

Scheinwerfer

42

Themenschwerpunkt: Strafverfolgung



Die Konferenz „Strafverfolgung der Korruption“

ist eine Veranstaltung, die Transparency Deutschland ins Leben gerufen hat und alle zwei Jahre mit der Friedrich-Ebert-Stiftung in Berlin gemeinsam ausrichtet. „Strategien der Korruptionsbekämpfung für Unternehmen und Strafverfolgungsbehörden“ lautete das Thema in diesem Jahr. Zu Gast war auch Justizministerin Brigitte Zypries, hier im Bild mit Peter Fries, dem Organisator der Konferenz.

Scheinwerfer 42

Themenschwerpunkt: Strafverfolgung

Februar 2009

Editorial	3
Themenschwerpunkt: Strafverfolgung	4
Anke Martiny: Die Strafverfolgung bleibt eine wichtige Komponente der Korruptionsbekämpfung	4
Christian Humborg: Der 15. Dezember 2008: Meilenstein in der Aufarbeitung der Siemens-Korruptionsaffäre	5
Peter Fries: Der „Deal“ – Urteilsabsprachen im Strafverfahren	7
Peter Fries: Bußgelder in Wirtschaftsverfahren	8
Olaf Schmitz-Elvenich: Von der Abrechnungsmanipulation zur Manipulation des Abrechnenden	10
Thomas Mötzing: Anonyme Hinweisgebersysteme – kein rechtsstaatlicher Sündenfall	11
Peter Fries: Staatsanwältekonferenz erfolgreicher denn je	12
Nachrichten und Berichte	13
Sven Grabau: Akzeptanz und Wirkung des Deutschen Corporate Governance Kodex	13
Michael Wiehen und Anja Schöne: Erfolgreicher Integritätspakt im zweiten Anlauf – BBI	15
Werner Rügemer: Cross Border Leasing: Ein kriminelles Finanzprodukt?	17
Esther Pieterse: Behavioral Economics – eine neue Grundlage für Verbraucherpolitik?	23
Kurzmeldungen	14, 16, 18-22, 24-25
Interna	26
Nationale Chapter: Transparency Russland übt sich in Geduld	26
Nationale Chapter: Transparencia Mexicana	27
Zeigen, warum Korruption jeden betrifft – Das Strategieszenario Transparency Deutschland 2012	28
Frischer Wind im Web	29
Im Porträt	30
„Strafverfolgung findet so gut wie gar nicht statt.“ Ein Interview mit David Crawford	30
Rezensionen	31

Impressum

Herausgeber: Transparency International Deutschland e.V.
Verantwortlich: Dr. Anke Martiny
Kontakt: amartiny@transparency.de

Redaktion:
Redaktionsleitung: Dr. Heike Mayer
Editorial: Dr. Anke Martiny (amy)
Themenschwerpunkt dieser Ausgabe: Dr. Anke Martiny
Nachrichten und Berichte: Marianne Pundt (mp),
 Ivo Rzegotta (ir), Anja Schöne (as)
Porträt: Marianne Pundt (mp)
Interna: Dr. Heike Mayer (hm), Andrea Priebe (ap)
Rezensionen: Dr. Christian Humborg (ch)

Kontakt: redaktion@transparency.de

Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben die Meinung
 des Verfassers / der Verfasserin wieder.

Transparency International Deutschland e.V.
 Alte Schönhauser Straße 44
 10119 Berlin
 Tel: 030/ 5498 98-0
 Fax: 030/ 5498 98-22
 Mail: office@transparency.de
 www.transparency.de

Stärken Sie die Koalition gegen Korruption durch Ihren
 Förderbeitrag oder Ihre Spende!
 HypoVereinsbank Berlin, BLZ 100 208 90
 Konto 56 11 769

ISSN: 1864-9068



Angela Spelsberg
Mitglied des Vorstands von
Transparency International Deutschland e.V.

Liebe Leserinnen und Leser,

Wie die aktuelle Ausgabe des „Scheinwerfer“ belegt, hat Transparency International in den vergangenen Jahren zu Verbesserungen bei der Strafverfolgung von Korruptionsdelikten beigetragen, ohne selbst in Einzelfällen ermittelnd tätig zu sein. Als ich im Jahr 2002 Mitglied bei Transparency Deutschland wurde, war dies durch meine persönlichen Erfahrungen im Gesundheitsbereich, nämlich die Einflussnahme mächtiger Interessengruppen auf die Selbsthilfverbände und Frauenorganisationen in der Brustkrebsbewegung, motiviert. Als Ärztin mit einem Zusatzstudium in Epidemiologie/Public Health widme ich mich seit vielen Jahren der Erforschung der Versorgungsqualität von Krebserkrankungen in Deutschland mit dem Schwerpunkt Brustkrebs. Das Tumorzentrum Aachen e.V., das ich seit 1996 leite, erfasst als regionales Krebsregister die Krebs-Neuerkrankungen und begleitet die Therapie und Nachsorge der in den Mitgliedskrankenhäusern behandelten Patienten.

Die verheerenden Auswirkungen von Fehlsteuerungen, Fehlverhalten und Korruption im Gesundheitswesen betreffen uns alle – sei es als Leistungserbringer, als Beschäftigte oder als Krankenversicherte. Schwerpunkt meines Engagements bei Transparency ist deshalb die Mitarbeit in der AG Gesundheit, die ich seit 2008 kommissarisch leite. Als Mitglied des Vorstandes bin ich zuständig für den Themenbereich Selbsthilfe im Gesundheitswesen und für die Zusammenarbeit mit dem „European Healthcare Fraud and Corruption Network“, einer internationalen Vereinigung von

Anti-Korruptions- und Anti-Betrugsorganisationen und Institutionen in europäischen Gesundheitssystemen.

Es treibt mich um, dass wir gerade im Gesundheitsbereich in der Korruptionsbekämpfung große Rechts- und Ermittlungsprobleme haben. Schon bei der Strafbarkeit von korruptiven Handlungen von Ärzten haben wir im deutschen Recht bislang nur die Möglichkeit, Ärzte als Amtsträger zu verurteilen. Nach Aussagen von Staatsanwälten ist aus den Unterlagen der Pharmakonzerne aber zu entnehmen, dass erhebliche Zuwendungen an niedergelassene Ärzte gewährt werden, die nicht als Amtsträger gelten, so dass solche Zuwendungen bislang für nicht strafbar gehalten werden, obwohl sie enormen gesundheitlichen und wirtschaftlichen Schaden anrichten.

Angesichts der Milliardenbeträge, die in die Werbung und in die Beeinflussung medizinischer Meinungsbildner für freie Medikamentenproben, Werbegeschenke, Kongressorganisation, Informations- und Werbematerial usw. jährlich investiert werden, erscheint der bisherige Ertrag der Strafverfolgung im Gesundheitssektor mager, vor allem, weil zu wenig Fälle aktenkundig werden.

Transparency hatte 2005 einen Katalog an Einzelmaßnahmen für die von der großen Koalition geplante Gesundheitsreform vorgelegt. Viele unserer damaligen Forderungen warten immer noch auf ihre Umsetzung.

Ich wünsche Ihnen eine spannende und informative Lektüre.
Ihre Angela Spelsberg

Die Strafverfolgung bleibt eine wichtige Komponente der Korruptionsbekämpfung

Von Anke Martiny

Ganz klar – es wird nie gelingen, die Korruption im Wirtschaftsleben völlig auszurotten. Es gehört zum Menschen dazu, dass er gern mehr erhalten möchte, als ihm eigentlich zusteht, dass er um seiner persönlichen Vorteile willen auch Tricks benutzt und damit gegebenenfalls Schaden in Kauf nimmt, der anderen Menschen oder Organisationen entsteht, – dass er also Korruption gedanklich oder praktisch unterstützt. Und trotzdem fragt man sich als politisch denkender Mensch: Wie ist dem abzuhelpfen?

Seit der Unterzeichnung des OECD-Abkommens 1997 standen für Transparency International zunächst Bestrebungen im Vordergrund, Korruption zu enttarnen, ihre Schädlichkeit darzustellen und dadurch dieses „Schmiermittel“ zwischen Wirtschaft und Politik zu ächten und zu unterbinden. Die Feststellung, dass vor allem ein funktionierender Rechtsstaat Mittel besitzt, die der Korruption Schranken setzen, stand dabei im Mittelpunkt. Außer den Mitteln des Rechtsstaates sind die parlamentarischen Mittel und die Mittel der Öffentlichkeit bedeutsam; nur wenn alle Elemente fein aufeinander abgestimmt funktionieren, wird man von „good governance“ – einem gut funktionierenden Regierungssystem – sprechen können.

Unsere deutschen Überlegungen zur Bedeutung der Strafverfolgung in Deutschland setzten aus meiner Perspektive anders an. Am Anfang unserer damals jungen Organisation stand eine sich über Monate hinziehende Umfrage, an der sich Interessierte aus der ganzen Welt beteiligen konnten, über die Elemente von „good governance“. Eine wissenschaftliche Institution moderierte diesen Dialog. Weil ich selbst in diesem Thema neu war, las ich alle Stellungnahmen und versuchte, mir ein Bild zu machen. Aus den Entwicklungsländern und aus der post-sowjetischen Welt kamen deutliche Hinweise auf das Versagen der Justiz bei der Ermittlung und der Verfolgung von Korruptionsstraftaten, meist natürlich aus politischen Gründen.

Aus Deutschland gab es keine Beiträge. So beschlossen wir in unserem Münchner Mini-Büro, mit Bordmitteln eine kleine Umfrage zu machen, wie denn die Justiz in Deutschland mit Korruptionsdelikten umgeht. Wir wollten wissen, wie die Schwerpunktstaatsanwaltschaften zur Wirtschaftskriminalität in den verschiedenen Bundesländern ausgestaltet sind und ob es überhaupt in jedem Bundesland eine oder gar mehrere gibt. Erstaunlicherweise – wer kannte 2001 schon Transparency Deutschland? – erhielten wir fast nur gründliche und ernst zu nehmende Antworten, worüber wir uns freuten.

Aus diesen Antwortbriefen entstand eine erste Übersicht, die das Vorstandsmitglied Reinold Thiel erarbeitete. Drei Staatsanwaltschaften luden uns ein, uns vor Ort ein Bild zu machen. So machten Reinold Thiel und ich 2001 eine Dienstreise nach Erfurt, Celle und Schleswig, verfassten einen detaillierten Reisebericht und leiteten aus den Ergebnissen ein Anforderungsprofil für die Strafverfolgungsbehörden ab, das seither kontinuierlich überprüft und fortgeschrieben wird. (Der heute aktuelle Stand ist im Internet nachzulesen unter http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Justiz/Gesamte_Dokumentation_2008_05122008_FINAL.pdf)

Seit damals wissen wir, dass es für die Staatsanwälte der Wirtschaftsstrafkammern alle zwei Jahre ein als Dienstreise angelegtes Seminar auf Bundesebene zum Informationsaustausch gibt. Gleiches gibt es aber nicht für die Korruptionsspezialisten unter den Staatsanwälten. Jetzt wird diese Lücke durch eine Konferenz zu Korruptionsthemen geschlossen, die die Friedrich-Ebert-Stiftung zusammen mit Transparency Deutschland alle zwei Jahre veranstaltet.

Uns wurde damals klar, dass man auf alle Fälle für potentielle Straftäter auf dem Gebiet der Korruption das Risiko, erwischt zu werden, erheblich steigern muss. Bis 1999 konnte man Bestechungsgelder noch als Betriebskosten steuerlich geltend machen, die „Kundenpflege“ war bestenfalls in der Politik durch den Flick-Spenden-Skandal in die Zone des Anrühigen gerückt. Was in der Wirtschaft sonst gang und gäbe war, wurde ein wenig bei Ärzten und Pharmafirmen problematisiert, und im Waffengeschäft hatte man so seine Ahnungen. Aber insgesamt wurden Bestechung und Bestechlichkeit bei Amtsträgern oder Nicht-Amtsträgern lax gesehen und gehandhabt. Weder die Ermittler noch die Strafverfolger von Wirtschaftsstraftaten und Korruptionsdelikten waren 2001 nach unserem Eindruck personell und in ihren Sachmitteln gut genug ausgestattet. Nur wenige Staatsanwälte waren damals Vorkämpfer in der Korruptionsbekämpfung. Das hat sich geändert.

Bei den Länderjustizministern wuchs die Aufgeschlossenheit für die Korruptionsbekämpfung nur sehr langsam. Meist waren Skandale der Auslöser für einen anderen Zugang zum Problem und für eine leistungsfähigere Strafverfolgung. Aber im Zuge der Personaleinsparungen bei Polizei und Justiz haben bisher die Argumente kaum verfangen, dass die durch die Aufdeckung und Ahndung von Korruptionsdelikten hereingeholten Gelder ein Vielfaches dessen betragen können, was die damit befassten Landesbeamten ihren Landesherrn kosten. Es bleibt noch viel Arbeit zu leisten.

Der 15. Dezember 2008: Meilenstein in der Aufarbeitung der Siemens-Korruptionsaffäre

Von Christian Humborg

Am Montag, den 15. Dezember 2008, wurden zahlreiche Verfahren gegen Siemens beendet, die ihren skandalträchtigen öffentlichen Ausgangspunkt genau 25 Monate zuvor genommen hatten. Auf Antrag des amerikanischen Department of Justice (DOJ) wird Siemens zu einer Strafe von 450 Millionen Dollar verurteilt. Zur Berechnung der Strafhöhe existieren Richtlinien der US Sentencing Commission („US-Strafenkommission“). Danach hätte die Strafe des DOJ zwischen 1,35 und 2,7 Milliarden Dollar betragen können. Erst die Regelung „18 U.S.C. § 3553(b)(1)“ ermöglicht eine niedrigere Strafe; es konnten mildernde Umstände berücksichtigt werden, die durch die Maßgaben der US Sentencing Commission nicht adäquat erfasst waren. Weiterhin wird Siemens auf Antrag der Securities and Exchange Commission (SEC) zu einer Gewinnabschöpfung in Höhe von 350 Millionen Dollar verurteilt. Diese ist innerhalb von zehn Tagen zu entrichten und fließt dem US-amerikanischen Finanzministerium zu.

Zeitgleich und abgestimmt erlässt die Staatsanwaltschaft München einen Bußgeldbescheid in Höhe von 395 Millionen Euro für die von Siemens begangene Ordnungswidrigkeit gemäß §30 IV OWiG. Laut dem veröffentlichten Entwurf dieses Bescheids setzt sich dieser Betrag aus einer Geldbuße in Höhe von 250.000 Euro und der Abschöpfung der – von der Staatsanwaltschaft geschätzten – rechtswidrig erlangten wirtschaftlichen Vorteile in Höhe von 394.750.000 Euro zusammen. Bei der Berechnung der Höhe dieser Gewinnabschöpfung wird berücksichtigt, dass auch durch die US-amerikanischen Behörden eine Gewinnabschöpfung zu erwarten ist. Es ist offen, ob durch dieses zuvorkommende Verhalten gegenüber den US-Behörden dem deutschen Steuerzahler ein höheres Bußgeld entgangen ist.

Bereits im November 2007 war in Deutschland das Verfahren gegen die Telekommunikationspartie COM von Siemens gegen Zahlung von 201 Millionen Euro eingestellt worden. Diese setzte sich aus einer Geldbuße in Höhe von 1 Millionen Euro und einer Gewinnabschöpfung in Höhe von 200 Millionen Euro zusammen. Transparency hatte diesen Betrag damals als unangemessen niedrig kritisiert: Von Abschreckung könne keine Rede sein, wenn praktisch nur Teile des Gewinns abgegeben werden müssten. Darüber hinaus wurde damals eine Steuernachzahlung in Höhe von 179 Millionen Euro fällig, da zweifel-

hafte Zahlungen als betriebliche Ausgaben verbucht worden waren.

Waren die Entscheidungen aus dem Dezember 2008 angemessen? Je nach Perspektive wechselt die Bewertung. Laut dem Bericht der US-Behörden wurden zwischen 2001 und 2007 insgesamt 4.238 illegale Zahlungen im Wert von 1,1 Milliarden Euro festgestellt. Spitzenreiter war der Kommunikationsbereich COM mit 2.505 Zahlungen im Wert von 813,9 Millionen Dollar, gefolgt von den Bereichen Power Transmission mit 353 Zahlungen im Wert von 208,7 Millionen Dollar und Power Generation mit 356 Zahlungen im Wert von 148,2 Millionen Dollar. In früheren Korruptionsfällen mussten Unternehmen stets ein Vielfaches der Summe der illegalen Zahlungen als Strafe an die US-Behörden zahlen. Auch ist die Muttergesellschaft Siemens allein wegen Verletzung der Buchführungspflichten und mangelnder Kontrollen verurteilt worden, aber einer Verurteilung wegen



Mit einer Großbrazzia in der Konzernzentrale von Siemens in München begannen im November 2006 die Ermittlungen

Bestechlichkeit entgangen; letztere traf allein die drei Tochterunternehmen in Argentinien, Bangladesch und Venezuela. Damit muss die Muttergesellschaft nicht den automatischen Ausschluss von öffentlichen Aufträgen in den USA befürchten.

Offensichtlich wurden bei den Entscheidungen in den USA der enorme Aufwand, den Siemens für die Aufklärung betrieben hat, die Konsequenz, mit der das Unternehmen im

Bereich Compliance ausgerichtet wurde, und die Radikalität, mit der auf der obersten Managementebene Personen ausgetauscht wurden, als Milderungsgründe berücksichtigt. Im Zusammenhang mit den Ermittlungen wurden 14 Millionen Dokumente, 38 Millionen Finanztransaktionen und zehn Millionen Bankbelege durchgesehen. Auch im Verhältnis zu bisher verhängten Strafen haben die 800 Millionen Dollar der US-Behörden eine neue Dimension. Die bisher höchste Geldbuße von 44 Millionen Dollar musste das US-Unternehmen Baker Hughes im vorletzten Jahr zahlen. Siemens hat also in der Summe den mit Abstand höchsten Geldbetrag gezahlt, der seit Inkrafttreten der OECD-Antikorruptionskonvention jemals eingefordert wurde. Zeitgleich mit der SEC-Entscheidung wird für einen Bewährungszeitraum von vier Jahren ein Beobachter eingesetzt, der regelmäßig an das US-amerikanische Justizministerium und die SEC berichtet, wie Maßnahmen zur Vermeidung von Korruption und zur Einhaltung von Gesetzen und Vorschriften bei Siemens umgesetzt werden. Wie diese Funktion – besetzt durch den ehemaligen deutschen Finanzminister Theo Waigel – mit dem deutschen Aktienrecht in Übereinstimmung zu bringen ist, bleibt abzuwarten.

Was die Bußgeld- und Abschöpfungszahlungen in Deutschland angeht, zeigt sich einmal mehr, dass Deutschland dringend ein Unternehmensstrafrecht braucht. Noch immer können bei uns Unternehmen mit maximal einer Million Euro Bußgeld belangt werden, dazu kommt lediglich die Abschöpfung der durch die illegalen Zahlungen erworbenen Gewinne. In Deutschland zahlt Siemens nur eine „echte Strafe“ von 1,25 Millionen Euro.

Mit dem Ende dieser Verfahren gegen Siemens sind keinesfalls alle Ermittlungen und Prozesse abgeschlossen. Straf Ermittlungen und –prozesse gegen Personen laufen weiter oder könnten noch aufgenommen werden. Fortgesetzt werden auch die Ermittlungen im AUB-Komplex. Auch Ermittlungen im Hinblick auf die Empfänger von zweifelhaften Zahlungen im Ausland könnten natürlich anlaufen, ebenso wie Ermittlungen gegen Siemens in Ländern mit einer entsprechenden Rechtsgrundlage. Schließlich verlangt Siemens selbst von zahlreichen ehemaligen Führungskräften Schadensersatz. Im Gegenzug kann der Konzern von Konkurrenten und Kunden auf Schadensersatz verklagt werden. Im Dezember wurde berichtet, dass in Argentinien und Griechenland solche Klagen bereits anhängig seien.

Die Schattenseite der zügigen und konsequenten Beendigung des Verfahrens gegen Siemens ist, dass viele Informationen

Was die Bußgeld- und Abschöpfungszahlungen im Fall Siemens angeht, zeigt sich einmal mehr, dass Deutschland dringend ein Unternehmensstrafrecht braucht.

bezüglich Schmiergeldzahlungen, Konten, Namen der Bestechungszahler, Namen der Bestechungsempfänger und die Korruptionssysteme nicht öffentlich werden, da es zu keinem Prozess kommt. Die Informationen beschränken sich auf die Dokumente des DOJ, der SEC und den Bescheid der Staatsanwaltschaft München. Klarnamen werden nicht genannt; dies wäre in Prozessen anders gewesen. Man muss sich klar machen, dass nur ein Bruchteil der Bestechungszahlungen überhaupt identifiziert wurde. Beispielsweise wurde aufgrund der Verjährungsfristen wegen Zahlungen vor 2001 gar nicht ermittelt. Ein vollständiges Bild zur Korruption bei Siemens ergibt sich durch die veröffentlichten Dokumente also keinesfalls.

Dass aus vielen Dunkelfeldern noch Hellfelder werden, bleibt zu hoffen. So hat inzwischen die US-amerikanische Non-Profit-Website für investigativen Journalismus, Pro Publica, im Dezember einen genannten Bestechungszahlungsempfänger identifiziert: den ehemaligen argentinischen Präsidenten Carlos Menem. Im Januar wurde gemeldet, dass das US-Justizministerium Konten beschlagnahmt hat, im Zusammenhang mit Bestechungszahlungen für den Bau eines Hafengebäudes in Chittatong an den Sohn eines früheren Regierungschefs von Bangladesch. Es bleibt offen, was geschehen wäre, wenn in diesem Fall das Geld nicht über Finanzinstitute der USA geflossen wäre. Und es ist fraglich, ob in allen Ländern die Strafverfolgungsorgane mit Konsequenz gegen Bestechungszahlungsempfänger ermitteln. Bisher wurden fragwürdige Zahlungen in Argentinien, Aserbaidschan, Bangladesch, China, Griechenland, Libyen, Liechtenstein, Mexiko, Nigeria, Irak, Israel, Russland, Taiwan und Ungarn bekannt.

Nach wie vor ungeklärt sind angebliche Zahlungen von Siemens an die CDU. Wie das Monatsmagazin Cicero in seiner Ausgabe vom September 2007 berichtet, gingen Schweizer Ermittler nach wie vor davon aus, dass Siemens die CDU bis in die 90er Jahre hinein mit Millionenzahlungen aus Schwarzen Kassen versorgt habe. Diese Einschätzung deckt sich mit Aussagen des langjährigen CDU-Generalbevollmächtigten Uwe Lühje, wonach Siemens von 1984 bis 1992 der CDU jedes Jahr jeweils eine Million Mark habe zukommen lassen.

Als der damalige Siemens-Vorstandschef Heinrich von Pierer im parlamentarischen Untersuchungsausschuss zur Parteispendenkorruption im Oktober 2001 dazu befragt wurde, war ihm dies angeblich nicht bekannt.

Im Dezember 2008 wurde Siemens-Aufsichtsratschef Gerhard Cromme zu den Vorgängen erneut befragt. Seine Antwort: „Dazu kann ich nichts sagen. Aber ich bin mir sicher, dass die konzerneigenen Ermittler da allen Hinweisen jederzeit nachgehen würden.“

Der „Deal“ – Urteilsabsprachen im Strafverfahren

Von Peter Fries

Der „Deal“ im Strafverfahren wird seine flapsige Titulierung vermutlich nicht mehr los, auch wenn man ihn – juristisch korrekt – besser „Urteilsabsprache“ nennen sollte. Sowohl im Straf- wie auch im sogenannten Ordnungswidrigkeitenverfahren, welches bis zu Kartellverfahren gehen kann, ist er das wohl umstrittenste juristische Instrument zur Straffung und Beschleunigung von Verfahren. Er ist weit verbreitet, wird häufig missbraucht, gesetzlich ist er (noch) nicht geregelt.

Um was geht es? Der Deal ist ein prozessualer „Vergleich“ im Strafverfahren, in welchem es eigentlich gar keine Vergleiche geben darf, weil es immer um den Strafanspruch des Staates und damit um die objektive Gerechtigkeit geht. Aber wie soll man zum Beispiel im folgenden Fall vorgehen? Eine Wirtschaftsstrafsache (Untreue, Steuerhinterziehung, Korruption) ist umfangreich, schwierig und damit langwierig. Den personell notorisch unterbesetzten Strafverfolgungsbehörden stehen hoch qualifizierte, spezialisierte Anwälte gegenüber, die ihre Rechte legal nutzen. Der Rechtsstreit droht sich in die Länge zu ziehen und die Justizbehörden zu blockieren. Man versucht sich zu arrangieren, und so kommt es – häufig außerhalb der Hauptverhandlung – zu Absprachen, die dann von der Staatsanwaltschaft, der Verteidigung und dem Gericht akzeptiert und befolgt werden.

Der Bundesgerichtshof hat für diese Absprachen Regeln aufgestellt. Leider werden sie nicht immer eingehalten. Zum Beispiel ist es unzulässig, dass eine Absprache in einem prominenten Strafverfahren schon wörtlich in der Zeitung steht, ehe sie bei Gericht öffentlich erörtert und schließlich sanktioniert wird.

Juristisch gibt es viele grundsätzliche Bedenken gegen solche Absprachen:

- Das Legalitätsprinzip gebietet die Verfolgung und Bestrafung aller verfolgbaren Straftaten.
- Das Gerichtsverfahren muss öffentlich sein, es verbietet jegliche Geheimgespräche und geheimen Absprachen;
- „Verhandlungen“ mit einem nicht geständigen Angeklagten stehen im Spannungsverhältnis zur gesetzlichen Unschuldsvermutung.
- „Handel“ mit der Gerechtigkeit beeinträchtigt das Ansehen der Justiz.
- Absprachen bergen die Gefahr, dass Beschuldigte begünstigt werden, die gut verteidigt werden, wirtschaftlich besser gestellt sind und denen Tatbestände zur Last gelegt werden, die schwierig zu beweisen sind.

Natürlich gibt es auch Argumente für solche Absprachen:

- Eine Verständigung außerhalb der Hauptverhandlung über

Verfahrensbeendigungen ist im Gesetz bei Einstellungen vorgesehen.

- Ein Beschuldigter erlangt durch die Urteilsabsprache nicht nur die Möglichkeit einer milden Sanktion, sondern auch die stets von ihm angestrebte schnelle Rechtssicherheit.

- Die Verfahrensverkürzung liegt im allgemeinen Interesse: Das Gericht kann sich neuen Verfahren zuwenden und vermeidet Verfahrensverzögerungen mit negativen Folgen.

- Nur kurze Verfahren werden angemessen durch die Medien und damit durch die Öffentlichkeit kontrolliert.

Eine Kontrolle in der Rechtsmittelinstanz ist allerdings kaum möglich.

Es liegt auf der Hand, weshalb sich die Urteilsabsprache weit verbreitet hat. Auch hier sind die häufig fehlenden Ressourcen der Justiz zu beklagen; es fehlt das Personal. Spart der Staat hier nicht an der falschen Stelle? Transparency Deutschland wehrt sich nicht gegen Absprachen im Verfahren, wenn mindestens zwei Bedingungen erfüllt sind:

1. Es bedarf dringend einer strengen und auch restriktiven gesetzlichen Regelung;
2. darüber hinaus soll eine Urteilsabsprache nur dort erfolgen, wo sie sinnvoll ist: zum Beispiel bei Sexualdelikten und bei Straftaten gegen Kinder, weil eine Absprache dem Schutz des Opferzeugen dienen kann. Ein probates Mittel ist die Absprache auch in Betäubungsmittelverfahren, in denen ohne Inanspruchnahme einer Kronzeugenregelung organisierte Kriminalität aufgedeckt und hohe Gewinnabschöpfungen zugunsten der Staatskasse durchgeführt werden können.

Peter Fries ist bei Transparency Deutschland zuständig für das Thema Staatsanwaltschaften.

„Absprachen gehören zum täglichen Brot der Strafrechtspflege.“ Mit diesem Satz wird Bundesjustizministerin Brigitte Zypries aktuell in den Medien zitiert. Die Praxis von Urteilsabsprachen gibt es schon seit 20 Jahren. Der Bundesgerichtshof hat sie in einem Urteil als Alternative anerkannt, aber eine gesetzliche Regelung dafür gefordert. Der Forderung ist Brigitte Zypries mit einem Gesetzentwurf nachgekommen, den sie bereits im Mai 2006 vorgelegt hat und der nun vom Kabinett beschlossen wurde. Die Ministerin stellte ihren Entwurf, demzufolge Absprachen zukünftig in der öffentlichen Hauptverhandlung getroffen werden müssen, auf der Staatsanwältetage vor. Der Wortlaut des geplanten Gesetzes ist im Internet nachzulesen unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/041/1604197.pdf>

Bußgelder in Wirtschaftsverfahren

Von Peter Fries

Manche Strafverfahren, aber auch Ordnungswidrigkeitenverfahren enden mit der Verhängung von Geldbußen an gemeinnützige Organisationen oder an die Staatskasse. Zum Beispiel entsprechend § 153 a Strafprozessordnung im Falle der Einstellung des Verfahrens oder gemäß § 56 b des Strafgesetzbuches als Bewährungsauflage. Für die Verteilung von Geldauflagen im Strafverfahren gibt es weder verbindlich geschriebene oder ungeschriebene Regeln noch irgendwelche festen Verteilungsschemata. So helfen sich die Gerichte und Staatsanwaltschaften auf ihre Weise: Es gibt die Verteilungsmodelle des Zufalls, der Spontaneität, der Rotation, manchmal auch des Sachbezuges oder des örtlichen Bezuges. Transparency Deutschland hat immer betont, dass der gemeinnützige Verein wegen des Fehlens einer konkreten Opferperson der natürliche Empfänger von Bußgeldsachen in Korruptionsfällen ist.

Nach Angaben einer Berliner Agentur für Fundraising haben sich die Geldauflagen-Zuweisungen erhöht und erreichten innerhalb der Oberlandesgerichtsbezirke während der letzten zwölf Monate über 120 Millionen Euro. Es darf daran erinnert werden, dass sich die Angeklagten im sogenannten Mannesmann-Prozess noch mit 5,8 Millionen Euro freikaufen konnten, wovon 2,3 Millionen an gemeinnützige Einrichtungen gingen. Die Tarife scheinen also deutlich gestiegen zu sein. Andererseits ist es für alle schwieriger geworden, an Bußgelder „heranzukommen“. Im vorgenannten Verfahren hat der telefonische Ansturm der Bußgeldeinwerber beim zuständigen Gericht sogar die Telefonanlage tagelang außer Betrieb gesetzt.

Die Entwicklung lässt sich an den Zahlen von Transparency Deutschland deutlich machen: Erreichten die Bußgeldzuweisungen im Jahr 2005 noch über 80.000 Euro, so sanken sie

2006 und 2007 auf 36.000 Euro bzw. 25.000 Euro. Die für 2008 angesetzten 50.000 Euro wurden nicht erreicht; Transparency hofft, dass die Planung für 2009 mit 30.000 Euro realisiert werden wird.

Der Grund für den vermehrten Andrang ist in Zeiten knapper Kassen und kritischer wirtschaftlicher Lage das rigorose Zurückfahren öffentlicher Förderungen für gemeinnützige Organisationen. Im Herbst 2007 wurde außerdem eine nicht unwesentliche Änderung der sogenannten Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren verfügt: Bei einer Einstellung nach § 153 a StPO wird der Staatsanwalt nunmehr angehalten, neben spezialpräventiven Erwägungen bei der Auswahl des Zuwendungsempfanges, insbesondere Einrichtungen der Opferhilfe, Kinder- und Jugendhilfe, Straffälligen- und Bewährungshilfe, Gesundheits- und Suchthilfe sowie Einrichtungen zur Förderung von Sanktionsalternativen und Vermeidung von Ersatzstrafen in angemessenem Umfang zu berücksichtigen. Aus staatlicher Sicht bedeutet dies nichts anderes als eine Entlastung der öffentlichen Kassen. Böswillige könnten vermuten, dass eines Tages der Erfolg der Strafverfolgungsbehörden nicht mehr an der Zahl der Ermittlungsverfahren und der Höhe der verhängten Strafen gemessen wird, sondern an der Frage, ob die in die Staatskasse geflossenen Bußgelder nicht die Behörde finanziell tragen können. Ein gefährlicher Gedanke, denn der nächste Schritt der Überlegung wäre, dem Ermittler eine Provision aus dem gewonnenen Bußgeld zu zahlen.

Die gemeinnützigen Organisationen müssen neue Wege finden. Das Internet hilft dabei. Barack Obama hat dies mit seiner „Hundert-Dollar-Online-Spende“ vorgemacht, mit der er innerhalb kürzester Zeit Millionen von Dollar für seinen Wahlkampf einnehmen konnte.

Klage gegen drei afrikanische Staatschefs

39 Wohnsitze in Paris, 70 Bankkonten und neun Autos, das sind die Besitzverhältnisse des amtierenden Staatschefs von Gabun, Omar Bongo. Bei den Staatschefs Denis Sassou-Nguesso (Republik Kongo) und Teodoro Obiang Nguema (Äquatorialguinea) sieht es ähnlich aus, so das Resultat einer Ermittlung aus dem Jahre 2007. Deshalb reichte die französische Nichtregierungsorganisation Sherpa bereits zweimal Klage wegen Veruntreuung öffentlicher Gelder ein. Doch trotz aussagekräftiger Untersuchungsergebnisse, die belegen, dass Besitztümer dieser Größenordnung nicht aus eigenen Gehältern bezahlbar sind, wurden die Verfahren eingestellt. Mit der Form der kombinierten straf- und zivilrechtlichen Klage im Dezember 2008 durch Transparency Frankreich

und dem gabunesischen Staatsbürger Gregory Ngbwa Mintsä soll die Wiederaufnahme des Verfahrens erwirkt werden. Falls das Rechtsschutzinteresse der Kläger bejaht wird, wird automatisch ein Ermittlungsverfahren eingeleitet, um zu untersuchen, ob und in welchem Umfang öffentliche Gelder für Immobilien in Frankreich veruntreut wurden.

Presseberichten zufolge wird dieses Vorgehen vom gabunesischen Staat erheblich behindert. Mitkläger Gregory Ngbwa Mintsä wurde kurz nach Einreichen der Klage verhaftet. Auch wenn vor Kurzem seine Freilassung erwirkt wurde, sieht er sich und andere Anti-Korruptions-Aktivistinnen dauernden Bedrohungen ausgesetzt.

Huguette Labelle, Vorsitzende von Transparency International, hat der Initiative von Transparency Frankreich und Sherpa ihre volle Unterstützung zugesichert. (mp)

Von der Abrechnungsmanipulation zur Manipulation des Abrechnenden

Von Olaf Schmitz-Elvenich

Seit 2004 sind alle Krankenkassen in Deutschland verpflichtet, Stellen einzurichten, die sich mit der Bekämpfung von Fehlverhalten im Gesundheitswesen befassen. Diese Stellen haben entsprechenden Hinweisen und Sachverhalten nachzugehen und bei Vorliegen eines Anfangsverdacht des Staatsanwaltschaft zu unterrichten, sofern es sich nicht um einen Fall von „geringfügiger Bedeutung für die gesetzliche Krankenversicherung“ handelt. Mit dieser Regelung (§ 197 a Sozialgesetzbuch V) hat der Gesetzgeber auf die jahrelange Entwicklung manipulativer Machenschaften reagiert.

Leider werden diese Stellen aber – aus nachvollziehbaren Gründen – zunehmend betriebswirtschaftlich geführt und bewertet, also je nach realisierter Schadensersatzsumme personell aufgestockt oder eben auf ein Minimum reduziert. Dadurch werden häufig vor allem Fälle verfolgt, die eine ansehnliche Schadensersatzsumme erwarten lassen, die präventive Wirkung der Arbeit dieser Stellen wird dagegen hinten gestellt. Außerdem sinkt dadurch der Anreiz für etwaige Insider, ihr Wissen über die manipulative Beeinflussung ärztlicher Entscheidungsträger preiszugeben, wenn etwa befürchtet werden muss, dass die Kasse ihre Recherchen mangels greifbaren materiellen Schadens einstellt.

Dabei ist zu vermuten, dass der mittelbare Schaden durch manipulierte Entscheidungsträger deutlich größer ist als der durch manipulierte Abrechnungen. Denn selbst die häufige oder regelmäßige Abrechnung nicht oder nicht so erbrachter Leistungen verursacht meist keinen so großen Schaden wie die ständige Verordnung überteuerter Arzneimittel oder die Zuweisung zu bestimmten Erbringern von Heil- oder Hilfsmitteln. Oft ist zudem der „Gewinn“ des manipulierten Entscheidungsträgers größer als der des betrügenden Falschabrechners, etwa wenn der HNO-Arzt vom Akustiker für die Zuweisung eines Patienten bis zu 400 Euro, von den Kassen für die eigentliche ärztliche Leistung aber nur 30 Euro bekommt (vgl. Financial Times Deutschland vom 08.01.09).

Das Kernproblem liegt zum Teil in der schon über hundert Jahre bestehenden Sozialversicherung, die von dem Vertrauen in die korrekte Abrechnung der Leistung ausgeht. Die verständliche Interessenkollision zwischen Heilen und zusätzlichem Geldverdienen ist dabei ebenso alt wie unser Gesundheitssystem. Aber weder die elektronische Datenverarbeitung noch die Politik haben das Problem bislang in den Griff bekommen. Die elektronische Datenverarbeitung kann zwar helfen, fehlerhafte Abrechnungen ausfindig zu machen

und vielleicht auch den Erfolg manipulativer Beeinflussung zu messen; sie kann aber auch nach jahrelanger Übung eines nicht: Korruption verhindern! Wie man Macht in Form von medizinischer Entscheidungs- und Verordnungshoheit zum privaten Nutzen missbraucht und sich damit der Korruption im Sinne von Transparency International schuldig macht, dazu muss die Manipulation ärztlicher Entscheidungsträger mit anderen als elektronischen Mitteln verhindert werden.

Was das deutsche Strafrecht angeht, so muss man bei Korruption klassisch unterscheiden: Alle angestellten Mediziner bei öffentlichen Krankenhäusern oder Universitäten sind Amtsträger, alle niedergelassenen Ärzte gelten nicht als solche. Die Paragraphen 331 ff. StGB (Bestechlichkeit/ Bestechung und Vorteilsannahme / -gewährung) sind nur auf Amtsträger anwendbar, selbstständig tätige Ärzte unterfallen diesem Amtsträgerbegriff nicht.*

Diesem augenscheinlichen Wertungswiderspruch geht eine jüngere juristische Diskussion nach. Da der Bundesgerichtshof dem niedergelassenen Arzt bei der Verordnung von Arzneimitteln eine Vermögensbetreuungspflicht auferlegt, wird zunehmend die Auffassung vertreten, er mache sich – falls er für die Verordnung Zuwendungen der Pharmaindustrie erhält – wegen Bestechlichkeit im geschäftlichen Verkehr nach § 299 StGB strafbar.**

Leider hat sich bislang kein geeigneter Fall gefunden, in dem

Bitte lesen Sie weiter auf Seite 10

© Karin Jähe /PIXELIO



ein Staatsanwalt die Frage klären lassen konnte, ob der niedergelassene Arzt „Beauftragter“ der Krankenkasse im Sinne des § 299 StGB ist. Eine entsprechende Verurteilung hätte dabei weit reichende Folgen, zum Beispiel für das Marketing der Pharmaindustrie. Denn die klandestinen Zuwendungen an die niedergelassenen Ärzte wären dann als Bestechung strafbar.

Der Gesetzgeber hat erkannt, dass die nicht nachlassende Beeinflussung medizinischer Entscheidungsträger ein Problem darstellt. Allerdings hat er nicht das Strafgesetz, sondern das Sozialrecht geändert, vielleicht hält der Gesetzgeber die vorhandenen Strafgesetze – so wie ein Teil der Literatur – für ausreichend. In der Gesetzesbegründung zum neuen § 128 SGB V (in Kraft ab dem 01.04.2009) steht, dass es „deutliche Hinweise auf Fehlentwicklungen in der Zusammenarbeit zwischen Leistungserbringern und Vertragsärzten“ gibt. Folglich untersagt er es Leistungserbringern unter anderem, Vertragsärzten Vorteile für die Verordnung von Hilfsmitteln, wie beispielsweise Hörgeräten, zu gewähren. Das Gesetz soll nach seiner Begründung „ungerechtfertigte Wettbewerbsvorteile“ vermeiden, und genau die sind auch nach § 299 StGB unter Strafe gestellt. Eine ähnliche Regelung für die Verordnung von Arzneimitteln sieht der jüngste Referentenentwurf zur Änderung des Arzneimittelgesetzes

vor.

Doch reichen diese sozialrechtlichen Klarstellungen aus, um Korruption im deutschen Gesundheitswesen zu verhindern? Korruption muss stärker thematisiert und verfolgt werden, damit ein Mentalitätswechsel stattfindet. Denn viele medizinische Entscheidungsträger scheinen – trotz aller staatlichen Regulierung – ihre problematische Rolle bei der Kostenentwicklung im Gesundheitswesen noch nicht verstanden zu haben. Es sollte endlich entschieden werden, ob die „Bestechung“ niedergelassener Ärzte nach § 299 StGB strafbar ist oder nicht. Dann wüssten alle, was sie zu tun haben, die Bestecher und der Gesetzgeber.

Olaf Schmitz-Elvenich ist Rechtsanwalt und bei der Gemeinsamen Vertretung der Innungskrankenkassen e.V. (IKK e.V.) verantwortlich für Vertragspolitik und Recht.

* Oliver Pragal, Henner Apfel: Die Bestechlichkeit und Bestechung niedergelassener Vertragsärzte und Apotheker: organisierte Wirtschaftskriminalität statt „Tatbestandsüberdehnung“, in: Arzneimittel & Recht 1 (2007) S.10.

** Olaf Schmitz-Elvenich, in: Die Krankenversicherung (2007) S. 240 ff.

Schöne Bescherung! – Spendenaufruf vor Weihnachten

Anfang Dezember wurde eine E-Mail an alle Mitglieder, Förderer und Newsletterabonnenten versendet. Die Empfänger wurden gebeten, Transparency Deutschland mit einer Spende zu unterstützen. Bis zum 31.12.08 sind insgesamt etwa 11.000 Euro eingegangen. Für dieses außerordentlich gute Ergebnis sei allen Spenderinnen und Spendern herzlich gedankt.

Ein ganz besonderer Dank gilt unserem Mitglied Dr. Peter Fries. Als Leiter der „Arbeitsgruppe Staatsanwälte“ bringt er nicht nur seit Jahren sein Wissen und seine Zeit ein, sondern unterstützte Transparency Deutschland zudem mit einer Spende in Höhe von 5.000 Euro.

Unterstützen auch Sie die Koalition gegen Korruption mit Ihrer Spende! Spenden und Mitgliedsbeiträge an Transparency Deutschland sind steuerlich absetzbar.

Sie können dazu das Online-Formular auf unserer Website verwenden oder Ihre Spende direkt überweisen:

Transparency International Deutschland e.V.
Hypo Vereinsbank Berlin
BLZ 100 208 90
Kto. Nr. 56 11 679



Staatsanwältekonferenz im Dezember 2008

Anonyme Hinweisgebersysteme – kein rechtsstaatlicher Sündenfall

Von Thomas Mötzing

Seit dem Ende des Jahres 2003 bietet das Landeskriminalamt Niedersachsen mit dem „Business Keeper Monitoring System“ (BKMS) die Möglichkeit, anonym eine Anzeige zu erstatten (www.lka.niedersachsen.de). Das Angebot ist vorrangig auf Personen ausgerichtet, die als Insider Kenntnisse über Straftaten auf den Gebieten der Korruption oder der Wirtschaftskriminalität haben und die nicht bereit wären, sich offen als Zeuge in einem Strafverfahren zur Verfügung zu stellen. Nicht nur Menschen aus Niedersachsen machen von diesem Angebot Gebrauch. Aus dem ganzen Bundesgebiet gehen Hinweise in Hannover ein.

Bei den genannten Deliktsbereichen gibt es in der Regel kein Opfer, welches Anzeige erstatten könnte. Es ist deshalb für die Ermittlungsbehörden von besonderer Bedeutung, Insidern eine Möglichkeit zu geben, ihr Wissen in ein Strafverfahren einfließen zu lassen. Die Beschränkung auf Korruptions- und Wirtschaftskriminalität erklärt sich dadurch, dass – anders als in vielen anderen Bereichen – potenzielle Hinweisgeber häufig Mitarbeiter von betroffenen Firmen sind, die mit einer offenen Aussage ihren Arbeitsplatz, ihre Existenz und ihre beruflichen Perspektiven auch außerhalb der derzeitigen Tätigkeit nachhaltig gefährden würden. Dies gilt auch deshalb, da die Hinweisgeber selten hundertprozentig sicher sind, dass sich ihr Verdacht verfahrensrechtlich relevant erhärten lässt. Es ist wirklichkeitsfremd, von einem irgendwie in eine dunkle Angelegenheit verwickelten Mitarbeiter zu erwarten, dass er durch juristisch und kriminalistisch fundierte Bewertung verlässlich abschätzen könnte, ob sein Hinweis tatsächlich zum Nachweis einer Straftat ausreicht. Daher ist der Einsatz eines anonymen Hinweisgebersystems sinnvoll.

Nun wird von einigen kritischen Betrachtern die Nutzung des Systems aber gerade wegen der garantierten Anonymität als „rechtsstaatlicher Sündenfall“ bewertet. In diese Richtung gehen die Aussagen einer Evaluationsstudie von Otto Backes und Michael Lindemann, die diese kurz nach der Einführung des Systems beim Landeskriminalamt Niedersachsen durchführten. Sie werteten alle vom 30.10.2003 bis zum 31.12.2004 abgearbeiteten Hinweise aus und kamen zu dem Schluss, dass

- a) anonyme Vorwürfe nicht selten in dem Wissen erstattet werden, dass diese falsch sind;
- b) Durchsuchungen nicht mit dem Ziel durchgeführt wurden, einen auf Tatsachen beruhenden Anfangsverdacht abzuklären, sondern vielmehr Tatsachen zu finden, die überhaupt erst Anlass für die Annahme eines Anfangsverdachts hätten bilden können;
- c) in keinem einzigen Verfahren Hinweise dafür gefunden

wurden, dass der Anonymus aufgrund seiner beruflichen oder persönlichen Stellung der Anonymität bedurft hätte oder dass er als Insider um seine berufliche Position hätte bangen oder Nachteile befürchten müssen.

Da insbesondere substanzielle Korruptions- und Wirtschaftsdelikte einen großen Ermittlungsaufwand erfordern, waren wenige Monate nach Inbetriebnahme des Hinweisgebersystems noch keine beachtenswerten Verurteilungsquoten zu erwarten. Daher hat sich die Kriminologische For-



© stock-xchg_brokenarts_Pfeife

schungsstelle des Landeskriminalamtes entschlossen, eine Evaluation des Systems durchzuführen, die alle Hinweise betrachtet, die bis Ende 2005 eingegangen sind. Diese Ergebnisse zeigen ein anderes Bild.

Die insgesamt 612 Meldungen waren zu 518 Ermittlungsansätzen zusammenzufassen, von denen 350 (67,6 Prozent) einen hinreichenden Anfangsverdacht aufwiesen und entsprechend verfolgt wurden.

Durchsuchungen – die neben einer Erfolgsvermutung einen einfachen Tatverdacht und die grundsätzliche Anordnung eines Richters verlangen – wurden nur dann durchgeführt, wenn sie zielführend waren. Insgesamt wurde in nur 44 Verfahren durchsucht, diese aber in der Folge in 25 (56,8 Prozent) Fällen durch die Staatsanwaltschaft als anklagereif eingestuft. Lediglich vierzehnmal wurde das Verfahren mangels hinreichenden Tatverdachts eingestellt; in fünf Fällen steht die Abschlussverfügung der Staatsanwaltschaft noch aus.

Diese Zahlen belegen einen ausgesprochen sensiblen Umgang mit anonymen Hinweisen und sprechen für rechtsstaatliche Sorgfalt. Dass es im Einzelfall zu Durchsuchungen gekommen ist, bei denen dennoch das Verfahren eingestellt werden musste, liegt in der Natur der Sache und ist keine Besonderheit bei auf BKMS-Hinweisen aufsetzenden Ermitt-

Bitte lesen Sie weiter auf Seite 12

ungen. Bezüglich der Bedenken, das Hinweisgebersystem leiste der Denunziation Vorschub, ergab die Evaluation des Landeskriminalamtes eher das Gegenteil. Lediglich in zehn Fällen wurden seitens der Ermittlungsbehörden Verfahren wegen falscher Verdächtigung eingeleitet, einmal erfolgte dies durch den Betroffenen selbst. Nur in diesen Fällen gab es konkrete Hinweise auf einen strafbaren Missbrauch der Anonymität, dem freilich durch die Strafverfolgungsbehörden nachgegangen wird. Insgesamt führen die hier in Ausschnitten präsentierten Ergebnisse der Evaluation durch das Landeskriminalamt Nie-

dersachsen zu einer deutlich positiveren Einschätzung des Nutzens des Hinweisgebersystems – vor allem vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die meisten Korruptionsdelikte ansonsten durch Zufall und nicht durch Anzeigen entdeckt würden. Die Veröffentlichung der Ergebnisse wird in Hannover zur Zeit vorbereitet.

Thomas Mötzing ist Kriminaloberrat und arbeitet an der Kriminologischen Forschungsstelle des Landeskriminalamtes Niedersachsen in Hannover.

Staatsanwältekonferenz erfolgreicher denn je

Von Peter Fries

Am 8. und 9. Dezember 2008 fand die von Transparency Deutschland und der Friedrich-Ebert-Stiftung gemeinsam veranstaltete Staatsanwältekonferenz zum dritten Mal statt, diesmal unter dem Titel „Strafverfolgung der Korruption“. Diese alle zwei Jahre stattfindende Konferenz hat traditionsgemäß zwei Teile. Am ersten Tag geht es um einen Erfahrungsaustausch der Staatsanwälte, der nämlich von den Länderjustizministern nicht gefördert wird, gerade bei Korruptionsverfahren aber dringend nötig ist. Der öffentliche Teil fand diesmal am Antikorruptionstag der Vereinten Nationen statt und befasste sich mit „Strategien der Korruptionsbekämpfung für Unternehmen und Strafverfolgungsbehörden“.

Die Tagung hat die Erfolge der Vorgängerveranstaltungen weit übertroffen. Für 2010 ist die Fortsetzung bei beiden

Veranstaltern fest eingeplant. Am ersten Tag kamen sechsenddreißig Interessierte aus Ministerien, obersten Gerichten und Staatsanwaltschaften, mehr als je zuvor. Sie lernten sich kennen, hörten gemeinsam Berichte von außergewöhnlichen Verfahren aus verschiedenen Bundesländern, diskutierten diese und tauschten Erfahrungen aus. Den zweiten Tag leitete Bundesjustizministerin Brigitte Zypries mit einem einstündigen Vortrag ein – samt Diskussion vor etwa 250 bis 300 interessierten Zuhörern. Im Vordergrund standen ethische Fragen, Probleme der Compliance und Detailfragen der Strafverfolgung wie Abgrenzungsprobleme oder Prozessab-sprachen.

Die Pressekonferenz war gut besucht, und schon am Abend des 9. Dezember stand in der taz ein ausführlicher Bericht; die anderen Zeitungen folgten am nächsten Tag. Transparency Deutschland konnte seine Themen der Öffentlichkeit näher bringen. Die Hinweisgeber-Problematik braucht künftig besondere Aufmerksamkeit, aber im Vordergrund stand 2008 die unverminderte Klage über die fehlenden Ressourcen der Justiz, wodurch eine noch wirksamere Strafverfolgung der Korruption behindert wird.



Staatsanwältekonferenz in Berlin: Auf dem Podium sitzen hier (von links) Oberstaatsanwältin Cornelia Gädigg, Dr. Irina Mohr, die Leiterin des Forum Berlin der Friedrich-Ebert-Stiftung und Sylvia Schenk, Vorsitzende von Transparency Deutschland.

Akzeptanz und Wirkung des Deutschen Corporate Governance Kodex

Von Sven Grabau

In vielen Industrienationen gibt es Übereinkünfte zwischen Staat und Wirtschaft. So wird von staatlicher Seite oftmals ein gesetzlicher Rahmen geschaffen, den die Wirtschaft nach eigenen Interessen ergänzen kann. In Deutschland ist dies zum Beispiel beim Deutschen Corporate Governance Kodex (DCGK) der Fall. Neben staatlichen Gesetzen kann sich die Wirtschaft eigene, weiterführende Regeln auferlegen. Doch hat ein selbstverpflichtender Kodex zur wirksamen Unternehmenskontrolle Sinn? Damit setzte sich Sven Grabau in seiner Bachelor Thesis an der Hochschule Bremen unter dem Titel „Betrachtung und Beurteilung des Deutschen Corporate Governance Kodex und seine Akzeptanz bei den DAX30-Unternehmen in der Praxis“ auseinander. Seine Ergebnisse fasst der Autor hier zusammen.

Der Deutsche Corporate Governance Kodex wurde 2002 wirksam und hauptsächlich von Vertretern der Wirtschaft geschaffen. Ziel des Kodex war es vor allem, verloren gegangenes Anlegervertrauen aufgrund der vorhergegangenen Unternehmensskandale wiederherzustellen. Der Kodex umfasst eine Sammlung von Gesetzen, Empfehlungen und Anregungen, die zur „guten“ Unternehmensführung beitragen sollen. Den Vorgaben im Sinne von Gesetzen muss gefolgt werden. Wird einer Empfehlung nicht entsprochen, muss dieses in der so genannten Corporate Governance Entsprechenserklärung bekannt gegeben und möglichst begründet werden. Die Anregungen dagegen sind unverbindlich. Allerdings ist keine Gesellschaft verpflichtet, Auskünfte zu den Anregungen zu geben.

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wurde die Akzeptanz des Kodex im Zeitraum von 2005 bis 2007 in den DAX30-Gesellschaften mit Stand von September 2008 untersucht. Hierfür wurden hauptsächlich Geschäftsberichte, Corporate Governance Entsprechenserklärungen und Auskünfte der jeweiligen Investor Relations-Abteilungen einbezogen.

2006 und 2007 haben 13 DAX30-Unternehmen allen Empfehlungen des Kodex entsprochen, während es 2005 nur elf Gesellschaften waren. Auffällig daran ist, dass fast immer dieselben Standards von denselben Unternehmen nicht eingehalten werden. So weigern sich viele Gesellschaften, eine Managerhaftpflichtversicherung mit privater Selbstbeteiligung zu vereinbaren. Auf wenig Gegenliebe stoßen zudem Regelungen, die die Vergütung von Vorstand und Aufsichtsrat betreffen. Nur wenige DAX30-Gesellschaften begrenzen ihre Vorstandsabfindungen, manche Unternehmen sind nicht einmal bereit, das Vorstandsgehalt vom kompletten Aufsichtsrat festlegen zu lassen.

Einige Regelungen sind zum Teil dehnbar. Der Wechsel vom Vorstandsvorsitz in den Aufsichtsratsvorsitz soll laut Kodex nicht „die Regel“ sein. So kann der unerwünschte Wechsel wie gehabt stattfinden und macht diese Regelung überflüssig. Ähnlichen Spielraum gibt es bezüglich der Managerhaftpflichtversicherung mit Selbstbehalt. Paradoxe Weise



steht jene Gesellschaft, welche keine Haftpflichtversicherung für Managementschäden abgeschlossen hat, besser in der Berichterstattung da als jenes Unternehmen, das immerhin die Versicherung abgeschlossen hat, jedoch auf den Selbstbehalt verzichtet. Ersteres hätte dem Standard entsprochen, Letzteres nicht, weil der Kodex einen Selbstbehalt verlangt, sobald eine entsprechende Versicherung abgeschlossen wurde.

Auch die formale Berichterstattung der betrachteten Gesellschaften lässt zum Teil den untergeordneten Stellenwert des Kodex innerhalb des betroffenen Unternehmens erahnen. Insgesamt fünf der DAX30-Gesellschaften haben eindeutig falsche oder irreführende Angaben in ihren Geschäftsberichten etc. veröffentlicht. Sie beziehen sich zum Beispiel jahrelang auf falsche Artikel des Kodex oder ihnen ist der Unterschied zwischen Anregung und Empfehlung nicht bekannt. Dabei wird ein Manko des Deutschen Corporate Governance Kodex deutlich: Es ist keine inhaltliche Prüfung der Entsprechenserklärung durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vorgeschrieben. Für inhaltliche Fehler hat das Unternehmen keine nennenswerten juristischen Schwierigkeiten zu befürchten.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass Corporate Governance im Sinne des Kodex zwar auf hohe Akzeptanz stößt, die Einhaltung sich aber von 2006 auf 2007 nur unwesentlich verbessert hat. Das könnte den selbstverpflichtenden Charakter des Kodex in Frage stellen. Schon jetzt gibt es Anzeichen für bevorstehende Eingriffe des Gesetzgebers. Aufgrund der Wirtschaftskrise sind zudem neue Vorgaben zu Managergehältern und Boni zu erwarten, was den Kodex weiter unter Druck setzen dürfte; sofern er dem Gesetzgeber nicht mit eigenen Regeln zuvor kommt.

Branchenverband mit neuem Verhaltenskodex

Im November 2008 hat der Bundesverband Materialwirtschaft, Einkauf und Logistik e.V. (BME) einen neuen Verhaltenskodex vorgestellt. Dieser enthält Regeln zur Bekämpfung von Korruption, wettbewerbsfeindlichen Absprachen sowie Kinder- und Zwangsarbeit. Ein weiterer Bestandteil sind ethische Grundsätze im Umgang mit Lieferanten. Die Inhalte des Kodex orientieren sich eng an den zehn Prinzipien des UN Global Compacts. Besonders mittelständische Unternehmen sollen damit für die ethischen Anforderungen im Geschäftsverkehr sensibilisiert werden, sagte BME-Hauptgeschäftsführer Holger Hildebrandt bei der Vorstellung des Kodex in Berlin. Gleichzeitig betonte Hildebrandt die Notwendigkeit, dass Unternehmen, die sich freiwillig zur Einhaltung der Grundsätze verpflichten, weitergehende Maßnahmen ergreifen müssen. Dazu gehörten die Einsetzung von Ombudsmännern und die Etablierung konkreter Richtlinien für die Annahme von Geschenken. Ihre Bemühungen zur Umsetzung der Richtlinien müssten Unternehmen ebenso konsequent kommunizieren wie Sanktionen gegenüber Mitarbeitern, die gegen die Regelungen verstoßen haben.

Der BME vertritt rund 6700 Mitglieder aus Industrie, Handel, Banken und Versicherungen, sowie öffentliche Einrichtungen, Versorgungsunternehmen und Logistikdienstleister. 1500 davon sind Firmenmitglieder. Ab Anfang 2009 soll eine Liste im Internet darüber informieren, welche Unternehmen sich zur Einhaltung des Kodex verpflichtet haben. Mittels regelmäßiger Befragungen will der BME darin auch dokumentieren, wie aktiv die einzelnen Mitglieder ihre Bemühungen im Sinne des Verhaltenskodex vorantreiben. (as)

Dänemark weitet Berichtspflichten für Unternehmen aus

Mit großer Mehrheit hat das dänische Parlament Mitte Dezember 2008 ein Gesetz auf den Weg gebracht, das die Berichtspflichten für Unternehmen im Bereich Corporate Social Responsibility (CSR) ausweitet. Ab 2010 müssen die 1100 größten dänischen Unternehmen sowie alle börsennotierten Gesellschaften, staatlichen Unternehmen und institutionellen Anleger über alle entsprechenden Maßnahmen berichten, die sie bereits in Angriff genommen haben. Externe Prüfer sollen die Richtigkeit der Angaben sicherstellen. Grundsätzlich bleibt die Etablierung von solchen Maßnahmen im Unternehmen aber freiwillig.

In den vergangenen zehn Jahren hat sich das Thema soziale Unternehmensverantwortung von seinem Schattendasein befreit. Inzwischen ist es für viele Unternehmen zu einem



© fotocommunity/Thomas Weismantel

Bestandteil ihrer globalen Wettbewerbsfähigkeit geworden, dass sie soziale, ökologische und ökonomische Anstrengungen, die über die gesetzlichen Bestimmungen hinausgehen, aus gesellschaftlicher Verantwortung heraus freiwillig übernehmen. Dazu hat der UN Global Compact zehn Prinzipien zu den Themen Menschenrechte, Arbeitsnormen, Umweltschutz und Korruptionsbekämpfung etabliert.

UN-Vertreter begrüßten den Vorstoß. Gerade in der aktuellen Krisensituation an den Finanzmärkten sei es umso wichtiger, dass Unternehmen ihre freiwilligen ökonomischen und sozialen Anstrengungen transparent machen, erklärte Donald MacDonald, Vorsitzender der UN-Initiative „Grundsätze für verantwortungsbewusstes Investment“. Zugleich äußerte Donald die Hoffnung, das dänische Modell könne richtungweisend für weitere Länder werden.

Die Neuregelung ist Teil eines Aktionsplanes, den die dänische Regierung im Mai 2008 vorgestellt hat. Damit sollen dänische Unternehmen bei der Ausweitung ihrer Aktivitäten im Bereich Unternehmensverantwortung unterstützt werden. Bis 2012 will die Regierung mehr als 30 Initiativen – unter anderem in den Bereichen Umweltschutz und verantwortliches Unternehmenswachstum – auf den Weg bringen. Sie setzt dazu auf einen Mix aus gesetzlichen Vorgaben und freiwilligen Programmen. (as)

Dresdner Bank verschärft interne Maßnahmen gegen Geldwäsche

Auf Drängen der US-amerikanischen Notenbank (Federal Reserve Bank, Fed) hat die Dresdner Bank ihre internen Regularien zur Bekämpfung von Geldwäsche verschärft. Die Bank kauft und verkauft für ihre Kunden in den USA Staatspapiere von der Fed und muss sich deshalb deren regelmäßigen Kontrollen unterziehen. Wie die Frankfurter Allgemeine Zeitung im November 2008 berichtet, hat die Fed bei einer Routineuntersuchung Mängel festgestellt – die bei diesen Transaktionen vorgenommenen Kontrollen waren nicht ausreichend. Die Fed mahnte entsprechende Verbesserungsmaßnahmen an: Nach Angaben einer Sprecherin wurde die Zahl der Schulungen erhöht, neue Maßnahmen etabliert und die Sicherheitssysteme verbessert. (as)

Erfolgreicher Integritätspakt im zweiten Anlauf – Flughafen Berlin Brandenburg International

Von Michael Wiehen und Anja Schöne

Erst im zweiten Anlauf ließen sich die Bauherren des Flughafens Berlin Brandenburg International (BBI) vom Konzept des Transparency International Integritätspaktes überzeugen. Schon 1990 hatten die Bundesrepublik sowie die Länder Berlin und Brandenburg den Ausbau eines internationalen Flughafens für Berlin beschlossen. Noch 1995 hatte Transparency vergeblich versucht, die Betreiber von der Notwendigkeit eines Integritätspaktes zu überzeugen.

„Mit dem Pakt wollen wir Regierungen und Kommunalverwaltungen helfen, Korruption bei größeren Bauvorhaben wie diesem zu verhindern“, erklärt Dr. Michael Wiehen, einer der Initiatoren. „Dazu hatten wir das Projekt bereits in den

1990er Jahren entwickelt und bis dahin schon in mehreren Ländern erfolgreich eingesetzt.“ Doch die Behörden in Berlin lehnten das Angebot zunächst rundweg ab. Ihr Argument: damit gebe man ja erst zu, dass Korruption ein Risiko sei. Bald danach tauchten erste Korruptionsvermutungen in den Medien auf. In der Folge musste die Konzeption des Flughafenprojekts mehrfach geändert und schließlich 2001 der Neubau ganz gestoppt werden.

Erst als das Projekt drei Jahre später erneut in Angriff genommen wurde, zog man aus den schlechten Erfahrungen der Vergangenheit Konsequenzen. Die von den Projektbetreibern gegründete Flughafengesellschaft FBS („Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH“) wandte sich an Transparency Deutschland. Die Organisation empfahl die Anwendung des Integritätspaktes. Mit ihm verpflichten sich Auftraggeber und alle Bieter klaren Verfahrensvorgaben und müssen bei Verstoß mit deutlichen Sanktionen rechnen. Transparency betonte zudem die Notwendigkeit, eines unabhängigen, externen Beobachters, eines so genannten Monitors. Dieser soll den Ausbau des Flughafens begleiten und darüber wachen, dass Auftraggeber und alle Bieter und Auftragnehmer den Integritätspakt einhalten.

Diesmal war auch die FBS von den Vorteilen des Konzepts überzeugt. Gemeinsam mit Transparency wurde ein Konzept entwickelt, das alle Aspekte des international bewährten Modells enthielt und gleichzeitig an das deutsche Rechtssystem angepasst war. Als Monitor wurde Professor Peter Oettel, langjähriger Beschaffungsexperte bei der Berliner Senatsverwaltung, bestellt.

Seit der Vertragsunterzeichnung am 20. Januar 2005 müssen sich alle Bewerber und Bieter für einen Auftrag aus dem Flug

Vertrauen durch Transparenz – Der Transparency Integritätspakt

Der Integritätspakt verfolgt zwei zentrale Ziele: Er soll ein faires Verfahren sichern und Schäden durch Korruption und Wettbewerbsverzerrung verhindern. Das geschieht durch die vertragliche Zusicherung aller Wettbewerber, auf Korruption zu verzichten, und die Erklärung der zuständigen Amtsträger, Bestechung zu vermeiden und zu verhindern.

Der Integritätspakt nimmt beide Seiten in die Pflicht. Auftraggeber müssen allen Bietern gleiche Informationen zukommen lassen und die Staatsanwaltschaft informieren, sobald sie Kenntnis über Korruptionsfälle bei Mitarbeitern, Bietern, Auftragnehmern oder Nachunternehmern erlangen. Diese wiederum verpflichten sich, dem Auftraggeber oder seinen Mitarbeitern keine materiellen oder immateriellen Leistungen im Gegenzug für Vorteile bei der Auftragsvergabe anzubieten oder unzulässige Absprachen einzugehen und andere strafbare Handlungen vorzunehmen. Verstößt ein Bieter gegen die Bestimmungen, kann er von weiteren Vergabeverfahren und begonnenen Projekten ausgeschlossen werden. Darüber hinaus kann der Auftraggeber Schadenersatz verlangen. Im Idealfall überwacht ein externer Beobachter (Monitor) unabhängig vom Auftraggeber die Einhaltung des Integritätsvertrages.

Trotz zahlreicher internationaler Erfahrungen mit dem Integritätspakt dauerte es lange, bis ein deutscher Auftraggeber Interesse an diesem Konzept zeigte.

Weitere Informationen unter:

<http://www.transparency.de/Integritaetspakt.80.0.html>

Bitte lesen Sie weiter auf Seite 16

www.berlin-airport.de



hafenkomplex dem Integritätspakt verpflichtet. Der Beobachter prüft die Vergabeverfahren auf Verstöße und unterstützt die FBS dabei, eine transparente und saubere Vergabekultur durchzusetzen. Bisher war er gut beschäftigt. In vier Jahren hat er alle 43 europaweiten sowie stichprobenweise die großen der mehr als 250 nationalen Vergabeverfahren mit einem finanziellen Volumen von mehr als 1,4 Milliarden Euro geprüft und die Ergebnisse dokumentiert. Diese Berichte enthalten auch Empfehlungen für die Durchführung weiterer Vergabeverfahren und zur Heilung bisheriger Fehler bzw. Versäumnisse sowie zweckdienliche Hinweise. Alle drei Monate legt er der Geschäftsführung und dem Aufsichtsratsvorsitzenden einen zusammenfassenden Tätigkeitsbericht vor. Im Laufe der Zeit haben Peter Oettel und sein Team der FBS-Geschäftsführung gegenüber häufig Vorschläge für Änderungen in einzelnen Vergabeverfahren gemacht. „In der Regel werden diese konstruktiv berücksichtigt“, zeigt sich Oettel zufrieden. „Auch die Bewerber und Bieter erkennen an, dass die FBS durch den Integritätspakt und die Einbindung des Monitorings alles tut, um für saubere und korruptionsfreie Vergabeverfahren Sorge zu tragen.“ Bisher hat Peter Oettel keine Anzeichen für Korruption entdeckt. Die Fertigstellung des Flughafens ist für Oktober 2011 geplant. Die geschätzten Baukosten belaufen sich auf rund 2,4 Milliarden Euro.

AUS DEN BUNDESLÄNDERN

Berlin: Neues Verfahren im Bankenskandal

Mehr als acht Jahre ist es her, dass die Bundeshauptstadt Berlin nach den ersten Enthüllungen im Berliner Bankenskandal mit reichlich unrühmlichen Schlagzeilen zu kämpfen hatte. Nun soll vermutlich noch in diesem Jahr ein weiterer Teil der Affäre gerichtlich aufgearbeitet werden, berichtet die RBB Abendschau im November 2008. Vor der 26. Großen Strafkammer des Landgerichts Berlin geht es dann um fragwürdige Immobilienfonds, für die das Berliner Abgeordnetenhaus 2002 eine Bürgschaft über 21,6 Milliarden Euro beschließen musste, um die entstandenen Risiken zu decken. Hauptangeklagter ist Klaus-Rüdiger Landowsky, lange Jahre Vorstandschef der Berliner Hypotheken und Pfandbriefbank AG (BerlinHyp). Ihm und elf weiteren Beschuldigten wird schwere Untreue vorgeworfen. In den 1990er Jahren hatte die Bank mit der Genehmigung Landowskys dubiose Anteilspakete an Immobilienfonds geschnürt und verkauft. Die darin enthaltenen Ertragsgarantien und deren hohe Verzinsung trieben die BerlinHyp in den Ruin. (as)

Verwaltungsgericht Köln: Agrarsubventionen für einen Zigarettenhersteller

Das Verwaltungsgericht Köln hat dem Antrag von Greenpeace nach dem Informationsfreiheitsgesetz auf Auskunft von Agrarsubventionsempfängern weitgehend stattgegeben. Manfred Redelfs, Recherche- und Kommunikationsexperte bei Greenpeace, wertet dies im Interview mit europaticker.de als großen Erfolg. Auf diese Weise werde auch der Öffentlichkeit bekannt, dass der Zigarettenhersteller Philip Morris öffentliche Subventionen erhalte, erklärt Redelfs. Da die Firma Zucker in der Zigarettenproduktion als Geschmacksverstärker beimische, habe sie ein Recht auf Agrarförderung, so der Experte weiter.

Dies sei nur ein Beispiel unter einer großen Zahl von Empfängern, die von den immensen Agrarzahungen der Europäischen Union profitierten. Nur durch entsprechende Transparenz, so die Ansicht von Greenpeace, könne aufgedeckt werden, welche Agrokonzerne und branchenfremde Unternehmen von den EU-Geldern profitieren. Dabei müsse geprüft werden, ob das Förderziel und damit der politische Steuerungszweck überhaupt noch erreicht werden. Doch wer in Deutschland diese Subventionen zu Recht bezogen hat, muss sich vor der EU-Transparenzinitiative nicht fürchten, die alle Mitgliedsländer verpflichtet, bis zum 30. April 2009 alle Empfänger von Agrarsubventionen offen zu legen. (mp)

© fotomira / PIXELIO



Schleswig-Holstein: Grüne scheitern mit Antrag zur Offenlegung der Nebeneinkünfte von Abgeordneten

Mehr als ein Jahr brauchten die Mitglieder des Innen- und Rechtsausschusses im Schleswig-Holsteinischen Landtag, um einen Antrag der Grünen abzulehnen, der mehr Transparenz in die Nebeneinkünfte der Landtagsabgeordneten bringen wollte. Der Antrag, den die Grünen im November 2007 in den Landtag eingebracht hatten, orientierte sich eng an Regelungen, die für den Bundestag bereits seit Sommer 2005 gelten. Dort müssen alle Parlamentarier die Einkünfte aus ihren Nebeneinkünften in drei Stufen offenlegen. Zusätzlich hatte die Grünenfraktion gefordert, dass auch alle Minister und Ministerinnen ihre Nebeneinkünfte offen legen müssen. Für die Große Koalition im Land sei die Ablehnung ein „Armutzeugnis“, äußerte Monika Heinold, Parlamentarische Geschäftsführerin der Grünenfraktion im Kieler Landtag, gegenüber den Kieler Nachrichten. (as)

Cross Border Leasing: Ein kriminelles Finanzprodukt?

Mit steigender Schuldenlast suchen Kommunen nach immer neuen Wegen, um ihre Finanzen zu sanieren. Ähnlich wie Public Private Partnerships (siehe den Artikel im Scheinwerfer 41) schienen sogenannte Cross Border Leasings eine interessante Option – doch zeigen sich bald die Fallstricke. Von Werner Rügemer

Deutsche und europäische Städte verkauften Klärwerke, Kanal- und Trinkwassernetze, Müllverbrennungsöfen, Messehallen und Straßenbahnen an US-amerikanische Investoren. Diese sollten dafür in den USA einen millionenschweren Steuervorteil erhalten. Das Versprechen war: Davon bekommen die Städte einen Teil ab, „Barwertvorteil“ genannt. Der betrug zwischen drei und 20 Millionen Euro. Damit könnten sie ihre verschuldeten Haushalte sanieren. Die Investoren und ihre Berater versprachen, dass sich eigentlich nichts ändert. Es gehe nur um die Ausnutzung eines Steuertricks. Die Stadt- und Verbandsräte bekamen in nichtöffentlichen Sitzungen nur knappe Zusammenfassungen zu sehen, in denen häufig auf Wunsch des Investors sogar dessen Name unerwähnt blieb. Warnende Stimmen gab es zunächst nicht, denn in den ersten Jahren ab 1995 wurden die Verträge ganz im Geheimen abgeschlossen.

Die Investoren, meist Banken wie Citigroup und First Union, brachten kaum Eigenkapital ein. 85 Prozent der jeweiligen Kaufsumme, die zwischen 100 Millionen und 1,6 Milliarden US-Dollar betrug, liehen sie sich von anderen Banken. Die haben 30 Jahre lang hübsche Zinseinnahmen. Die Städte bekamen am ersten Tag den „Barwertvorteil“ ausgezahlt – vier Prozent der Kaufsumme. Aber der gesamte Rest wurde sofort durchgereicht an drei weitere Banken, „Erfüllungs-Übernahme-Banken“ genannt. Mit ihnen schlossen die Städte Verträge über die Verwaltung der Kaufsumme. Zwei dieser Banken sollen für die Stadt 30 Jahre lang die Leasingraten an den Investor bezahlen, eine Bank („Depotbank“) soll nach 30 Jahren den Rückkaufpreis bereitstellen, damit die Stadt ihre Anlage wiederbekommt. Diese drei Banken bekamen somit eine Art kostenlosen Kredit. Hinzukommt, dass die Erfüllungsübernahmebanken jeweils zur selben Bankengruppe gehören wie die Darlehensbanken. Es handelt sich somit um ein Karussellgeschäft, das Geld verließ die Bankengruppe nie.

Der „Barwertvorteil“ hat nichts mit den Steuern zu tun, sondern ist eine Prämie dafür, dass die Kommunen das gesamte Risiko für den 30jährigen Geldkreislauf übernehmen. Sie müssen beim Absinken der Zahlungsfähigkeit der Banken („Rating“) eine neue Bank suchen. Ein Bankwechsel kostet einige Millionen Euro. Wenn ein Bankwechsel nicht gelingt, muss die öffentliche Hand andere Sicherheiten bieten. So musste das Land Berlin für die Berliner Verkehrsbetriebe BVG – sie hat U-Bahnen verkauft – eine Rückstellung in Höhe von 157 Millionen Euro vornehmen. Die Bodensee- und die Landeswasserversorgung Baden-Württemberg – sie ha-

ben ihre Trinkwasseranlagen verkauft – müssen für 50 Millionen Euro US-Schatzanweisungen kaufen. Für die Beratung berechnet die Kanzlei Clifford Chance 900.000 Euro. Die Verbände haben deshalb auch beschlossen, die Wasserpreise für sieben Millionen Bürger zu erhöhen.

Eingefädelt wurden die Verträge durch einen „Arrangeur“, zum Beispiel die Deutsche Bank und debis, die Finanztochter von DaimlerChrysler, aber auch die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und die Landesbanken. Wirtschaftskanzleien wie Freshfields, Allen & Overy und Clifford Chance spielten die Risiken herunter. So bestätigte etwa Allen & Overy dem Amt für Stadtentwässerung Dresden, dass eine Information des Stadtrats über das Risiko des vollständigen Verlusts der Anlage „nicht erforderlich“ sei, „weil ein solcher Verlust bei ordnungsgemäßem Vertragsverlauf nicht möglich ist“. Auch der Hinweis darauf, dass die Verträge 100 Jahre laufen, sei „nicht erforderlich“, weil dies durch den Ausdruck „langfristig“ bereits „eindeutig zum Ausdruck gebracht ist“.

Der Arrangeur erhielt von der Stadt ein Honorar; gleichzeitig erhielt er ein viel höheres Honorar vom Investor. So wurde bekannt, dass der Investor bei den Abfallwirtschaftsbetrieben Wuppertal (AWG) dem Arrangeur und den Anwälten zusammen 4,9 Millionen Dollar zahlte. Zum privatwirtschaftlichen Filz gehörte auch die „politische Landschaftspflege“. So spendeten die Investoren beim Klärwerksdeal in Dresden 190.000 Euro für die Dresdner Frauenkirche und 190.000 Euro für die Synagoge. In Leipzig spendeten sie 300.000 Euro an die städtische Gesellschaft, die für Leipzig als Olympiastandort warb.

2008 urteilten Gerichte in den USA, dass die Investoren den Eigentumserwerb nur vorgetäuscht haben. Deshalb stehe ihnen kein Steuervorteil zu. Aber unabhängig davon laufen die Verträge der Investoren mit ihren Darlehensbanken noch 20 bis 25 Jahre, ebenso die Verträge der Städte mit ihren Erfüllungs-Übernahme-Banken. Die pochen darauf, dass die Verträge erfüllt werden. Rechtsanwalt Julian Roberts, der als Vertreter von Kommunen Urteile gegen Banken wegen Falschberatung bei Zins Swaps erreicht hat, eröffnet eine kleine Hoffnung: „Wenn ein Produkt als etwas verkauft wird, was es gar nicht ist, liegt Täuschung vor. Dann können diese Verträge angefochten werden und wären unwirksam.“

Werner Rügemer ist freier Publizist und erster Vorsitzender von Business Crime Control. 2008 erschien sein Buch „»Heuschrecken« im öffentlichen Raum: Public Private Partnership - Anatomie eines globalen Finanzinstruments.“

POLITIK

Mehr Transparenz wagen – AG Korruption in der Politik legt neues Diskussionspapier zur Veröffentlichung von Nebeneinkünften vor

Wenn nach der Bundestagswahl am 27. September die Namen der alten und neuen Abgeordneten feststehen, haben diese drei Monate Zeit, um anzugeben, welche Aufgaben sie neben ihrem Mandat noch wahrnehmen. In welchem Umfang sie das tun müssen, darüber verhandeln die Parlamentarier aktuell noch. Seit einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom Juli 2007 besteht für die Bundestagsabgeordneten eine Veröffentlichungspflicht ihrer Einkünfte aus Nebentätigkeiten in drei Stufen. Doch diese Regelung ist immer wieder in der Kritik, denn sie weist eine Reihe von Mängeln auf. In welche Abhängigkeiten oder gar Interessenkonflikte Abgeordnete durch ihre Nebentätigkeiten möglicherweise verstrickt sind, können Bürgerinnen und Bürger nicht zweifelsfrei erkennen. Grund dafür sind vor allem die pauschale Drei-Stufenregelung, aus der die exakte Höhe der Nebeneinkünfte nicht ersichtlich wird, und die fehlende Transparenz bei Parlamentariern, die weiterhin als Anwälte tätig sind. Auf diese und weitere Mängel weist die AG Korruption in der Politik von Transparency Deutschland in ihrem aktuellen Positionspapier hin. Und sie unterbreitet Vorschläge für die aktuelle Diskussion, wie diese Mängel beseitigt werden können.

Parlamentarier, die neben ihrem Mandat als Rechtsanwälte in größeren Sozietäten tätig sind, berufen sich darauf, dass sie ihre Mandantschaft nicht angeben müssen, wenn sie nicht zu mehr als einem Viertel an der Sozietät beteiligt sind. Für wen sie als Parlamentarier nebenbei tätig sind, bleibt somit im Dunklen.

Dabei macht es nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes für die Angabe von Nebeneinkünften keinen Unterschied, ob ein Anwalt für seine Arbeit in der Sozietät unmittelbar oder nur mittelbar als Gesellschafter honoriert wird. „In Rechtsanwaltskanzleien ist es heute nahezu üblich, dass man Mandanten um die Erlaubnis bittet, ihre Namen als Referenz nennen zu dürfen“, erklärt Marion Dzikowski, Leiterin der AG Politik, „Das sollte auch im Bundestag die gängige Praxis werden. Zumindest aber sollten Anwälte zwingend angeben müssen, aus welcher Branche ihre Mandanten kommen. Wenn sich Anwälte als Abgeordnete im Bundestag für die Interessen ihrer Mandanten stark machen, liegt hier die Gefahr nahe, sich in Abhängigkeiten und Interessenkonflikte zu verstricken. Dass müssen alle Bürgerinnen und Bürger nachvollziehen können.“

Das Positionspapier der Arbeitsgruppe ist im Internet zu lesen unter <http://www.transparency.de/Nebeneinkuenfte-von-Abgeordnet.92.0.html> (as)

Bundesregierung erstellt ersten Ausschuss-Bericht zu Leih-Mitarbeitern in Behörden und Ministerien

Die Beschäftigung externer Mitarbeiter aus Unternehmen und Verbänden in Behörden hatte im vergangenen Sommer für reichlich Diskussionen gesorgt. Nach einem Bericht des Bundesrechnungshofes waren zwischen 2004 und 2006 mehr als 300 dieser externen Mitarbeiter in den obersten Behörden des Bundes tätig.

Die Opposition, der Bundesrechnungshof und verschiedene Organisationen – darunter auch Transparency Deutschland – hatten das Vorgehen scharf kritisiert und mehr Transparenz verlangt. Behörden und Leih-Mitarbeiter sollen ihren Status offen kommunizieren, der Bund müsse jährlich öffentlich berichten, welche Mitarbeiter von Unternehmen, Verbänden und Vereinen sowie Gewerkschaften wie lange in den Organisationen mitgearbeitet haben und mit welchen Aufgaben sie befasst waren. Gänzlich ausgeschlossen muss sein, dass diese Mitarbeiter an Gesetzen und Verordnungen mitarbeiten, die die Interessen ihres ursprünglichen Arbeitgebers direkt betreffen.

Im Juni 2008 hat die Bundesregierung die Regelungen geändert. Die Beschäftigung ist inzwischen auf sechs Monate begrenzt. Ein Bericht an den Innenausschuss des Bundestages nimmt jährlich zur Anzahl der externen Mitarbeiter Stellung. Die Regierung hat diesen Bericht erstmals im Sommer 2008 vorgelegt – dem Ausschuss, leider nicht der Öffentlichkeit. Und sie nennt für die ersten acht Monate des Jahres eine verblüffende Zahl: Nur 60 externe Mitarbeiter sind demnach in Behörden und Ministerien tätig gewesen, schreibt die taz. Das gibt Anlass zu Spekulationen. Eine Angabe über die bloße Zahl der Mitarbeiter sei nicht ausreichend, entscheidend sei vielmehr, was die Mitarbeiter in ihrer jeweiligen Position machen, erklärt etwa Michael Hartmann, SPD-Innenpolitiker, gegenüber der Zeitung. (as)

Europas Strippenzieher – EU Worst Lobbying Award 2008 vergeben

Mit irreführenden Informationen versuchen sie, Treibstoffe aus Agrarprodukten in den europäischen Debatten als „grün“ darzustellen. Dafür wurde eine Gruppe von Lobbyisten um den Malaysian Palm Oil Council zusammen mit einer Initiative brasilianischer Zuckerhersteller und der US-amerikanischen Tochter des spanischen Konzerns Abengoa in diesem Jahr mit dem EU Worst Lobbying Award 2008 ausgezeichnet. Seit 2005 vergeben vier europäische Anti-Lobbying-Organisationen diesen Preis. Zu den Organisatoren der Abstimmung im Internet, an der sich in diesem Jahr fast 9000 EU-Bürger beteiligt haben, gehört auch die deutsche Organisation LobbyControl. Zeitgleich wurde der finnischen

Europa-Abgeordneten Pia-Noora Kauppi der Preis für den schlimmsten Interessenkonflikt verliehen. Ab 2009 ist sie für eine Bankenlobbygruppe in ihrem Heimatland tätig. Wie Der Spiegel berichtet, hat sie sich als EU-Parlamentarierin immer wieder für eine möglichst geringe Bankenregulierung ausgesprochen.

Mit der Negativ-Auszeichnung wollen die Initiatoren auf manipulative und irreführende Lobbytaktiken aufmerksam machen, die angewandt werden, um die Politik der Europäischen Union zu beeinflussen und zeigen, „dass es notwendig ist, in der EU strikte Regeln gegen Interessenkonflikte zu setzen und mehr Transparenz von den Lobbyisten einzufordern“, so Ulrich Müller von LobbyControl im Spiegel.

Zwar gibt es seit dem Frühjahr 2008 ein Lobbyistenregister auf Europäischer Ebene, doch die Eintragung ist rein freiwillig. Das wird auch von Transparency Deutschland als unzureichend kritisiert. Die Organisation fordert stattdessen ein Register mit Registrierungspflicht. Um durchzusetzen, dass sich die Interessenvertreter tatsächlich eintragen, müssten schon heute Anreize geschaffen und Sanktionen auferlegt werden, sagt Dr. Christian Humborg, Geschäftsführer von Transparency Deutschland. (as)

„Ich empfehle Ihnen daher, diese Debatte zu verfolgen.“ Transparency Deutschland beendet Aktion zur Abgeordnetenbestechung

Noch immer hat Deutschland die UN-Konvention gegen Korruption nicht ratifiziert, noch immer hat der deutsche Bundestag den § 108e des deutschen Strafgesetzbuches dazu nicht neu geregelt, noch immer machen sich Abgeordnete lediglich dann strafbar, wenn man ihnen nachweisen kann, dass sie ihre Stimme vor einer Wahl verkaufen. Der Bundesgerichtshof nannte diese bestehende Norm schon 2006 eine „praktisch bedeutungslose symbolische Gesetzgebung“.

Um die Reform in Bewegung zu bringen, hat Transparency Deutschland Mitglieder und Interessenten dazu aufgerufen, Abgeordnete über die Internetplattform www.abgeordnetenwatch.de gezielt nach ihrer Position zur Reform des § 108e StGB zu befragen. Zwischen Juni und Oktober 2008 wurden insgesamt 67 Abgeordnete gefragt. 49 davon haben geantwortet, während die Aktion lief. Die Mehrzahl der Anfragen richtet sich an die Abgeordneten der Großen Koalition. Ihre Antworten sind besonders wichtig, denn zu diesem Thema stocken die Gespräche in den Arbeitsgruppen der Regierungskoalition. Die Anfragen an die Abgeordneten der drei Oppositionsparteien Bündnis 90/ Die Grünen, FDP und Die Linke gingen an die führenden Fraktionsmitglieder der wesentlichen Ausschüsse.

Die CDU/CSU-Fraktion sieht keine Notwendigkeit, die Regelung zur Abgeordnetenbestechung zu verschärfen. „Das größte Problem haben wir also nicht im Geltungsbereich unserer Gesetze. Problematisch wird das Thema Korruption erst dann, wenn global operierende Firmen auf korrupte Strukturen im Ausland treffen“, schreibt etwa die Potsdamer CDU-Abgeordnete Katharina Reiche.

Viele der SPD-Abgeordneten sprechen sich wie Elke Ferner und Axel Berg zwar für eine weiter gefasste Bestechungsregelung aus. Doch aufgrund der Verweigerungshaltung der CDU/CSU sehen sie keine Chancen, in Koalition und Parlament die notwendigen Gesetzesverbesserungen durchzusetzen und verhalten sich deshalb passiv.

Aktiv geworden ist dagegen laut einem Bericht des Spiegels Ende Dezember der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages: Ein vierzigseitiges Gutachten kommt zu dem Schluss, dass die bestehenden strafrechtlichen Regelungen gegen den Kauf von Stimmen in der Bundesrepublik nicht ausreichend seien. Die „Erweiterung und Verschärfung“ der Rechtslage sei dringend geboten.

Doch vom Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes bis zur endgültigen gesetzlichen Regelung bleibt es noch ein weiter Weg. „Ich empfehle Ihnen daher, diese Debatte zu verfolgen.“ – mit diesem Rat beendet der sächsische CDU-Abgeordnete Arnold Vaatz seine ansonst wenig informative Antwort an Dietrich Käuffel. Das wird auch Transparency Deutschland weiterhin aufmerksam und kritisch tun. (as)

VERWALTUNG

Hoffnung auf mehr Informationsfreiheit?

Drei Jahre nach dem Inkrafttreten des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes und bis zu zehn Jahre seit dem Inkrafttreten der inzwischen elf Länder-Informationsfreiheitsgesetze – als letztes Land ist gerade Rheinland-Pfalz dazugekommen – ist die Bilanz teilweise ernüchternd. Die neuen Akteneinsichtsrechte werden immer noch zu wenig genutzt. Einen beträchtlichen Teil der Anträge gerade zu Vorgängen, die die Öffentlichkeit interessieren, wie Toll-Collect-Verträge, Wahlcomputer, Flugdaten CIA-verdächtiger Jets, Sponsoringleistungen an Behörden oder Empfänger von Agrarsubventionen, lehnen die Verwaltungen erst einmal ab. Lange Rechtsstreitigkeiten schließen sich an. Ende 2008 brachte der Bundesbeauftragte für die Informationsfreiheit Peter Schaar seine Enttäuschung in der Süddeutschen Zeitung mit den Worten zum Ausdruck: Die Beamten „legen Ausnahmeregelungen sehr weit aus oder erfinden eigene“.

Es besteht Aussicht, dass sich daran etwas ändert. Es gibt Anlass zur Hoffnung, dass die Bürgerinnen und Bürger künf-

tig weniger abgeschreckt werden, ihre Informationsrechte zu nutzen, und dass insgesamt weniger Anträge abgelehnt werden.

Bündnis 90/Die Grünen wollen nach ihrem im November 2008 in den Bundestag eingebrachten Antrag die Informationsansprüche nach dem Informationsfreiheitsgesetz „konsequent weiterentwickeln“, auch zu den Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Auf sie berufen sich Dritte häufig, um die beantragte Akteneinsicht gerade auch zu korruptionsverdächtigen Vorgängen zu verhindern. Entsprechend den Regelungen in einigen Länder-Informationsfreiheitsgesetzen sollen sie künftig mit dem „Gemeinwohlinteresse auf Information“ abgewogen werden. Das bedeutet: Ist das Gemeinwohlinteresse im Einzelfall höher zu bewerten, muss der Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zurücktreten. Die Akteneinsicht ist dann zu gewähren.

Nach neuen Beschlüssen des Europarates hat jeder Informationszugang zu Dokumenten der öffentlichen Verwaltung „grundsätzlich gebührenfrei“ zu erfolgen. Außerdem ist der Informationsanspruch auch gegenüber allen Unternehmen, die im öffentlichen Auftrag handeln, zu gewähren. Damit werden die Akteneinsichtsrechte der Bürgerinnen und Bürger verbessert, ihre Durchsetzung hängt nicht mehr vom Geldbeutel des Antragstellers ab.

Die bei den Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder angesiedelten Informationsfreiheitsbeauftragten haben in einer Entschliebung vom Dezember 2008 gegenüber der Bundesregierung die Forderung erhoben, die Konvention des Europarates schnellstens zu ratifizieren. Gleichzeitig haben sie die Bundesländer, die noch keine Informationsfreiheitsgesetze besitzen – Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Sachsen – dazu aufgerufen, entsprechende Regelungen zu schaffen. (Dieter Hüsgen)

Konvention über den Zugang zu amtlichen Dokumenten verabschiedet

Ende November hat das Ministerkomitee die Konvention des Europarats über den Zugang zu amtlichen Dokumenten verabschiedet. Diese Konvention zeige, so ist auf der Webseite des Europarates zu lesen, dass sämtliche Formen von Korruption unzulässig seien und eine aktive Auseinandersetzung mit der Regierungspraxis stattfinde. Sie sei ein Zeichen dafür, dass eine Gesellschaft offen für die Teilnahme der Bürger an Selbstentwicklung und Ausübung der fundamentalen Grundrechte ist. Die Konvention stärke die Legitimität der öffentlichen Verwaltung und festige das Vertrauen in sie.

Der Vertrag über den Zugang zu Informationen ist indes nicht unumstritten. Die Bewegung „Access Info“ – deren Initiative 250 Organisationen angehören, darunter auch Transparency International Deutschland – hatte zuvor wirksame-

re Regeln gefordert und bringt jetzt ihre Enttäuschung darüber zum Ausdruck, dass die Einwände in keiner Weise berücksichtigt worden sind. „Der Europarat hat eine historische Chance vertan, die jüngsten Fortschritte beim nationalen Recht auf Zugang zu Informationen international zu verankern“, sagte Helen Darbishire von Access Info. Der weltweit erste Vertrag über den Zugang zu amtlichen Dokumenten bleibe in wichtigen Teilen hinter dem zurück, was in vielen nationalen Rechtsvorschriften bereits Standard sei. Beispielsweise fehlten Fristen für die Beantwortung von Anfragen (die Bearbeitung der Anträge soll lediglich „baldmöglichst“ erfolgen), und für den Antragsteller sei kein Recht verbrieft, bei Ablehnung eines Antrags dies durch eine unabhängige Stelle prüfen zu lassen. In elf Punkten wird angeführt, wo ein Informationszugang zu beschränken sei, unter anderem bei „wirtschaftlichen und anderen ökonomischen Interessen“. In Deutschland haben die Informationsfreiheitsbeauftragten der Bundesländer die Bundesregierung dazu aufgefordert, die Konvention baldmöglichst zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Der Text der Konvention ist im Internet (in englischer oder französischer Sprache) nachzulesen unter

<http://conventions.coe.int/Treaty/GER/projets/v3Projets.asp>
Die Entschliebung der Informationsfreiheitsbeauftragten findet sich unter www.datenschutz-berlin.de/attachments/547/Entschliebung.pdf?1228731243 (hm)

Änderungspläne beim EU- Informationsrecht stoßen auf Kritik

Die EU-Kommission hatte im April 2008 bekanntgegeben, dass sie die aus dem Jahr 2001 stammende „Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission“ ändern wolle. Die Organisation Statewatch reagierte darauf mit Kritik. Zwar würden einige der geplanten Neuregelungen Verbesserungen bringen; so sollen Dokumente künftig auch dann herausgegeben werden können, wenn Namen, Titel und Aufgaben von Beamten und Funktionären darin vorkommen. Auch dass Personen und Institutionen außerhalb der Union das Recht auf Zugang zu Dokumenten erhalten sollen, wurde positiv vermerkt. Insgesamt aber bedeuteten die geplanten Änderungen einen massiven Rückschritt für die Informationsfreiheit. Denn künftig soll jede Institution der EU selbst bestimmen können, welche ihrer Unterlagen überhaupt als „Dokument“ im Sinne der Verordnung zu klassifizieren sind. Damit werde es möglich, eine Vielzahl von Akten einer Einsichtnahme zu entziehen, so Statewatch. Die Minister für EU-Angelegenheiten der Länder Finnland und Schweden kritisierten ebenfalls die Pläne der Kommission. Auch der Europäische Ombudsmann Nikiforos Diamandouros wirft der Kommission vor, das Bürgerrecht auf Zu-

gang zu den Dokumenten einschränken zu wollen.

Wie das ORF in seiner „futurezone“ im Internet berichtet, habe sich bei einer Abstimmung vom 14. Januar das EU-Parlament mit großer Mehrheit für einen Bericht des liberalen italienischen Abgeordneten Marco Cappato ausgesprochen, der von Rat und Kommission mehr Transparenz verlangt. (hm)

Transparency Deutschland warnt: Korruptionsprävention auch in Zeiten der Finanzkrise unerlässlich

Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat Bundesrat und Bundesregierung veranlasst, wichtige Regelungen der Korruptionsprävention zur Disposition zu stellen. Im Dezember fand ein Antrag Bayerns im Bundesrat eine Mehrheit, der die Informationen aus dem Bereich der Finanz-, Wertpapier- und Versicherungsaufsicht aus dem Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes ausgeklammert werden. Das Handeln der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und der Deutsche Bundesbank soll künftig von der Aktenauskunft und Akteneinsicht ausgeschlossen werden. „Die neuen Informationsfreiheitsrechte, um die auch Transparency gekämpft hat, sollen ausgerechnet dort beschnitten werden, wo aufgrund der hohen eingesetzten Summen Nachvollziehbarkeit und Transparenz jetzt besonders geboten ist“, kritisiert Dieter Hüsgen, Leiter der Arbeitsgruppe Informationsfreiheit bei Transparency, „Die Bürgerinnen und Bürger müssen die Möglichkeit haben

zu prüfen, wer für die Entstehung der Finanzkrise mitverantwortlich ist und wie die Finanzmarktstabilisierung erfolgt.“ In Zusammenhang mit der Einführung des Zweiten Konjunkturpakets hat die Bundesregierung weiterhin angekündigt, die Schwellenwerte für Vergabeverfahren für zwei Jahre heraufzusetzen. Künftig könnte die öffentliche Hand damit Bauleistungen bis zu 100.000 Euro völlig frei vergeben. Bisher galt hier eine Grenze von 30.000 Euro. Auch bei der beschränkten Vergabe soll der Schwellenwert von bisher 100.000 Euro auf eine Million Euro angehoben werden. „Korruptionsprävention ist kein Sahnehäubchen in guten Zeiten, sondern zentrales Element eines integeren Auftretens des Staates als Auftraggeber. Gerade wenn der Staat große Summen ausschüttet, sind mehr und nicht weniger Sicherungsmaßnahmen gegen Korruption geboten“, warnt Gabriele C. Klug, Vorstandsmitglied von Transparency Deutschland. (as)

DRITTER SEKTOR

Onlinedatenbank für mehr Transparenz im gemeinnützigen Sektor

Noch im Frühjahr 2009 soll die Internetdatenbank „GuideStar Deutschland“ online gehen und für mehr Transparenz im gemeinnützigen Sektor sorgen. Die Datenbank ist Teil eines europäischen Projekts, deutscher Träger

Schillernde Amtsträger

Ein Kommentar von Anke Martiny

Der „journalist“, das Magazin des Deutschen Journalistenverbandes, bringt in der ersten Nummer des Jahres 2009 einen Artikel „Amt oder Job“, der einen für die Herstellung sauberer Verhältnisse in Deutschland sehr interessanten Aspekt beleuchtet. Manche Juristen sehen nämlich die Redakteure und Reporter der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten nicht als freie Journalisten an, sondern bewerten sie als Amtsträger. Demnächst wird der Fall des ehemaligen Sportjournalisten Jürgen Emig beim Bundesgerichtshof behandelt, wo eine Grundsatzentscheidung zum Amtsträgerproblem bei öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten gefällt werden soll.

Unter dem Gesichtspunkt der Korruptionsprävention ist diese Frage bedeutsam. Sie beschäftigt Transparency Deutschland auch bei niedergelassenen Ärzten im Vergleich zu Krankenhausärzten oder bei den Mitgliedern kommunaler Parlamente und in den Ausschüssen kommunaler Gebietskörperschaften. Die Grenze, wo Vorteilsannahme vorliegt, wird in Gerichtsverfahren bei Amts-

trägern aufgrund der einschlägigen Gesetze nämlich sehr viel rigoros gezogen als bei Nicht-Amtsträgern. Die Begründung für diese unterschiedliche Behandlung ist nicht immer und ohne weiteres einsichtig. Warum darf ein niedergelassener Arzt Geschenke von Warenanbietern annehmen, ein Krankenhausarzt aber nicht? Warum darf sich das Mitglied eines städtischen Bauausschusses mit einem Bauträger zu einem feinen Essen verabreden, ein Mitglied der städtischen Bauverwaltung aber nicht? Und warum dürfte – um an den Beitrag im „journalist“ anzuknüpfen – der Chefredakteur der Osnabrücker Nachrichten (um ein beliebiges Beispiel zu wählen) einen Journalistenrabatt für einen Neuwagen in Anspruch nehmen, ein Redakteur des Norddeutschen Rundfunks aber nicht? Auf die Entscheidung des Bundesgerichtshofs darf man gespannt sein. Aus ihr wird hoffentlich hervorgehen, wie weit das öffentliche Bewusstsein in Sachen Korruptierbarkeit sich inzwischen verändert hat und ob man die Amtsträgerschaft nicht anders definieren muss als bisher.

ist das Deutsche Zentralinstitut für soziale Fragen (DZI). In Großbritannien existiert die Datenbank „GuideStar UK“ bereits seit dem Jahr 2005. Die Finanz- und Tätigkeitsberichte aller gemeinnützigen Organisationen bilden dafür die Grundlage. In Großbritannien sind gemeinnützige Organisationen verpflichtet diese Berichte jährlich bei „GuideStar UK“ zu veröffentlichen.

In Deutschland existiert eine Publizitäts- und Rechnungslegungspflicht für gemeinnützige Organisationen nicht. Zwar müssen Vereine gegenüber ihren Mitgliedern Rechenschaft ablegen, in welcher Weise das geschieht, ist aber nicht geregelt. Für Stiftungen, der nach den Vereinen zweithäufigsten Rechtsform im gemeinnützigen Sektor, stellt sich die Situation ganz ähnlich dar. Die Stiftung bestimmt selbst, welche Informationen an die Öffentlichkeit gelangen und welche nicht.

Anders als in Großbritannien ergibt sich für „GuideStar Deutschland“ damit die Frage, mit welchen Informationen die Onlinedatenbank gefüllt werden kann. Der Erfolg der Datenbank wird davon abhängig sein, ob eine ausreichend große Anzahl von gemeinnützigen Organisationen freiwillig dazu bereit ist, ihre Daten in ausreichender Qualität zu liefern. „GuideStar Deutschland“ will das in Kooperation mit einer Reihe von Dachorganisationen erreichen, die das Projekt schon jetzt durch eine Beiratsfunktion unterstützen.

Laut einer Machbarkeitsstudie, die im Vorfeld des Projekts durchgeführt worden ist, konnte sich die Hälfte der daran teilnehmenden Organisationen vorstellen, auch Finanzdaten und Informationen zur satzungsgemäßen Mittelverwendung in der geplanten Onlinedatenbank zu veröffentlichen. Warum die andere Hälfte sich das nicht vorstellen kann, ist nicht nur im Hinblick auf Spendenskandale und das sinkende Vertrauen von Spenderinnen und Spendern schwer nachvollziehbar.

Den Organisationen des gemeinnützigen Sektors kommt in Deutschland eine enorm wichtige gesellschaftliche Rolle zu, die sie nicht hinter verschlossenen Türen, sondern in aller Öffentlichkeit wahrnehmen sollten. Das gilt auch und gerade für die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel. Gelingt es, genügend Organisationen von dieser Sichtweise zu überzeugen, kann die Onlinedatenbank einen wichtigen Beitrag zu mehr Transparenz im gemeinnützigen Sektor leisten. (Jörg Mühlbach)

VENRO verabschiedet Verhaltenskodex

Organisationsführung, Kommunikation, Betriebsführung und Wirkungsorientierung sind die Prinzipien, die im Verhaltenskodex vom Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) formuliert und durch Umsetzungsstandards ergänzt werden. Verabschiedet wurde der Kodex im Dezember 2008 für seine ins-

gesamt 117 Mitgliedsorganisationen. Auf diese Weise sollen verbindliche Richtlinien für die Sicherung von Qualität und Transparenz in Nichtregierungsorganisationen vorgegeben werden.

„Wir werten die Verabschiedung des Verhaltenskodex als einen großen Erfolg, hinter dem ein breiter und partizipativer Prozess steckt. Wir zeigen der Öffentlichkeit, dass wir das Thema Transparenz sehr ernst nehmen und deshalb unsere Arbeit immer wieder auf den Prüfstand stellen“, betont die VENRO-Vorstandsvorsitzende Claudia Warning.

In den nächsten zwei Jahren soll der Verhaltenskodex von den Mitgliedsorganisationen eingeführt und in der Praxis getestet werden. Mithilfe der gewonnenen Erfahrungen kann der Kodex in Zukunft überarbeitet und angepasst werden. Zu finden ist der Verhaltenskodex im Download unter:

http://www.venro.org/fileadmin/redaktion/dokumente/VENRO_Verhaltenskodex_Transparenz__Organisationsfuehrung_und_Kontrolle.pdf (mp)

Care erhält Transparenzpreis 2008

Care Deutschland – Luxemburg e.V. hat bei dem diesjährigen Wettbewerb um den Transparenzpreis für Spendenorganisationen von PricewaterhouseCoopers (PwC) nach Ansicht des Analyseteams der Universität und der Jury am besten abgeschnitten.

Die Nichtregierungsorganisation habe ihre Spender in vorbildlicher Weise über Ziele, Aktivitäten und Finanzlage informiert. Dies sei für eine Spendenorganisation unerlässlich, um Vertrauen zu schaffen und damit eine verlässliche Finanzbasis zu gewährleisten. Care setzt sich weltweit gegen Armut ein und unterstützt Menschen in Krisengebieten mit Projekten zur Selbsthilfe.

An zweiter Stelle von den insgesamt 55 Wettbewerbern platziert sich die deutsche Sektion von Ärzte ohne Grenzen. Auf dem dritten Platz folgt die Deutsche Welthungerhilfe e.V.

Laut den geänderten Wettbewerbsvorschriften durfte die Kindernothilfe e.V. als Vorjahressieger zwar 2008 nicht an der Wertung teilnehmen, doch außerhalb der Konkurrenz legte die Organisation erneut die beste Berichterstattung vor, so die Bewertung des Juryteams.

Zum vierten Mal seit 2004 vergab das Beratungshaus den Preis an deutsche Hilfsorganisationen. Der Preis soll Orientierungshilfen bei der Berichterstattung bieten und zur Verbesserung der Informationspolitik beitragen. Insgesamt habe sich die Qualität der Berichterstattung unter den Teilnehmern deutlich verbessert, betont PwC-Vorstandssprecher Hans Wagener. Dies sind erfreuliche Nachrichten, wenn man bedenkt, dass die 55 Teilnehmer des Wettbewerbs zusammen ein Spendenvolumen von insgesamt rund 980 Millionen Euro erreichten. (mp)

Behavioral Economics – eine neue Grundlage für Verbraucherpolitik?

Können die wissenschaftlichen Erkenntnisse der Behavioral Economics eine Basis für Verbraucherpolitik sein? Dieser Frage ging eine Diskussionsrunde in der Verbraucherzentrale Bundesverband im Dezember 2008 in Berlin nach. Über die Veranstaltung und welche Erkenntnisse sich daraus für die Korruptionsbekämpfung gewinnen lassen, berichtet Esther Pieterse, Praktikantin bei Transparency Deutschland.

Auf der gut besuchten Veranstaltung „Behavioral Economics, eine Grundlage für die Verbraucherpolitik?!“ wurden aktuelle Erkenntnisse aus dem Feld der Behavioral Economics – zu Deutsch „Verhaltensökonomik“ – als Leitmotiv für die Verbraucherpolitik diskutiert. Die Wissenschaftler Professor Andreas Oehler von der Universität Bamberg und Professorin Lucia Reisch der Copenhagen Business School waren als Referenten geladen. Andreas Oehler wandte sich in seinem Vortrag hauptsächlich den theoretischen Erkenntnissen der Verhaltensökonomik zu. Lucia Reisch vertiefte diese an bestimmten Punkten, die eine Rolle bei der praktischen Anwendung der Erkenntnisse in der Verbraucherpolitik spielen.

Beide Referenten begannen mit einem kurzen Exkurs in verschiedene Wirtschaftstheorien, welche die Wirtschaftspolitik stark geprägt haben. An erster Stelle stellte Peter Oehler die (neo)klassische Ökonomik vor. Auf deren Basis sei der freie Wettbewerb als die beste Verbraucherpolitik anzusehen, da so jedes Individuum in der Lage sei, seinen Nutzen rational und unabhängig zu maximieren. Als zweite traditionelle Theorie erläuterte er die Informationsökonomik, wonach Informationsasymmetrien zwischen allen am System Beteiligten bestimmte Regulierungen auf dem Markt notwendig machen, um einzelne Parteien, die einen Informationsnachteil haben, zu schützen (Beispiele: Qualitätsgarantien, Zertifikate).

Verhaltensökonomik geht einen Schritt weiter und versucht mit empirischen Forschungsmethoden vom tatsächlichen Verhalten der Menschen auszugehen. Dabei stellt der Ansatz auch die klassische Definition eines messbaren und quantifizierbaren Nutzens in Frage. Unzählige Experimente deuteten darauf hin, dass Menschen in der Realität Entscheidungen nach dem Prinzip der „eingeschränkten Rationalität“ fällen, da sie Informationen nur beschränkt aufnehmen und verarbeiten können und dabei gleichzeitig auch Emotionen und anderen Motive – wie Fairness und Reziprozität – eine Rolle spielen. Anders gesagt: Entscheidungen finden in einem Kontext statt, dessen Normen und Regeln einen wichtigen Einfluss haben.

Lucia Reisch richtete ihr Augenmerk auf die Lektionen, die für die Verbraucherpolitik gelernt werden können. Aus den Ergebnissen der Verhaltensökonomik ließen sich wichtige Argumente für eine verstärkte Verbraucherpolitik gewinnen. Sie soll gewährleisten, dass die Konsumenten die beste Ent-

scheidung treffen können. Als wesentlichen Schutz für Verbraucher sieht Lucia Reisch maßgeschneiderte Instrumente wie Verbraucherinformation beziehungsweise persönliche Beratung. Wichtig sei auch der rechtliche Verbraucherschutz. Weiter plädierte die Professorin für mehr Verbraucherbildung, Organisation und weitere Forschung. Gleichzeitig machte sie auf einige Probleme bei der Umsetzung dieser Erkenntnisse aufmerksam. So sei etwa das Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen unklar. Umsetzungsinstrumente und Wohlfahrtskonsequenzen seien noch nicht abschätzbar. Nicht zuletzt würden weitreichende Regulierungen die persönliche Verantwortung eher schmälern statt sie zu fördern.

In der anschließenden Diskussionsrunde waren die vorgestellten Ergebnisse nicht unumstritten. Einige Zuhörer äußerten Zweifel am Mehrwert der Studien für die Verbraucherpolitik. Außerdem wurde Kritik über die zu undifferenzierte Anwendung bestimmter Begrifflichkeiten laut. Die Referenten – die ihre Vorträge offensichtlich nicht gegenseitig abgestimmt hatten, was zu häufigen Wiederholungen führte – konnten die Zweifel des Publikums nicht gänzlich ausräumen.

Auch wenn die Erkenntnisse der Verhaltensökonomik auf die Verbraucherpolitik begrenzt anwendbar erscheinen, gibt es doch wesentliche Erkenntnisse, die man für die Korruptionsbekämpfung gewinnen kann. Die empirischen Beweise, die die Verhaltensökonomik dafür liefert, dass menschliches Handeln nicht nur dem Motiv der Gewinnmaximierung unterliegt, wirft auch bei korrupten Geschäften ein Licht auf die Bedeutung von zwischenmenschlichen und emotionalen Faktoren. Diese beeinflussen auch die Entscheidung von Individuen, für ein Bestechungsgeld eine Gegenleistung anzubieten oder einzufordern. Man kann annehmen, dass Vertrauen dabei eine große Rolle spielt, da es in korrupten Geschäften keine rechtskräftige, vertragliche Absicherung gibt. Außerdem deuten die Erkenntnisse der Verhaltensökonomik darauf hin, dass der Verlust des guten und „sauberen“ Rufs im Falle der Anklage wegen Korruption, Entscheidungsträger davon abhält, korrupt zu sein. Die Vorträge und Diskussionen haben gezeigt: die empirische Forschung zum Thema Korruption im Bereich der Verhaltensökonomik ist bis heute stark begrenzt. Sie sollte jedoch unbedingt weiter verfolgt werden.

AUSLAND

Russischer Präsident Medwedew sagt der Staatsbürokratie den Kampf an

Als der russische Präsident Dimitrij Medwedew im November vergangenen Jahres seine erste Botschaft vor der Föderalversammlung hielt, blieb dies international weitgehend unbeachtet; denn die mediale Aufmerksamkeit richtete sich zu dieser Zeit ganz auf die USA, wo soeben ein neuer Präsident gewählt wurde. Dabei ist das, was Medwedew sagte, bemerkenswert.

Die Verfassung habe den Weg für Russlands Erneuerung bereitet, hin zu einer Gesellschaft, in der das Recht und die Würde des Individuums als höchste Werte gelten, sagte Medwedew, um sodann einen kritischen Blick auf die Ent-



www.kremlin.ru

wicklung in Russland in den letzten 15 Jahren bis heute zu werfen. Noch immer behindere die Staatsbürokratie die freie Entfaltung der Bürger. „Die Staatsbürokratie ist der größte Arbeitgeber, die aktivste Herausgeberin, die größte Produzentin, ist ihr eigener Richter, ihre eigene politische Partei und letztendlich ihr eigenes Volk. Das ist ein absolut uneffektives System und führt nur zu einem: Korruption.“ Die Korruption sei der größte Feind einer freien und demokratischen Gesellschaft. Medwedew erinnert in seiner Rede an den nationalen Anti-Korruptions-Plan, der im Sommer beschlossen wurde sowie an das Paket von Maßnahmen und Gesetzentwürfen, die er der Duma ergänzend dazu vorgelegt habe. Dies alles ziele darauf, die Ursachen der Korruption zu bekämpfen, die in Defiziten der Regierung und in ökonomischen Mechanismen wurzeln. „Es ist sehr wichtig, dass die Anstrengungen bei der Korruptionsbekämpfung vor allem auf Präventionsmaßnahmen zielen“, betont Medwedew und zählt die konkreten Maßnahmen auf. Dazu gehört unter anderem ein Gesetz zur Informationsfreiheit. Es werde verschiedene Formen der Offenlegung geben, unter anderem über das Internet. Bürger sollen sich verlässlich informieren können und das Recht auf einen fairen Prozess erhalten. Die Europäische Konvention der Menschenrechte und fundamentale Freiheitsrechte sollen auf nationaler Ebene umgesetzt werden. Der alles entscheidende Punkt sei, dass

Rechtssicherheit an die Stelle des verbreiteten Rechtsnihilismus trete.

Genau dies aber hält Professor Hans-Henning Schröder, Herausgeber der „russland-analysen“, für fraglich; Medwedew habe die Notwendigkeit erkannt, Russland zu einem Rechtsstaat zu entwickeln, „ob er aber über das politische Gewicht verfügt, diesen ‚change‘ tatsächlich durchzusetzen, muss füglich bezweifelt werden.“ (Nr. 173/08)

Immerhin gibt es ein ermutigendes Zeichen: Wie die „Moscow Times“ berichtet, hat die Duma Ende Januar ein Informationsfreiheitsgesetz in dritter Lesung behandelt und beschlossen. Das Gesetz verpflichtet die Behörden auf allen Ebenen, Anfragen von Bürgern – etwa über die Verwendung von Steuergeldern, über geplante Projekte oder über Ergebnisse von Kontrollen durch die Regierung – innerhalb von 30 Tagen zu beantworten. Ausgenommen sind Dokumente, die als Staatsgeheimnisse klassifiziert sind. Beamten, die sich weigern, Bürgern Auskunft zu geben, droht eine Strafe von bis zu fünf Jahren Gefängnis. Nach der Duma muss der Gesetzentwurf nun die Föderalversammlung passieren. Im Januar 2010 soll es in Kraft treten. Die Rede von Präsident Medwedew ist im Internet in englischer Sprache nachzulesen unter

<http://www.kremlin.ru/eng/sdocs/speeches.shtml?styp=70029> (hm)

US-Präsident Barack Obama: Verantwortlichkeit erfordert Transparenz

Als eine seiner ersten Amtshandlungen gab der neue Amerikanische Präsident Barack Obama ein Memorandum heraus, in dem er alle Regierungsbehörden anweist, auf Auskunftsbegehren nach dem Informationsfreiheitsgesetz (Freedom of Information Act) „zügig und im Geiste der Kooperation“ zu reagieren. „Eine Demokratie erfordert Verantwortlichkeit, und Verantwortlichkeit erfordert Transparenz“, lauten die ersten Worte des Memorandums. Weiter heißt es, dass eine klare Annahme gelte, nämlich: Im Zweifelsfall überwiegt Offenheit. Die Regierung solle nicht Informationen vertraulich behandeln, nur weil Fehler der Verwaltung ans Licht kommen könnten. Geheimhaltung solle niemals dadurch motiviert sein, persönliche Interessen von Angehörigen der Regierung zu schützen auf Kosten derer, denen sie zu dienen haben. Die Verwaltung solle nicht warten, bis eine Auskunft von der Öffentlichkeit gefordert wird, sondern sollte sich der modernen Informationstechnologie bedienen, um Bürger wis-



©Pete Souza_change.gov/newsroom

sen zu lassen, was die Regierung aktuell weiß und tut. Obama wies den Justizminister an, neue Richtlinien für den Umgang mit dem Informationsfreiheitsgesetz herauszugeben.

Schon die Präsidenten Jimmy Carter und Bill Clinton hatten in ihrer Amtszeit die Behörden zur Offenheit angewiesen, anders als Ronald Reagan und zuletzt George W. Bush. Unter dessen Regierung hatte der frühere Generalstaatsanwalt John Ashcroft nach dem 11. September 2001 verfügt, dass Behörden sich Anfragen nach dem Informationsfreiheitsgesetz weitgehend widersetzen sollten. Bush hatte zudem die Zugänglichkeit von Unterlagen aus dem Weißen Haus nach dem „Presidential Records Act“ eingeschränkt. Auch diese Einschränkungen wurden von Barack Obama wieder rückgängig gemacht.

Das Memorandum des Präsidenten ist auf der offiziellen Seite des Weißen Hauses nachzulesen unter http://www.whitehouse.gov/the_press_office/FreedomofInformationAct/ (hm)

Sri lankischer Anti-Korruptionskämpfer Lasantha Wickremetunge ermordet

Lasantha Wickremetunge war einer der bekanntesten Journalisten in Sri Lanka und engagierter Korruptionskämpfer. Im Jahr 2000 gehörte er deshalb zu den ersten vier Preisträgern des Transparency International Integrity Awards. Anfang Januar 2009 wurde er von mehreren maskierten Männern auf dem Weg zur Arbeit erschossen.

Der Mord an Wickremetunge sei ein erschreckendes Zeichen für die zunehmende Gewalt und Einschüchterungsversuche gegenüber den Medien und der Zivilgesellschaft im Land, so Transparency International in einer Erklärung zum Tod des Journalisten. Bereits im November 2008 hatte es einen Bombenanschlag auf J. C. Weliamuna, den Direktor von Transparency Sri Lanka gegeben, der bisher noch nicht vollständig aufgeklärt ist.

Als Chefredakteur der Zeitschrift Sunday Leader, die Wickremetunge 1994 gemeinsam mit seinem Bruder gegründet hatte, setzte er sich für Medienfreiheit in seinem Land ein und veröffentlichte eine Reihe von Berichten über Bestechung und Korruption in Sri Lanka. In der Folge hatte er mit Verleumdungsklagen zu kämpfen. Zeitweise wurde die Veröffentlichung seiner Zeitung verboten.

Transparency International hat die Behörden des Landes aufgerufen, schnellstmöglich alles zu unternehmen, um die Täter zu finden und zu verurteilen.

Lasantha Wickremetunge hatte mit seiner Ermordung gerechnet und vorausschauend ein Editorial verfasst, das nach seinem Tod im Sunday Leader erschien. „And then they



© Amantha Perera

Transparency-Preisträger Lasantha Wickremetunge wurde am 8. Januar 2009 auf dem Weg zur Arbeit erschossen. Der Herausgeber des „Sunday Leader“ gehörte zu den bekanntesten Journalisten seines Landes.

came for me“ („Und dann holten sie mich“) ist ein ergreifender Text; er gibt Auskunft über die Motive eines konsequenten Korruptionskämpfers, für den ein Wort des deutschen Theologen Martin Niemöller zum entscheidenden Impetus seines Handelns wurde:

<http://www.thesundayleader.lk/20090111/editorial-.htm> (as)

Als die Nazis die Kommunisten holten,
habe ich geschwiegen;
ich war ja kein Kommunist.

Als sie die Sozialdemokraten holten,
habe ich geschwiegen;
ich war ja kein Sozialdemokrat.

Als sie die Gewerkschafter holten,
habe ich nicht protestiert;
ich war ja kein Gewerkschafter.

Als sie die Juden holten,
habe ich nicht protestiert;
ich war ja kein Jude.

Als sie mich holten,
gab es keinen mehr, der protestieren konnte.

Martin Niemöller (1892- 1984)
Mündliche Überlieferung

Transparency Russland übt sich in Geduld

Elena Panfilova, Gründerin und Geschäftsführerin von Transparency Russland, engagierte sich bereits sehr lange für die internationale Antikorruptionsbewegung – bis sie 2000 auch der Korruption im eigenen Land den Kampf ansagte. Ende November 2008 war Elena Panfilova zu Besuch in Berlin, um auf einem Treffen der Deutschen Assoziation der Absolventen und Freunde der Moskauer Lomonosow-Universität e.V. und der Vereinigung für deutsch-russisches Wirtschaftsrecht e.V. in der Humboldt-Universität einen Vortrag über „Geschäftsethik im neuen Russland“ zu halten. Ricarda Bauch war für den Scheinwerfer dabei.

Vor acht Jahren wollte Elena Panfilova Transparency Russland im Justizministerium als Verein registrieren lassen. Ein junger Beamter erklärte ihr, dass sich das Verfahren aufgrund unpräziser Formulierungen in ihrem Antrag verzögere. Das Problem ließe sich aber lösen – für 300 US-Dollar. Ohne Frage, Transparency Russland hatte einen steinigen Weg vor sich. Es verwundert daher nicht, dass Panfilova schon so manches Mal aus Frust über die russischen Verhältnisse das Handtuch werfen wollte.

Das Abschneiden Russlands beim jährlichen Korruptionswahrnehmungsindex bezeichnet Panfilova als „nationale Schande“. Seit 1998 bewegt sich der Wert Russlands unter drei von zehn „sauberen“ Punkten. Anders als in vielen anderen Ländern, trifft die Korruption in Russland nicht nur die Armen. Auch die Reichen müssen für Recht und Gesetz zahlen – vor allem in den Bereichen Polizei, Gesundheitswesen und Bildung. Selbst die orthodoxe Kirche wird von 24 Prozent der Bevölkerung als korrupt eingeschätzt.

Präsident Medwedew hat den Kampf gegen Korruption zur Staatssache erklärt (siehe die Meldung auf Seite 24) und leitet seit Februar 2004 den Antikorruptionsrat. Neben der Rechtsreform und der freien Entwicklung von kleinen und mittelständischen Unternehmen, ist der Kampf gegen Korruption eine seiner politischen Prioritäten. Immerhin gebe es jetzt eine gemeinsame Grundlage für die Definition von Korruption, so Panfilova. Außerdem weckt ein neues Gesetzespaket gegen Korruption, das am 1.1.2009 in Kraft getreten ist, wieder Hoffnung.

Zur Presse hält Transparency Russland guten Kontakt – vor allem die „weniger beliebten“ Kanäle berichten über die Aktivitäten der Organisation. Die Situation für Journalisten ist jedoch schwierig. Häufig sind sie Anfeindungen ausgesetzt oder müssen sich im Zuge von Verleumdungsklagen vor Gericht verteidigen. Selbstzensur ist daher unter russischen Journalisten weit verbreitet. Die Auswirkungen sind verheerend: Kein einziger Journalist hat beispielsweise über die Missstände der letzten Wahlen berichtet.

Aufgrund der sowjetisch-russischen Geschichte mangelt es an Tradition und Kultur der zivilgesellschaftlichen Selbstorganisation. Diese Kräfte müssen sich erst noch entwickeln – in den Regionen Russlands gibt es erste positive Anzeichen dafür. Die Bürger haben außerdem ein Bedürfnis danach, sich frei zu äußern. Das ergaben Gespräche von Transparency Russland zur Vorbereitung ihrer Website „ASK“. Diese



Elena Panfilova

wurde erst kürzlich eingerichtet und soll Bürgern eine Plattform bieten, auf der sie ihre Erfahrungen austauschen können, die sie mit Behörden gesammelt haben.

Die Wichtigkeit zivilgesellschaftlicher Strukturen wurde von Russlands Politikern erkannt. Die Rolle der Zivilgesellschaft im Kampf gegen Korruption soll daher auch gesetzlich gestärkt werden. Diese Anstrengungen stehen jedoch im Konflikt mit dem tief verwurzelten Kontrollzwang der Obrigkeiten, so dass sich Vereine und Organisationen noch immer mit komplizierten Regulierungen konfrontiert sehen. Aus diesem Grund ist Transparency Russland auch nicht als Mitgliederorganisation, sondern als Partnerschaftsorganisation registriert.

Derzeit zählt Transparency Russland fünfzig bis sechzig sogenannter Partner, die sich gemeinsam mit zwölf Vorstandsmitgliedern und drei hauptamtlichen Mitarbeitern im Moskauer Büro mit den Herausforderungen der russischen Verwaltung und Politik auseinandersetzen. Um ihre politische Unabhängigkeit zu wahren, finanziert sich Transparency Russland hauptsächlich über ausländische Geldgeber.

Das Credo der ambitionierten Geschäftsführerin Elena Panfilova lautet, Geduld zu bewahren. Russland könne nicht von null auf hundert springen. Wo einst keine zivilgesellschaftlichen Strukturen herrschten und dem Staat das Konzept der Verantwortlichkeit fremd war, könne nicht von heute auf morgen alles auf den Kopf gestellt werden: „Wir arbeiten für die Zukunft und schneiden unsere Forderungen zwei Nummern zu groß, damit Russland langsam hineinwachsen kann.“

Nationale Chapter: Transparencia Mexicana

Von Jörg Mühlbach und Daniel Willam

Anders als in Deutschland ist Korruption in Mexiko ein Problem, das für jeden Menschen direkt greifbar ist. Allein für mordidas (Schmiergelder) muss jeder mexikanische Haushalt jährlich etwa acht Prozent seines Einkommens aufwenden. Bereits Minderjährige setzen Bestechungsgelder in der Schule ein.

Entsprechend formuliert das 1999 gegründete Chapter Transparencia Mexicana in seinem Internetauftritt als erstes Ziel die Förderung und Verfestigung einer gesellschaftlichen Ethik, die sich an der Rechtsstaatlichkeit orientiert. Es soll auf ein Wertesystem hingearbeitet werden, das eine neue Kultur ermöglicht, die sich gegen Korruption ausspricht.

Der Verein Transparencia Mexicana hat seinen Sitz in Coyoacán, einem südlichen Stadtteil der etwa 20 Millionen Einwohner zählenden Metropole Mexico Stadt.

Das wichtigste Vereinsorgan ist der ehrenamtlich arbeitende Vorstand. Er legt die Ziele und die Handlungsstrategien fest. Die Koordination der Aktivitäten erfolgt fast ausschließlich durch die Geschäftsstelle. Wie bei Transparency Deutschland besteht das Team aus relativ wenigen Personen: dem geschäftsführenden Vorstand, drei leitenden Angestellten, drei Mitarbeitern und zwei Praktikanten.

Der Leiter des Chapters Federico Reyes Heróles kommt aus einer angesehenen Familie, die in Politik, Wirtschaft und Kultur aktiv ist. Neben seinen Aktivitäten für Transparencia Mexicana ist er nicht nur ein beachteter Schriftsteller und Kritiker, sondern zusätzlich auch an der Universidad Nacional Autónoma de México, eine der größten und angesehensten Universitäten Lateinamerikas, als Professor und in der Verwaltung engagiert.

Finanzierung: Bei der Finanzierung wird Transparencia Mexicana neben Spendengeldern vor allem durch die Zusammenarbeit mit Unternehmen, Stiftungen und staatlichen Einrichtungen unterstützt, die für einzelne Projekte Beiträge leisten. Höhe und Zweck der einzelnen Beiträge werden im jährlichen Bericht auf der Homepage veröffentlicht.

Instrumente: Um seine Ziele zu erreichen setzt Transparencia Mexicana auf Öffentlichkeitsarbeit. Durch seinen hohen Bekanntheitsgrad und die thematische Kompetenz ist das Chapter in Fragen der Korruption erster Ansprechpartner für

die Medien. Es werden Seminare, Konferenzen und Workshops organisiert und Publikationen erstellt. Daneben sind der Nationale Index zu Korruption und guter Regierungsführung (INCBG) und der Einsatz des Integritätspakts zwei der wichtigsten Instrumente bei der Verfolgung der Ziele. Als Partner und Unterstützung für die Aktivitäten arbeitet Transparencia Mexicana mit großen privaten Unternehmen, nationalen und internationalen Stiftungen sowie Behörden und Ministerien auf Kommunal-, Landes- und Bundesebene zusammen.

In Mexiko ist Korruption unmittelbar mit der Qualität der öffentlichen Dienstleistung verbunden. Bürger, die solche Leistungen in angemessener Qualität erhalten, sehen keine Notwendigkeit, Schmiergelder zu zahlen.

Der alle zwei Jahre erscheinende Nationale Index zu Korruption und guter Regierungsführung (INCBG) misst die Erfahrungen der Bürger mit Korruption bei der Inanspruchnahme von insgesamt 35 öffentlichen Dienstleistungen. Dazu werden etwa 15.000 Haushalte befragt. So lässt sich vergleichen, ob im Zeitverlauf etwa die Ausstellung einer Fahrerlaubnis, die Erlangung einer Baugenehmigung oder die Bearbeitung eines Falls vor Gericht stärker oder schwächer mit Korruption verbunden werden. Der Index wird für ganz Mexiko und für jeden der 32 mexikanischen Bundesstaaten

erstellt. Dadurch lassen sich Aussagen darüber treffen, in welchen Bundesstaaten bestimmte Dienstleistungen besser oder schlechter abschneiden. Der Index schafft somit einen Wettbewerbsmechanismus sowohl zwischen öffentlichen Dienstleistungen als auch zwischen Bundesstaaten.

Der Integritätspakt ist ein Instrument zur Bekämpfung von Korruption bei der öffentlichen Beschaffung (siehe Artikel Seite 15). Transparencia Mexicana hat mit dem Integritätspakt umfangreiche Erfahrungen und setzt ihn seit

Jahren erfolgreich in großem Umfang ein. Hierfür hat das Chapter in der Geschäftsstelle sogar einen eigenen Bereich eingerichtet. Insgesamt 53 Integritätspakte wurden von Transparencia Mexicana seit 2001 überwacht, darunter der Bau von Autobahnen, die Beschaffung von medizinischen Geräten für Krankenhäuser und Ausschreibung von Werbeaufträgen der mexikanischen Tourismusbehörde.



Die Sonnenpyramide von Teotihuacán

Zeigen, warum Korruption jeden betrifft – Das Strategieszenario Transparency Deutschland 2012

In den 15 Jahren seit der Gründung ist Transparency Deutschland enorm gewachsen. Die Rahmenbedingungen, unter denen der Verein heute arbeitet, haben sich völlig verändert. Welche Chancen und Herausforderungen sich für in einem veränderten Umfeld bieten, skizziert Karenina Schröder, Strategieverantwortliche im Vorstand von Transparency Deutschland, im Gespräch mit dem Scheinwerfer.



Was sind die Chancen und Herausforderungen, auf die sich Transparency in naher Zukunft einstellen muss?

Korruption ist ganz oben auf der öffentlichen Agenda angekommen. Das Thema hat einen ganz neuen Stellenwert bekommen. Es beginnt sich geradezu ein Anti-Korruptions-Markt zu etablieren. Transparency muss jetzt die Gunst der Stunde nutzen und Koalitionen mit all denjenigen bilden, die sich in Wirtschaft, Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft an unserem Kampf beteiligen wollen. Der Koalitionsansatz von Transparency wird in Zukunft wichtiger denn je.

Was sind die Kernelemente des Strategiekonzepts?

Transparency hat Erhebliches in Bewegung gesetzt. Jetzt gilt es, die gestiegene Bereitschaft zu Veränderung auch in spürbare Reduktion von Korruption umzusetzen. Um ganz sicher zu sein, dass wir diese Gelegenheit optimal nutzen, haben wir im Frühjahr 2008 einen Strategieprozess in Gang gesetzt. An seinem vorläufigen Ende steht durchaus ein beträchtliches Maß an Selbstvergewisserung nach gründlicher Prüfung aller Optionen. Der bisher eingeschlagene Weg von Transparency ist auch künftig in wesentlichen Teilen geeignet, unsere Ziele zu erreichen.

Es bleibt beim eingeschlagenen Weg?

Wir werden uns auch zukünftig nicht auf konkrete Fälle, sondern auf die strukturellen Bedingungen von Korruption konzentrieren. Wir setzen weiterhin auf fachliche Expertise und sachliche Arbeit statt populistischer Konfrontation. „Transparency Deutschland die Koalition gegen Korruption“ wird sich verstärkt um gute Zusammenarbeit mit Entscheidungsträgern in allen Bereichen der Gesellschaft bemühen, die für den Kampf gegen Korruption zu gewinnen sind. Wir werden versuchen, sie zu befähigen, in ihrem je eigenen Um-

feld diesen Kampf besser umzusetzen. Der breiten Öffentlichkeit wollen wir vermitteln, dass Korruption massive Schäden hervorruft, die nur dort effektiv bekämpft werden können, wo der Wille dazu vorhanden ist. Für all diese Vorhaben ist Expertise unser wichtigstes Kapital. Deshalb werden wir uns auch zukünftig noch mehr mit Fachpartnern vernetzen müssen, von denen es ja auch zunehmend mehr gibt.

Welche konkreten Maßnahmen sind dazu geplant?

Bisher haben wir unsere Anstrengungen vor allem darauf konzentriert, das Thema Korruption auf die Agenda zu setzen. Wir haben uns für effektive Gesetze und Regelwerke stark gemacht. In Zukunft wollen wir deren konkrete Umsetzung stärker in den Mittelpunkt unserer Aktivitäten rücken. Wir wollen Themen aktiv aufgreifen und in den entsprechenden Medien plazieren. Dazu gehört auch, dass wir noch deutlicher machen wollen, wie und warum Korruption jeden Einzelnen ganz persönlich betrifft – und was jeder dagegen tun kann.

Eine stets viel diskutierte Frage ist der Umgang mit einzelnen konkreten Korruptionsfällen und Skandalen.

Skandalen und Fällen, die öffentlich werden, begegnen wir in bewährter Weise. Wir werden sie weiterhin öffentlich auf das Schärfste verurteilen. Gleichzeitig suchen wir immer nach den strukturellen Ursachen und konkreten Folgeschäden. So dass wir Lösungsvorschläge nennen können, die solche Fälle künftig nachhaltig verhindern.

Wie steht es mit der Organisationsstruktur von Transparency Deutschland?

Unser Konzept ist fast einzigartig in der Non Profit-Szene, wo sich in den letzten Jahren immer mehr hauptamtliche Strukturen etabliert haben. Transparency setzt dagegen auf ehrenamtliches Engagement. Mehr als 80 Mitglieder, die über erhebliches Fachwissen, Berufserfahrung, Lebenserfahrung und Zugang zu unterschiedlichsten Netzwerken verfügen, engagieren sich aktuell ehrenamtlich in über 30 Regional- und Arbeitsgruppen. Ihre Erfahrung und ihre Expertise könnten wir nie bezahlen. Darüber hinaus sind ihre Beiträge intrinsisch motiviert und tragen somit auch zur Glaubwürdigkeit von Transparency und dem Gemeinschaftsgefühl innerhalb der Organisation bei.

Das Gespräch führte Anja Schöne.

Frischer Wind im Web

Von Ricarda Bauch

Seit kurzem erscheint der Internet-Auftritt von Transparency Deutschland in neuer Gestalt. Alle Informationen rund um unsere Aktivitäten erscheinen nun in den Farben Blau und Rot, die zu einem einheitlichen Erscheinungsbild unseres Vereins beitragen. Sie erreichen uns weiterhin unter der bekannten Adresse www.transparency.de. Neben der grafischen Neugestaltung wurde der Internetauftritt auch inhaltlich klarer strukturiert. Dazu gehören vor allem aktuelle Schlagzeilen, die wir kontinuierlich auf der Startseite platzieren. Den Schlagzeilen folgen Pressemitteilungen von Transparency Deutschland und Informationen über neueste Aktionen und Entwicklungen.

Das versteckt sich hinter den fast unveränderten Kategorien der Website:

„Standpunkte“:

Auf einen Blick erfahren Sie hier, welche Standpunkte Transparency Deutschland zu verschiedenen Themen vertritt. Sie finden hier außerdem Hintergrundinformationen und weiterführende Dokumente.

„Wissen“:

Hier finden Sie unsere Publikationen, Informationen zu den Korruptionsindices und die Bibliotheksdatenbank.

„Regionen“:

Hier präsentieren sich unsere Regionalgruppen.

„Presse“:

Hier können Sie unseren Pressespiegel und Pressemitteilungen nachlesen.

„Unterstützen“:

Hier erfahren Sie, wie Sie Transparency Deutschland finanziell unterstützen können.

„Über uns“:

Hier können Sie sich über unsere Vereinsgremien und eine Mitgliedschaft bei Transparency Deutschland informieren, unsere Finanzen und Grundsatzdokumente einsehen und Informationen über unserer Geschäftsstelle erhalten.

„Termine“:

Hier kündigen wir Treffen und Veranstaltungen unserer Regionalgruppen sowie weitere Veranstaltungen rund ums Thema Korruption an.

Der Mitgliederbereich stellt darüber hinaus eine wichtige Informationsplattform für unsere Mitglieder dar. Dort finden Sie beispielsweise Terminankündigungen und Protokolle der Arbeits- und Regionalgruppen, der Mitgliederversammlungen, der Führungskreistreffen sowie der Vorstands- und Beiratsitzungen. Darüber hinaus wird im Mitgliederbereich der vereinsinterne Newsletter archiviert.

An dieser Stelle möchten wir auch Oliver Weiß, Mitglied bei Transparency Deutschland, für seine wertvolle Unterstützung danken – sowohl bei der Umsetzung des von den FÜNF FREUNDEN pro bono entwickelten Designs und vor allem bei der jahrelangen Betreuung und Pflege der Internetpräsenz. Seit kurzem hat Martin Löhe nun die Rolle des Webmasters übernommen und ist Ansprechpartner bei technischen Problemen mit der Website (webmaster@transparency.de).

Wir wünschen Ihnen viel Spaß bei unserem erneuerten Internetauftritt und würden uns freuen, wenn Sie diesen auch in Ihrem Bekannten- und Freundeskreis weiterempfehlen. Für Fragen und Anregungen stehen wir jederzeit zur Verfügung (office@transparency.de).

Ricarda Bauch ist Mitarbeiterin in der Berliner Geschäftsstelle von Transparency Deutschland.



„Strafverfolgung findet so gut wie gar nicht statt“

Ein Interview mit David Crawford

David Crawford arbeitet seit 2001 als Korrespondent für das Wall Street Journal Europe in Berlin. Der gebürtige Amerikaner lebt seit 35 Jahren in Deutschland und war in dieser Zeit als investigativer Journalist für verschiedene deutsche und amerikanische Medien tätig. Die maßgeblichen Artikel zur Siemens-Affäre und zum Korruptionsskandal bei Alstom in Frankreich stammen meist aus seiner Feder. Marianne Pundt hat David Crawford für den Scheinwerfer befragt.



Wir arbeitet man als investigativer Journalist?

Zuerst liest man soviel wie möglich über das Thema über das man schreiben will, um erst einmal den Informationen, die schon vorhanden sind, mächtig zu werden. Dann überlege ich, wo ich zusätzliche Informationen bekommen kann. Gibt es irgendeine Person oder Institution, die ich unbedingt ansprechen sollte? Über diese lese ich wieder alles was ich finde, denn es ist sehr gut, wenn erkennbar ist, dass man seine Hausaufgaben gemacht hat, wenn man mit dem Interviewpartner spricht.

Zu Beginn Ihrer Tätigkeit als Journalist haben sie das Archiv von Transparency International in Schöneberg genutzt. Inwiefern hat sich die Recherchearbeit verändert?

Dieses Archiv war für mich damals sehr hilfreich. Was Transparency hatte, war eine Stichwortdatenbank mit sehr vielen gesammelten Medienbeiträgen, Zeitungsartikeln und Zeitschriften. Alle möglichen Informationen, die aus den unterschiedlichen Chapters nach Berlin geschickt und dort mit einem Stichwort in die Datenbank aufgenommen wurden. Davon hab ich sehr viel Gebrauch gemacht. Heutzutage kann ich das alles im Internet oder in unserer Dow Jones-Datenbank machen. Aber damals gab es sehr wenige Datenbanken, die gezielt Informationen zum Thema Wirtschaftskorruption gesammelt hatten.

Werden Sie in Ihrer Arbeit zur Korruptionserforschung erheblich behindert?

Ich sage immer: Es gibt Leute, die einen unterstützen und es gibt Leute, die einen blockieren. Und man sollte versuchen so vorzugehen, dass man die Blockierer umschiffen und enger zusammenarbeitet mit den Leuten, die einen unterstützen können und wollen. Meistens gibt es fünfzig Leute, die einen blockieren und zwei Leute, die einem helfen. Aber das liegt in der Natur der Sache.

Wie bewerten Sie die Korruptionsvorwürfe zu Alstom, BAE Systems und Siemens im Vergleich?

Für mich persönlich ist es wichtiger, etwas Neues aufzudecken. In dem Sinn war Alstom für mich wichtiger als Siemens, wo bereits hunderte von Polizisten ermittelt haben und fast jede Zeitung der Welt darüber berichtet hat. Wir ha-

ben versucht bei Siemens weiterzugehen und mehr zu berichten, als die Anderen. Bei BAE ist es ähnlich. Es gab eine große Diskussion darüber, wo die britische Regierung entschieden hatte, dass in bestimmte Richtungen nicht ermittelt wird. Ich versuche mich auf die Felder zu konzentrieren, wo die Leser tatsächlich überrascht werden.

Wie bewerten Sie die Strafverfolgung der Korruption im europäischen Vergleich und im Vergleich mit den USA?

Strafverfolgung findet in Europa und USA so gut wie gar nicht statt. Es gibt eine Handvoll von Fällen, wo es bekannt ist, wie bei Siemens oder Alstom. Die Dunkelziffer ist wahrscheinlich viel größer. Mein persönlicher Eindruck ist, dass die Strafverfolgungsbehörde sehr schwach ist. Denn niemand meldet etwas.

In den USA wurde 1977 mit dem Foreign Corrupt Practices Act Auslandskorruption verboten. Manche sagen, die Amerikaner schmieren auf anderem Wege. Wie bewerten Sie diese Aussage?

Jeder rechtfertigt seine eigene Illegalität mit der Begründung, die Anderen agieren auch illegal. Es hat nichts mit Europa und es hat nichts mit Amerika zu tun. Es hat mit Einzelpersonen zu tun, die entscheiden, wir werden das Gesetz einhalten oder eben nicht. Strafermittlung ist eine Ermittlung gegen Einzelbeschuldigte, nicht aber Ermittlungen gegen ganz Europa oder die USA.

Was ist für Sie persönlich Ihr größter Erfolg, wenn Sie auf Ihre berufliche Laufbahn zurückblicken?

Guter Journalismus ist für mich mehr als nur eine Geschichte. Das sind Serien von Beiträgen. Die Siemens-Sache war für mich eine große Freude, weil wir über ein ganzes Jahr die verschiedenen Aspekte von Korruption betrachten konnten, anhand von einer Firma, die die Leser kennen. Man konnte in verschiedene Richtungen gehen: Welche Rolle spielt die Geschäftsführung, die Compliance Abteilung oder die Tochtergesellschaft? Es ist interessant, verschiedene Bestandteile eines korrupten Unternehmens einzeln und als Gesamtpaket betrachten zu können. Wir haben das gezielt gemacht. Das war schön, weil ich dachte, das hat bisher noch niemand versucht.



Sascha Adamek,
Kim Otto:
Der gekaufte Staat.
Wie Konzernvertreter in
deutschen Ministerien sich
ihre Gesetze selbst schreiben.

Köln: Kiepenheuer & Witsch 2008
ISBN: 978-3-462-03977-1. 231 Seiten.
18,95 Euro

Externe Mitarbeiter in Ministerien bedrohen die Unabhängigkeit des Verwaltungshandelns, weil Unternehmensvertreter die Möglichkeit haben, unbehelligt Gesetze im Sinne ihrer Interessen zu schreiben, während sie auf der Gehaltsliste ihrer Konzerne stehen. Dies geschieht auf Wunsch des Staates, der den Austausch zwischen Wirtschaft und Politik fördern will und weil es der Verwaltung an technischem Fachwissen mangelt. Kurzum, die Politik hierzulande versagt – der Staat ist gekauft, so die These von Sascha Adamek und Kim Otto.

Mit einer Reihe von ausführlichen Fallbeispielen untermauern die Autoren ihre Kritik und zeichnen die Spuren der Lobbyisten nach: beispielsweise die der Fraport AG im „Gesetz zum Schutz vor Fluglärm“ und die der Chemieindustrie in der EU-Verordnung „REACH - Registrierung, Evaluierung und Zulassung von Chemikalien“. Auch die Anstrengungen der deutschen Energiekonzerne zur Abwendung der Deregulierung des deutschen Energiemarktes werden unter die Lupe genommen. Die Fälle lesen sich wie Politthriller und der Leser wird mit immer neuen Details konfrontiert, etwa der mangelnden Unabhängigkeit von Kontrollinstitutionen und diversen Seitenwechslern zwischen Politik und Wirtschaft. Durch ihren zugespitzt scharfen und zynischen Ton rütteln die Autoren wach und legen den Finger in eine offene Wunde. „Der gekaufte Staat“ ist das Ergebnis von investigativem Journalismus – Adamek und Otto haben nachgefragt und waren hartnäckig. Sie sind auf Skandalöses, viele Grauzonen, aber auch Mauern des Schweigens gestoßen. Ihr Buch leistet einen wichtigen Beitrag dazu, demokratische Schwachstellen aufzudecken, indem sie intransparente Strukturen und Interessenkonflikte offen legen.

Dass dies auf Kosten der differenzierten Darstellung des Phänomens Lobbyismus geschieht, nehmen sie in Kauf. Zwar wird auch mal in einem Nebensatz erwähnt, dass Lobbyismus Teil der demokratischen Willensbildung ist, doch schnell vergessen ist dieses Argument, wenn der Krimi in eine weitere Runde geht.

Daher überrascht es schließlich ein wenig, dass sich die Autoren scheinbar leicht vom „guten Lobbyisten“ in Gestalt von Wolf-Dieter Zumpfort des Touristikonzern TUI haben überzeugen lassen. Er hält das Geschenke-Verbot für Beamte ein und lässt nur der Chefsekretärin, nicht aber dem Minister Pralinen zukommen. Darüber hinaus führt er Lobby-Gespräche mit Beamten nur im Rahmen moderater 25-Euro-Restaurantbesuche (S. 48). Dass er aber ausgewählte Abge-

ordnete in den Weinkeller zu gutem Wein und Essen zu Diskussionen und einem anschließenden Golfspiel einlädt, bleibt in einem unkritischen Licht stehen (S. 49). Getreu dem von Zumpfort zitierten Motto der Lobbyisten „getrennt marschieren, vereint schlagen“ (S. 41) können aber natürlich gerade einzelne Unternehmen ihren guten Ruf wahren, indem sie die eigentliche Interessenarbeit den Verbänden überlassen, denen Sie angehören.

„Der gekaufte Staat“ ist ein sehr lesenswertes und unterhaltsames Buch, das den öffentlichen Diskurs über die Unabhängigkeit und Transparenz der Verwaltung bereits positiv befördert hat. Inzwischen hat das Bundesinnenministerium eine Verwaltungsvorschrift zu den Leihmitarbeitern erlassen, nachdem der Bundesrechnungshof in einem Bericht zahlreiche Mängel aufgedeckt hatte. (Ricarda Bauch)



Raimund Röhrich (Hg.):
Methoden der Kor-
ruptionsbekämpfung
Risiken erkennen –
Schäden vermeiden

Erich Schmidt-Verlag Berlin 2008
ISBN: 978 3503 11046 9. 124 Seiten.
39,95 Euro

Das Buch entstand unter Mitwirkung von Arno Boenner, Birgit Galley, Prof. Dr. Henning Herzog, Dr. Heiner Hugger, Dr. Edgar Jousen, Dr. Hans-Joachim Marschdorf, Günter Müller, Dr. Karsten Randtz, Raimund Röhrich, Dr. Hans-Christoph Schimmelpfennig und enthält ein recht abwechslungsreiches Kaleidoskop mit Beiträgen unterschiedlicher Qualität und den verschiedensten Betrachtungsrichtungen, seien sie theoretisch, rechtsdetailliert oder praxisnah. Die Gliederung des Buches in Organisation – Recht – Prävention ändert daran nichts.

Das Werk schildert die Gefahrenlage für Unternehmen und geeignete Vorsorgemaßnahmen, insbesondere das sogenannte Pre-Employment, Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft, ein computergestütztes Analyseverfahren der Firma Bayer AG, Tätertypen und -verhalten. Sehr gut sind zum Beispiel die Ausführungen von Karsten Randtz (Seite 65 ff.), der sich höchst genau und sehr praxisnah zu betrieblichen Außenprüfungen, der Einkommenssteuerproblematik und den Regeln der Abgabenordnung äußert. Die Überlegungen von Marschdorf (Seite 91 ff.) räumen auf sehr hohem und wissenschaftlichen Niveau mit dem alten Argument auf, ohne Korruption ginge es nicht.

Das Buch ist kein Kompendium, aber eine höchst informative und anregende Lektüre vor allem für die Praxis. (Peter Fries)



Christoph Giersch (Hg.):
Money makes the
world go round
 Ethik als notwendiges
 Gestaltungsprinzip für
 Banken und Kapitalmärkte
 Rainer Hampp Verlag München 2007
 ISBN: 3866181485. 71 Seiten
 19,80 Euro

Als sich die Organisatoren der Katholischen Akademie „Die Wolfsburg“ und der Commerzbank im Juni 2006 zu einer Tagung zusammenfanden, um über Ethik als notwendiges Gestaltungsprinzip für Banken und Kapitalmärkte zu diskutieren, befand sich die breite Kritik am „ungezügelter Turbo-Kapitalismus“ nach angloamerikanischem Vorbild und die hochpolitisierte „Heuschrecken-Debatte“ gerade in ihrer Hochphase. Jedoch konnten die Veranstalter noch nicht ahnen, dass die Tagungsthematik erst rund zweieinhalb Jahre danach an Aktualität nicht mehr zu überbieten ist und die globale Finanzwelt heute eine gänzlich andere ist. Der vorliegende Band dokumentiert die einzelnen Beiträge dieser Tagung.

Die aktuelle Entwicklung des Finanzmarktes lässt im Rückblick die Thematik des Bandes als nahezu selbstverständlich und absolut unabkömmlich erscheinen. So wirkt es aus heutiger Sicht fast banal, wenn der Herausgeber Dr. Christoph Giersch in seinem Vorwort die Frage nach ethischen Orientierungshilfen stellt. Doch wirkten moralische und ethische Fragestellungen in der dynamischen und stark renditeorientierten Finanzwirtschaft noch zum damaligen Zeitpunkt fast wirtschaftsfeindlich und standortschädigend.

Karl Homann, Professor für Philosophie und Ökonomik an der LMU in München, geht eingangs auf einen zentralen Punkt in der Ethikdiskussion ein und stellt für den Aufbau einer ethischen Rahmenordnung in der Finanzwelt die kritische Frage, ob ohne Anreize kein Effekte erzielt werden können.

Klaus-Peter Müller, damals Vorstandsvorsitzender der Commerzbank und heute im Aufsichtsrat der Bank, versucht zu Beginn seiner Ausführungen mit verschiedenen Stereotypen über Bankinstitute aufzuräumen und kommt aus seiner Praxis zu der These, dass Banken „ganz selbstverständlich“ eine besondere Verantwortung übernehmen. Müllers kritische Annäherung stellt den Menschen, also den Mitarbeiter als Akteur in den Mittelpunkt, und nennt die Fehlbarkeit eben des Menschen als systemimmanente Schwachstelle.

Wenn der Autor jedoch die Agenda der Commerzbank als Erfolgsgeschichte darstellt und schreibt, dass ethisches Verhalten in der Bank „hinter der Tür auch wirklich gelebt“ wird, muss durch die Involvierung des Instituts in die Finanzkrise und durch den Sprung unter den Schutzschirm der

Regierung die „wirtschaftliche Nachhaltigkeit“ heute doch in neuem Licht erscheinen.

Werden ethische Aspekte hier in den Mittelpunkt gestellt, so müssen insbesondere diejenigen Akteure genannt werden, die die verwalteten Einlagen auch unter strengen ethischen Gesichtspunkten anlegen. Heinz-Peter Heidrich kann hier als Vorstandssprecher der Bank im Bistum Essen qualifizierte Aussagen treffen. Auch wenn der Markt nachhaltiger Geldanlagen in Deutschland enorm boomt und 2005 rund acht Milliarden Euro ausmachte, so ist das Volumen am Gesamtmarkt doch nur marginal nennenswert. Heidrich kommt in seinem Beitrag resümierend zu der Aussage, dass ethische Geldanlagen „honorig und profitabel“ sind.

Hedgefonds stellen in der öffentlichen Wahrnehmung sicherlich den klassischen Gegenpart zum ethisch verantwortungsvollen Akteur in der Finanzwirtschaft dar. Umso interessanter gestaltet sich daher ein Einblick in die Argumentationen eines Hedgefonds-Vertreters. Der geschäftsführende Gesellschafter von apano Finanzanlagen, Markus Sievers, nimmt sich der Frage an, ob Hedgefonds „Heuschrecken“ oder seriöse Renditebringer sind. Auch wenn der Autor in seinem Vortrag auf den Untertitel der Tagung nicht näher eingeht, so stellt er zumindest sachlich und empirisch fundiert dar, dass Hedgefonds als Player im Markt eine wichtige Rolle einnehmen und die Diskussion zwingend entpolitisiert und versachlicht werden muss.

Zusammenfassend müssen die Tagung als Ausgangspunkt und die Dokumentation der einzelnen Vorträge in diesem Band als äußerst wichtige Beiträge zur Finanzplatzgestaltung betrachtet werden. Die Thematik erfährt in diesen Tagen eine damals nicht vorhersehbare Aktualität. Die Verankerung von Ethik und Moral als notwendige Gestaltungsprinzipien für Banken und Kapitalmärkte kann zukünftig dafür sorgen, dass das Gesamtsystem wieder gesund und vernünftig funktioniert. Den Organisatoren gebührt großer Respekt und Dank. (Andreas Fenneker)



Simone Nagel:
Entwicklung und Effektivität
internationaler Maßnahmen zur
Korruptionsbekämpfung

Baden-Baden: Nomos 2007.
 ISBN 798-3-8329-2693-9.
 258 Seiten. 47 Euro

Wer sich einen Überblick über die bestehenden rechtlichen und institutionellen Bemühungen auf internationaler Ebene der Korruptionsbekämpfung verschaffen möchte, wird mit dieser Dissertation gut bedient. Die Autorin beschreibt, nach

einer ausführlichen Einführung zum Thema Korruption, die wichtigsten Organisationen und Maßnahmen, die versuchen, dem Problem der Korruption entgegen zu wirken. Die Autorin geht dabei auf verschiedene Gründe für den rechtlichen Wandel ein, der sich im Laufe der letzten 20 Jahre im Bereich der Anti-Korruptionsbemühungen ergeben hat. Aus dieser Perspektive beschreibt die Autorin auch den Werdegang des Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) als Vorreiter der grenzüberschreitenden Bestechungsbekämpfung. Den Übergang zum OECD-Übereinkommen zur Bekämpfung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr bildet die Autorin mit der Feststellung, dass die amerikanische Gesetzgebung „als Vorbild zahlreicher internationaler Übereinkommen“ diene (S.109).

Im folgenden Schritt diskutiert die Autorin verschiedene Maßnahmen und Empfehlungen der OECD, welche dem rechtsverbindlichen Übereinkommen vorangingen. Den beschriebenen Prozess empfindet die Autorin als angemessen, insofern er die nationale Souveränität der einzelnen Staaten nicht untergräbt. Am Beispiel Deutschland werden anhand der zwei Prüfberichte der OECD verschiedene Punkte bewertet, bei denen das Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung (IntBestG) der Bundesrepublik unzureichende Regelungen aufweist, die den Anti-Korruptionsvorschriften der OECD nicht gerecht werden würden. Obwohl die OECD in ihren Prüfberichten auch an der amerikanischen Rechtslage Verbesserungen in einigen Punkten fordert, schließt die Autorin, dass der Folgebericht für die USA „sehr positiv“ ausfällt (S.196). Bei ihrem separaten Vergleich des deutschen mit dem amerikanischen Gesetz stellt die Autorin fest, dass trotz mehrerer Übereinstimmungen beider der FCPA in einigen Fällen wesentlich härtere Sanktionen als das IntBestG vorsieht.

Die UN-Konvention gegen Korruption bezeichnet die Autorin als „Höhepunkt der Entwicklungen (...) der Bekämpfung der transnationalen Korruption“ (S. 212). Die Autorin schließt ihre Dissertation mit der Frage, ob die derzeitigen internationalen Regelungen ein gutes Beispiel für die Entwicklung eines globalen Strafrechts seien. Die Frage nach dem Vorteil einer globalen Harmonisierung des Strafrechts wird nach dem „roten Faden“ des Buches zwar nicht erwartet, doch wirft es interessante Aspekte auf, die bei einem entsprechenden Entwurf eine große Rolle spielen könnten (wie etwa die Hegemonialstellung der Vereinigten Staaten).

Die Dissertation ist insgesamt sehr strukturiert gestaltet und wird durch eine Reihe empirischer Beispiele selbst für Nicht-Juristen lesenswert. Während der erste Teil überwiegend beschreibt und zusammenfasst, bringen die letzten drei Kapitel das Buch auf eine interessante analytische Ebene. (Esther Pieterse)



Hans Weiss: Korrumpierte Medizin Ärzte als Komplizen der Konzerne

Köln: Kiepenheuer & Witsch 2008
ISBN: 978-3-462-04037-1
272 Seiten. 18,95 Euro

Vermutlich kann Hans Weiss mit diesem Buch an die Millionenfolge seiner früheren Veröffentlichungen (etwa Bittere Pillen, 1983, Kursbuch Gesundheit, 1990, Schwarzbuch Markenfirmen – Die Machenschaften der Weltkonzerne, 2001) anknüpfen. Der als Psychologe und Medizinsoziologe international ausgebildete freie Journalist, der immer wieder für „Spiegel“, „Stern“ und „Zeit“ gearbeitet hat, wollte bei der zweijährigen Recherche zu diesem Buch herausfinden, ob sich durch schärfere Gesetze, bessere Strafverfolgung, Verhaltenskodizes der Branche und eine kritischere Öffentlichkeit die Marketingpraxis der Pharmakonzerne seit den achtziger Jahren verbessert hat. Sein Fazit: das ist nicht der Fall. Schon im Vorwort schreibt der Autor: „Das Sündenregister reicht von unethischen Verkaufspraktiken, manipulierten oder nicht veröffentlichten Studienergebnissen, über vielfachen Betrug zulasten von Sozialkassen, irreführender Werbung und Vermarktung von Pseudoinnovationen bis hin zur Verheimlichung von Nebenwirkungen und Bestechung von Ärzten“ (S. 10). Diese Vorwürfe werden im einzelnen belegt. Für die Recherche hat der Autor eine halbjährige Ausbildung zum Pharmareferenten durchlaufen und sich dann verschiedene Identitäten zugelegt. Getarnt als „Strategic Consultant“ oder „Pharma Consultant“ hat er Kongresse für Pharmavertreter besucht, Studien zum Test von Psychopharmaka angeboten, Werbekampagnen für verschreibungspflichtige Arzneien in Publikumszeitschriften getestet und dabei herauszufinden versucht, ob und inwieweit Ärzte sich über eindeutige gesetzliche Bestimmungen hinwegsetzen, weil Pharmakonzerne ihnen dafür Vorteile gewähren. Sein Resultat ist alarmierend. Nie geht es um die Qualität von Medikamenten, sondern immer um Geld und Marketing. Durchgängig wird die „Deklaration von Helsinki“ des Weltärztebundes verletzt, in der es heißt: „In der medizinischen Forschung haben Überlegungen, die das Wohlergehen der Versuchsperson betreffen, Vorrang vor den Interessen der Wissenschaft und der Gesellschaft“ (S.9).

Es ging dem Autor nur indirekt um die Unterstützung der redlich arbeitenden Ärzte, die es natürlich gibt. Aber sie haben es schwer angesichts von immer härter zugreifenden Vertriebsnetzen der Marketingabteilungen, die einen Arztdatenpool betreiben, in dem die Anfälligkeit jedes ein-

zelen Mediziners für „Wohltaten“ der Anbieter (Ärztemuster, Anwendungsbeobachtungen, Redner auf Kongressen, Gutachten...) ermittelt ist.

Der Autor schreibt: „Der beklagenswerte Zustand der Medizin ist allerdings auch eine Folge des Versagens der Politik. Man lässt die Pharmabranche – ähnlich wie bis vor kurzem die Finanzbranche – schalten und walten, wie es ihr beliebt“ (S.13). Auch hier ist ihm zuzustimmen. Dieser Zusammenhang wird ökonomisch viel zu selten hergestellt, aber der Fall Siemens hat ihn belegt: Wer auf zweifelhafte Vertriebsmethoden und ein oft ans Kriminelle grenzendes Marketing setzt und sich um Innovationen und Qualitätsprodukte zu wenig kümmert, hat ökonomisch irgendwann den Kampf um die Kunden verloren. Im Gesundheitsbereich ist dies besonders schlimm, weil hier mit der Glaubwürdigkeit und dem Vertrauen von Menschen gespielt wird, ohne die niemand gesunden kann.

Das Buch kann als Nachschlagewerk für die Pharmaskandale der letzten Jahre benutzt werden. Klagen gegen den Autor sind mir nicht bekannt, die Fakten stimmen augenscheinlich. Ein alphabetisches Register jener medizinischen Multiplikatoren, die besonders eng mit den Anbietern verbunden sind, ist ebenfalls enthalten. Darunter sind nur drei Frauen, was zwei Schlüsse zulässt: Sie sind entweder nicht in diesen „interessanten“ Positionen oder sie sind weniger leicht käuflich. Die zweite Alternative wäre mir lieb. (Anke Martiny)



Harald Bluhm, Karsten Fischer (Hg.):
Sichtbarkeit und
Unsichtbarkeit der Macht
Theorien politischer
Korruption

Baden-Baden: Nomos 2002
ISBN 3-7890-8271-6. 227 Seiten.
42 Euro

Der Band versammelt die ausgearbeiteten Beiträge zur Tagung „Politische Theorien und Ideengeschichte“ auf dem 21. Wissenschaftlichen Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft im Oktober 2000 in Halle (Saale). Kein aktueller Band also, doch ist von Beiträgen zur Ideengeschichte eine lange Halbwertszeit zu erwarten. Diesem Anspruch wird der Band gerecht.

In insgesamt neun Beiträgen werden wesentliche Diskussionen über Theorien politischer Korruption aufgegriffen und fortentwickelt.

Dem ersten Beitrag der beiden Herausgeber kommt die Funktion der Einleitung zu. Bewusst wird nicht nur auf eine enge Begriffsbestimmung der Korruption im Sinne der Bestechung rekurriert, sondern in einem weiten, umfassenden

Sinne Korruption als allgemeiner Verfall, soziale Disintegration und Krankheit des gesamten politischen Körpers begriffen (S. 10f.). Der Titel des Buches erklärt sich aus der Annäherung an das Thema, Korruption – die an Verheimlichung gebunden ist – als Realisation von Macht und Einfluss auf invisible bzw. wenig visible Weise zu verstehen: in der Folge wird Korruption erst durch Skandalisierung fasslich (S. 19). Dabei ist das schwierige Verhältnis des Politischen und Moralischen zu berücksichtigen. Im Rückgriff auf den Demokratietheoretiker Sartori, der sowohl den politischen Moralismus als auch den politischen Zynismus verurteilt, besteht die Gratwanderung darin, dass das Politische und Moralische weder ein und dasselbe (politischer Moralismus) noch vollständig getrennt seien (politischer Zynismus) (S. 27).

Von den insgesamt acht Beiträgen seien drei hervorgehoben. Karsten Fischer setzt sich mit der Selbstkorrumpierung des Parteienstaates auseinander, wenn durch die wachsende Korruptionswahrnehmung ein sich selbst verstärkender Prozess des Vertrauensverlustes und der Delegitimierung demokratischer Institutionen einsetzt.

Petra Stykow betrachtet aus institutionenökonomischer Perspektive politische Korruption als Beziehungsphänomen. Demnach missbraucht der Politiker oder Beamte seine ihm anvertraute Macht, unter anderem weil die Rechenschaftspflicht gering ist.

Ruth Zimmerling fokussiert die legalen, aber illegitimen Phänomene der politischen Korruption. Dazu zählen ihrer Ansicht nach rechtlich kodifizierte Subventionen und Sonderprivilegien für Wähler von kleineren Parteien mit Regierungsbeteiligung oder rechtlich zulässige Wahlkampfspenden. Zur Bewertung solchen Verhaltens ist ihrer Ansicht nach politische Verantwortung und Rechenschaft wesentlich. Voraussetzung dafür sind Informationen über das politische Verhalten, sprich Transparenz. (Christian Humborg)

An Transparency International Deutschland e.V.
Alte Schönhauser Straße 44

D-10119 Berlin

Ja, ich möchte Transparency International Deutschland e.V. unterstützen

durch eine einmalige Spende von Euro

als Förderer mit einem regelmäßigen Beitrag von Euro monatlich / jährlich

Herr Frau

Titel:

Name, Vorname:

Straße und Hausnummer:

PLZ und Ort:

Fax:

E-Mail:

Telefon:

Meine Spende / mein Förderbeitrag kann – widerruflich – im Lastschriftverfahren von folgendem Konto abgebucht werden:

Geldinstitut:

Konto-Nr.BLZ:

Ort / Datum:

Unterschrift: