



# Scheinwerfer

46

## Themenschwerpunkt: Entwicklungszusammenarbeit



© ComSec\_2009\_flickr.com

### Schulklasse in Uganda

*Den Weg des Geldes öffentlich machen: In den neunziger Jahren entwickelten Mitarbeiter der Weltbank ein Instrument, um der Veruntreuung von Geldern aus öffentlichen Kassen auf die Spur zu kommen: PETS - Public Expenditure Tracking Survey. Im Erziehungssektor in Uganda kam es 1991 das erste Mal zur Anwendung.*

## Scheinwerfer 46

Februar 2010

## Themenschwerpunkt: Entwicklungszusammenarbeit

Editorial .....	3
<b>Themenschwerpunkt: Entwicklungszusammenarbeit</b>	<b>4</b>
Reinold E. Thiel: Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit .....	4
Hansjörg Elshorst: Grand Corruption in immer neuen Formen .....	5
Michael Wiehen: Der Integritätspakt in der Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern .....	6
Uwe Henrich: Korruptionsprävention in der Staatlichen Entwicklungszusammenarbeit .....	7
Maja Gram: Openness about corruption – is anti-corruption .....	8
Reinold E. Thiel: PETS – Den Weg des Geldes öffentlich machen .....	10
Christiane Aschoff-Ghyczy: Kontrolle durch die Zielgruppen – ein idealistischer Traum? .....	11
<b>Nachrichten und Berichte</b>	<b>12-21</b>
International .....	12
Aus den Bundesländern .....	13
Politik .....	14
Rechtsprechung .....	17
Gesundheit .....	17
OLAF-Generaldirektor Franz Brüner gestorben. Ein Nachruf .....	18
Transparency .....	18
Sport .....	20
International .....	21
<b>Interna</b>	<b>22-25</b>
Annual Membership Meeting 2009 in Berlin .....	22
Partner im Kampf gegen Korruption: Dreiländertreffen von Transparency Deutschland, Österreich und Schweiz ...	23
Podiumsdiskussion: Kampf gegen Korruption – Korruptionsregistergesetz einführen .....	24
Nationale Chapter: Korruptionsbekämpfung in Guatemala .....	25
<b>Porträt</b>	<b>26-27</b>
Wilhelm Schlötterer .....	26
<b>Rezensionen</b>	<b>27-32</b>

## Impressum

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

*Redaktion:* redaktion@transparency.de  
*Redaktionsleitung:* Dr. Heike Mayer  
*Editorial:* Dr. Anke Martiny (amy)  
*Themenschwerpunkt dieser Ausgabe:* Reinold E. Thiel  
*Nachrichten, Berichte, Kurzmeldungen:*  
 Robert Fröhlich, Marianne Pundt (mp), Anja Schöne (as)  
*Porträt:* Marianne Pundt (mp)  
*Interna:* Ricarda Bauch (rb), Dr. Heike Mayer (hm),  
 Andrea Priebe (ap)  
*Rezensionen:* Dr. Christian Humborg (ch)

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

*Sylvia Schenk**Vorsitzende von Transparency International Deutschland e.V.*

## Liebe Leserinnen und Leser,

ob Finanzkrise oder unzureichende Vorkehrungen gegen den Klimawandel – die negativen Auswirkungen von globalen Problemen treffen immer als Erstes und in besonderem Maße die armen Bevölkerungsteile, vor allem in Afrika und Asien. In diesen Kontinenten fristen mehrere hundert Millionen Menschen ihr Leben unterhalb der absoluten Armutsgrenze und sind zunehmend vom Hungertod bedroht. In den wirtschaftlich starken Staaten jammern wir derzeit über die eigenen Einschränkungen und beruhigen das Gewissen – vor allem zur Weihnachtszeit – mit mildtätigen Gaben. Dabei sind finanzielle Hilfen oft nicht mehr als ein Tropfen auf den heißen Stein, ein Kurieren an Symptomen. Ohne strukturelle Änderungen auf breiter Basis wird es nicht gelingen, Hunger und Armut auf der Welt zu besiegen, da doch die Millenniumsziele – Halbierung der Anzahl der Hungernden bis 2015 – jetzt schon als verfehlt gelten. Für Transparency International geht es dabei um zwei Aspekte:

Wie werden in der Entwicklungszusammenarbeit Spendengelder und öffentliche Mittel verwendet, sind die Maßnahmen ausreichend transparent und Kontrollen von oben und unten gewährleistet?

Und welchen Anteil haben die Geberländer an der Korruption, die nach wie vor in vielen „armen“ Ländern die gerechte Verteilung der vorhandenen öffentlichen Güter verhindert?

Schließlich leidet die Bevölkerung gerade auch in rohstoffreichen Ländern wie Nigeria oder Angola, während korrupte Eliten die Einnahmen in die eigene Tasche stecken. In der globalen Wirtschaft wird Korruption zementiert durch in-

ternational tätige Unternehmen, die sich bis heute nicht um das Verbot der Auslandsbestechung scheren und Schmiergelder sowie Bestechung in manchen Regionen für unvermeidlich – und damit auch legitim – halten. Entwicklungszusammenarbeit, Wirtschafts- und Außenpolitik sind daher gleichermaßen verantwortlich für grundlegende Änderungen. Wenn der neue Minister für wirtschaftliche Zusammenarbeit, Dirk Niebel, von der Verzahnung mit der auswärtigen Politik spricht, darf es dabei nicht nur um geopolitische Interessen und neue Absatzmärkte für die deutsche Wirtschaft gehen. Effektive Antikorruptionsmaßnahmen, zum Beispiel mit der „Extractive Industries Transparency Initiative“ (EITI) unter dem Vorsitz von Transparency-Gründer Peter Eigen sind das Gebot der Stunde. Transparenz ist der Schlüssel für grundlegende Verbesserungen im Interesse der Menschen weltweit.

Bei der Interessenvertretung gegenüber den G8- oder G20-Staaten kooperiert Transparency International seit einiger Zeit mit internationalen Hilfsorganisationen, um so nicht nur die eigene Botschaft in einen größeren Rahmen zu stellen, sondern auch einen höheren Multiplikationseffekt für den Anti-Korruptionskampf zu erreichen. In diesem Rahmen stellt die erste Ausgabe des Scheinwerfer 2010 die Entwicklungszusammenarbeit in den Mittelpunkt. Ich wünsche eine spannende Lektüre und Ihnen allen ein erfolgreiches neues Jahrzehnt – das auch für Deutschland nur wirklich gut werden kann, wenn wir die Armen der Welt zu ihrem Recht kommen lassen.

Herzlichst

Sylvia Schenk

# Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit

Von Reinold E. Thiel

Als Transparency International 1993 entstand, kamen die wichtigsten Impulse aus der Entwicklungszusammenarbeit. Dann stellten wir fest, dass wir nicht mit unseren Partnern in der Dritten Welt über Korruption reden konnten, ohne uns mit der im eigenen Land zu befassen. Korruption in Deutschland wurde der Schwerpunkt der Arbeit. Erst Jahre später kam die Entwicklungspolitik und die Dritte Welt wieder in den Fokus. 2004 entstand eine Arbeitsgruppe, die sich mit der nichtstaatlichen Entwicklungszusammenarbeit befasste, 2006 eine Gruppe zur staatlichen Entwicklungszusammenarbeit. Beide haben inzwischen in Gesprächen und Konferenzen Transparency zum wichtigen Gesprächspartner für die entwicklungspolitischen Organisationen gemacht.

Die Arbeit von Transparency hat wesentlich dazu beigetragen, dass in den letzten zwei Jahrzehnten nicht nur die Diskussion über Korruption insgesamt enttabuisiert, sondern auch die Korruption in den Nord-Süd-Beziehungen zum Thema öffentlicher Diskussion wurde, vor allem unter dem Aspekt, dass in den Ländern, in denen ein überwiegender Teil der Bevölkerung unter Hunger und Armut leidet, die angerichteten Schäden noch viel gravierender sind als im reichen Norden. Die Entwicklungsorganisationen haben deshalb relativ schnell verstanden, dass sie den Kampf gegen Korruption zu ihrem Thema machen müssen. Sie haben darunter aber vor allem die Korruption der anderen verstanden, die, die sich in der Politik, der Administration und der Wirtschaft der Länder der Dritten Welt findet. Dass sie selbst, ihre Mitarbeiter und ihre Arbeitspartner dabei auch Akteure und Verursacher sein könnten, wurde zumeist mit dem Mantel des Schweigens zugedeckt. Dabei hat es immer wieder Fälle gegeben, in denen öffentliche Gelder oder Spendengelder in private Taschen geleitet wurden, in einigen spektakulären Fällen der letzten Zeit in Tansania, in Myanmar und in Niger. Erst als der Verdacht aufkam, auch in Deutschland könnte es Zweckentfremdung von Mitteln und "kreative Buchhaltung" geben, kam es zur Diskussion in den Medien und zur eiligen Verabschiedung neuer Regelwerke und Verhaltenskodices. Dabei hat auch das deutsche Chapter von Transparency eine Rolle gespielt.

Korruption, da sie sich unter dem Tisch abspielt, ist mit Gesetzen und von Staatsanwälten nur schwer zu bekämpfen. Die Hoffnung auf die Wirksamkeit höherer ethischer Maßstäbe ist eine Illusion. Das Werkzeug, das am meisten bewirken kann, ist Transparenz, und das auf zwei Ebenen:

1. Budgets müssen öffentlich sein, weil dadurch die Abzweigung von Mitteln erschwert wird – die staatlichen Budgets der Entwicklungsländer, die Abgaben, die die Regie-

rungen dieser Länder von extraktiven oder verarbeitenden Industrien erhalten, aber auch die Budgets der Projekte und Programme der staatlichen und privaten Entwicklungszusammenarbeit. In den letzten Jahren sind zivilgesellschaftliche Gruppen entstanden, die die Forderungen „publish what you pay“ (für Industrien) und „publish what you fund“ (für Geberorganisationen) auf ihre Fahnen geschrieben haben. Die Weltbank hat das Instrument des „public expenditure tracking survey“ entwickelt, das dazu dient, den Weg angewiesener Mittel durch die Stufen der Administration zu verfolgen. Es gibt noch eine Reihe weiterer Spielarten von „social audit“. Wir fügen diesen Instrumenten den Vorschlag des „audit from below“, der Kontrolle durch die Zielgruppen, hinzu: Die Nutzer eines Projekts sollen das Recht haben, selbst zu überwachen, ob die zur Verfügung stehenden Mittel zweckgerecht verwendet werden. Wenn die Mittelverwendung unter den Augen der Öffentlichkeit stattfindet, wird Veruntreuung erschwert.

2. Fälle von Korruption müssen veröffentlicht werden, weil dadurch dokumentiert wird, dass die Geberorganisationen aktiv gegen Korruption vorgehen, und das Vertrauen der Öffentlichkeit gestärkt wird. Die dänische Organisation DanChurchAid hat daraus ein Prinzip gemacht: Sie gibt einen jährlichen Korruptionsbericht heraus, der fünf Jahre lang im Internet nachzulesen ist. Von einer deutschen Organisation ist Vergleichbares nicht bekannt, hier ist man von der vertrauensbildenden Kraft der Öffentlichkeit noch nicht überzeugt, weder im staatlichen noch im nichtstaatlichen Bereich.

Auch die Vereinten Nationen hatten in den letzten Jahren die Wichtigkeit der Korruptionsbekämpfung eingesehen und Programme dazu aufgebaut, vor allem 1984 den Internen Aufsichts-Dienst (OIOS) und 2006, nach dem Oil-for-Food-Skandal, die Procurement Task Force (PTF). Seit einem Jahr gibt es nun einen fatalen Rückschlag. Wie die amerikanische Nichtregierungsorganisation Government Accountability Project (GAP) und andere Quellen berichten, ist die Finanzierung dieser Dienste stark eingeschränkt worden, die Stelle des PTF-Chefs wird nicht neu besetzt, zahlreiche vorliegende Fälle werden nicht weiterverfolgt. Die Vorsitzende von Transparency International, Huguette Labelle, und das amerikanische Chapter haben schon vor längerer Zeit dagegen protestiert, sind aber ohne Antwort geblieben.

Reinold E. Thiel ist Themensprecher zur Nichtstaatlichen Entwicklungszusammenarbeit bei Transparency Deutschland.

# Grand Corruption in immer neuen Formen

Von Hansjörg Elshorst

**G**rand corruption spielt auf der politischen, administrativen und unternehmerischen Chefebene. Es ist wohl immer *corruption for greed*, während *petty corruption* gerade in armen Ländern auch *corruption for need* sein kann. Als wir Anfang der 90er Jahre Transparency International konzipiert und gegründet haben, ging es bei *grand corruption* in der Regel um große Summen, die nicht selten auf ausländischen Banken landeten. *Grand corruption* war der Grund, weshalb wir uns für den Kampf gegen Korruption engagierten.

Zu *grand corruption* passen Großprojekte gut. Kommerzielle Banken wollten Kredite platzieren und glaubten trotz aller neoliberalen Verachtung für den Staat daran, dass dieser zu Staatsgarantien, auch der unsinnigsten Projekte, stehen müsse. Viele Entwicklungsbanken konnten sich nicht von der frühen Logik der Entwicklungszusammenarbeit lösen, dass Problemlösungen in Technologie und Dimension in armen Ländern vom gleichen Kaliber sein müssen wie in reichen Ländern. Für Firmen des Nordens war beides bequem, für die politische und administrative Führungsebene der armen Länder opportun und einträglich.

Opportun, weil für solche Großprojekte nur der Staat in Frage kam. Die erst gerade entstehende lokale Industrie war keine Alternative dazu. Opportun, weil damit die Bedürfnisse der Eliten bedient werden konnten: mit Kliniken statt Gesundheits-Stationen auf dem Land, mit Trink- und Bewässerungswasser, mit zentralisierter Energieproduktion und Straßen für importierte Fahrzeuge. Großprojekte waren einträglich, weil sie Spielraum boten für großdimensionierte Korruption auf hoher Ebene und viel weniger riskant waren als eine Vielzahl von Kleinprojekten mit vielen Mitwissern. *Grand corruption* war Ergebnis von Großprojekten und Grund für sie und beeinflusste so die Prioritäten von Entwicklung.

Diese Form von *grand corruption* gibt es sicher immer noch. Vermutlich viel weniger, weil kommerzielle Banken dabei viel Geld verloren haben und Entwicklungsbanken unter Druck gerieten, auch wegen der Arbeit von Transparency International. Andererseits gibt es auch in reichen Ländern *grand corruption* mit Einfluss auf die Investitionsentscheidung selbst, nicht nur auf Kosten und Qualität. Ein Beispiel bietet der Skandal um die Müllverbrennungsanlage in Köln. Ohne sorgfältig orchestrierte Korruption wäre sie nie gebaut worden. Die Nachbargemeinden hätten den Kölner Bedarf decken können. Im globalen Süden setzte sich *grand corruption* fort, wo die Staaten über eigene Einkünfte verfügen konnten. So haben kaum eine Handvoll der rund 50 Länder, die über Rohstoffe verfügen, von diesen für ihre Entwick-

lung profitiert. Das Interesse von Großfirmen, sich Konzessionen und Sicherheit für riesige Anlagen zu kaufen, passt wiederum gut zusammen mit den Anreizen für die Machteleite, sich zu bereichern und ihre Macht zu stabilisieren. Sogar noch, wenn auch mühsamer, in demokratischen Strukturen.

Nach Jahren von Druck durch die Zivilgesellschaft – Transparency International war unter den Gründern der Initiative *Publish What You Pay* – greift in einer zunehmenden Zahl von Ländern der Versuch dieser Nichtregierungsorganisation, zumindest Transparenz in die legalen Zahlungen für Rohstoffförderung zu bringen. Die Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) versucht darüber hinaus, Licht in den Verbleib der Gelder im Rohstoffland zu bringen. Eine Koalition, wie sie Transparency International seit Beginn fordert. Es ist also kein Zufall, dass der Aufsichtsrat dieser Koalition aus Staaten, Industrie und Zivilgesellschaft von Peter Eigen geführt wird.

*Grand corruption* hat aber auch andere Formen gefunden, die nicht mehr spezifisch für arme Länder sind. Sie ist oft nicht mehr verbunden mit massiver persönlicher Bereicherung der politischen Eliten, ein Erfolg der Anti-Korruptionsbewegung. Nach wie vor jedoch sind große Unternehmen als Akteure beteiligt. Immer noch wird das öffentliche Wohl dramatisch geschädigt. Die Staaten in Nord und Süd verarmen durch legal manipulierte Steuerhinterziehung. Die Finanzmärkte können auch nach der Krise weiterhin unverantwortlich agieren. Es waren vorrangig auch wirtschaftliche Interessen, die die Klimakonferenz so erbärmlich enden ließen. Das sind nur wenige Beispiele dafür, wie Interessenten durch öffentliche Regulierungen gesetzte Rahmenbedingungen so beeinflussen, dass Korruption im herkömmlichen Sinne nicht mehr nötig ist. Dafür wurde das Wort *state capture* geprägt, definitorisch eine Teilmenge von *grand corruption*. In der globalisierten Welt könnte es durch *world capture* ergänzt werden.

Die Dimension dieser Einflussnahme ist beängstigend. Doch das war in der klassischen *grand corruption* der Verbund von wirtschaftlicher und politischer Macht auch. Die Erfolge von Transparency International und vieler, die sich anschlossen, ermutigen: Größe ist besonders anfällig, wenn ihre Fehlleistungen und Folgen über einen längeren Zeitraum hin transparent gemacht werden kann.

Dr. Hansjörg Elshorst war von 2002 bis 2007 Vorsitzender von Transparency Deutschland und ist Vorsitzender des Beirats von Transparency Deutschland.

# Der Integritätspakt in der Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern

Von Michael Wiehen

Der von Transparency International schon Mitte der 1990er Jahre als Präventionsinstrument für Regierungen und Kommunalverwaltungen entwickelte Integritätspakt verfolgt zwei zentrale Ziele: Er soll bei der Vergabe und Durchführung öffentlicher Aufträge 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 Auftraggeber, allen Bietern gleiche Informationen zu geben, keine Geschenke zu verlangen oder anzunehmen und insgesamt Bestechlichkeit und Bestechung zu verhindern. Der Integritätspakt nimmt also beide Seiten in die Pflicht. Die Verpflichtungen gelten für den tatsächlich ausgewählten Auftragnehmer bis zum Abschluss der vereinbarten Leistungen. Verstößt ein Bieter gegen die Bestimmungen, kann er von weiteren Vergabeverfahren und begonnenen Projekten ausgeschlossen werden, der Auftraggeber kann Schadenersatz verlangen. Normalerweise überwacht ein unabhängiger externer Beobachter (Monitor) die Einhaltung des Vertrages.

Der Integritätspakt wird normalerweise bei der Vergabe großer öffentlicher Aufträge für die Lieferung von Investitionsgütern oder für Bau- oder Consulting-Leistungen angewandt, kann aber ebenso von nichtstaatlichen Auftraggebern und bei kleineren Aufträgen genutzt werden. In der offiziellen Entwicklungshilfe ist er bisher selten eingesetzt worden – gelegentlich war von Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit zu hören, man habe eigene Instrumente, die denselben Zweck erfüllten.

Der Erfolg des Konzepts Integritätspakt hängt maßgeblich davon ab, dass der Auftraggeber ernsthaft die Korruption verhindern will. Neben dem Engagement des Auftraggebers fällt eine Schlüsselrolle dem Monitor zu: Der erfolgreiche Monitor ist ein erfahrener, vielleicht schon pensionierter Vergabe- oder Bauexperte, der normalerweise unter dem Dach einer Organisation der Zivilgesellschaft tätig ist, entweder unter einem direkten Vertrag mit dem Auftraggeber oder im Auftrag der Nichtregierungsorganisation. Häufig spielen die nationalen Chapter von Transparency International diese Rolle, manchmal auch andere Organisationen. Der Monitor prüft alle Ausschreibungen, Angebote und Vergabeentscheidungen und überwacht auch die Durchführung der Aufträge bis zur Schlussabrechnung. Er hat ungehinderten Zugang zu allen relevanten Dokumenten und Besprechungen zwischen den Parteien. Wenn der Monitor unkorrekte Dinge entdeckt, informiert er den Auftraggeber, wenn der nicht für Abhilfe sorgt, die Strafverfolgungsbehörden. In manchen Ländern geht der Monitor direkt an die

Öffentlichkeit, aber das kann zu schwierigen Haftungsproblemen führen (zum Beispiel wenn ihm Verleumdung vorgeworfen wird) und sollte nur nach sorgfältiger Prüfung geschehen. Monitore arbeiten häufig ehrenamtlich, aber Auslagenersatz und manchmal ein moderates Honorar müssen mobilisiert werden: Der Monitor wird entweder von der Nichtregierungsorganisation oder vom Auftraggeber direkt bezahlt. Viele der heute zahlreichen Integritätspakte bestehen in Entwicklungs- und Schwellenländern. Zu den ersten Anwendern gehörte die Wasserversorgungsbehörde der Stadt Karachi in Pakistan: Dort wurde schon 2000 ein großer Consulting-Vertrag für die Erschließung neuer Trinkwasserquellen zu einem erheblich niedrigeren Preis vergeben als bei dem Vorläuferprojekt der Weltbank; die Monitor-Arbeit übernahmen Ingenieure aus dem nationalen Chapter von Transparency International. In Mexiko hat man bei zwei sehr großen hydroelektrischen Dammprojekten (El Cajon 2002 und La Yesca 2006) mit dem Integritätspakt ebenfalls sehr gute Erfahrungen gemacht; als Monitore fungierten sogenannte Social Witnesses (Seguro Social), unabhängige Ingenieure, die von Transparency Mexico ausgewählt, aber vom Auftraggeber finanziert wurden. In Kolumbien gibt es zahlreiche Integritätspakte an Großinvestitionsprojekten. Die Monitore werden normalerweise von Transparency Colombia gestellt, wie etwa bei einem Wasserversorgungsprojekt in Cartagena. Es wurde mit einem Darlehen der Weltbank unterstützt, aus dem auch die Monitoring-Arbeit von Transparency Colombia bezahlt wurde. Bei einem Straßenbauprojekt in der Provinz Risaralda wurde die Monitoring-Arbeit von der deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) finanziert. Auch in Indonesien hat die GTZ, zusammen mit anderen bilateralen Aid Agencies, die Arbeit des dortigen Transparency-Chapters an Integritätspakten finanziell unterstützt. Die größten Anwender von Integritätspakten sind heute Mexiko, Indien, Korea, Kolumbien und Argentinien. Viele von der Entwicklungszusammenarbeit unterstützte Projekte würden sich hervorragend für den Integritätspakt eignen. Aber die Anwendung dieses Instruments ist bisher nur wenig durch die Entwicklungszusammenarbeit vorangetrieben worden, sondern vor allem durch die nationalen Chapter von Transparency International. Auf sie kann sich stützen, wer das Instrument nutzen will. In Ländern, in denen es kein nationales Chapter gibt, kann man sich um Hilfe an das Internationale Sekretariat von Transparency wenden.

Dr. Michael Wiehen war von 1998 bis 2001 Vorsitzender von Transparency Deutschland und ist Ethik-Beauftragter von Transparency Deutschland.



*Cartagena, Kolumbien. Hier wurde ein Wasserversorgungsprojekt mittels Integritätspakt realisiert. Das Monitoring erfolgte durch das nationale Chapter von Transparency International.*

*Viele von der Entwicklungszusammenarbeit unterstützte Projekte würden sich hervorragend für den Integritätspakt eignen. Aber die Anwendung dieses Instruments wird bisher durch die Entwicklungszusammenarbeit nur wenig vorangetrieben.*

© PD0513\_09www.ipicture.de

## Korruptionsprävention in der Staatlichen Entwicklungszusammenarbeit

Von Uwe Henrich

Die Arbeitsgruppe „Staatliche Entwicklungszusammenarbeit“ von Transparency Deutschland hat ihre Arbeit im Jahre 2006 mit einer Analyse des Internet-Auftritts des Entwicklungsministeriums (BMZ) aufgenommen [1]. Es wurde deutlich, dass die Korruptionsproblematik in den vergangenen zwei Jahrzehnten auch im Ministerium verstärkte Aufmerksamkeit gefunden hat. Aus unserer Arbeit konnten daher kaum umwälzende Neuvorschläge hervorgehen. Es ging uns vorrangig darum, in konkreten Teilbereichen praktikable Verbesserungsvorschläge zu erarbeiten und deren Umsetzung in Gesprächen mit Vertretern des Ministeriums zu begleiten.

Mit dem gleichen Arbeitsansatz und Grundverständnis hat die Arbeitsgruppe inzwischen auch den Dialog mit der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), einer der großen Durchführungsorganisationen des Entwicklungsministeriums, aufgenommen. Auch bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), die in der Finanziellen Zusammenarbeit im Auftrag des Ministeriums tätig ist, versuchen wir Klarheit zu gewinnen über weitere Optimierungsschritte.

Mit dem Entwicklungsministerium konnten wir bisher 17 Anregungen/Empfehlungen in zwei gemeinsamen Gesprächen (November 2008 und Juni 2009) erörtern. Die Empfehlungen und die mit dem Ministerium abgestimmten Ergebnisprotokolle sind im Mitgliederbereich der Website von

Transparency Deutschland einsehbar. Hier einige Beispiele: Zu Beginn unserer Arbeit war es nicht möglich, über die Internet-Seite des Ministeriums eine Ansprechperson für Fragen der Korruptionsprävention zu finden. Es war eine der ersten Zusagen, dies zu verbessern.

Zu den folgenden Empfehlungen sind wir noch im Gespräch. Die Langwierigkeit erklärt sich auch daraus, dass es im Entwicklungsministerium für beinahe jede unserer Empfehlungen eine andere Zuständigkeit gibt.

Die Umsetzung der OECD-Konvention gegen Bestechung ausländischer Amtsträger von 1999 kann auch durch eine stärkere Berücksichtigung der Thematik bei der Vorbereitung von Referentinnen und Referenten auf Auslandseinsätze verbessert werden. Dies ist in erster Linie eine Aufgabe des Auswärtigen Amtes, aber auch das Entwicklungsministerium kann hier noch mehr leisten.

Die Bemühungen für eine Reform in der Arbeit der Nationalen Kontaktstelle (vorgesehen in den OECD-Leitsätzen für Multinationale Unternehmen) sollten fortgesetzt werden. Wir haben hierzu auch vorgeschlagen, in ausgewählten Ländern die Leitsätze über einen Runden Tisch mit Vertretern von Firmen, Regierungen, Botschaften und der Zivilgesellschaft zu verbessern.

Bundesländer wie Berlin und Nordrhein-Westfalen haben positive Erfahrungen mit „Schwarzen Listen“ von korrupti-

onsanfällig gewordenen Firmen. Das Entwicklungsministerium ist diesem Instrument gegenüber bisher sehr zurückhaltend. Wir bleiben aber überzeugt, dass es auch in der Entwicklungszusammenarbeit korruptionsmindernd wirken kann.

In Kenia wurden positive Erfahrungen im Rahmen der Technischen Zusammenarbeit mit der Einführung des anonymen Meldesystems BKMS gemacht. Wir regen eine Anwendung auch in anderen Partnerländern an.

Bei der Umsetzung der *Paris Declaration on Aid Effectiveness* halten wir es für wichtig, dass sich das Entwicklungsministerium auch in der Praxis verstärkt für eine Einbeziehung der Zivilgesellschaft in Planung und Durchführung von Strategien und Projekten einsetzt.

Noch drei Beispiele aus unserem Dialog mit der GTZ (Gespräche im November 2008 und Oktober 2009, die 14 Empfehlungen/Anregungen sind ebenfalls im Mitgliederbereich einsehbar):

Die GTZ hat vom Entwicklungsministerium den Auftrag, ein Sektorvorhaben zur Umsetzung der *United Nations Convention against Corruption* (UNCAC) durchzuführen. Wir halten es für wichtig, dass – obwohl die Konvention von Deutschland immer noch nicht ratifiziert worden ist – die wesentlichen Konventionsinhalte bereits jetzt in allen Bereichen der GTZ umgesetzt werden.

Offene Fragen gibt es, für die staatliche wie die nichtstaatliche Zusammenarbeit, im Bereich der „kleinen Beste-

chung“, zum Beispiel bei der Entzollung dringlicher Sachlieferungen. Durch Einschaltung örtlicher Unternehmen können zwar direkte „Beschleunigungszahlungen“ aus deutscher Hand vermieden werden, aber der Forderung nach „Null-Toleranz“ wird damit kaum entsprochen. Nur ein entwickeltes Beamten-Ethos in den Nehmerländern kann hier mittelfristig Abhilfe bringen.

Für wichtig halten wir, dass auch externe Gutachter in der Vorbereitung verstärkt zu Korruptionsproblemen ausgebildet und sensibilisiert werden.

Das Entwicklungsministerium weist in seinen Veröffentlichungen darauf hin, dass die deutsche Entwicklungszusammenarbeit in der Korruptionsbekämpfung auf drei Ebenen ansetzt: Im Rahmen der Internationalen Koordination, durch Beiträge der bilateralen deutschen Entwicklungszusammenarbeit und durch Korruptionsprävention in Deutschland. Insgesamt lässt sich feststellen, dass in den vergangenen Jahren schon viel erreicht worden ist. Die aufgezeigten Beispiele verdeutlichen jedoch, dass noch zusätzliche Maßnahmen zur Eindämmung der Korruption erforderlich sind.

Uwe Henrich ist Themensprecher der Arbeitsgruppe Staatliche Entwicklungszusammenarbeit bei Transparency Deutschland.

[1] [http://www.bmz.de/de/service/infothek/buerger/themen/korruption\\_pdf.pdf](http://www.bmz.de/de/service/infothek/buerger/themen/korruption_pdf.pdf).

## Openness about corruption – is anti-corruption

By Maja Gram

In 2007 DanChurchAid experienced all Non-government-Organisations' night mare. An employee had conspired with relatives and managed to embezzle approximately USD 76.000 from DanChurch-Aid's programme in Democratic Republic of Congo. The two parts inflated the prices for seeds – a so-called kickback arrangement. In this way both parts illegally benefitted from DanChurchAid's funds – funds that should have reached beneficiaries in a country where the needs are substantial.

Normally a story like this would not reach an organisation's or company's website. But DanChurchAid choose another approach – a video produced in Congo tells openly and honestly about the kick-back incident. And in 2008 DanChurchAid took a rather controversial decision: to publish all cases of corruption on our website – reports from the last five years can now be found at [www.danchurchaid.org/anti-corruption](http://www.danchurchaid.org/anti-corruption).

### Legitimacy

Why tell openly about unsuccessful stories? Because transparency and accountability are among DanChurchAid's core values, and because we have to acknowledge that operating in countries ranking low on Transparency International's Corruption Perception Index involves a risk of facing corruption. Openness about corruption is acknowledging that corruption is a problem, a problem that we want to address, handle and change.

In our communication about corruption, we emphasise what lessons we have learnt from the incidents, what measures we have taken to avoid similar situations in the future, and what consequences the incidents have had. In this way, we do not only communicate about corruption but more importantly about anti-corruption. This obviously gives us an opportunity to tell about our success in relation to our fiascos. We introduce a constructive view on the otherwise very

harming cases, we tell our own and honest version of the story.

Reputation and legitimacy are keys for all organisations' and companies' survival and success. Hanging out to dry in the media is very costly in terms of both reputation and finance. People who claim to be successful all the time are found untrustworthy. The same applies to organisations as management research has shown [1]. Fomburn and Rindova talk about the „expressive organisation” that faces crisis openly and proactively – in other words that admits failures and handles them honestly. These organisations are said to overcome crisis better or even avoiding crisis.

### Stakeholder's reactions

DanChurchAid's aim is to be open to all stakeholders who rank from the Danish population to the Congolese population (those who benefit from the organisations's projects), from big institutional donors of aid to volunteers selling second-hand clothes in small shops around Denmark. How would these very different stakeholders react to a story like the one on Congo? Let us have a close look at our experiences and considerations in relation to different stakeholders.

**Institutional Donors:** All our back donors expect us to tell them promptly and openly about substantial suspicion of corruption (our main donor Danida specifies that an orientation has to take place within 48 hours). So to them openness about corruption is not in question, but simply a requirement.

**Private Donors:** We asked ourselves if they would lose confidence in our ability to help those in need around the world and simply stop funding us? It is difficult to assess this. But according to indications that we received, openness about corruption is regarded as a strong positive signal. One private donor noted: „Corruption is widespread in the countries where you work, so why should you be the ONLY organisation avoiding corruption? Talking openly about corruption is an acknowledgement of the problem and also an indication that you take it seriously”.

**Media:** Proactive communication has so far shown to satisfy the media in their search for scandals and breaking news. Critical media acknowledged our proactivity with the words: „Impressive work”.

**Sister agencies:** Many Non-government organisations are in anti-corruption work and find DanChurchAid's initiative brave and a good example of communication. A colleague in a sister agency noted „Thank you for your openness on

this subject [corruption] and the way you share it on your website. I found it by far the best example of an anti-corruption policy for our type of organizations.”

How is it done, and which are the limits?

Transparency in cases of corruption is only possible if it is based on a reliable system of registration, handling and investigation into corruption or suspicion of corruption. Reporting and follow-up have to be stringent. In DanChurchAid the set-up that makes the transparency possible and serious consists of an anti-corruption policy and a complaint mechanism (whistle blower system).

And just in order to ease the worried reader – we never publish cases where personal safety and security is at risk, and we do not mention names of employees.

We all like to tell about our successes, achievements and results. It is easy to be transparent in telling these successful stories. In Congo DanChurchAid experienced the opposite, but still told openly about it. In the short term the openness might have damaged our reputation, but in the long term we are sure that honesty and transparency will help us fight corruption, even on a level that reaches beyond DanChurchAid.

The author is anti-corruption and financial coordinator of DanChurchAid in Copenhagen.

[1] C.I. Fomburn, V.P. Rindova (2000): The road to transparency: Reputation management, in: M. Schultz, M.J. Hatch: The expressive organisation. OUP

### About DanChurchAid

- ❑ Annual turn over 56.400.000 Euro, funding from EU, Danish Government, Danish population
- ❑ One of the five biggest Non-Government Organisations in Denmark
- ❑ Presence in 17 countries
- ❑ 317 employees worldwide (+ many volunteers)
- ❑ Working through local partner organisations Development and relief (focus: food security, HIV/AIDS, political space, disaster preparedness, mine clearance)



## PETS: Den Weg des Geldes öffentlich machen

Von Reinold E. Thiel

Seit Beginn der neunziger Jahre wurde ein neues Instrument entwickelt, um der Veruntreuung von Geldern aus öffentlichen Kassen auf die Spur zu kommen. Das Instrument heißt Public Expenditure Tracking Survey (PETS)[1]. Es wurde entwickelt von Mitarbeitern der Weltbank und zuerst angewendet 1991 im Erziehungssektor in Uganda. PETS verfolgt den Weg, den Gelder und Materialien auf dem Weg vom zentralen Budget über die Stufen der administrativen Hierarchie zur Basis-Dienststelle nehmen, um herauszufinden, ob und auf welcher Ebene Mittel verschwinden. Nach dieser zunächst rein formalen Feststellung muss geklärt werden, welches die Gründe sind. Möglicherweise setzt die untergeordnete Behörde andere Prioritäten als die vorgesetzte Stelle, und kann so eine Umwidmung rechtfertigen, möglicherweise handelt es sich um eine Umleitung in private Taschen. Um das herauszufinden, kann ein Blick in die Bücher helfen – eine präzise Buchführung ist also Voraussetzung für die Ermittlungen, ihre Durchsetzung kann ein erstes Ergebnis von PETS sein. Ein wichtiger Aspekt ist, dass Zahlen und Ermittlungsergebnisse veröffentlicht werden, und dass die Öffentlichkeit aufgefordert wird, eigene Beobachtungen zu melden.

An dieser Stelle mündet PETS ein in eine Entwicklung, die anderswo ihren Ursprung hat. Demokratie braucht informierte Bürger. Wenn diese die Tätigkeit von Regierung und Behörden beurteilen sollen, müssen sie detaillierte Informationen darüber haben. Die Durchsetzung dieses Prinzips hat in den letzten Jahrzehnten in mehr und mehr Ländern zur Verabschiedung von Informationsfreiheits- und Aktenzugangsgesetzen geführt, die das früher gültige Prinzip des Amtsgeheimnisses außer Kraft setzen. Der Bürger hat das Recht, Informationen von Behörden einzufordern, er hat dieses Recht als Staatsbürger: *Citizen Empowerment*. Die entgegengesetzte Strömung ist *New Public Management*, wo der Bürger als „Kunde“ betrachtet und entsprechend entmündigt wird. Informationsfreiheitsgesetze gibt es heute in 90 Ländern, in Uganda seit April 2006. PETS trug dazu bei, den Weg dafür zu bahnen.

1996 ergab eine PETS-Untersuchung von 250 Schulen in Uganda, dass zwischen 1991 und 1995 nur 13 Prozent der vom Erziehungsministerium angewiesenen Mittel für Primärbildung (außer Lohn- und Investitionskosten) tatsächlich bei den Schulen angekommen waren. Das Ministerium entschloss sich daraufhin zu einer umfassenden Informationskampagne, unter anderem zur Veröffentlichung der für jede Schule bestimmten Mittel in lokalen Zeitungen, im Radio und durch Anschläge vor Ort [2]. Da

die Schulen überwiegend durch Lehrer-Eltern-Vereinigungen getragen wurden, hatten diese nun die Möglichkeit, zu intervenieren. Ein nächster PETS im Jahre 2002 ergab, dass in den Jahren 1999 und 2000 der Anteil der Gelder, die die Schulen erreichten, auf 80 bis 90 Prozent gestiegen war.

In den folgenden Jahren wurden ähnliche PET Surveys in anderen Ländern durchgeführt, teils im Erziehungssektor (Tanzania, Zambia), teils im Gesundheitssektor (Tanzania, Rwanda, Ghana, Nigeria). Einige Studien fanden auch außerhalb Afrikas statt, so in Honduras, Albanien und Mazedonien. Die Ergebnisse waren ähnlich. Ein PETS in Tanzania stellte 1999 fest, dass nur zwölf Prozent der Mittel die Krankenhäuser und Gesundheitszentren erreichten, während es bei den Schulen immerhin 43 Prozent waren. Einer der Gründe war, dass Distriktsverwaltungen es häufig vorzogen, die Mittel für Zwecke auszugeben, von denen sie selbst den Nutzen hatten (Büromaterial, Treibstoff, Tagegelder), statt sie an Gesundheitseinrichtungen oder Schulen weiterzugeben. In vielen Fällen allerdings war nicht genau festzustellen, welcher Anteil der Mittel den richtigen Weg verfehlte, weil es keine verlässliche Buchhaltung gab. Auch gab es keine ähnlich griffigen politischen Konsequenzen wie in Uganda, da die betroffenen Behörden daran wenig Interesse zeigten. Es gab keine Informationskampagne und infolgedessen auch keine vergleichbare Beteiligung der Öffentlichkeit und der Zivilgesellschaft.

Dennoch erschienen die Ergebnisse der PETS-Methodik der Weltbank wichtig genug, um im Weltentwicklungsbericht 2004 darauf hinzuweisen und eine Verbesserung der Rechenschaftslegung zu fordern. Insbesondere wurde darauf hingewiesen, ein wie wirksames Instrument die Beteiligung der Öffentlichkeit darstellen könne. In späteren PET Surveys stellte sich allerdings ein weiterer Faktor als möglicherweise noch wichtiger heraus: die Überprüfbarkeit der Zahlungen und Lieferungen durch eine verlässliche Buchführung.

[1] Geir Sundet (2008): Following the money: do Public Expenditure Tracking Surveys matter? U4 Anti-Corruption Resource Centre, U4 Issue 2008:8

[2] Ritva Reinikka, Jakob Svensson (2004): The power of information. Evidence from a newspaper campaign to reduce capture. World Bank Research Working Paper no. 3239

## Kontrolle durch die Zielgruppen – ein idealistischer Traum?

Von Christiane Aschoff-Ghyczy

Zu den Grundregeln guter Projekte in der Entwicklungszusammenarbeit gehören heute ausgefeilte Methoden der Kontrolle, ob die Gelder tatsächlich für die vereinbarten Projektziele eingesetzt worden sind. Dennoch weiß jeder, der die Praxis von Projekten der Entwicklungszusammenarbeit kennt, dass ein Teil der Gelder nicht bei den Zielgruppen ankommt. Die Arbeitsgruppe „Nichtstaatliche Entwicklungszusammenarbeit“ von Transparency Deutschland hat 2007 ein Arbeitspapier veröffentlicht, in dem die Ursachen der Korruption in der nichtstaatlichen Entwicklungszusammenarbeit (speziell auch der der Kirchen) analysiert und Wege zur Abhilfe vorgeschlagen werden [1].

Die Arbeitsgruppe stellt die These auf, dass nach den Erfahrungen vieler Geberorganisationen die Kontrolle aus dem Norden nicht ausreichen kann, um alle Schlupflöcher der Korruption zu schließen. Wir plädieren daher für ein zusätzliches Instrument: Kontrolle durch die Zielgruppen („audit from below“).

Seit Jahrzehnten gilt die Partizipation von Partnerorganisationen und Zielgruppen als eine der wichtigsten Voraussetzungen erfolgreicher Entwicklungsarbeit. Diese Forderung wird für die Planung und Durchführung von Projekten erhoben, aber höchst selten ist bisher eine Partizipation der Zielgruppen auch für die Kontrolle des Projekterfolgs genutzt worden. Dabei sind es die Zielgruppen, die das stärkste Interesse daran haben, dass die für sie geplanten Projekte ordnungsgemäß durchgeführt werden.

Wie könnte eine solche Kontrolle von unten in der Praxis aussehen?

1. Kenntnis der Projektvereinbarung: Es ist wichtig, dass möglichst viele Mitglieder der Partnerorganisation und der Zielgruppe die Projektvereinbarung kennen. Dazu muss der Text in die Lokalsprache übersetzt werden. Die Bekanntmachung der Projektvereinbarung kann zum Beispiel in der Lokalzeitung geschehen, durch Aushang in der Dorfschule oder im Internet. Auch spätere Projektdokumente müssen auf die gleiche Weise bekanntgemacht werden.

2. Projektbeirat: Eine höhere Stufe der Zielgruppenbeteiligung wäre erreicht, wenn dem Projekt ein Projektbeirat zugeordnet wäre (festgelegt in der Projektvereinbarung), dessen Mitglieder mindestens zur Hälfte aus der Zielgruppe kämen und für diese Aufgabe systematisch vorbereitet worden wären.

3. Kontaktmöglichkeit mit der Geberorganisation: Der Projektbeirat müsste die Möglichkeit haben, sich mündlich bei Besuchen von Vertretern der Geberorganisation oder zu anderen Zeiten schriftlich an diese oder an eine Ombudsperson zu wenden.

4. Bestandteil der Projekt- und Evaluierungsberichte: Jeder Evaluierungs- und jeder Abschlussbericht eines Projektes sollte in einem gesonderten Punkt berichten, inwieweit eine Kontrolle durch die Zielgruppe stattgefunden hat und zu welchen Schlussfolgerungen dies geführt hat.

Wie kommt es, dass nach 50 Jahren Entwicklungszusammenarbeit kaum eine Geberorganisation im Norden oder Partnerorganisation im Süden eine solche Kontrolle von unten für ihre Projektarbeit eingeführt haben? Wenn man mit den sogenannten „Experten“ der Entwicklungszusammenarbeit darüber spricht, fallen ihnen zunächst nur Hindernisse ein: Sprachschwierigkeiten, der geringe Bildungsstand und die mangelnde Organisiertheit der Zielgruppen, die Gefahr von falschen Beschuldigungen und so weiter – und nicht zuletzt die zu erwartende Unlust der Südpartner zu einer zusätzlichen Kontrolle „vor Ort“. Alle diese Schwierigkeiten können zweifellos auftreten, aber man kann sie bewältigen, wenn man vom grundsätzlichen Nutzen der Methode überzeugt ist. Wie groß dieser Nutzen sein könnte, wird man sich leicht klar machen, wenn man sich bei jedem bekannt werdenden Korruptionsfall fragt, ob er durch eine Kontrolle von unten hätte vermieden werden können.

Es wäre deshalb von großem Nutzen, wenn sich Geberorganisationen finden würden, die bereit sind, das hier vorgeschlagene Modell in einem oder mehreren Pilotprojekten zu erproben. Ein Südpartner und die mit ihm verbundenen Zielgruppen, denen man zutraut, sich auf einen Projektbeirat und die damit verbundenen Modalitäten einzulassen, könnten als Modellfall für „best practice“ gewonnen werden und die Chance erhalten, selbst Verbesserungen des Modells vorzuschlagen.

Dr. Christiane Aschoff-Ghyczy ist freiberufliche Gutachterin mit den Schwerpunkten Afrika und Indien.

[1] [http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/web-version\\_final.pdf](http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/web-version_final.pdf)

## INTERNATIONAL

### Indonesien: Hindernisse bei der Korruptionsbekämpfung im Forstsektor

Human Rights Watch veröffentlichte Anfang Dezember 2009 einen 93-seitigen Bericht über Korruption im indonesischen Forstsektor. Die Studie „Wild Money: The Human Rights Consequences of Illegal Logging and Corruption in Indonesia's Forestry Sector“ kommt zu dem Schluss, dass Indonesien durch die mangelnde Transparenz in der Forstwirtschaft jährliche Verluste von rund zwei Milliarden US-Dollar entstehen. Gelder, welche dringend für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Landes benötigt werden. Das Ergebnis basiert auf einem detaillierten Vergleich zwischen den legalen Abbaumöglichkeiten und dem indonesischen Holzverbrauch.

Im globalen Vergleich besitzt Indonesien eines der größten Waldgebiete, weist jedoch auch eine der höchsten Entwaldungsraten auf. Laut Umweltprogramm der Vereinten Nationen UNEP werden bis zum Jahr 2022 etwa 98 Prozent des indonesischen Waldes gerodet sein. Aufgrund der Anpflanzung der für den Export lukrativen Ölpalmen werden große Teile des Regenwaldes brandgerodet, was den Mutterboden für eine spätere Wiederaufforstung unbrauchbar macht.

Angaben von Human Rights Watch zufolge sind zwischen 2003 und 2006 über 50 Prozent des indonesischen Holzabbaus illegal erfolgt. Dazu erhöhten sich die Verluste durch verdeckte Subventionen für die Forstindustrie. So wurden von der Regierung die Holzpreise und Wechselkurse künstlich niedrig gehalten.

Die Bekämpfung der Korruption im Forstsektor ist schwierig, da Bestechungsgelder an Polizei und Staatsanwälte fließen. Die Einnahmeverluste durch Korruption stehen im engen Zusammenhang mit der schlechten sozialen Situation Indonesiens. Laut Einschätzungen der Weltbank entsprechen die jährlichen Verluste im Forstsektor dem Betrag, welcher nötig wäre, um die gesundheitliche Grundversorgung der 100 Millionen ärmsten Bürger des Landes sicherzustellen.

Die indonesische Korruptionsbekämpfung wird von mangelnden Kontrollen und internen Interessenskonflikten erschwert. Im Forstsektor haben die Beamten des Forstministeriums zwar begonnen, das Berichts- und Überwachungssystem in der Holzindustrie zu verbessern, doch die Erfolgchancen dafür sind gering, weil die Arbeit der Beamten nicht nur von illegalen privatwirtschaftlichen Geschäften, sondern auch von Interessen im Forstministerium selbst geschwächt wird. Für die Korruption im Forstsektor prognostiziert Joe Saunders, der stellvertretende Programm-Direktor von Human Rights Watch, die Lage werde sich nicht verbes-

sern, solange „Gelder aus dem CO2-Emissionshandel in das undichte indonesische System fließen“. Gelder, die dazu bestimmt sind, die indonesische Wirtschaft zu fördern und gleichzeitig Anreize bieten sollen, die Regenwälder zu erhalten, werden veruntreut.

Dass die Korruptionsbekämpfung in Indonesien derzeit lediglich schleppend voran geht, verdeutlichen die aktuellen Herausforderungen, vor denen die indonesische Anti-Korruptions-Kommission „Komisi Pemberantasan Korupsi“ (KPK) steht. Anti-Korruptionsgesetze existieren, werden jedoch auch von den Verantwortlichen aus Politik und Verwaltung missachtet. Die Arbeit der Kommission wird stark durch die indonesische Polizei und Justiz behindert. Eine unabhängige Untersuchungskommission, eingesetzt von Präsident Susilo Bambang Yudhoyono, sprach die Empfehlung aus, keine weiteren juristischen Schritte gegen die Anti-Korruptions-Kommission zu unternehmen und die Korruption im Justiz- und Polizeiwesen näher zu beleuchten. (Dorthe Siegmund)

### Frankreich stellt Verfahren gegen afrikanische Staatschefs ein

Ende Oktober 2009 stoppte ein Pariser Berufungsgericht das Ermittlungsverfahren gegen die drei afrikanischen Staatschefs Denis Sassou Nguesso (Kongo-Brazzaville), Teodoro Obiang Nguema Mbasogo (Äquatorialguinea) und Omar Bongo Ondimba (Gabun) ein. Ondimba verstarb bereits im Juni 2009. Die drei Staatschefs standen unter Verdacht, öffentliche Gelder veruntreut und damit teure Immobilien in Frankreich zu privaten Zwecken erworben zu haben. Transparency International hatte gemeinsam mit der Juristenvereinigung Sherpa Anfang Dezember 2008 in Paris Klage gegen die drei Staatschefs eingereicht. Zum ersten Mal hatte die französische Justiz einer Klage wegen „Unterschlagung öffentlichen Eigentums“ stattgegeben. Nun der Rückschritt: Bis auf Weiteres sind juristische Untersuchungen vorerst untersagt.

Bereits im Januar 2008 verurteilte der französische Staatssekretär für Entwicklungszusammenarbeit Jean-Marie Bockel die offenkundige Korruption von öffentlichen Geldern in afrikanischen Staaten. Letztlich musste Bockel aufgrund von Protesten der afrikanischen Staatschefs, die Druck auf die französische Regierung ausübten, zurücktreten. Die aktuelle Verfahrenseinstellung scheint in engem Zusammenhang mit der Wahrung von französischen Wirtschaftsinteressen zu stehen. Zu allen drei afrikanischen Ländern unterhält Frankreich gute Handelsbeziehungen. Primär geht es um Erdöl und andere Rohstoffe, die aus Kongo, Äquatorialguinea und Gabun exportiert werden. Darüber hinaus sind die Länder wichtige Abnehmer französischer Exporte; etwa 41 Prozent der gabunischen Importe stammen aus Frankreich.

Transparency International kritisiert das Urteil der französischen Justiz und kündigte gemeinsam mit Sherpa an, Revision einzulegen. (Dorthe Siegmund)

## AUS DEN BUNDESLÄNDERN

### Niedersachsen: Grüne fordern Offenlegung der Nebeneinkünfte

In Anlehnung an die Regelung im Bundestag, fordern die Grünen in Niedersachsen, dass auch die Landtagsabgeordneten ihre Nebeneinkünfte offen legen sollen. Denn im Bundestag müssen die Parlamentarier angeben, welche Posten sie in Aufsichtsräten oder Lobbyverbänden besetzen und wie viel Geld sie dadurch zusätzlich erhalten. In Niedersachsen ist bisher nur Pflicht, die Nebeneinkünfte dem Landtagspräsidenten mitzuteilen, der diese Zusatzbezüge jedoch nicht offen legen darf.

Angestoßen wurde die Debatte durch den Skandal der Landtagsabgeordneten Ingolf Viereck und Hans-Hermann Wendhausen, die jahrelang ohne angemessene Gegenleistung ihre Gehälter von VW weiter erhalten hatten. (mp)

### Berlin: Körting legt Bericht zu Nebeneinkünften der Senatoren vor

Im Oktober 2009 legte Berlins Innensenator Erhart Körting (SPD) erstmals einen Bericht über die Einkünfte aus den Nebentätigkeiten aller Berliner Senatoren und Senatorinnen vor. Danach haben 2008 fast alle Mitglieder des Senats Nebeneinkünfte erhalten. Die Ausnahmen bilden SPD-Justizsenatorin Gisela von der Aue und Arbeitssenatorin Heidi Knake-Werner (Die Linke). Spitzenreiter ist der ehemalige Finanzsenator Thilo Sarrazin (SPD). Er verdiente 2008 51.700 Euro zusätzlich, unter anderem als Aufsichtsratschef der Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) und als Aufsichtsratsmitglied beim Krankenhausbetreiber Vivantes, dem Versorgungsunternehmen Berlinwasser und der Berliner Landesbank. Laut Tagesspiegel folgen auf den nächsten Plätzen Wirtschaftssenator Harald Wolf von der Linken, mit Nebeneinkünften von knapp 39.300 Euro, die er unter anderem als Aufsichtsrat der Berliner Stadtreinigungsbetriebe (BSR) und als Aufsichtsratsmitglied bei Berlinwasser erhielt. Für seine Arbeit im Aufsichtsrat des Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH bekam der Regierende Bürgermeister Klaus Wowereit (SPD) rund 2.690 Euro. Damit bleibt Wowereit unter dem jährlich erlaubten Maximalbetrag von 6135,50 Euro. Alle Senatsmitglieder, deren Einnahmen darüber liegen, müssen die zusätzlichen Gelder an die Landeskasse abführen. 2008 hatten sich die Mitglieder des Senats freiwillig zur Veröffentlichung ihrer Einkünfte bereit erklärt. (as)

### Hamburg: Positive Bilanz bei der Strafverfolgung von Korruption

Nach zwei Jahren enger Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei in Hamburg und Schleswig-Holstein bei der Verfolgung von Korruptionsfällen zogen Oberstaatsanwältin Cornelia Gädigk und Volker Willert, Erster Kriminalhauptkommissar beim Landeskriminalamt in Kiel eine positive Bilanz. In beiden Ländern arbeiten jeweils rund 30 Polizisten, Staatsanwälte und Experten in speziellen Einheiten ausschließlich daran, Fälle von Korruption aufzuspüren und zu ermitteln. In Schleswig-Holstein steht dazu seit Sommer 2007 der ehemalige Landespolizeidirektor Wolfgang Pistol als Antikorruptionsbeauftragter bereit. In Hamburg trägt das Dezernat Interne Ermittlung (D.I.E.) zu den Ermittlungen bei. Häufig sind die Beamten im Bausektor aktiv, mehr und mehr kommen auch Korruptionsfälle im Gesundheitswesen hinzu. Allein 2008 gab es 164 Ermittlungsverfahren wegen Korruption. *Der Welt* sagte Willert, er sehe einen großen Nutzen in der Bündelung der Kompetenzen. In Schleswig-Holstein habe es früher fünf zuständige Dienststellen gegeben, jetzt nur noch ein Sachgebiet im Landeskriminalamt und eine Schwerpunktstaatsanwaltschaft.

Dass nicht alles Gold ist, was glänzt, darauf weist die Opposition in der Hansestadt hin: 2005 hatte die Stadt das bis dahin geltende Korruptionsregister abgeschafft, mit Verweis darauf, dass der Bund ein deutschlandweites Register plane, an dem man sich beteiligen wolle. Doch: „Es ist nicht damit zu rechnen, dass auf Bundesebene ein Korruptionsregister eingerichtet wird“, stellt SPD-Innenexperte Andreas Dressel fest. Deshalb müsse die Stadt das Register wieder einführen und könne ja auch auf Bundesebene mit konstruktiven Vorschlägen aufwarten. Zudem verwies Dressel auf Versäumnisse in der Statistik. Danach seien für Korruptionsfälle über Jahre hinweg viel zu niedrige Zahlen erfasst worden. (as)

### Hessen: Finanzminister bietet Beamten Rückkehr in den Job an

Ein wenig erinnern die Vorgänge um die geschassten Steuerfahnder in Hessen und den Finanzminister des Landes, Karlheinz Weimar, an skandinavische Wirtschaftskrimis, wie sie aktuell die Spitzenplätze der Bestsellerlisten besetzen. Weil vier Beamte des Steuerfahndungsteams vom Finanzamt Frankfurt V sich 2001 gegen den Beschluss des Landes wehrten, nur noch Ermittlungen einzuleiten, wenn ein Geldtransfer ins Ausland von über 300.000 bzw. 500.000 DM sichtbar werde, wurden sie gemobbt, mussten dienstliche Ermittlungen gegen sich in Kauf nehmen und sogar Strafversetzungen erdulden. In zweifelhaften Gut-

achten wurden sie schließlich für unheilbar psychisch krank und damit dauerhaft dienstunfähig erklärt. Es folgte die Zwangsversetzung in den Ruhestand.

Im Frühjahr des vorangegangenen Jahres wurden zwei der die vier Fahnder für ihr Engagement mit dem Whistleblower-Preis 2009 ausgezeichnet (siehe Nachricht im Scheinwerfer 44).

Im Herbst 2009 entschied nun das Berufsgericht für Heilberufe beim Verwaltungsgericht Gießen, dass der Psychiater Thomas H., der Verfasser dieser vier Gutachten, die Expertisen „nicht entsprechend den fachlichen Anforderungen erstellt“ habe. Er bekam einen Verweis und wurde zu einer Geldbuße von 12.000 Euro verurteilt. Fachärzte der Uniklinik Frankfurt, die einen der Steuerfahnder erneut beurteilten, befanden, er sei psychisch völlig gesund. Die Gutachten von H. dagegen seien nicht nachvollziehbar.

Als Konsequenz aus diesem Urteil bot Finanzminister Weimar den Beamten im Dezember 2009 eine Rückkehr in den Staatsdienst an, „wenn die Beamten den Antrag auf Reaktivierung stellen.“ Dazu sei jedoch eine erneute ärztliche Untersuchung nötig. Ein Ombudsmann soll danach die Wiedereingliederung begleiten. Weimar widersprach jedoch dem Vorwurf, es habe Fehlverhalten bei der Steuerverwaltung gegeben. Er sagte: „Ich habe keinen Anlass, mich zu entschuldigen.“ Nur sei es „bedauerlich und in keiner Weise akzeptabel“, dass es bei den Gutachten über die Fahnder zu Fehlern gekommen sei. Die Opposition dagegen dringt auf eine Entschuldigung des Finanzministers.

Auch die Fahnder selber bleiben skeptisch: Rudolf Schmenger, einer der ehemaligen Fahnder, sagte der Frankfurter Rundschau: „Weimars Angebot erinnert mich an einen Beschuldigten, der ein kleines Nebengeständnis ablegt, wenn die Beweislage erdrückend wird.“ Die Zeitung hat die Vorgänge detailliert verfolgt und ein dichtes Netz von Gängelung, Einflussnahme und eine Kultur des Kaltstellens unliebsamer Beamter belegt. (as)

## Mecklenburg-Vorpommern: Stadtverwaltung Parchim stellt Sitzungsprotokolle ins Netz

Es ist schon etwas besonderes, dass die Drucksache 25/09 am 29. Oktober 2009 bei der Sitzung der Stadtvertretung der Stadt Parchim eine Mehrheit gefunden hat. Damit können nun auch die Protokolle der öffentlichen Sitzungen der Fachausschüsse der Stadtvertretung auf der Internetseite der Stadt Parchim nachgelesen werden. Jahrelang hatte die Alternative Liste für Bürgernähe, Umwelt und Soziales (ALBUS) für einen solchen Beschluss gestritten. Mit ihrer Initiative wollte das Bündnis mehr Transparenz in der kommunalen Politik etablieren. Ein Zwischenerfolg auf dem Weg dahin war ein Jahr zuvor erreicht worden. Seit Sep-

tember 2008 werden bereits die Protokolle der öffentlichen Sitzungen der Stadtvertretung auf der Homepage der Stadt veröffentlicht. Nun gilt das auch für die Protokolle der Fachausschüsse. Den Antrag dafür hat die CDU-Fraktion eingebracht, nachdem die ALBUS seit den Kommunalwahlen im Juni nur noch mit Brigitte Kowalski im Stadtparlament vertreten ist - jetzt als Mitglied der CDU-Fraktion. Bis zuletzt gab es von SPD und Linken Widerstand, die brachten vor allem datenschutzrechtliche Bedenken vor. Ausdruck dieses Widerstands ist der knappe Ausgang des Abstimmungsergebnisses. (as)

## POLITIK

### Internationale Kritik an deutschen Regelungen zu Abgeordnetenbestechung und Parteienfinanzierung

Kritik von gleich zwei internationalen Organisationen in Sachen Korruptionsbekämpfung musste sich Deutschland im Dezember gefallen lassen. Sowohl der Europarat als auch die OSZE kritisierten die undurchsichtigen Parteienfinanzierungsregelungen und fehlende Regelungen zur Abgeordnetenbestechung.

Ein schlechtes Zeugnis in Sachen Abgeordnetenbestechung stellten die Experten der Staatengruppe gegen Korruption des Europarates (GRECO) der Bundesrepublik aus. Die Definition von Korruption bei nationalen Abgeordneten sei „außerordentlich beschränkt“. Lediglich der Stimmenkauf oder Verkauf bei Wahlen ist strafbar. Eklatant sei zudem die Ungleichbehandlung von Abgeordneten und Gemeinderatsmitgliedern gegenüber Amtsträgern und Mitarbeitern des Öffentlichen Dienstes. Während für Letztere Bestechung und die Annahme von Geschenken strafbar sei, gebe es für Parlamentarier keine gleichlautenden Regelungen. In insgesamt 20 Empfehlungen rufen die Beobachter Deutschland dazu auf, die Missstände bis Mitte 2011 abzustellen. Empfohlen wird unter anderem die Verschärfung der Regelung zur Abgeordnetenbestechung und das Verbot von Spenden an Abgeordnete und Kandidaten oder alternativ die Verpflichtung von Abgeordneten und Kandidaten zur Offenlegung dieser Spenden, wie sie auch für Parteien gelte.

„Internationale Evaluierungen sind ein wichtiges Instrument zum Vergleich und zur Fortentwicklung von Korruptionsregelungen. Die Umsetzung der Empfehlungen sind unabdingbar für eine international vergleichbare Korruptionsbekämpfung. Daher ist die Bundesregierung aufgerufen, insbesondere beim Straftatbestand der Abgeordneten-



© momos/PIXELIO

bestechung, für Abhilfe zu sorgen“, so Hedda von Wedel, stellvertretende Vorsitzende von Transparency Deutschland, zum Bericht des Europarates.

Zum ersten mal seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland war die OSZE mit Wahlbeobachtern bei der Bundestagswahl im September vergangenen Jahres dabei. Sie kritisierte vor allem die mangelnde Transparenz bei der deutschen Parteienfinanzierung. Wer wissen will, von wem die deutschen Parteien Geld erhalten, braucht viel Geduld. Nach den bestehenden Regelungen müssen Parteien Spenden über 50.000 Euro zwar unverzüglich dem Bundestagspräsidenten melden, der sie zeitnah veröffentlichen soll. Doch oft vergehen mehrere Wochen bis dahin. Das hatte auch der GRECO-Bericht kritisiert und zugleich die Herabsetzung der Grenzen zur Veröffentlichung der Parteispenden empfohlen. Bei Spenden zwischen 10.000 und 50.000 Euro kann die Veröffentlichung sogar noch länger dauern, denn sie müssen nur in den Rechenschaftsberichten der Parteien vermerkt sein. Die erscheinen nur im Jahresrhythmus. „Im Informationszeitalter ist es schwer verständlich, warum Großspenden über 50.000 Euro nicht 48 Stunden nach ihrem Eingang auf der Website des Deutschen Bundestages veröffentlicht werden können“, sagt Jochen Bäumel, Vorstandsmitglied von Transparency Deutschland. Durch das unhandliche Format der Veröffentlichungen werde Bürgern und Journalisten zudem die Analyse der Spenden erschwert, moniert der GRECO-Bericht.

Eine Debatte über die Beeinflussbarkeit politischer Entscheidungen durch Parteispenden hatte kürzlich ein Bericht über die 1,1 Millionen Euro-Spende der Mövenpick-Gruppe an die FDP im Spiegel ausgelöst. Damit stand der Verdacht im Raum, die Zustimmung der FDP zur kürzlich beschlossenen Mehrwertsteuersenkung für das Hotelgewerbe sei auf diese Weise erkaufte worden. Die Diskussion zeigt zwar, dass die Transparenzregelungen greifen, aber eine Begrenzung der Parteispenden wie von Transparency empfohlen sinnvoll scheint, um Debatten über den unlauteren Einfluss von Großspenden die Grundlage zu entziehen. Erste Schritte in

diese Richtung kündigte Bundestagspräsident Norbert Lammert Ende Januar an. Künftig sollen Spenden ab 50.000 Euro sofort veröffentlicht werden. SPD und Grüne haben eine Obergrenze von 100.000 Euro für Parteispenden vorgeschlagen und wollen die Grenze zur sofortigen Veröffentlichung auf 25.000 Euro absenken.

Die Straßburger Beobachter schlagen zudem noch an einer anderen Stelle Alarm: Die bestehenden Regelungen zur Parteienfinanzierung werden zunehmend unterlaufen, indem Konzerne Parteien mit Sponsoringleistungen unterstützen. Das Parteienfinanzierungsgesetz habe dazu keine klare Regelung. Das müsse unbedingt nachgeholt werden, dazu müssen die zuständigen Institutionen - derzeit ist das der Deutsche Bundestag - über ausreichend Kontrollmöglichkeiten, Personal und Expertise verfügen. Bis Mitte 2011 hat Deutschland nun Zeit, die GRECO-Empfehlungen rechtlich umzusetzen. (as)

## SPD will Verhaltenskodex für ehemalige Regierungsmitglieder

Für einen Verhaltenskodex, der den Wechsel ehemaliger Regierungsmitglieder in die Wirtschaft regelt, will sich die SPD in der laufenden Legislaturperiode einsetzen. Einen entsprechenden Vorschlag hat der parlamentarische Geschäftsführer des SPD, Christian Lange, im Dezember 2009 in einem Brief an Bundeskanzlerin Angela Merkel unterbreitet. Das berichtet die Zeitung *Die Welt*. Es sei immer wieder irritierend, wenn Regierungsmitglieder nach dem Ende ihrer Amtszeit in eine Aufgabe in einem Unternehmen wechseln, die dieselben oder ähnliche Themengebiete berührt, meint Lange und plädiert für einen Verhaltenskodex, der „keine Zweifel an der Untadeligkeit des Verhaltens von ehemaligen Regierungsmitgliedern“ lasse und der in zweifelhaften Fällen den Wechsel untersage.

Mit Blick auf einen möglichen Regierungswechsel hatte Jochen Bäumel, Vorstandsmitglied von Transparency Deutschland, bereits vor der Bundestagswahl in einer Anhörung des Parlaments gesagt: „Wir brauchen umgehend Karenzzeiten für ehemalige Minister und Parlamentarische Staatssekretäre, die immer wieder den Eindruck vermitteln, in ihrer Amtszeit nicht ganz unabhängig gewesen zu sein. Allein Vermutungen darüber bringen die Politik in Misskredit - dagegen muss endlich etwas getan werden.“ So fordert Transparency Deutschland eine dreijährige Karenzzeit für Minister und Parlamentarische Staatssekretäre nach dem Ausscheiden aus ihrem Amt, sofern ein thematischer Zusammenhang zwischen ihrer bisherigen und der neuen Tätigkeit besteht. Christian Lange favorisiert für seine Partei ein Modell nach Vorbild der EU-Kommission, die eine einjährige Karenzzeit vorsieht, innerhalb derer eine Ethikkommission in zweifelhaften Fällen entscheidet. (as)

## Prozessbeginn gegen Waffenlobbyist Karl-Heinz Schreiber

Seit dem 18. Januar 2010 muss sich der frühere Waffenlobbyist Karl-Heinz Schreiber wegen Steuerhinterziehung und Beihilfe zum Betrug vor dem Landgericht Augsburg verantworten. Von 1988 bis 1993 soll Schreiber Steuern im Wert von über elf Millionen Euro aus Provisionsgeschäften für Flugzeuge und Panzer hinterzogen zu haben. In einer ersten Erklärung zu Prozessauftritt bestritt Schreiber die Vorwürfe. Zehn Jahre lang hatte sich Schreiber in Kanada vor den deutschen Strafverfolgungsbehörden versteckt und war erst nach langem Hin und Her im August 2009 ausgeliefert worden.

Den Vorwurf der Bestechung sieht das Gericht hingegen als bereits verjährt an. Mit dieser umstrittenen Einschätzung stellt sich das Gericht gegen die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes, derzufolge eine Verjährung erst mit der letzten Bestechungshandlung beginnt.

Als einer der Zeugen wird auch der frühere Rüstungsstaatssekretär Ludwig-Holger Pfahls aussagen. Er hatte etwa zwei Millionen Euro Schmiergeld von Schreiber angenommen und war dafür 2005 zu zwei Jahren und drei Monaten Haft verurteilt worden. Karlheinz Schreiber gilt als eine der Schlüsselfiguren im CDU-Spendenskandal, die in den 1990er Jahren die illegale Parteispendenpraxis der Union ans Licht brachte. (as)

## Neue Erkenntnisse über Lobbyismus in Deutschland

Zwei Dokumente der letzten Monate liefern neue Erkenntnisse zu Verbreitung und Bewertung von Lobbyismus in Deutschland. Die PR-Agentur Burson-Marsteller hat im Oktober eine Studie zu Meinungen über Lobbyismus in Europa vorgestellt. Zudem gibt es Neuigkeiten zum Einfluss von Lobbyisten auf Gesetzgebung in Deutschland: Die Bundesregierung der Großen Koalition hat als eine ihrer letzten Amtshandlungen eine diesbezügliche Anfrage der Linkspartei beantwortet.

### Studie zeigt Ansichten zu Lobbying:

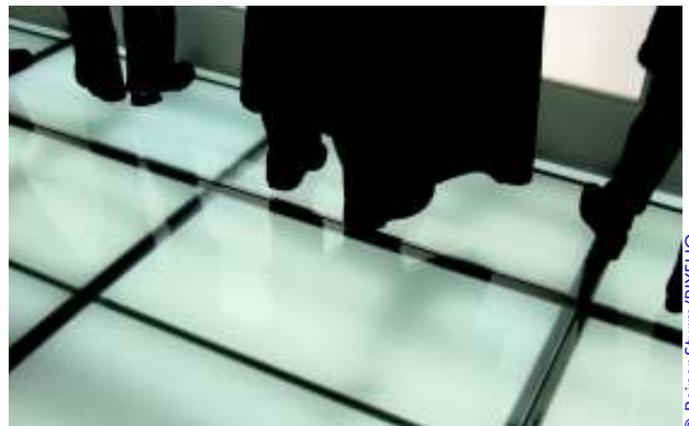
Die Studie von Burson-Marsteller, die auf 500 Befragungen in 15 europäischen Ländern beruht, macht deutlich, dass deutsche Politiker Lobbying als zweischneidiges Schwert betrachten. Deutsche Politiker schätzen vor allem die Sachlichkeit von Informationen und Argumenten der Lobbyisten. 61 Prozent der Befragten wünschen sich den Austausch mit Lobbyisten, die die Entscheidungsträger mit wichtigem Fachwissen versorgen. Zudem wird die Tatsache, dass Lobbyisten die lokale und nationale Relevanz einer Sache deutlich machen, mit großer Mehrheit als positiv ein-

geschätzt (74 Prozent). Gleichzeitig bestehen jedoch in keinem anderen Land so große Zweifel an den Folgen des Lobbyismus für den demokratischen Entscheidungsprozess: Mehr als die Hälfte der deutschen Befragten sehen „unzulässige Einflussnahme auf den demokratischen Entscheidungsprozess“ als negativen Aspekt von Lobbyismus an. Diese Ansicht teilen im Durchschnitt nur knapp ein Fünftel aller europäischen Befragten. Außerdem bewerten 65 Prozent der deutschen Befragten sowohl den Mangel an Transparenz bei der Interessenvertretung als auch die unzureichende Neutralität der Informationen als Problem. Laut Marco Hardt, der für die PR-Agentur den deutschen Teil der Studie betreute, sind sich alle europäischen Vertreter darin einig, dass zwei Industrien besonders erfolgreich bei der Durchsetzung ihrer Interessen sind: die Energieversorgungsbranche und Pharmaunternehmen.

Die Studie von Burson-Marsteller ist im Internet abrufbar: [http://www.burson-marsteller.de/images/upload/effective-lobbying\\_light\\_07102009.pdf](http://www.burson-marsteller.de/images/upload/effective-lobbying_light_07102009.pdf)

### Bundesregierung stellt Lobbyingfakten vor:

Fakten über den konkreten Einfluss von Lobbyisten auf deutsche Gesetzgebung stellte derweil die Bundesregierung der vorangegangenen Legislaturperiode zur Verfügung. Seit 1999 sind insgesamt 60 Vorhaben der Bundesregierungen von Lobbyisten direkt beeinflusst worden. Mehr als die Hälfte der Fälle entfällt dabei auf das Bundesumweltministerium, das für die Unterstützung durch externen Sachverstand rund 3,6 Millionen Euro an Honoraren gezahlt hat. Allein Ecologic, ein privates Institut für angewandte Umweltforschung, erhielt rund 1,8 Millionen Euro für „juristische und fachliche Unterstützung“ beim Emissionshandelsrecht, beim Entwurf eines Wärmegesetzes oder für die Mitarbeit an einem Umweltgesetzbuch. Unklar bleibt nach der Antwort der alten Bundesregierung nach wie vor, bei welchen Gesetzen das Wirtschafts- und Finanzministerium Unterstützung von Lobbyisten erfahren hat, weil die Angaben als vertraulich eingestuft wurden. Vom Bundesumweltministerium wird der Einsatz von externem Sachverstand



verteidigt: Man habe die Vorschriften eingehalten und sei durch stetigen Stellenabbau schlichtweg nicht in der Lage, die kontinuierlich steigende Anzahl an Gesetzesvorlagen zu bearbeiten.

Seit Jahren fordert Transparency International Deutschland ein verpflichtendes Lobbyistenregister, in dem die Mitwirkung externer Berater an Gesetzen festgehalten wird. Nur so ist für die Öffentlichkeit ersichtlich, auf welcher Grundlage Gesetze eingeführt werden. (Maria Schröder)

## RECHTSPRECHUNG

### Sind öffentlich-rechtliche Sender Stellen der Öffentlichen Verwaltung?

Die Gerichte sind uneins: Sind Rundfunkanstalten Stellen der Öffentlichen Verwaltung? Nein, sagt das Verwaltungsgericht Köln. Ja, sagt der Bundesgerichtshof in Karlsruhe. In dem einem Fall geht es um Auskunftspflichten gegenüber der Öffentlichkeit, im anderen Fall um das Strafmaß bei Korruption.

Ein Journalist hatte unter Berufung auf das nordrhein-westfälische Informationsfreiheitsgesetz herausfinden wollen, ob der WDR bei der Auftragsvergabe möglicherweise bestimmte Unternehmen begünstige, denen Mitglieder des Rundfunkrates verbunden seien. Zu diesem Zweck hatte der Journalist dem Sender im August 2006 eine Liste mit 49 Unternehmen vorgelegt und gefragt, ob eine Auftragsvergabe an diese Unternehmen erfolgt sei, ob es für die Aufträge Ausschreibungen gegeben habe und welche Honorare gezahlt wurden.

Der Sender lehnte es ab, die gewünschten Informationen zu erteilen, unter anderem mit dem Hinweis, dass es sich dabei um Geschäftsgeheimnisse und personenbezogene Daten handele und weil bei Offenlegung ein wirtschaftlicher Schaden drohe. Zudem sei der Sender als Anstalt des öffentlichen Rechts keine informationspflichtige Stelle im Sinne des Informationsfreiheitsgesetzes.

Die nordrheinwestfälische Informationsfreiheitsbeauftragte, an die der Journalist sich darauf hin wandte, beurteilte dies anders und forderte den öffentlich-rechtlichen Sender auf, unter Wahrung personenbezogener Daten seine Auftragsvergabe offenzulegen. Nachdem der WDR bei seiner Ablehnung blieb, verklagte der Journalist im März 2008 den Sender vor dem Verwaltungsgericht Köln. In seiner Klageerwidderung führte der WDR aus, dass der Journalist sich nicht auf das Informationsfreiheitsgesetz berufen könne. Ein Informationsanspruch als Instrument der Kontrolle hoheitlichen Handelns sei nicht erforderlich, da der WDR-Rundfunkrat, der WDR-Verwaltungsrat und der Landesrech-

nungshof eine ausreichende Kontrolle des WDR gewährleisten. Auch sei der Sender keine Behörde im Sinne des Pressegesetzes und deswegen auch nicht zu einer Auskunft nach diesem Gesetz verpflichtet.

Im November 2009 fällte das Gericht sein Urteil. Dabei folgte es im wesentlichen der Argumentation des beklagten Senders und kam zu dem Schluss, dass öffentlich-rechtliche Sender keine Behörden seien und keine Verwaltungstätigkeiten ausübten und das Informationsfreiheitsgesetz aus diesem Grund auf sie nicht anwendbar sei. (Aktenzeichen beim VG Köln: 6 K 2032/08).

In einem anderen Zusammenhang kommt der Bundesgerichtshof in Karlsruhe dagegen zu einer anderen Einschätzung und bestätigt damit ein Urteil des Landgerichts Frankfurt. Letzteres hatte den früheren Sportchef des Hessischen Rundfunks Jürgen Emig wegen Bestechlichkeit und Untreue zu zwei Jahren und acht Monaten Haft verurteilt. Der war in Revision gegangen, um sich gegen seine Einstufung als Amtsträger zu wehren, denn dieser Status hatte sich verschärfend auf das Strafmaß ausgewirkt.

Der BGH stellt fest, dass es sich beim Hessischen Rundfunk um eine „sonstige Stelle“ der öffentlichen Verwaltung handele, um eine „behördenähnliche Institution“, die bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben mitwirke. Als Auftragnehmer der Bundesländer seien ARD und ZDF Träger „mittelbarer Staatsverwaltung“. Für den Angeklagten Jürgen Emig bedeutet dies, dass er als verantwortlicher Redakteur einer öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt als Amtsträger im strafrechtlichen Sinn gilt, weshalb er zu Recht eine besonders hohe Strafe erhalten habe. (Aktenzeichen beim BGH: 2 StR 104/09) (hm)

## GESUNDHEIT

### Urteil: FSA-Kodex nicht bindend für Pharmabranche

Der Kodex des Vereins „Freiwillige Selbstkontrolle für die Arzneimittelindustrie“ (FSA) ist für Nicht-Mitglieder nicht bindend, so lautet das Urteil des Oberlandesgerichts München vom Dezember 2009. In seinem Urteil gegen einen Pharmahersteller, der Ärzten Wasserspender besonders kostengünstig zur Verfügung gestellt hatte, sprach das Gericht dem Kodex seine Allgemeingültigkeit für die Branche ab. Derzeit hätten sich lediglich knapp 70 Unternehmen von mehr als 300 Mitgliedern des Bundesverbandes der Arzneimittelhersteller und des Branchenverbandes Pro Generika dem Kodex verpflichtet. Daraus könne keine allgemeine Gültigkeit abgeleitet werden. Die Mehrzahl der Mitglieder der Verbände lehnt den Kodex ab, den die

FSA 2004 etabliert hat. Deren Vorschrift sieht Einschränkungen für die Annahme von Vergünstigungen und Geschenken vor, die über die gültigen rechtlichen Wettbewerbsregelungen hinausgehen.

Beim Selbstkontrolle-Verein sieht man das Urteil gelassen und spricht von einer Einzelfallentscheidung. Bislang habe man elf Zivilverfahren gegen Nicht-Mitglieder angestrengt, die inzwischen abgeschlossen sind. In der Mehrzahl der Fälle hätten die Richter den Kodex als verbindlich eingestuft, so Vereins-Geschäftsführer Michael Grusa gegenüber APOTHEKE ADHOC, und kündigte weiter an: „Wir werden bei Kodex-Verstößen durch Nicht-Mitglieder weiterhin zivilrechtliche Verfahren anstrengen.“

Für Dr. Anke Martiny, Vorstandsmitglied bei Transparency Deutschland, zeigt das Urteil, dass gesetzliche Regelungen notwendig sind: „Dass Gerichte den Verein 'Freiwillige Selbstkontrolle für die Arzneimittelindustrie' unterschiedlich sehen, überrascht uns nicht. Zwar sind die wichtigsten pharmazeutischen Hersteller in diesem Verein Mitglieder und bestimmen seinen Kurs wesentlich mit, aber sie stellen weder die Mehrheit im Verein noch können sie ihren Mitgliedern oder etwa gar Nicht-Mitgliedern ein bestimmtes Verhalten vorschreiben. Insofern wird es jetzt darauf ankommen, ob die Rechtsmeinung des Oberlandesgerichtes

München Nachfolger findet und sich durchsetzt oder ob der FSA-Geschäftsführer mit seiner Einschätzung Recht behält. Transparency Deutschland hält an seiner Meinung fest: Anstelle freiwilliger Übereinkünfte, die über das in den Gesetzen Vorgeschriebene nicht hinausgehen, brauchen wir wirksame Kontrollen und Sanktionen, um der unzulässigen Einflussnahme der pharmazeutischen Anbieter auf Entscheidungen der Ärzte Einhalt zu gebieten.“ (as)

## TRANSPARENCY

### Europa nur Mittelmaß – Transparency International stellt Korruptionswahrnehmungsindex vor

Im vergangenen Herbst hat Transparency International den Korruptionswahrnehmungsindex (CPI) 2009 vorgestellt. Die Mehrzahl der 180 dabei untersuchten Länder hat auf einer Skala von 0 (als sehr korrupt wahrgenommen) bis 10 (keine wahrgenommene Korruption) einen eher mittelmäßigen Wert um fünf Punkte erzielt. Auch Deutschland platziert sich mit 8,0 Punkten auf Rang 14 erneut nur im



© OLAF

### OLAF-Generaldirektor Franz Brüner gestorben

*Am 9. Januar 2010 starb Franz Brüner, der langjährige Generaldirektor des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF). Ein Nachruf von Michael Wiehen.*

Ich traf Franz Brüner zum ersten Mal auf einer von der Friedrich-Ebert-Stiftung und Transparency International gemeinsam organisierten Konferenz in Berlin im Jahr 1996. Er war damals Oberstaatsanwalt mit Zuständigkeit für Wirtschaftsstraftaten in München. Als ich

positiv kommentierte, dass seine Behörde ihn zu der Konferenz geschickt hatte, lachte er nur und sagte: „Nein, die Dienstreise wurde mir abgelehnt, aber da habe ich einfach Urlaub genommen und bin auf eigene Faust nach Berlin gekommen.“ So war er: Wenn er an eine Sache glaubte, dann hat er sich total dafür eingesetzt. Korruption hat er ganz früh als eine große Plage gesehen und ist systematisch im Berufsleben wie privat dagegen vorgegangen. Er hat von Anfang an den Ansatz von Transparency International geschätzt und hat viele unserer Aktivitäten und einzelne Mitstreiter direkt unterstützt – beim Aufbau einer schlagkräftigen Sonderabteilung der Staatsanwaltschaft München, in seiner verantwortlichen Funktion auf dem Balkan, und dann natürlich bis zum Schluss in seiner Funktion als Generaldirektor von OLAF.

Privat hat er auch von seinen Enttäuschungen und Schwierigkeiten in Brüssel erzählt, aber er war mit Recht stolz auf die Erfolge von OLAF. Er hat uns immer wieder gefordert, aber auch seine Ideen mit uns geteilt, und ob auf Konferenzen oder in Einzelgesprächen, für die er sich immer Zeit genommen hat – er war ein besonders treuer Förderer von Transparency International und mutiger wie erfolgreicher Streiter im Kampf gegen die Korruption.

europäischen Mittelfeld. Immer wieder sorgen in Deutschland Probleme bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, Ämterpatronage und intransparente Lobbyistenaktivitäten für Aufsehen. Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung taucht der Begriff Korruption vor allem im Zusammenhang mit Entwicklungshilfe auf. Keine Erwähnung finden hingegen die Mängel in der deutschen Gesetzgebung: „Wir begrüßen die Bedeutung, die der Transparenz inzwischen beigemessen wird“, sagte Sylvia Schenk, Vorsitzende von Transparency Deutschland bei der Vorstellung des Index, „allerdings genügen Worte, insbesondere an andere Länder gerichtet, schon lange nicht mehr – es müssen Taten folgen. Deutschland trägt als führende Exportnation und politisches Schwergewicht eine besondere Verantwortung weltweit. Wir haben Handlungsbedarf im Strafrecht, beim Thema Anti-Korruptionsregister und dem Schutz von Hinweisgebern.“ Gleiches gilt schon seit Jahren für die Verschärfung der Abgeordnetenbestechung.

Gerade in vielen osteuropäischen Ländern bleibe noch viel zu tun, sagte die Transparency-Vorsitzende im Gespräch mit dem Manager Magazin. Ausdrücklich lobte Schenk Polen. Dort sei inzwischen ein zentrales Antikorruptionsbüro eingerichtet. Auch die Regierung sei sehr aktiv. „Das scheint auch in der Bevölkerung anerkannt zu werden, sodass Polen seine Bewertung in diesem Jahr verbessert hat.“ Die höchste Punktzahl haben im CPI 2009 Neuseeland (9,4 Punkte), Dänemark (9,3), Singapur (9,2), Schweden (9,2) und die Schweiz (9,0) erreicht. Schlusslichter sind vor allem durch Kriege und dauerhafte Konflikte gebeutelte Länder wie Somalia (1,1 Punkte), Afghanistan (1,3), Myanmar (1,4), der Sudan (1,5) und Irak (1,5). (as)

## Konjunkturprogramme und Korruptionsprävention in deutschen Kommunen

Die AG Korruptionsprävention in Kommunen hat Transparency Deutschland in den vergangenen Monaten durch zwei Aktionen Aufmerksamkeit verschafft. Zum Einen wurde ein Positionspapier zur Ämterpatronage bei öffentlichen Unternehmen, Körperschaften und Stiftungen angefertigt. Zum Anderen stellte die AG am 9. Dezember 2009, dem internationalen Antikorruptionstag, die Ergebnisse einer Umfrage in Kommunen in Zusammenhang mit dem Konjunkturpaket II vor.

### Leitfaden für die Besetzung öffentlicher Ämter

Das Papier zu Ämterpatronage klärt zu Beginn die Definition des Begriffs: „Ämterpatronage im 21. Jahrhundert bedeutet die ungerechtfertigte Bevorzugung von Bewerbern

bei der Besetzung von Ämtern und Führungspositionen wegen ihrer Parteizugehörigkeit, bestimmter Weltanschauungen oder persönlicher Verbindungen.“ Danach wenden sich die Autoren der Entwicklung eines Leitfadens zur ordnungsgemäßen Besetzung von öffentlichen Positionen zu. Transparency fordert, dass Unternehmen eine Strategie entwickeln, in deren Rahmen sich die Anforderungen an (künftige) Führungskräfte bewegen müssen. Weiterhin ist unerlässlich, dass ein Stellenprofil erstellt wird und die zu besetzende Position ordnungsgemäß und öffentlich ausgeschrieben wird. Zudem wird in dem Positionspapier die Forderung von Transparency nach einer Karenzzeit für Politiker und Beamte von drei Jahren wiederholt. Erst kürzlich ist in Deutschland wieder ein Fall öffentlich geworden, bei dem der Oberbürgermeister eine Stelle bei den Stadtwerken erst eingeführt und dann selbst besetzt hat. Gerade vor dem Hintergrund derartiger realer Beispiele wird betont, wie wichtig die Durchführung eines transparenten Verfahrens zur Vorbeugung gegen Misstrauen und Machtmissbrauch ist.

### Umfrage: kaum Erfahrung beim Umgang mit Konjunkturpaket II

Die Ergebnisse der Umfrage zum Konjunkturpaket II bei 116 deutschen Kommunen fallen eher positiv aus. Transparency hat gemeinsam mit dem Deutschen Städtetag Fragebögen entwickelt und an die einwohnerstärksten Städte und Gemeinden der 16 Bundesländer geschickt. Die Antworten von 42 Kommunen aus 14 Bundesländern lassen Rückschlüsse auf den Umgang der Kommunen mit den durch das Konjunkturpaket II gelockerten Vergabegrenzen zu. Im Rahmen der Konjunkturpakete sind für einen Zeitraum von etwa zwei Jahren die Schwellenwerte, unterhalb derer kein öffentliches Ausschreibungsverfahren notwendig ist, heraufgesetzt worden. Im Bereich der Bauleistungen wurde der Wert für freihändige Vergaben auf 100.000 Euro (vorher: 30.000 Euro) hinaufgesetzt; für beschränkte Ausschreibungen wurde die Grenze auf eine Million Euro (vorher: 100.000 Euro) angehoben.

Während zwei Drittel der Befragten eine Beschleunigung des Verfahrens bei Ausschreibungen bemerken, sehen nur 60 Prozent tatsächlich eine Vereinfachung des Prozesses. Vorbildlich scheint in einigen Kommunen die Einbeziehung auswärtiger Bieter sowie die Online-Veröffentlichung der Aufträge zu sein. Die Kommunikation innerhalb der Bundesländer ist hingegen verbesserungswürdig. Darüber hinaus macht die Umfrage deutlich, dass eine Evaluation des Konjunkturprogramms durch die Bundesregierung unverzichtbar ist, um so Rechenschaft über einen rechtmäßigen Umgang mit Milliarden Steuergeldern abzulegen. Vor diesem Hintergrund sind besondere Maßnahmen zur Korruptionsprävention vonnöten. (Maria Schröder)

## Zivilgesellschaft soll in die Regulierung des Bankensystems einbezogen werden

Transparency International begrüßt die Einführung des Financial Stability Board (FSB) von April 2009 zur Regulierung und Überwachung des globalen Finanz- und Bankensystems. Auf diese Weise könne die Intransparenz im Bankensektor umfassender bekämpft werden. Cobus de Swardt, Geschäftsführer von Transparency International, sprach sich dafür aus, die Strukturen des FSB transparent zu gestalten und Entscheidungen zeitnah zu veröffentlichen. „Die Krise hat das Vertrauen in die Finanzmärkte zerstört und dazu geführt, dass die Kontrollregularien nicht mehr als ausreichend angesehen werden. Wer Integrität des Systems zurückgewinnen will, muss Transparenz walten lassen und Verantwortung demonstrieren.“ Gleichzeitig fordert die Nichtregierungsorganisation, auch die Zivilgesellschaft mit einzubeziehen und Vertreter in das FSB mit aufzunehmen. Insgesamt richtet Transparency International neun Empfehlungen an die Finanzminister der G20-Gruppe, wie den Aufbau von Anti-Korruptions-Programmen, die Ächtung von Off-Shore Finanzzentren oder die Einführung von Maßnahmen, die einen transparenten Ablauf der staatlichen Unterstützungsprogramme gewährleisten sollen. (mp)

## UN-Konvention gegen Korruption: Enttäuschendes Ergebnis der Vertragsstaatenkonferenz

Zum dritten Mal tagten im November 2009 die Vertragsstaaten der UN-Konvention gegen Korruption in Doha (Katar). Diesmal ging es um einen Überwachungsmechanismus zur Umsetzung der Konvention. Die Ergebnisse sind enttäuschend: Die während der Konferenz beschlossenen Regelungen überlassen es den geprüften Ländern selbst, inwieweit sie Länderbesuche der Prüfgruppen, Gespräche mit Organisationen der Zivilgesellschaft und die Veröffentlichung des Länderberichts zulassen. Noch bei ihrem Treffen im September hatten sich die G20-Vertreter für transparente und effektive Mechanismen ausgesprochen, die Ergebnisse der Konferenz spiegeln diese Willensbekundung jedoch kaum wider. Bereits vor dem Treffen in Doha hatte Sylvia Schenk, Vorsitzende von Transparency Deutschland gewarnt: „Sollte die Einführung eines scharfen Überwachungsmechanismus scheitern, wäre das ein massiver Rückschlag für die Korruptionsbekämpfung weltweit. Die UN-Konvention gegen Korruption darf keine Worthülle bleiben.“

Weil Deutschland – im Gegensatz zu inzwischen 141 anderen Ländern – die UN-Konvention noch immer nicht ratifiziert hat, konnte die Bundesrepublik an der Konferenz ledig-

lich als Beobachter teilnehmen. Im Oktober hatte die Generalversammlung von Transparency International erneut dazu aufgefordert, die Konvention endlich zu ratifizieren und die dafür notwendigen gesetzlichen Änderungen, wie die Verschärfung des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung, zu beschließen. Die ausbleibende Ratifizierung sei peinlich und könne der deutschen Wirtschaft schaden. (as)

## SPORT

### Manipulationskandal im Fußball

Gut fünf Jahre nach der Affäre um den ehemaligen Schiedsrichter Robert Hoyzer wird das Vertrauen in den Sport vom bisher größten Wettmanipulationskandal in der Geschichte des europäischen Fußballs erschüttert. Seit Anfang 2009 ermittelt die Staatsanwaltschaft Bochum wegen des Verdachts der „fortgesetzten gewerbsmäßigen Begehung von Betrugsstraftaten“ gegen mehr als 200 Tatverdächtige. Betroffen sind insgesamt rund 200 Partien in neun Ländern. In Deutschland standen zunächst 32 Begegnungen von der Zweiten Bundesliga abwärts unter Manipulationsverdacht. Den Tätern wird zur Last gelegt, sich zusammengeschlossen zu haben, um Sportler, Trainer, Schiedsrichter und Offizielle aus europäischen Fußball-Ligen mittels Geldzahlungen dazu zu bewegen, den Ausgang von Spielen im Sinne der Bande zu beeinflussen. Im November 2009 wurden 15 Haftbefehle vollstreckt. Zu den Festgenommenen zählten auch zwei Schlüsselfiguren des vorangegangenen Skandals – einer der Hauptbeschuldigten hatte bereits eine Haftstrafe verbüßen müssen. Die von den Ermittlern untersuchten Manipulationen erfolgen in einem internationalen Beziehungsgeflecht. So werden bei Wettanbietern in Asien hohe Geldbeträge auf Begegnungen in europäischen Ligen gesetzt, gerade auch in unteren Spielklassen und sogar im Jugendbereich. Politiker und Funktionäre aus Verbänden und Vereinen zeigten sich schockiert angesichts der Ausmaße des Skandals. Der Sportausschuss des Bundestages tagte Anfang Dezember zum Thema. Angehört wurde auch Sylvia Schenk, Vorsitzende von Transparency Deutschland. Der Deutsche Fußballbund (DFB), die Deutsche Fußballliga (DFL) und der Weltfußballverband FIFA vertraten die Ansicht, die Schaffung eines national organisierten und lizenzierten attraktiveren Wettmarktes könne zu mehr Transparenz im Bereich der Sportwetten führen. Auch Sylvia Schenk war der Meinung, die Zulassung mehrerer Anbieter solle in Erwägung gezogen werden. Das aktuelle System, das einzig den staatlichen Anbieter Oddset zulässt, sei nicht optimal. Der DFB sei zwar nach dem Fall Hoyzer aktiv geworden, Vorwarn-



© Rike.de/PIXELIO

systeme allein reichten jedoch nicht aus. Die Prävention sei zu kurz gekommen. Die Vorsitzende von Transparency Deutschland wandte sich gegen den Ruf nach neuen Strafgesetzen. Stattdessen plädierte sie für zeitnah umzusetzende Maßnahmen.

In einem Blog-Beitrag beschreibt Schenk Fußball als Wirtschaftsbereich mit einem hohen Gefährdungspotenzial. Es gebe einen strukturellen Mangel an Transparenz, viel Geld und nur mangelhaften Schutz für die verwundbarsten Akteure: Spieler, Schiedsrichter und Funktionäre. Deshalb benötigten die Vereine professionelle Compliance-Systeme, wie sie sich in der Wirtschaft bewährt haben. Auch ein universeller Verhaltenskodex und Richtlinien für die Schulung von Spielern, Schiedsrichtern und Funktionären im Umgang mit Gefahrensituationen und Interessenkonflikten sollten zum Standard werden. Einhergehen müsse ein solcher länderübergreifender Verhaltenskodex mit einem klaren Null-Toleranz-Grundsatz und schnellen, harten Sanktionen. Darüber hinaus sei ein umfangreicher Hinweisgeberschutz vonnöten.

In Reaktion auf den neuen Skandal gründete der DFB eine Task Force „Spielmanipulation“, beantragte Akteneinsicht bei der Staatsanwaltschaft und begann mit der Vernehmung von unter Verdacht stehenden Spielern. Zwei Schiedsrichtern wurde für die Zeit der Ermittlung eine Schutzsperre erteilt. Bereits nach dem Fall Hoyzer hatte der Verband erste Maßnahmen, wie die kurzfristige Bekanntgabe der Schiedsrichter, ergriffen. Die ebenfalls eingeführten Frühwarnsysteme von DFB und der Vereinigung Europäischer Fußballverbände (UEFA) für die Überwachung des Wettmarktes sollen jedoch im aktuellen Fall keinerlei Hinweise auf Spielmanipulationen in Deutschland geliefert haben. Zur Überwachung der weit verbreiteten Live-Wetten taugen sie ohnehin nicht. Auf der kommenden Präsidiumssitzung des DFB sollen Experten zur Wirksamkeit der Warnsysteme befragt werden. Die betroffenen Vereine sehen sich größtenteils als Opfer und beschränken sich vorerst auf die Trennung von unter Verdacht stehenden Spielern. (Robert Fröhlich)

## INTERNATIONAL

### Europa: EU-Parlamentarier und Kommission planen gemeinsames Lobbyistenregister

In einer Arbeitsgruppe haben sich EU-Parlamentarier und Mitglieder der europäischen Kommission zusammengeslossen, um über ein gemeinsames, verbessertes Lobbyistenregister auf europäischer Ebene zu beraten. Ein Jahr nach Einführung des Registers für die Europäische Kommission hatte der zuständige EU-Kommissar Siim Kallas im Herbst eine weitgehend positive Bilanz gezogen und damit Widerspruch aus den Reihen des Europaparlaments provoziert. Kritisch gesehen wird vor allem, dass das Register auf Freiwilligkeit beruht und eine Nichtregistrierung keinerlei Nachteile für die Lobbyisten nach sich zieht. Damit werden in dem Kommissionsregister bei weitem nicht alle erfasst, die in Brüssel tatsächlich Lobbying betreiben. Dessen ist sich auch Siim Kallas bewusst, und so trafen sich im November 2009 zum ersten Mal Vertreter von Kommission und Parlament, um die Grundlagen für ein gemeinsames, verpflichtendes Register auszuloten. Einen solchen Schritt hatte das Parlament bereits im Mai 2008 gefordert. Nach den Vorstellungen der EU-Parlamentarier sollen darin die Namen und Finanzierungsquellen aller Lobbyisten auf europäischer Ebene eingetragen sein. Verstöße oder Nichterträge müssten von einer Aufsichtsbehörde mit wirksamen Kontrollbefugnissen geahndet werden können. (as)

### Unerwartete Ergebnisse: Steueroasen in Großbritannien und Irland

Die Nichtregierungsorganisation Tax Justice Network (TJN) hat im November 2009 mit seinem Financial-Secrecy-Index die 60 intransparentesten Finanzplätze der Welt veröffentlicht – mit überraschendem Ergebnis. Auf Platz eins, dicht gefolgt von Luxemburg, liegt der amerikanische Bundesstaat Delaware. Ebenfalls unerwartet ist, dass London City und Irland auf den Rängen fünf und sechs platziert sind. Weniger verwunderlich erscheint dagegen, dass auch die Schweiz und die karibischen Kaimaninseln weit vorne liegen. Dass Länder wie Großbritannien und Irland auftauchen, liegt daran, dass die Nichtregierungsorganisation bei ihrem Index die Kriterien weiter fasst als andere Steueroasen-Listen der OECD. Für die Ermittlung der Ergebnisse wurden zwölf Kriterien für Intransparenz aufgestellt sowie die Bedeutung des jeweiligen Finanzplatzes in der Welt ermittelt. Dieser Index soll ab sofort alle zwei Jahre aktualisiert werden und den Korruptionsindex von Transparency International ergänzen. Nachzulesen ist der Index unter [www.financialsecrecyindex.com/2009results.html](http://www.financialsecrecyindex.com/2009results.html) (mp)

## Annual Membership Meeting 2009 in Berlin

Die Generalversammlung von Transparency International fand diesmal vom 16. bis 18. Oktober 2009 in Berlin statt. Etwa 300 Vertreter aus über 100 Staaten waren gekommen. Darunter Teilnehmer aus kleinen, erst kürzlich akkreditierten nationalen Organisationen – die bei Transparency Chapter genannt werden – und auch dem größten Chapter, Transparency Bangladesch, mit etwa 300 Angestellten und einem Netzwerk von über 4500 Freiwilligen. Obwohl sich das internationale Sekretariat von Transparency in Berlin befindet und Transparency Deutschland dadurch eine besondere Nähe hat, wurde die weltweite Ausdehnung der Koalition gegen Korruption bei der bisher größten Generalversammlung erst richtig erfahrbar. Unterschiedlichste Kulturen, unterschiedlichste Sprachen, unterschiedlichste Menschen mit den vielfältigsten Geschichten, die eine gemeinsame Vision eint: eine Welt ohne Korruption.

Bereits am Freitag begann das Konferenzwochenende im Berliner Abgeordnetenhaus mit der Veranstaltung „Beyond The Global Crisis, The Transparency Imperative“. Nach Grußworten von Walter Momper, dem Präsidenten des Berliner Abgeordnetenhauses, und Huguette Labelle, der Vorsitzenden von Transparency International, bestand einen ganzen Tag lang die Möglichkeit, sich über die Finanz- und Wirtschaftskrise auszutauschen, deren Ursachen von Transparency International in fehlender Transparenz, Integrität und Verantwortung gesehen werden. Dabei wurde unter anderem über Ethik, Wege zur transparenten Nachverfolgung von Konjunkturförderungsmaßnahmen und die optimale Nutzung bereits vorhandener Anti-Korruptionsmaßnahmen diskutiert.



Der Samstag war der Vorbereitung der Mitgliederversammlung sowie dem vereinsinternen Austausch gewidmet. Es wurden die Resolutionen diskutiert, über die am Folgetag abgestimmt werden sollte, und es wurde konkrete Anti-Korruptionsarbeit aus nationalen Chapters vorgestellt.



So berichteten die Chapter von Bosnien-Herzegowina, Malaysia und Libanon über ihre Projekte im Bereich Korruption im Privatsektor. Aus der Slowakei, Liberia und Venezuela gab es Berichte zu Korruptionsprävention in Kommunen und aus Marokko, der südpazifischen Inselrepublik Vanuatu und Peru zum Thema Bildungsarbeit in der Korruptionsprävention.

Danach befassten sich kleinere Gruppen in fünf Workshops mit ausgewählten Themen. Ein Workshop beschäftigte sich mit dem Thema Web 2.0, und es wurden Erfahrungen der Chapter mit der Nutzung sozialer Netzwerke im Internet ausgetauscht. Ein anderer Workshop diskutierte die in vielen Chapters bereits erfolgreich betriebenen ALACS (Advocacy and Legal Advice Center), die Hilfe bei konkreten Korruptionsfällen anbieten. Auch Transparenz und verantwortliche Organisationsführung im Nonprofit-Sektor selbst wurde diskutiert, wobei auf die nationalen Chapter als Teil des Nonprofit-Sektors eingegangen wurde.

Die eigentliche Mitgliederversammlung fand am Sonntag statt. Hier wurde als erstes die strategische Ausrichtung von Transparency International diskutiert. Es ging darum, den gemeinsamen Fokus der internationalen Bewegung zu schärfen und gleichzeitig die Vielfalt der nationalen Chapter optimal zu nutzen. Im Hinblick auf die Vertragsstaatenkonferenz (die im November in Doha stattfand) wurde unter anderem eine Resolution zur immer noch ausstehenden Ratifizierung der UN-Konvention gegen Korruption durch Deutschland von der gesamten Versammlung einstimmig verabschiedet. Die internationale Mitgliederversammlung rief die Abgeordneten des neu gewählten Bundestags dazu auf, mit der Verschärfung der Abgeordnetenbestechung endlich die Voraussetzung für die Ratifizierung zu schaffen. Zwei neue Mitglieder wurden in den Vorstand gewählt: Sergej Muravjov, seit 2005 Geschäftsführer von Transparency Litauen, und Jeremy Carver. Carver war langjähriges Vorstandsmitglied des britischen Chapters.

(Jörg Mühlbach)

## Partner im Kampf gegen Korruption: Dreiländertreffen von Transparency Deutschland, Österreich und Schweiz

Zwischen den weltweit über achtzig nationalen Chaptern findet ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch auf regionalen Treffen sowie der internationalen Mitgliederversammlung statt. Um diesen Austausch zu intensivieren, hat Transparency Deutschland in diesem Jahr zu einem Dreiländertreffen mit Transparency Österreich und Transparency Schweiz eingeladen. Es standen eine Reihe von Fragen im Raum: Mit welchen Herausforderungen sind wir konfrontiert? Auf welchen Gebieten verfügen wir jeweils über Expertise? Welche Lücken können wir gemeinsam bohren? Von welchen Erfahrungen können wir gegenseitig lernen?

Da die internationale Mitgliederversammlung in diesem Jahr in Berlin stattfand (siehe den Bericht auf Seite 22), konnte die Gelegenheit genutzt werden, sich im Vorfeld zu einem Dreiländertreffen der Vorstände der drei Chapter in den Räumen von Netzwerk Europäische Bewegung in Berlin-Mitte zu treffen. Neben einem Großteil des Vorstandes von Transparency Deutschland waren Anton N. Fritschi und Zora Ledergerber aus dem Vorstand von Transparency Schweiz und Professor Hans Jörg Bauer und Dr. Johann Rzeszut aus dem Vorstand von Transparency Österreich anwesend. Aus den jeweiligen Geschäftsstellen nahmen Anne Schwöbel, Daniela Christen (Transparency Schweiz) und Magdalena Reinsberg (Transparency Österreich) teil. Die Diskussionen verliefen sehr konstruktiv und ergaben jede Menge Anknüpfungspunkte.

Gemeinsame Herausforderungen zeigten sich im Bereich Hinweisgeber. In allen drei Ländern ist die öffentliche Wahrnehmung von Hinweisgebern noch immer negativ belegt. Es bestehen rechtliche Einschränkungen, die couragierte Menschen davon abhält, wichtige Hinweise zu geben, die sowohl das Unternehmen, in dem sie arbeiten, vor wirtschaftlichem Schaden schützen könnten, als auch gesellschaftliche Schäden verhindern können. Ihnen drohen soziale Ausgrenzung und der Verlust des Arbeitsplatzes. Transparency Deutschland hat zu diesem Thema erst neu eine umfangreiche Ausgabe des Scheinwerfers veröffentlicht (siehe Scheinwerfer Nr. 44). Es sollen Möglichkeiten der gemeinsamen Zusammenarbeit ausgelotet werden. In anderen Bereichen wie Entwicklungszusammenarbeit und Gesundheit gab es bereits in der Vergangenheit Arbeitskontakte, die auf dem Dreiländertreffen aufgefrischt werden konnten und als Vorbild für andere Themenbereiche dienen. Konkrete Möglichkeiten koordinierter Anstrengungen wurden auch im Bereich Finanzmarkt ausgemacht. Die Regierungen der G-20 haben auf ihrem Treffen in Pittsburgh ambitionierte Reformen beschlossen, deren Wirk-

samkeit jetzt von der Umsetzung durch die einzelnen G-20 Länder abhängen. In Deutschland, Österreich und der Schweiz sollen die entsprechenden Ministerien an die Versprechen ihrer Regierung erinnert werden, um die G-20-Ziele zu erreichen. Auch mit dem neuen Chapter in Luxemburg soll Kontakt aufgenommen werden.

Ein weiteres wichtiges Gesprächsthema war auch die Korruptionsbekämpfung in Wirtschaft und Politik. Während Österreich über Erfahrungen mit dem Verbandsstrafrecht berichten konnte, hat Transparency Deutschland die bestehenden Regelungen zur Parteienfinanzierung vorgestellt. Weder in Österreich noch in der Schweiz bestehen solche Regelungen, so dass das deutsche Modell künftig bei Forderungen herangezogen werden kann.

Eine weitere bereichernde Diskussion wurde über das Konzept des Korruptionsregisters geführt. In keinem der drei Länder existiert ein solches Register auf Bundesebene. Am Abend nach dem Dreiländertreffen veranstaltete Transparency Deutschland zu eben diesem Thema eine Podiumsdiskussion, um die politischen Kräfte für die Einführung eines Korruptionsregistergesetzes auf Bundesebene zu bündeln (siehe dazu den Bericht auf Seite 24). Auf dem Podium war auch Professor Hans Jörg Bauer von Transparency Österreich vertreten. Er unterstützte das Anliegen, in Deutschland ein Korruptionsregistergesetz einzuführen. Dies würde den Druck auf Österreich erhöhen, ein ähnliches Register einzuführen und somit gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen. (rb)

*Am Abend nach dem Dreiländertreffen veranstaltete Transparency Deutschland eine Podiumsdiskussion zum Thema Korruptionsregistergesetz (siehe dazu den Bericht auf der folgenden Seite).*



## Podiumsdiskussion

# Kampf gegen Korruption: Integre Unternehmen schützen, Korruptionsregistergesetz einführen

Transparency Deutschland fordert seit Jahren die Einführung eines Korruptionsregistergesetzes auf Bundesebene. Schon 2005 war es dem damaligen Bundesgesetzgeber nicht gelungen, die Ländermehrheit zu überzeugen. Um die Einführung durch ein entsprechendes Bundesgesetz voran zu bringen und in der aktuellen Legislaturperiode durchzusetzen, veranstaltete Transparency Deutschland am 15. Oktober 2009, in der Landesvertretung Sachsen-Anhalt in Berlin, eine Podiumsdiskussion zum Korruptionsregister. Die Auftaktrede hielt Dr. Harald Noack, Staatssekretär a.D. und Mitglied des Europäischen Rechnungshofs.

Gabriele C. Klug, Vorstandsmitglied von Transparency Deutschland, betonte zur Eröffnung der Veranstaltung, Deutschland könne wieder wirtschaftlich attraktiver werden, indem Korruption offen bekämpft und fairer Wettbewerb unterstützt werde. Transparency Deutschland halte die Einführung eines Zentralregisters, in dem Unternehmen aufgeführt sind, die wegen Korruptionsdelikten von einzelnen öffentlichen Auftraggebern von der Teilnahme am Wettbewerb ausgeschlossen wurden, für wichtig. Auch werde die genaue Einhaltung der Vergabevorschriften, die Etablierung von Controlling-Instrumenten auf Behörden- und Unternehmensebene und die Anwendung effektiver Sanktionen gefordert. Vor der tatsächlichen Eintragung in das Register müsse sich das Unternehmen zu den Vorwürfen äußern können. Außerdem soll das Löschen aus dem Register schnell möglich sein. Klug benannte Nordrhein-Westfalen und Berlin als Positivbeispiele, welche ein Korruptionsregistergesetz eingeführt haben, die jedoch momentan nur bis 2010 laufen.

Dr. Harald Noack, ehemaliger Oberstaatsanwalt, betonte, dass das Korruptionsregister als (zivilrechtliches) Instrument zur Sicherung eines unverfälschten Wettbewerbs zu verstehen sei und nicht als ein (strafrechtliches) Mittel der Prävention und Repression. Während seiner Zeit als Staatssekretär im hessischen Finanzministerium war das Korruptionsregister in Hessen 1997 eingeführt worden. Sein Hauptargument für das Register ist unverändert aktuell: Korruption verteuert alles für jeden und verfälscht den Wettbewerb zulasten der integren Bewerber. Die Einführung eines Korruptionsregistergesetzes unter dem Gesichtspunkt der guten Unternehmensführung könne neu überdacht werden.

Die Podiumsdiskussion wurde durch einen Beitrag von Ute Scholle, Präsidentin des Landesrechnungshofes Nordrhein-Westfalen, eröffnet. Sie forderte ebenfalls ein bundesweites

Korruptionsregistergesetz. In Nordrhein-Westfalen, wo 2004 ein Korruptionsbekämpfungsgesetz eingeführt wurde, finde nun nach fünf Jahren eine Evaluation statt. Es habe in den letzten Jahren zwar nur 32 Eintragungen, dafür aber sehr viele Anfragen gegeben. Ute Scholle unterstrich den präventiven Charakter (Vier-Augen-Prinzip, Stellenrotation) und forderte darüber hinaus ein Register für Sponsoren und Subventionsempfänger, um Intransparenz entgegen zu wirken.

Klaus Groth, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin, berichtete anschließend, in Berlin habe es seit Einführung des Registers 2006 über 2.500 Eintragungen gegeben, was zum Teil an einem weit gefasstem Korruptionsbegriff liege – auf die Liste kommen auch Unternehmen, die ihren Steuerpflichten nicht nachgekommen sind.

Professor Hans Jörg Bauer, Vorstandsmitglied von Transparency Österreich, begrüßte es, wenn Deutschland mit positivem Beispiel voranschreite. Da Österreich nicht die in Deutschland registrierten Unternehmen auffangen wolle, müsste das Land zwangsläufig mitziehen. Die EU stehe dann zudem in der Verantwortung, einheitliche Strafgesetze Regelungen zu schaffen.

Unter reger Beteiligung der Versammlung wurden die Argumente für die Regelung eines bundesweiten Korruptionsregisters ausgetauscht und die Bedeutung dieses wichtigen Instruments zum Abbau der Diskriminierung integrier Mitarbeiter hervorgehoben.

Abschließend verwies Dr. Michael Wiehen, Ethikbeauftragter von Transparency Deutschland und Moderator der Veranstaltung, auf das in der Weltbank seit Jahren erfolgreich existierende Register. Unternehmen sei nach der Einführung sehr daran gelegen, Maßnahmen zu ergreifen, um wieder von der Liste gelöscht zu werden. Es sei nun endlich Zeit, dass sich die Bundespolitik daran orientiere. Transparency Deutschland werde weiterhin auf Bundes- und Landesebene offen Lobbyarbeit betreiben und versuchen, durch gute Argumente eine breite Unterstützung der Wirtschaft und Politik zu gewinnen.

(Merle Rutz)

## Nationale Chapter: Korruptionsbekämpfung in Guatemala

In der letzten Novemberwoche hatten die Mitglieder der Regionalgruppe Berlin-Brandenburg die Möglichkeit, sich aus erster Hand über Korruptionsbekämpfung in Guatemala zu informieren. Transparency International hatte in dieser Woche einen Workshop der ALAC's (Advocacy and Legal Advice Centers) organisiert. ALAC's werden von vielen nationalen Chapters betrieben und geben Unterstützung in konkreten Korruptionsfällen. Unser Mitglied Timo Behrens konnte kurzfristig Ana Castro, die Teilnehmerin des guatemaltekischen Chapters, dafür gewinnen, den Mitgliedern von Transparency Deutschland in der Geschäftsstelle in Berlin über Korruptionsbekämpfung zu berichten. Noch interessanter wurde dieser Bericht dadurch, dass er um die Erfahrungen zweier Mitarbeiterinnen von Transparency Argentinien und Transparency Uruguay bereichert wurde, die ebenfalls in die Geschäftsstelle kamen.

Bevor Ana Castro von der Arbeit bei Transparency Guatemala sprach, ging sie auf die allgemeine Situation in ihrem Land ein. So gibt es nach 36 Jahren Bürgerkrieg erst seit 1996 ein Friedensabkommen zwischen den gegnerischen Parteien. Guatemala ist eines der ärmsten Länder in Lateinamerika. Im Durchschnitt fallen täglich 14 Menschen einem Gewaltverbrechen zum Opfer. Im Mai 2009 wurde ein Anwalt auf offener Straße erschossen und zwei Tage später tauchte eine Abschiedsbotschaft dieses Anwalts auf, in der der Präsident von Guatemala für den Mord verantwortlich

gemacht wird.

Unter diesen Bedingungen hat auch die Korruptionsbekämpfung eine Dimension, die für uns in Deutschland unvorstellbar ist. Die Referentin berichtet beispielsweise davon, dass es seit einiger Zeit ein Informationsfreiheitsgesetz in Guatemala gibt, und dass schon Bürger, die dieses Gesetz anwenden wollten, um beispielsweise Einsicht in Akten zur Verwendung öffentlicher Gelder zu bekommen, erschossen worden sind.

Transparency Guatemala versucht, über eine anonyme Telefonhotline Hinweise aus der Bevölkerung zu sammeln, zu ordnen und an die entsprechende öffentliche Stelle weiter zu geben. Dabei arbeitet das Chapter eng mit dem Rechnungshof zusammen. Nach Prüfung des Sachverhalts kann der Rechnungshof den Fall an die Staatsanwaltschaft übergeben. Allerdings sind auch dann die Aussichten auf eine erfolgreiche Verfolgung des Falles sehr schlecht. Von insgesamt rund 95.000 Fällen, die jährlich vom Justizsystem aufgenommen werden, kommt es in nur 3,75 Prozent tatsächlich zu einem Urteil. Und auch da, wo es ein Urteil gibt, ist die Durchsetzung der Rechtsprechung eine weitere Herausforderung. Ana Castro sieht aus diesem Grund auch im Justizsystem einen wichtigen Hebel, um die Korruptionsbekämpfung in Guatemala voran zu bringen.

(Jörg Mühlbach)

### Spendenaufruf zum Jahresende

Zum Jahresende wurde per E-Mail ein Spendenaufruf an alle Mitglieder und Interessierten von Transparency Deutschland gesendet. Daraufhin sind im Monat Dezember über 14.000 Euro an Spenden eingegangen. Ein herzliches Dankeschön an alle Spenderinnen und Spender! Einzelne Spenden und regelmäßige Förderbeiträge sind ein wichtiger Bestandteil der Finanzierung von Transparency Deutschland.

Unterstützen auch Sie die Koalition gegen Korruption mit einer Spende, einem regelmäßigen Förderbeitrag oder Empfehlungen an Personen aus Ihrem Umfeld. Transparency Deutschland ist vom Finanzamt als gemeinnützig anerkannt. Somit können Spenden und Mitgliedsbeiträge steuerlich geltend gemacht werden. Um zu spenden können Sie das Onlineformular auf unserer Website benutzen oder einfach auf unser Spendenkonto überweisen.

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

## Die Menschen haben ein Bedürfnis, die Wahrheit zu erfahren

### Ein Gespräch mit dem Ministerialrat a.D. Wilhelm Schlötterer

*Franz Beckenbauer ist nur ein Beispiel von vielen: Gedeckt von höchsten Regierungsstellen Bayerns wurde es dem Fußballstar in den 70er Jahren ermöglicht, Steuern zu hinterziehen und Vermögen in die Schweiz zu transferieren. Der Finanzbeamte Wilhelm Schlötterer wollte das nicht hinnehmen und kämpfte darum, Recht und Gesetz walten zu lassen – vergeblich. Beckenbauer selbst hat viele Jahre später in seiner Autobiographie die Sache zugegeben. In seinem 2009 erschienenen Buch „Macht und Missbrauch“ schildert Schlötterer diesen und andere Fälle (siehe die Rezension auf Seite 30f). Redlichkeit, Unbestechlichkeit, Standfestigkeit – Eigenschaften, die eigentlich selbstverständlich sein sollten, zeichnen diesen Ministerialbeamten in besonderer Weise aus.*



**Herr Schlötterer, in Ihrem Buch geht es um den Missbrauch politischer Macht durch den bayerischen Ministerpräsidenten Franz-Josef Strauß und seine Nachfolger. Sie schildern das alles aus der Innenperspektive, als hoher Ministerialbeamter.**

Die beiden Spitzenpositionen bei den jungen Beamten im Finanzministerium sind der Leiter des Ministerbüros und der Referatsleiter, der für Bayern in die Bundeshauptstadt geschickt wurde. Das war meine Position in den 70er Jahren. Ich war also hoch oben. Später als Referatsleiter für Abgabenordnung und Steuerfahndung in München kam ich dann in die Lage, rechtswidrige Anweisungen des Ministers und des Amtschefs befolgen zu sollen. Ich habe mich geweigert, kriminelle Steuererlasse zu unterschreiben, wurde abgelöst und so zum Aussätzigen.

**Sie sind intern massiv unter Druck gesetzt worden, haben sich aber dennoch nie von ihrem Weg abbringen lassen. Warum sind Sie mit Ihren Insider-Kenntnissen nicht vor Gericht gegangen?**

Das wäre ein hohes Risiko gewesen. Ich musste damit rechnen, dass vielleicht auch der Richter korrupt ist. Möglicherweise erwartet er sich Aufstiegschancen, wenn er im Sinne der Regierenden urteilt. Wenn Vorgesetzte, die Sie beschuldigen, als Zeugen aussagen, werden die lügen, dass sich die Balken biegen. Dann stehen Sie alleine da und haben keine Chance. Ich habe solche Fälle gesehen, wo offensichtlich Falschurteile gesprochen wurden. Deshalb bin ich nie vor Gericht gegangen, sondern habe mich lieber mit Petitionen an den Landtag gewandt. Denn gegen Regierungspolitiker, die die Justiz in der Hand haben – was es eigentlich in einer Demokratie mit Gewaltenteilung nicht geben darf, aber leider in Deutschland gibt – kann man nicht mit Hilfe der Justiz vorgehen.

**Sie haben über Jahre so hartnäckig Widerstand geleistet, dass Strauß sogar erwogen hat, Sie für verrückt erklären zu lassen, um Sie außer Gefecht zu setzen. Das erinnert an aktuelle Vorgänge in Hessen, wo eine ganze Gruppe von Steuerfahndern, die unter anderem der Schwarzgeld-Affäre der hessischen CDU auf der Spur waren, mit fehlerhaften**

**psychiatrischen Gutachten für paranoid erklärt und zwangspensioniert wurden. Was denken Sie, wenn Sie so etwas hören?**

Das geht mir persönlich sehr nahe. Man kann nicht glauben, dass so etwas möglich ist, und dass Roland Koch weiterhin als Ministerpräsident regieren kann. Ich halte das für die schwersten Verfehlungen eines Amtsinhabers seit der Spiegelaffäre. Wenn aus einer Gruppe von 30 Steuerfahndern, die zuerst von der Oberfinanzdirektion belobigt wurden, weil sie eine Milliarde Steuern mehr hereingebracht haben, vier davon für paranoid erklärt und zwangspensioniert werden, dann weiß jeder, das *kann* nicht stimmen. Das ist ein eklatantes Beispiel für den Missbrauch von Macht. Als ich von der Frankfurter Rundschau dazu gefragt wurde, habe ich deshalb auch öffentlich erklärt: Roland Koch und sein Finanzminister müssen zurücktreten. Koch könnte seinerzeit bei Franz Josef Strauß als Volontär gelernt haben.

**Mancher wendet vielleicht ein, Ihr Schicksal unter Franz-Josef Strauß und Edmund Stoiber sei Schnee vom letzten Jahr. Was hat Sie motiviert, Ihr Buch im Jahr 2009 zu veröffentlichen?**

Ich brauchte einen zeitlichen Abstand. Ein persönliches Eigeninteresse habe ich nicht, aber ich will eine Änderung, denn sonst geht es so weiter wie bisher. Ich möchte anderen, heute Betroffenen helfen. Es trifft mich jedesmal, wenn ich in der Zeitung von ähnlichen und gleichen Fällen lese. Darum habe ich auch viele andere Fälle in mein Buch einbezogen, sie emotionslos und sachlich geschildert, schwarz auf weiß. Schweren Amtsmissbrauch gibt es nach wie vor. Und Strauß wird heute in Bayern noch immer wie ein Heiliger verehrt. Ich hoffe, mein Buch trägt dazu bei, den Mythos zu zerstören.

**Gehen Sie davon aus, dass sich durch Ihr Buch etwas an den Zuständen ändert – Stichwort (Un-)Abhängigkeit der Justiz?**

Konkrete Veränderungen kann ich bisher nicht feststellen. Noch immer trauen Staatsanwälte sich nicht, Verantwortliche vor Gericht zu bringen. Man muss sogar Angst haben, selbst mit einem Strafverfahren überzogen zu werden, wenn

man einen Oberstaatsanwalt, Generalstaatsanwalt oder gar Minister beschuldigt. In meinem Buch stehen die Straftaten bestimmter Spitzenpolitiker der CSU öffentlich da. Hier wird ein Tabu gebrochen und ich hoffe, das wird bei der Justiz Wirkung zeigen. Bisher ist kein Strafantrag seitens der Justiz gegen mich gestellt worden, weil ich in meinem Buch ja Beweise bringe. Damit ist die Justiz an den Pranger gestellt, sie ist teilweise politisch orientiert, was der frühere Generalstaatsanwalt Hermann Froschauer sogar öffentlich bekundet hat.

#### Welche Resonanz haben Sie mit Ihrem Buch erfahren?

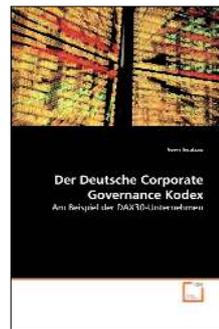
Die Staatsregierung verhält sich absolut still. Auch von den Politikern und Spitzenbeamten, die in dem Buch angeklagt werden, ist nichts zu hören. Niemand hat einen Strafantrag gestellt, wegen Beleidigung oder Verleumdung; man kann also davon ausgehen, dass alles genau zutrifft, was ich geschrieben habe. Bei Lesungen ernte ich große Zustimmung. Viele rufen an oder schreiben mir, vor allem aus konservativen Kreisen, vom Notar oder Professor bis hin zum Beamten. Sie sagen, sie seien erschüttert. Sie hätten schon etwas geahnt, aber dass es so schlimm ist, hätten sie nicht gedacht. Man bedankt sich dafür, dass ich das Buch geschrieben habe. Das zeigt mir, dass mein Buch das Bedürfnis der Menschen erfüllt, Wahrheiten zu erfahren.

#### Was raten Sie jemandem, der sich in einer vergleichbaren Situation wie Sie befindet, also erkennen muss, dass Vorgesetzte unverantwortlich und gesetzeswidrig handeln? Wie lässt sich wirksam gegen Korruption vorgehen?

Einen persönlichen Rat zu geben, ist nicht einfach. Was mir widerfahren ist, ist nicht leicht durchzustehen. Ich war ja sehr weit oben, aber kleinere Leute, wie sollen die eine Chance haben? Mut allein ist zu wenig, Zivilcourage ist zu wenig. Es ist viel schwieriger. Man muss vielmehr strategisch und taktisch vorgehen. Gegen Korruption arbeiten, heißt, für das Volk arbeiten. Korruption bedeutet immer, dass Höhere etwas dem Volk wegnehmen. Beamte und Staatsanwälte wollen immer wieder gegen Korruption vorgehen, werden aber oft von der politischen Spitze daran gehindert. Und wenn sie es dennoch tun, werden sie versetzt oder „wegbefördert“.

Ich unterstütze die Forderung von Transparency Deutschland, Möglichkeiten für anonyme Hinweisgeber zu schaffen. Der normale Dienstweg kann nicht funktionieren, wenn das rechtswidrige Verhalten „von oben“ kommt. Wenn jemand auf dem Dienstweg bei eben diesen Vorgesetzten Beschwerden vorbringt, werden diese natürlich auch von oben dagegen vorgehen. Ein Vorschlag von mir ist, dass es einen Ombudsmann geben sollte, der in der Öffentlichkeit dem vermeintlichen Querulanten hilft. Er sollte mit Zweidrittel-Mehrheit vom Landtag gewählt werden.

Die Fragen stellte Heike Mayer. (Neufassung)



#### Sven Grabau: Der Deutsche Corporate Governance Kodex. Am Beispiel der DAX30- Unternehmen

Saarbrücken: VDM Verlag 2009  
ISBN: 978-3-639-14255-6  
92 Seiten. 49 Euro.

Das Buch definiert allumfassend den Begriff, die Philosophie, aber auch die Entstehung und Bedeutung von Corporate Governance. Daran anschließend wird fundiert auf den Deutschen Corporate Governance Kodex eingegangen. Anhand von ausgewählten Standards werden Aktionäre und Hauptversammlung, Vorstand und Aufsichtsrat der DAX30-Unternehmen auf den Prüfstand gestellt. Zahlreiche Praxisbeispiele geben dem Leser einen Einblick, dass vielfach aufgezeigte Schwachstellen die Fähigkeit der Wirtschaft zur Selbstregulierung stark in Frage stellt. Da Fragen zu Managerabfindungen, Offenlegung von Gehältern, vor allem aber die Managerhaftung im Schadensfall gerade wieder in der Diskussion stehen, bietet sich dieses Nachschlagewerk für Entscheidungsträger kapitalmarktorientierter Unternehmen, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler sowie Manager aller Unternehmen an. Weit über 100 Quellenangaben, die leider fast ausschließlich dem Internet entstammen, stellen den Rechercheweg transparent dar. Es handelt sich um kein Lesebuch für das schnelle Durchlesen, da aus einem Konvolut von Gesetzen, Verordnungen und Richtlinien eine aufs wesentliche beschränkte Problemanalyse gelungen ist. (Uwe Dolata)



#### Roger Odenthal: Korruption und Mitarbeiterkriminalität Wirtschaftskriminalität vor- beugen, erkennen und auf- decken

Wiesbaden: Gabler Verlag 2009. ISBN 978-3-8349-1385-2  
304 Seiten. 54,90 Euro.

Das Buch erschien erstmals 2005 unter dem Titel „Kriminalität am Arbeitsplatz“. Die noch reichhaltigere zweite Auflage bietet ein wahres Pharaonengrab an Informationen, Hinweisen, Anleitungen und Beispielen zur Prävention, Erkennung und Aufdeckung von Mitarbeiterdelikten. Besonders überzeugt der stets enge Bezug zur Praxis. Abgedeckt ist das volle Spektrum krimineller Möglichkei-

ten, mittels derer Unternehmen durch Innentäter geschädigt werden, oft auch in Verbindung mit Korruption. Ob Mitarbeiterkriminalität voll deckungsgleich ist mit Wirtschaftskriminalität, mag allerdings dahingestellt bleiben. Der Autor ist sich dieser Frage bewusst (Seite 12).

Das Buch enthält

- eine systematische Phänomenbeschreibung zur Mitarbeiterkriminalität
- ein breites Spektrum an Präventionsansätzen bei den Einflussfaktoren „Mensch“ und „Gelegenheit“
- die Elemente einer im Unternehmen vorzubereitenden „Notfallstrategie“
- einen reichhaltigen Werkzeugkasten für praktisch alle Prüfanlässe; wobei moderne IT-gestützte Werkzeuge und der Computer als Arbeits- und Tatmittel einen breiten Raum einnehmen
- eine umfassende Arbeitsanleitung zum Ablauf interner Untersuchungen, zu Untersuchungstechniken und zu möglichen juristischen Fragen
- eine Fülle praktischer und psychologischer Hinweise zur Befragung von Verdächtigen
- Empfehlungen zum Abschlussbericht nebst Dokumentation
- Verhaltenstipps „Vor Staatsanwaltschaft und Gericht“.

Hervorzuheben ist auch der hoch informative Anhang, unter anderem mit vier Fallstudien, differenzierten Checklisten, IT-Werkzeugen und einschlägigen Gesetzestexten.

Das Buch ist für Fachleute geschrieben. Daher überrascht es, wenn die zentralen Fachtermini Diebstahl, Unterschlagung, Betrug und Untreue zwar einmal juristisch erläutert (Seite 80ff.), ansonsten aber offenbar wahllos benutzt werden („...Betrüger, die gezielt nach Möglichkeiten für einen Diebstahl forschen“, Seite 55). Abgesehen davon, ob eine gewollt „umgangssprachliche Verwendung dieser Begriffe“ (Seite 80) in solch einem Buch überhaupt angebracht ist, ist die insoweit tatsächlich anzutreffende semantische Beliebigkeit auch für Nichtjuristen irritierend.

Aktuelle Fälle und rechtspolitische Diskussionen vor dem Hintergrund möglicher Zielkonflikte mit dem Arbeitnehmerdatenschutz speziell bei verdachtsunabhängigen Überprüfungen sollten ernster genommen werden. Der lapidare Hinweis auf einen „Zeitgeist“, auf den nur „begrenzte Rücksicht“ genommen werden könne (Seite 166), reicht nicht. Die Nutzung der im Buch verdienstvoll ausgebreiteten Fundgrube kann nämlich auch zu einer Gratwanderung für das Unternehmen werden. (Johann Kubica)



## Michels, Dina: Weiße Kittel – Dunkle Geschäfte Im Kampf gegen die Gesundheitsmafia

Berlin: Rowohlt Verlag 2009  
ISBN 978-3-87134-643-9  
208 Seiten. 16,90 Euro.

Die Autorin, Leiterin der Abteilung zur Bekämpfung von Fehlverhalten im Gesundheitswesen bei einer der großen Ersatzkassen, der Kaufmännischen Krankenkasse Hannover (KKH-Allianz), beschreibt in sehr eindringlicher Weise, wie in unserem Gesundheitssystem systematisch betrogen, korrumpiert und mit illegalen Praktiken die Versicherungsgemeinschaft jährlich um viele Millionen, wenn nicht Milliarden Euro geschädigt wird. Die zahlreichen Fallbeispiele lesen sich so spannend wie ein Kriminalroman – allerdings entstammen sie alle der Realität: die tägliche Ermittlungsarbeit der Autorin belegt, wie weit die betrügerischen Machenschaften gehen und wie diese offenbar fast ubiquitär im medizinischen Alltag bei niedergelassenen Ärzten, Krankenhäusern, Apotheken, Physiotherapie-Praxen, anderen Heilhilfsberufen oder Sanitätshäusern vorkommen.

Dina Michels Buch ist eine Fallsammlung von besonderem Wert: exemplarisch werden bestimmte Betrugs- und Korruptionsmuster beleuchtet, aber auch die sie begünstigenden Besonderheiten des deutschen Gesundheitssystems. Als gelernte Juristin entlarvt die Autorin das notorische Versagen der Aufsichts- und Kontrollmechanismen einschließlich der nur unzulänglichen strafrechtlichen Verfolgung von zur Anzeige gebrachten Delikten. Dina Michels beklagt die Halbherzigkeit der staatsanwaltlichen Ermittlungen, die oftmals zur Einstellung von Verfahren führt. Hauptursachen hierfür: mangelnde personelle Ausstattung, aber auch Kompetenzdefizite bei den ermittelnden Behörden, gepaart mit einer immer noch ausgeprägten Hochachtung vor den „weißen Kitteln“. Für Dina Michels ist die Erfahrung, dass die im Gesundheitsbereich tätigen Berufsgruppen die Konsequenzen ihres betrügerischen Tuns nicht fürchten müssen, da es nur in seltensten Fällen zu Entdeckung und noch viel seltener zu ernsthaften Sanktionen kommt, Hauptnährboden für ihre zunehmende Anfälligkeit. In sechs Kapiteln über Leistungsanbieter (Apotheker auf Abwegen, Betrüger in Weiß, Therapeuten im Zwielficht, Gut geschmiert ist halb gewonnen [Gesundheitshandwerker oder Heilhilfsberufler bzw. Sanitätshäuser], Tatort Krankenhaus) und einem über die Leistungsempfänger (Patienten als Selbstbediener) werden reale Fälle aus der Ermittlungsarbeit geschildert und die Auswirkungen dieser betrügerischen Verhaltensweisen für die Versicherungsgemeinschaft berechnet. Bemerkenswert ist, dass allein in zwei Jahren von einer einzigen Kasse in über 1.100 Delikten ermittelt wurde, ein Fünftel davon betrafen Ärzte und Zahnärzte.

Gleichzeitig zeugt ihr Buch aber auch von den Möglichkei-

ten der Kostenträger im Gesundheitswesen, effiziente Gegenmaßnahmen zu entwickeln und erfolgreiche Korruptionsbekämpfung zu betreiben. Die von der Arbeitsgruppe Gesundheit von Transparency Deutschland anhand internationaler Erhebungen veröffentlichte Schätzung, dass zwischen drei und zehn Prozent des Gesundheitsetats (das heißt zwischen sechs und 24 Milliarden Euro) jährlich durch Betrug und Korruption im deutschen Gesundheitswesen verloren gehen, wird durch die vorgelegten Fallbeispiele und Hochrechnungen untermauert. Eine konsequente Nutzung der schon heute vorhandenen Instrumente wie zum Beispiel ein gemeinsames Vorgehen der bei den Kassenärztlichen Vereinigungen und den Krankenkassen eingerichteten Stellen zur Bekämpfung von Fehlverhalten im Gesundheitswesen sowie eine entsprechende personelle Ausstattung dieser Stellen würde hierzu ebenso einen Beitrag leisten können wie verschiedene andere Maßnahmen, die im Schlusskapitel des Buches „Sieben Vorschläge, wie wir die Täter stoppen können“ diskutiert werden. Hier werden sowohl die Patienten als auch die Krankenkassen aufgefordert, entschiedener gegen Unregelmäßigkeiten vorzugehen und diese zur Anzeige zu bringen. Eine Veränderung der gegenwärtigen Justizpraxis und eine konsequente Anwendung der gesetzlichen Grundlagen wie etwa des §299 StGB oder des §263 StGB auf den Gesundheitsbereich sind nach Ansicht der Autorin unabdingbar, um die von ihr analysierten Schwachstellen wirksam zu bekämpfen. Die Krankenkassen mit ihren zunehmenden Möglichkeiten, aus den ihnen übermittelten Daten Betrugsfälle zu „fischen“, können durch bessere Zusammenarbeit untereinander, aber auch mit den Kassenärztlichen Vereinigungen nach Ansicht der Autorin viel effizienter werden. Ebenso kann die neue Gesundheitskarte zu mehr Transparenz und damit zu weniger Missbrauch im Gesundheitswesen führen. Das Buch ist eine hochinteressante Quelle von gut recherchierten und oftmals dramatischen Betrugs- und Missbrauchsmustern im Gesundheitswesen. Es sollte alle Angehörigen des Gesundheitsfachs, aber auch Personenkreise außerhalb des Gesundheitssystems, insbesondere aber Juristen, Aufsichtsbehörden und die Gesundheitspolitik interessieren.

Dina Michels erläutert ihr Motiv, dieses mutige und offene Buch zu schreiben, wie folgt: „Bis heute sind sich die meisten Menschen gar nicht bewusst, welch ein großes Problem Betrug und Korruption oder Vetterwirtschaft im Gesundheitswesen in Wahrheit ist. In Sizilien gingen die Behörden erst dann wirksam gegen die Mafia vor, als die Öffentlichkeit gegen Ende des letzten Jahrhunderts akzeptieren musste, dass es diese Kartelle tatsächlich gab. Vorher war ihre Existenz von den Eliten schlichtweg verneint worden. Auch wenn im deutschen Gesundheitswesen keine sizilianischen Verhältnisse herrschen, steht eines fest: Verschweigen und Zudecken dient nur den Tätern.“ Dem ist nichts hinzuzufügen. (Angela Spelsberg)



## Birger Priddat: Politik unter Einfluss Netzwerke, Öffentlichkeiten, Beratungen, Lobby

VS Verlag für Sozialwissenschaften,  
Wiesbaden 2009, 235 Seiten, ISBN  
978-3-531-16449-6.

Ein Buch, knapp über zweihundert eng bedruckte Seiten stark, mit siebzehn Seiten Literaturverzeichnis, ist keine vergnügungssteuerpflichtige Angelegenheit: die Lektüre ist echte Arbeit. Der Autor Birger Priddat, seines Zeichens Präsident der Universität Witten/ Herdecke und dort zugleich Professor für Politische Ökonomie im Studium Fundamentale, hat sich sehr angestrengt, den umfangreichen Stoff so lesbar wie möglich zu präsentieren. Er geht systematisch vor, formuliert prägnant seine Definitionen und bettet sie durch umfangreiche Literaturverweise ein in den aktuellen Stand der politikwissenschaftlichen Diskussion. Das ist verdienstvoll, insbesondere für angehende Politologen.

Es geht Priddat darum zu systematisieren, wie sich der Einfluss auf die Politik, der durch die Interessenverbände in Deutschland schon immer stark war, inzwischen durch Netzwerke und verzahnte Öffentlichkeiten weiter aufgefächert hat; Netzwerktheorien haben Vorstellungen komplexer governance-Strukturen bewirkt, und die Politikberatung hat sich als professionelle Hilfe für Parlament und Regierung etabliert, um diese Strukturen nutzen zu können. Die Medien spielen eine entscheidende Rolle in der politischen Kommunikation zwischen Wählern, Gewählten und Interessenvertretern (stakeholders). Die schwächste Position zur Durchsetzung ihrer politischen Vorstellungen hat die Wählerschaft.

Interessant ist Priddats Unterscheidung zwischen Beratung und Interessenvertretung einerseits und Lobbyismus andererseits: „Lobby ist eine legitime, aber intransparente Interessenvertretung, gleichsam ihre *verdeckte Form*...“ Sie „geschieht für die Bürger unsichtbar. Das ist demokratietheoretisch unklar: was nicht beobachtet werden kann, kann auch nicht kontrolliert werden – weder durch die Bürger unmittelbar noch durch die Öffentlichkeit“ (S. 64 f.)

Aus dem traditionellen Lobbying hat sich inzwischen das Public Affairs Management entwickelt. Da ist eine Beobachtung des Autors von besonderem Interesse: „In Brüssel steht die Vermittlung von Informationen im Mittelpunkt, in Berlin die persönlichen Kontakte“ (S.187). Denn damit tun sich (Kapitel 10) „Schwarze Löcher der Verantwortung“ auf: „Korruption als illegaler Einfluss an der Schnittstelle Politik / Verwaltung / Wirtschaft“ (S. 155ff). Priddats Urteil ist klar: „Wer sich auf Korruption einlässt, lässt sich eher auf labile Charaktere ein, deren Karriere man nicht unbedingt fördern will“... „Wenn Public Affairs gut läuft, braucht man keine Korruption. Unternehmen, die korrupt arbeiten, haben oft selbst Markt- und Führungsprobleme“ (S.206).

Priddats knapper Schlussfolgerung, dass gutes Public Affairs Management in die Politik jene Nachhaltigkeit bringen könnte, die das gebrochene Wissen der Politiker selbst nicht zu bewirken vermag, folgt man ungern. Denn wir wählen doch nicht die bezahlten Agenten von Interessengruppen, sondern – zumindest in der Theorie – unabhängige Repräsentantinnen und Repräsentanten des Volkes. Deren Wissen und Qualität sollte sich verbessern, die Parteien als die legitimen Mittlerorganisationen sind gefordert. (Anke Martiny)



**Karl-Heinz Nassmacher:**  
**The Funding of Party Competition**  
 Political Finance in  
 25 Democracies

Baden-Baden: Nomos 2009.  
 ISBN 978-3-8329-4271-7  
 467 Seiten. 69 Euro

Karl-Heinz Nassmacher kann als der Doyen der Parteienfinanzierungsforschung in Deutschland bezeichnet werden. Erkennbar handelt es sich bei der vorliegenden Monographie um einen Versuch, Bilanz zu ziehen und die gesamte Literatur zur Politikfinanzierung auf einen Nenner zu bringen. Dieses Vorhaben gelingt – mit Vorzügen und Nachteilen. „The Funding of Party Competition“ kreist um grundlegende Fragestellungen auf der deskriptiven (wie haben sich die Ausgaben und Einnahmen von Parteien entwickelt?), normativen (kauft Geld Entscheidungen?) und analytischen Ebene (was sind die Ursachen und vor allem Folgen von Politikfinanzierungsregimes?). Am besten ist das Buch immer dort, wo es mit bis heute kolportierten vermeintlichen Weisheiten über Entwicklungen im Bereich der Parteienfinanzierung aufräumt. Beispielsweise gelingt es Nassmacher, die Ausgabenniveaus von 18 Demokratien akribisch nachzuzeichnen. Überraschenderweise stellt sich so heraus, dass klientelistische Patronageparteien teurer als technologisch hochgerüstete Medienparteien sind. Noch bemerkenswerter ist, dass Nassmacher auf breiter empirischer Basis mit dem Mythos der Ausgabenexplosion im Politikbetrieb entwickelter Demokratien aufräumen kann. Ein nicht geringer Teil des vermeintlichen Anstiegs lässt sich durch die verbesserte Datenlage erklären, gemessen an Pro-Kopf-Einkommen oder Inflationsrate sanken die Ausgaben häufig sogar im Zeitverlauf. Ebenso ist Nassmacher für seinen Mut zu klaren Urteilen zu loben, beispielsweise wenn er Unternehmensspenden als mittlerweile ungefährlich für gleiche Wettbewerbschancen der Parteien bezeichnet.

Getrübt wird der insgesamt positive Eindruck des Buches dadurch, dass keine Aussagen dazu getroffen werden, wa-

rum die Einnahme- und Ausgabestrukturen von Parteien in verschiedenen Ländern sich noch immer so stark unterscheiden. Stattdessen wird hier einmal mehr die (aufgrund der Unzahl an intervenierenden Variablen kaum zu beantwortende) Frage nach den Folgen verschiedener Formen der Parteienfinanzierung aufgeworfen.

Fazit: Mehr wäre mehr gewesen, weniger allerdings auch. Mehr, weil insbesondere die Frage nach den Ursachen von Ausgabe- und Einnahmestrukturen mehr Aufmerksamkeit verdient hätte. Weniger, weil dafür andere, bereits ausführlich behandelte Fragestellungen in den Hintergrund hätten treten können. Aufgrund der Struktur der Monographie als Überblicksdarstellung liegt der kritisierte Sachverhalt möglicherweise in der Natur der Sache begründet. Allein aufgrund seiner Materialfülle handelt es sich bei „The Funding of Party Competition“ um ein Standardwerk, das Ergebnisse und Desiderata der Parteienfinanzierungsforschung eindrucksvoll darstellt. (Michael Koß)



**Wilhelm Schlötterer:**  
**Macht und Missbrauch**  
 Franz Josef Strauß und seine  
 Nachfolger. Aufzeichnungen  
 eines Ministerialbeamten

Köln: Fackelträger Verlag 2009  
 ISBN 978-3-7716-4434-5  
 412 Seiten. 22,95 Euro.

Auf dem Buchumschlag blickt Franz-Josef Strauß dem Betrachter mit vieldeutigem Gesichtsausdruck entgegen. Doch das Buch ist keine Strauß-Biographie; zynisch ausgedrückt, könnte man es vielmehr als Lehrbuch für Bestechung und Verfilzung, Begünstigung, Ämterpatronage und Amtsmissbrauch, Steuerbetrug und Strafvereitelung bezeichnen. Tatsächlich aber sind es die „Aufzeichnungen eines Ministerialbeamten“, der reale politische Verhältnisse im Freistaat Bayern wiedergibt. Diese Verhältnisse sind wesentlich mit Franz-Josef Strauß verbunden, der seit 1961 Vorsitzender der CSU und von 1978 bis zu seinem Tod 1988 bayerischer Ministerpräsident war. Die Darstellung reicht aber bis in die Gegenwart hinein. Nicht nur, aber auch weil die Repräsentanten der Staatsmacht in Bayern sich bislang unbeirrt darin zeigen, Franz-Josef Strauß als politisches Vorbild darzustellen, die Person als Übervater zu verehren, sein Handeln als segensreiches Wirken zu verklären.

Wilhelm Schlötterer ist einer, der es wissen muss: Von seinen 70 Lebensjahren hat er fast 30 Jahre als Staatsbeamter im Bayerischen Finanzministerium gedient. Als er 1975 in der Steuerabteilung des Ministeriums die Leitung eines Referats übernahm, das unter anderem für Erlass und Stundung von Steuern sowie Steuerfahndung zuständig war, merkte er bald, dass man ihn auf die „heikelste Schaltstelle im Freistaat Bayern“ (S. 37) gesetzt hatte. Da ging es um oft

gravierende Fälle von Steuerhinterziehung und Steuerflucht in die Schweiz oder nach Liechtenstein – um „große Fische“, die zum Teil engste Beziehungen zu maßgeblichen Politikern der Regierungspartei unterhielten.

Schlötterer hielt über all die Jahre hinweg entschlossen daran fest, alle Steuerfälle in gleicher Weise nach Recht und Gesetz zu behandeln. Konsequenterweise weigerte er sich, das widerrechtliche Handeln der politisch Verantwortlichen hinzunehmen oder gar zu decken. Wie ihm einmal zu Ohren kam, hätte Strauß dem korrekten Ministerialbeamten deshalb am liebsten „den Hals umgedreht“; er habe gewütet und gefordert, man solle Schlötterer aus dem Finanzministerium entfernen, für geisteskrank erklären und das in der Presse groß herausstellen. Wiederholt wurde ein Disziplinarverfahren gegen ihn angestrengt (und regelmäßig ergebnislos wieder eingestellt), es wurden anstehende Beförderungen (rechtswidrig) blockiert, Strafversetzungen (unzulässigerweise) angeordnet, Strafanträge angedroht und gestellt (aber jedes Mal abgewiesen).

Ein Fokus von Schlötterers Darstellung liegt auf dubiosen Geschäften, die Strauß zu seiner persönlichen Bereicherung betrieb. Wie der „Bäderkönig“ (und Steuerflüchtling) Eduard Zwick 1994 gegenüber dem „Spiegel“ angab, habe Strauß Geld in dreistelliger Millionenhöhe an der Steuer vorbei in die Schweiz gebracht. Bei mindestens sechs verschiedenen Schweizer Banken, so Schlötterer, habe Strauß über Konten verfügt. In diesem Zusammenhang zitiert er den „Spiegel“, demzufolge Strauß „ein der Korruption schuldiger [Verteidigungs]Minister“ und „ein der Korruption schuldiger Ministerpräsident“ gewesen sei (S. 146).

In weiteren Kapiteln werden „Parteifreunde“ vorgestellt, die dem Machtgebaren von Strauß-Nachfolger Edmund Stoiber zum Opfer fielen – etwa der CSU-Bundestagsabgeordnete Erich Riedl – sowie „Strafverfolger und Ermittler“, die sich in ihren Ermittlungen nicht beirren ließen – wie der Staatsanwalt Maier, Regierungsdirektor Fischer-Stabauer, Steueramtsrätin Meier und Kriminalhauptkommissar Brendel – und denen ein ähnliches Schicksal wie Schlötterer beschieden war. Das abschließende Kapitel „Waffenarsenal“ bringt eine Analyse der Handlungsmuster, mit denen Regierungspolitiker typischerweise auf den Vorwurf reagieren, sie hätten rechtswidrig gehandelt. Der arglose Bürger solle die verschiedenen Angriffs- und Verteidigungsstrategien in ihrer Wirkung erkennen, so die Absicht des Autors.

Das Buch zeigt sachlich genau und unter Verzicht auf jegliche Polemik auf, wodurch die Regierungszeit von Strauß und seinen Nachfolgern wesentlich gekennzeichnet war: durch persönliche Raffgier, den Missbrauch des Staatsapparates für Partei- und persönliche Interessen und eine demokratiegefährdende Missachtung rechtsstaatlicher Prinzipien. Bemerkenswert: Der Autor selbst ist langjähriges Mitglied der CSU. Schlötterer ist überzeugt, dass gerade dieser Umstand seine persönliche Glaubwürdigkeit stärkt und seine Darstellung umso größere Wirkung erhält. In der CSU ist man bemüht, das Buch öffentlich totzuschweigen. Allerdings ohne Erfolg – wie mittlerweile 50 000 verkaufte Exemplare zeigen. (hm).



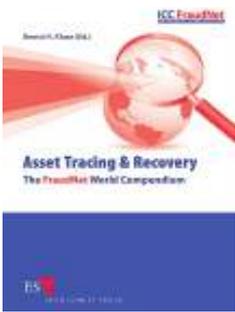
## Löhr, Albert / Burkatzki, Eckhard (Hrsg.): Wirtschaftskriminalität und Ethik

München und Mering:  
Rainer Hampp Verlag 2007  
ISBN 978-3-86618-234-9  
249 Seiten. 27,80 Euro.

Vorab: Dieser Band versammelt einige der Beiträge, die auf der Jahrestagung des Deutschen Netzwerks Wirtschaftsethik geliefert wurden. Die Tagung fand in Berlin im März 2007, also vor fast drei Jahren, statt. Manch einer der Beitragenden war damals noch in alter Position, beispielsweise Oberstaatsanwalt Schauensteiner aus Frankfurt am Main, bei Drucklegung des Buches allerdings schon mit neuer Position bei der Deutschen Bahn AG geführt, mittlerweile dort aber nicht mehr tätig.

So schnell, wie sich manche Karrieren ändern, ändern sich die Grundlagen für die Korruptionsprävention allerdings nicht. Recht und Ethik, ethisches Verhalten im Management und eine dazu gehörende Rechtsordnung, die neben der notwendigen Strafandrohung auch die Rahmenbedingungen für fairen Wettbewerb liefern, sind die Klammern, die die Beiträge umfassen. Je nach Sichtweise der Autoren wird mal der eine Aspekt, das Recht (Bannenber, Alwert, Busmann), oder mal der andere Aspekt, unternehmensinterne Programme (durch beispielsweise Schneider und Wieland), in den Vordergrund gestellt. Dazu werden zwei Praxisberichte zur Kriminalprävention in Unternehmen (Deutsche Flugsicherung und Deutsche Bahn) geschildert. Der Beitrag des internen Revisors Frank Schury der Deutschen Flugsicherung zur Einführung einer betrieblichen Wertediskussion ist wegen des dort gewählten Fünfschritts: Thematisieren – Irritieren – Informieren – Schockieren – Konfrontieren lesenswert. Abschließend gibt der Band Auszüge aus einer Podiumsdiskussion wieder, die wegen der kontroversen Positionen, die teilweise gespielt eingenommen wurden um die Problemlagen zuzuspitzen, interessant zu lesen sind.

Wer sich einen Überblick über den (damaligen) Stand der Forschung verschaffen möchte, ist mit dem Band gut bedient. Etwas verstörend wirkt, dass an keiner Stelle das Thema „collective action“ durch beispielsweise Branchen- und Sektorenabkommen erwähnt wird. Will man denn aus den in der Podiumsdiskussion angesprochenen Konfliktsituationen heraus bzw. sie gar nicht erst entstehen lassen (Lieferung von Rüstungsgütern an Saudi Arabien mit Intervention des damaligen britischen Premierministers, offizielle Untersuchungen zu Schmiergeldzahlungen einzustellen), dann benötigt es diese Instrumentarien. (Andreas Novak)



**Bernd H. Klose (Hrsg.):  
Asset Tracing & Recovery  
The FraudNet World  
Compendium**

Berlin: Erich Schmidt Verlag 2009  
ISBN 978 3 503 11660 7  
1165 Seiten. 139,95 Euro

Die Globalisierung von Finanz- und Wirtschaftstransaktionen hat auch neue Möglichkeiten für internationale Betrugsfälle geschaffen. Versierte Betrüger nutzen gezielt die unterschiedlichen Regelungen verschiedener Staaten, um über zum Teil schwer nachvollziehbare Wege illegal erworbene Vermögenswerte zu verstecken und ihre Verwendung zu verschleiern. „Asset Tracing & Recovery“ behandelt das Aufspüren und die Rückgewinnung solcher Gelder. Die Autoren sind Mitglieder von FraudNet, einer internationalen Vereinigung einschlägig spezialisierter Rechtsanwälte. In dem vom deutschen Mitglied Bernd Klose herausgegebenen Sammelband haben sie ihre jahrelangen praktischen Erfahrungen gebündelt.

Das Buch ist in zwei Teile gegliedert. Der erste Teil beschäftigt sich mit Grundlagen der Verfolgung und Wiedererlangung illegal erworbener Vermögenswerte. Die einzelnen Beiträge behandeln unter anderem Aspekte des schweren Betrugs, internationale Geldwäscheregelungen, internationales Insolvenzrecht, den Zugang zur Justiz sowie allgemeine Maßnahmen der Verfolgung und Rückgewinnung betrügerisch erworbener Gelder. Der zweite Teil umfasst 31 Länderberichte (nicht 40, wie auf dem Klappentext angegeben) mit sehr detaillierten einzelstaatlichen Regelungen und Hinweisen von Liechtenstein bis zu den USA. Während viele vergleichbare Sammelbände höchst unterschiedlich strukturierte Beiträge enthalten, folgen die Länderkapitel erfreulicherweise fast durchgängig einem überzeugenden Raster (unter anderem Strafverfahren, Zivilverfahren, Geldwäscheregelungen, Bankgeheimnis, Durchsetzung ausländischer Urteile bis hin zu hilfreichen Adressen).

Das voluminöse Werk richtet sich an Praktiker, insbesondere Juristen, welche die (englische) Fachterminologie verstehen. Für den Laien eignen sich höchstens die Überblicksbeiträge des ersten Teils. Experten dürfte das Buch jedoch eine Fülle an aktuellen, praxisnahen und detaillierten Informationen zu einem wichtigen Themenbereich bieten, der von der Korruptionsbekämpfung bislang eher vernachlässigt wurde, aber beispielsweise ein wesentliches Element der 2005 in Kraft getretenen UN-Konvention gegen Korruption darstellt. (Sebastian Wolf)



**Gotling Ulshöfer /  
Gesine Bonnet (Hrsg.):  
Corporate Social  
Responsibility  
auf dem Finanzmarkt  
Nachhaltiges Investment –  
politische Strategie –  
ethische Grundlagen**

Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2009  
ISBN 978-3-531-16077-1. 244 Seiten. 35 Euro

Das Buch bearbeitet in vier Teilen zunächst die gesellschaftliche Verantwortung der großen Akteure am Finanzmarkt. Im zweiten Teil werden die unterschiedlichen Ebenen der Verantwortung aufgezeigt, aber auch schon Zweifel laut, wie praktikabel denn überhaupt ethische Kriterien mangels Messbarkeit zum Beispiel für die Beurteilung von Investmentfonds sind. Im dritten Teil findet der Leser kluge Reflexionen über die Akzeptanz von Nachhaltigkeit als Finanzmarktprinzip. Dazu äußern sich virtuos Kapitalmarktfachleute, CSR-Analysten und Finanzpolitiker. Im vierten Teil berichten institutionelle Anleger, Banker und Berater über Strategien in der Praxis.

Das Buch könnte mit seinem Titel kaum aktueller sein. Und gerade daher kommt die Sehnsucht nach breiteren und differenzierteren Reflexionen über wachsende Corporate Social Responsibility im Finanzmarkt. Die großen Banken und institutionellen Anleger fallen eher durch beredtes Schweigen auf. Und doch schreien Markt und Gesellschaft nach Verantwortung; denn die Krise ist nicht überwunden und die Politik alleine wird gehbare Wege aus der Krise nicht finden.

Gesellschaftliche Verantwortung der Akteure auf den Finanzmärkten ist also mehr als nur Nachhaltigkeit und ethische Geldanlage. Heute muss Corporate Social Responsibility auf dem Finanzmarkt auch aktive Teilnahme am öffentlichen Diskurs zur Reform dieses globalsten aller Märkte bedeuten.

Das konnte man von diesem Buch nicht erwarten. Die Autoren begannen zu schreiben, als die Krise gerade erst ausbrach. (Caspar von Hauenschild)

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: .....