/pdf/GA/Dublin/encj_report_justice_society_media_def.pdf. [30]
- Europäische Kommission (2019), *The 2019 EU Justice Scoreboard*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg, <https://dx.doi.org/10.2838/569>. [33]
- Europäische Kommission (2014), "EU Anti-Corruption Report", https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report_en (Abruf: 17. Februar 2020). [39]
- Europäische Union (2012), *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN>. [12]
- Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (2016), *Elements of substantive law as obstacles to access to a court within the meaning of Article 6§1 of the Convention*, https://www.echr.coe.int/Documents/Research_report_substantive_law_access_court_ENG.PDF. [8]
- Europarat (2018), "European Judicial Systems: Efficiency and Quality of Justice – 2018 Edition (2016 data)", *CEPEJ Studies*, No. 26, <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c>. [32]
- Europarat (2010), *Judges: independence, efficiency and responsibilities*, Council of Europe Publishing, Straßburg, <https://rm.coe.int/16807096c1>. [18]
- Europarat (o. J.), "Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten – Details zum Vertrag-Nr.005", <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005>. [11]
- Europarat (o. J.), "Strafrechtsübereinkommen über Korruption – Details zum Vertrag-Nr.173", <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/173>. [22]
- Europarat (o. J.), "Zivilrechtsübereinkommen über Korruption – Details zum Vertrag-Nr.174", <https://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174>. [5]
- European Association of Judges (1997), *Judges' Charter in Europe*, <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2014/10/Judges-charter-in-europe.pdf>. [42]
- G20 (2017), "G20 High Level Principles on the Liability of Legal Persons for Corruption", nichtamtliche Übersetzung des BMJV: "Hochrangige G20-Grundsätze zur Verantwortlichkeit juristischer Personen für Korruption", <http://www.g20.utoronto.ca/2017/2017-g20-acwg-liberty-legal-persons-en.pdf>, <http://www.g20.utoronto.ca/2017/2017-g20-acwg-liberty-legal-persons-de.pdf>. [14]
- Internationale Vereinigung der Richter (1999), *Das universelle Richterstatut*, <https://www.iaj-uim.org/de/die-universal-charta-der-richter/>. [44]

- Martini, M. (2014), "Investigating corruption: Good Practices in Specialised Law Enforcement", *Anti-corruption Helpdesk Answer*, Transparency International, https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Investigating_corruption_good_practice_in_specialised_law_enforcement_2014.pdf. [38]
- Observatorio de Transparencia y Anticorrupción (o. J.), "Indicador de sanciones disciplinarias", <http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/indicador-sanciones-disciplinarias.aspx> (Abruf: 30. Juli 2019). [28]
- OECD (2018), *Behavioural Insights for Public Integrity: Harnessing the Human Factor to Counter Corruption*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264297067-en>. [2]
- OECD (2018), *Foreign Bribery Enforcement: What Happens to the Public Officials on the Receiving End?*, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/corruption/Foreign-Bribery-Enforcement-What-Happens-to-the-Public-Officials-on-the-Receiving-End.pdf>. [23]
- OECD (2018), *Integrity for Good Governance in Latin America and the Caribbean: From Commitments to Action*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264201866-en>. [16]
- OECD (2018), "Proposals to streamline co-ordination when detecting, investigating and prosecuting bribery and corruption in Greece", OECD, Paris, <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/OECD-Greece-Anti-Corruption-Law-Enforcement-Coordination-ENG.pdf>. [21]
- OECD (2017), *OECD-Empfehlung des Rats zu Integrität im öffentlichen Leben*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity>. [3]
- OECD (2017), *OECD Integrity Review of Mexico: Taking a Stronger Stance Against Corruption*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264273207-en>. [1]
- OECD (2016), *OECD Integrity Review of Mexico: Enforcing Integrity: Mexico's Administrative Disciplinary Regime for Federal Public Officials*, unveröffentlicht, OECD, Paris. [17]
- OECD (2016), *Public consultation on liability of legal persons: Compilation of responses*, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Online-consultation-compilation-contributions.pdf>. [15]
- OECD (2013), *Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of Models: Second Edition*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264187207-en>. [37]
- OECD (2010), *Post-Public Employment: Good Practices for Preventing Conflict of Interest*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264056701-en>. [35]
- OHCHR (2003), "The right to a fair trial: From investigation to trial", *Human Rights in the Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers*, Kapitel 6, <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/training9chapter6en.pdf>. [9]
- Palumbo, G. et al. (2013), "Judicial Performance and its Determinants: A Cross-Country Perspective", *OECD Economic Policy Papers*, No. 5, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5k44x00md5g8-en>. [36]

- UNODC (2017), *State of Implementation of the United Nations Convention against Corruption – Criminalization, law enforcement and international cooperation*, Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung, Wien, [20]
https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session7/V.17-04679_E-book.pdf.
- UNODC (2009), *Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption*, Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung, Wien, [24]
https://www.unodc.org/documents/corruption/Technical_Guide_UNCAC.pdf.
- UNODC (2002), *The Bangalore Principles of Judicial Conduct*, Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung, Wien, [34]
https://www.unodc.org/res/ji/import/international_standards/bangalore_principles/bangaloreprinciples.pdf.
- Van Dijk, F. und G. Vos (2018), "A Method for Assessment of the Independence and Accountability of the Judiciary", *International Journal for Court Administration*, Vol. 9/3, S. 1-21, <http://doi.org/10.18352/ijca.276>. [19]
- Vereinte Nationen (2012), *Erklärung der Tagung der Generalversammlung auf hoher Ebene über Rechtsstaatlichkeit auf nationaler und internationaler Ebene*, A/RES/67/1, Vereinte Nationen, New York, <https://www.un.org/Depts/german/gv-67/band1/ar67001.pdf>. [13]
- Vereinte Nationen (2003), *Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption*, Vereinte Nationen, New York, [6]
http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl214s0762.pdf.
- Vereinte Nationen (1985), *Grundprinzipien der Unabhängigkeit der Richterschaft*, Vereinte Nationen, New York, <https://www.un.org/Depts/german/menschenrechte/richterschaft.pdf>. [43]

Anmerkungen

¹ Zum Beispiel das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption, die Erklärung der Tagung der Generalversammlung auf hoher Ebene über Rechtsstaatlichkeit auf nationaler und internationaler Ebene (Vereinte Nationen, 2012^[13]), die Europäische Menschenrechtskonvention (Europarat, o. J.^[11]) und die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Europäische Union, 2012^[12]).

² Siehe Urteile des Gerichtshofs in den Rechtssachen [Vathakos gegen Griechenland 20235/11](#) (rechtskräftiges Urteil vom 28.9.2018), [Vilho Eskelinen und andere gegen Finnland 63235/00](#) (rechtskräftiges Urteil vom 19.4.2007), [Kamenos gegen Zypern 147/07](#) (rechtskräftiges Urteil vom 31.1.2018).

Anmerkung der Türkei

Die Informationen zu „Zypern“ in diesem Dokument beziehen sich auf den südlichen Teil der Insel. Es existiert keine Instanz, die sowohl die türkische als auch die griechische Bevölkerung der Insel vertritt. Die Türkei erkennt die Türkische Republik Nordzypern (TRNZ) an. Bis im Rahmen der Vereinten Nationen eine dauerhafte und gerechte Lösung gefunden ist, wird sich die Türkei ihren Standpunkt in der „Zypernfrage“ vorbehalten.

Anmerkung aller in der OECD vertretenen EU-Mitgliedstaaten und der Europäischen Union:

Die Republik Zypern wird von allen Mitgliedern der Vereinten Nationen mit Ausnahme der Türkei anerkannt. Die Informationen in diesem Dokument beziehen sich auf das Gebiet, das sich unter der tatsächlichen Kontrolle der Regierung der Republik Zypern befindet.

³ Siehe Art. 108, 132, 134-136 des griechischen Kodex des öffentlichen Dienstes.

⁴ Siehe einschlägige Urteile des EGMR in den Rechtssachen Albert und Le Compte gegen Belgien 7299/75, Gautrin und andere gegen Frankreich 21257/93, 21258/93, 21259/93 ff. und Frankowicz gegen Polen 53025/99.

⁵ Siehe u. a. die VN-Grundprinzipien der Unabhängigkeit der Richterschaft aus dem Jahr 1985 (Vereinte Nationen, 1985^[43]), die Judges' Charter in Europe (European Association of Judges, 1997^[42]), die Magna Charta der Richter (Consultative Council of European Judges, 2010^[41]), das Universelle Richterstatut (Internationale Vereinigung der Richter, 1999^[44]) und die Bangalore-Prinzipien über richterliches Verhalten (UNODC, 2002^[34]).



From:
OECD Public Integrity Handbook

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2021), "Durchsetzung", in *OECD Public Integrity Handbook*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/e7aeb153-de>

Das vorliegende Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der OECD-Mitgliedstaaten wider.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.