TRANSPARENCY INTERNATIONAL
Deutschland e.V.
Die Koalition gegen Korruption.

Mai 2010
vormals Rundbrief
15. Jahrgang

Scheinwerfer 47

Themenschwerpunkt: Finanzmarktkrise

© Fiona Krakenbürger / attac

Die Volksbühne am Rosa-Luxemburg-Platz

in Berlin Mitte wurde 1913/14 mit Hilfe von Spendenmitteln, dem sogenannten Arbeitergroschen, errichtet. Nach der Zerstörung im Zweiten Weltkrieg wurde das Theater in den 50er Jahren neu aufgebaut, 2009 umfassend saniert. Sie ist ein Ort für die streitbare Austragung von Gegenwartsfragen geblieben, und das nicht nur mit den Mitteln des Theaters.
Nicht Groschen, sondern zwei Billionen Euro müssen die Bürger in Europa laut Schätzung der EU-Kommission zur Bewältigung der Bankenkrise aufbringen.

Scheinwerfer 47 Mai 2010
Themenschwerpunkt: Finanzmarktkrise

Editorial 3

Themenschwerpunkt: Finanzmarktkrise 4-9

Caspar von Hauenschild: Ich bin wütend und empört – und wahrscheinlich auch selbstgerecht 4
Heinz Alber / Caspar von Hauenschild: Die Überwindung der Finanzmarktkrise – ohne Stopp unerlaubter Finanztransaktionen ein Flop 5
Caspar von Hauenschild: Eine Reform der Finanzmärkte – ohne Abbau von Komplexität ein Flop 6
Hansjörg Elshorst: Die Finanzmarktkrise und die Rolle der Zivilgesellschaft 7
Hansjörg Elshorst: Massive Verdunkelung in überraschenden Plätzen 8
Martin Vogt: Wie die FATF die deutsche Umsetzung der Anti-Geldwäschemaßnahmen beurteilt 9

Nachrichten und Berichte 10-24

Finanzmarkt 10
Wirtschaft 11
Politik 13
Transparency 15
Gesundheit 17
Verwaltung 18
Aus den Ländern 19
International 21
Craig Fagan: Unravelling the actors and aims 24

Interna 25-28

Der Beirat stellt sich vor: Philip Manow 25
National Integrity System-Studie soll erstmals in Deutschland durchgeführt werden 26
Vorstellung Korporativer Mitglieder: Brandenburgs Landeshauptstadt Potsdam – Gespräch mit Oberbürgermeister Jann Jakobs 28

Porträt 27

Vom Weltbankdirektor zum Mitbegründer von Transparency: Michael H. Wiehen 27

Rezensionen 28-32

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: Caspar von Hauenschild
Nachrichten, Berichte, Kurzmeldungen:
Robert Fröhlich (rf), Marianne Pundt (mp), Anja Schöne (as), Maria Schröder (ms), Dorthe Siegmund (ds)
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

Anke Martiny
Mitglied des Vorstands von
Transparency International Deutschland e.V.

Liebe Leserinnen und Leser,

in einem Spiegel-Gespräch kurz vor seinem Amtsantritt als Präsident des Bundesverfassungsgerichtes spricht sich der 46jährige Andreas Vosskuhle dafür aus, „den Gemeinsinn zu fördern und nicht nur die Ich-AG, die individuelle Nutzenmaximierung ... im Blick zu haben“. Er mahnt die staatliche Verantwortung für die Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit an. „Die Finanzkrise etwa war eine Chance, die weitreichende Ökonomisierung der Lebenswelten in manchen Bereichen grundsätzlich zu hinterfragen. Einige Akteure sind sehr schnell ... zu alten Verfahrensweisen zurückgekehrt“ (Der Spiegel 11, 2010, S. 42).

Weil wir dies auch so sehen, widmet sich der neue Scheinwerfer dem Schwerpunkt Finanzmarktkrise. Wir fragen nach der Notwendigkeit, mehr Transparenz zu schaffen, um fragwürdigen Finanzprodukten künftig den Marktzugang zu verwehren. Wir fragen nach globalen Regelungsnotwendigkeiten, um Nachfrager vor korrupten Finanzgeschäften zu schützen. Wir fragen schließlich nach der Bedeutung zivilgesellschaftlicher Aktionen in der globalen Finanzwelt, in der erst ganz allmählich spürbar wird – und dabei scheint sich die nächste „Blase“ bereits zu bilden – , was die milliardenschwere Geldvernichtung für jeden einzelnen Staat und für die Menschen tagtäglich bedeutet, die in ihm leben und arbeiten, sich erholen wollen, reisen, Universitäten oder Kindergärten besuchen möchten, oder die Krankenhäuser und Theater, neue Schnellbahntrassen oder Klärwerke dringend brauchen.

Deutschlands oberster Verbraucherschützer Gerd Billen stellte sich am Weltverbrauchertag, dem 15. März, öffentlichkeitswirksam zwischen Kanzleramt und Bundestag auf und schredderte als „Finanzschrott“ irreführende Finanzprodukte und mangelhafte Produktinformationen zu kleinen Schnipseln, um auf das Ausbleiben politischen Handelns hinzuweisen. Die verbrannten Milliarden werden auch uns in Deutschland fehlen, und da neues Geld geliehen werden musste, um den wirtschaftlichen Zusammenbruch zu verhindern, werden die Zinsen für das Geliehene die Gesundung des Systems über Jahrzehnte erschweren.

Inwieweit hat die Finanzmarktkrise mit Korruption zu tun? Wer hat da nicht genau genug aufgepasst? Wer muss zur Verantwortung gezogen werden und vielleicht sogar Schadenersatz leisten? Erschwert die Krise jetzt möglicherweise die Prävention vor neuen Korruptionsanfälligkeiten, weil alle Welt froh ist, wenn endlich wieder investiert wird und neue Arbeitsplätze entstehen? Reichen die bestehenden Gesetze aus und reicht auch der Wille, sie konsequent anzuwenden?

Transparency Deutschland möchte sowohl zur praktischen Lösung der Finanzmarktprobleme beitragen las auch auf den politischen Diskurs drängen. Wir können die hoffentlich richtigen Fragen stellen und durch hartnäckiges Beharren auf Antworten unsere Rolle als „watchdog“ effizient und beharrlich wahrnehmen und dadurch zivilgesellschaftliche Aufmerksamkeit und kritischen Widerstand stärken.

Eine aktuelle Untersuchung, die das Ansehen von Think Tanks weltweit misst, sieht Transparency Deutschland in der Kategorie „Top 10 Think Tanks - Worldwide (Non-US)” auf dem 2. Platz. Das sollte uns ermutigen. In diesem Sinne wünsche ich dem Heft eine aufmerksame kritische Leserschaft.

Ihre Anke Martiny

Ich bin wütend und empört – und wahrscheinlich auch selbstgerecht

Ein Kommentar von Caspar von Hauenschild

Am vergangenen Wochenende habe ich zehn Stunden vor dem Fernseher gehockt – mit kleinen Essens- und Schlafunterbrechungen. Ein Untersuchungsausschuss des US-Kongresses hatte Verantwortungsträger aus der Bankenaufsicht, der Zentralbank und der Citibank vorgeladen.
Das Financial Crises Inquiry Committee (FCIC) soll die Ursachen der Finanzkrise beleuchten. Der Ausschuss besteht aus zehn Experten aus Industrie, Steuern, Rechtsprechung, Forschungsinstituten, Verwaltung und Politik. Im Dezember 2010 muss ein Abschlussbericht mit Empfehlungen zur Reform vorliegen. Die Anhörungen sind öffentlich und auf Video dokumentiert.
Was zum Teufel hat mich getrieben, zehn Stunden vor dem Fernseher zu hocken? Das schafft ja nicht mal Olympia oder die Fußball-WM. War es nur der Voyeurismus eines Ex-Bankers, der 2002 ausgestiegen ist und nun mit einer Mischung aus Häme und Selbstgerechtigkeit das Loblied auf die guten alten Zeiten singen möchte? Oder war es die Faszination des Schauspiels „Aufklärung und Verstehen gegen Schuld und Sühne“?
Es war wohl zunächst die Begeisterung über die Art der Befragung. Mit Geduld und Schärfe wurde solange nachgefragt, bis auch Zusammenhänge von höchster Komplexität klar wurden. Es war relativ wenig Eifer und Zorn im Spiel, was den Befragten erlaubte, offen über ihr Wegschauen und Versagen und die besonderen Umstände der „wilden Jahre seit 2004“ zu berichten.
Immer deutlicher wurde dabei, dass alles Erklären und Einordnen in die vermeintlichen „Zwänge der besonderen Umstände“ doch nur eine Beschreibung des kollektiven Wahnsinns des Marktes und der Rahmenordnung war. Und es war letztlich die Unfähigkeit der Verantwortungsträger zu erleben, dem entgegenzutreten, weil neben Ächtung durch Wettbewerber, Fachpresse und Politik auch der gesellschaftliche und „materielle“ Abstieg die zwangsläufige Folge gewesen wäre. Und last but not least ließ dieser Fernseh-Marathon eine fundamentale Glaubwürdigkeitsfalle deutlich werden, in der jeder Verantwortungsträger sitzt, der in den Jahren des Booms zweistellige Millionen-Boni bezogen hat – für Ertragszahlen, die auf der Basis falscher Risikomodelle berechnet wurden, wie wir heute wissen. Selbst die Boni für Institute, die staatliche Hilfe nicht in Anspruch genommen haben, waren falsch, weil die Aufwendungen für die staatliche Stabilisierung des Systems eigentlich in die Gewinn- und Verlustrechnung der Banken gehört hätten – und nicht in die Staatshaushalte in der Krise.

Es war unheimlich, diese Erosion der Glaubwürdigkeit von Experten und Verantwortungsträgern in höchsten Positionen zu erleben. Den ehemaligen Helden des Kapitalmarktes und Kompetenzträgern glaubt man nicht mehr, weil sie einfach als unanständig bereichert wahrgenommen werden.
Und schau ich nach Deutschland, so bin ich wütend und empört – und wahrscheinlich auch selbstgerecht. Wo ist unser FCIC mit der Kompetenz und Kraft, die Lehren für die Reform des deutschen Kapitalmarkts zu ziehen?
Wollen wir wirklich attac mit peinlichen Bankertribunalen die Aufarbeitung dieses größten Kapitalmarktversagens der Neuzeit überlassen? Und ist es nicht auch völlig unzureichend, das alles in parlamentarischen Untersuchungsausschüssen mit zum Teil überforderten Abgeordneten aber ohne unabhängige Experten und ausreichend Öffentlichkeit aufzuarbeiten? Und wollen wir wieder nur nachbeten, was in New York und London kapitalmarktmäßig schon vorgebetet wurde?
Wo ist also unser FCIC, in dem Verantwortungsträger in privaten Banken, Landesbanken und Bankenaufsicht befragt werden, wie es dazu gekommen ist – mit möglichst wenig Eifer und Zorn; ganz ohne wird es wohl nicht gehen. Es würde helfen zu verstehen, was geschehen ist. Wenn es nur Gier und Furcht gewesen wären, bräuchte man nur die Verantwortungsträger austauschen und die Bonisysteme reformieren, dann wäre der Finanzmarkt wieder im Lot. Eine Illusion, denn es geht um vielmehr: Menschen, Systeme und die Marktordnung haben versagt.
Transparency Deutschland fordert daher zu Recht volle Transparenz des Diskurses im Reformprozess und höchste Verlässlichkeit der Treiber des Reformprozesse und der neuen Verantwortungsträger.

Weitere Informationen zum Financial Crisis Inquiry Committee unter: www.fcic.gov

Caspar von Hauenschild ist Vorstandsmitglied von Transparency Deutschland. Er hat den Themenschwerpunkt für diesen Scheinwerfer gestaltet.

Die Überwindung der Finanzmarktkrise – ohne Stopp unerlaubter Finanztransaktionen ein Flop!

Von Heinz Alber und Caspar von Hauenschild

Fassungslos schauen die Welt und vor allem die europäischen Nachbarn auf Griechenland. Völlig unverständlich ist insbesondere das jahrelange „außenpolitische Wegschauen", wenn es um Griechenland ging. Dass die Manipulation der volkswirtschaftlichen Daten schon bei der Aufnahme in die Euro-Zone ohne Sanktionen blieb, zeugt von Verantwortungslosigkeit der EU und der großen Mitgliedsländer – inklusive Deutschlands. Dass Griechenland in der Öffentlichkeit als korrupt wahrgenommen wird, wissen wir seit den Korruptionsfällen von Siemens und Platz 71 im Korruptionswahrnehmungsindex 2009 von Transparency International – noch hinter Bulgarien und der Türkei. Das ist in jedem Falle unwürdig für ein Euro-Land.

Korruption in Staat und Gesellschaft sowie die Unfähigkeit des Staates, seine Steuerhoheit durchzusetzen, machen diese griechische Tragödie aus. Andere Staaten auch in Europa haben dabei unfair mitgespielt. Doch natürlich wird die griechische Tragödie auch in zahlreichen, noch viel ärmeren Staaten gespielt. Die gegenwärtige Finanzmarktkrise ist eine Chance, dieses Theaterstück dauerhaft abzusetzen. Was ist zu tun?

Staaten müssen die Steuerhoheit für ihre Bürger durchsetzen können. Daher verfolgt Transparency International mit Interesse die laufende Initiative der OECD zum Informationsaustausch über Steuersachen zwischen OECD-Staaten. Seit dem 13. März 2009 erleben wir einen Paradigmenwechsel. Es war ein großer Tag für alle, die seit Jahren für einen fairen Steuerwettbewerb kämpfen: die Schweiz und Liechtenstein erklärten sich nach Jahrzehnte langer Weigerung bereit, bei Steuerermittlungsverfahren zu kooperieren. Aber noch ist es nicht so weit und es gilt noch viele politische Hindernisse zu überwinden. Sollten diese unüberwindbar sein, wird Transparency International sich künftig für den automatischen Informationsaustausch von Steuerdaten einsetzen müssen.

Weiterhin muss endlich in jedem Land Steuerhinterziehung zur Straftat erklärt werden, daran hat auch Transparency ein großes Interesse, weil jeder Bestochene ein potentieller Steuerhinterzieher ist. Dann wäre es auch konsequent, Steuerhinterziehung zur Vortat der Geldwäsche zu machen – wie Betrug, illegaler Waffenhandel und Bestechlichkeit.

Es ist bekannt, dass sich Gelder aus Straftaten – wie beispielsweise Bestechlichkeit – oder illegitimen Handlungen in Stiftungen und Treuhandschaften sammeln. Die Forderung nach der Einführung eines Registers von Stiftungen und Treuhandschaften („Trusts" in London oder „Anstalten" in Liechtenstein) mit verpflichtender Angabe von Namen und Adressen von Treugebern, Treuhändern und wirtschaftlich Berechtigten ist folgerichtig. Nur so können Ermittlungsbehörden wie Zoll und Finanzämter erfolgreich ermitteln.

Einige spektakuläre Bestechungsfälle sind vor allem durch die Betriebsprüfung aufgegriffen worden. Findet der Betriebsprüfer Aufwendungen, bei denen es sich nachweislich um Bestechungszahlungen handelt, wird das zu versteuernde Einkommen um die Bestechungszahlung erhöht und die Differenz nachversteuert. Deutsche Betriebsprüfer müssen schon bei Verdacht den Staatsanwalt informieren. Das ist nicht in allen Ländern der Fall; in einigen Ländern ist es Betriebsprüfer sogar untersagt derartige Vorgänge zu melden. Dem deutschen Beispiel sollten alle Länder folgen und eine Verpflichtung der Betriebsprüfer zur Meldung von möglichen Bestechungsfällen an den Staatsanwalt etablieren.

In ausländischen Ermittlungsverfahren wegen Bestechung durch deutsche Exporteure informieren die jeweiligen Ermittlungsbehörden nicht zwangsläufig die Behörden des Heimatlandes. Die Gründe dafür mögen vielfältig sein. In jedem Falle sollten Rechts- und Amtshilfe für den Staat des Bestochenen bzw. eine Informationspflicht des Staates des Bestechenden (Spontanauskunft) bestehen.

Die Financial Action Task Force gegen Geldwäsche (FATF) hat in ihrem Februar 2010 veröffentlichten Monitoringbericht über Deutschland geschätzt, dass hier pro Jahr zwischen 40 und 60 Milliarden Euro Einnahmen aus Straftaten – inklusive Steuerhinterziehung – erzielt werden. Auch für deutsche Finanzdienstleister und sogenannte Gatekeeper wie Anwälte oder Immobilienhändler gibt es im Kampf gegen Geldwäsche noch einiges zu tun.

Heinz Alber ist Rechtsanwalt.
Caspar von Hauenschild war bis 2002 als Banker tätig und ist Mitglied im Vorstand von Transparency Deutschland.

© Uta Herbert/PIXELIO

Eine Reform der Finanzmärkte – ohne Abbau von Komplexität ein Flop

Von Caspar von Hauenschild

Die Ursachen der Finanzmarktkrise waren Gier und Furcht sowie der Trieb, jedes Jahr seinen Bonus mindestens auf dem Niveau des Vorjahres zu halten. Doch das ist wohl nur die halbe Wahrheit. Der Finanzmarkt galt als einer der meistregulierten der Welt. Und doch ist es zum Beinahzusammenbruch gekommen. Mit katastrophalen Folgen für Banken, Volkswirtschaften, uns alle und auch für die uns folgenden Generationen.

Für eine echte Reform der Finanzmärkte ist deshalb die Erkenntnis wichtig, dass die Fachleute versagt haben. Die Risikomanager der Banken und institutionellen Anleger haben Ausfall- und Liquiditätsrisiken falsch eingeschätzt. Die Rating-Agenturen haben die systemischen Risiken von verbrieften Forderungen übersehen. Und die Regulierer, verantwortlich für geordnete Verhältnisse an den Kapitalmärkten, haben den kollektiven Wahnsinn – angefangen vom Grundsatz „Alles ist an jeden verkaufbar“ bis zum unregulierten Markt für Kreditversicherungen (Credit Default Swap-Markt, CDS) – zugelassen.

Es hatte sich schon mit dem Zusammenbruch von Long-Term Capital Management (LTCM, einem der ersten Hedge Fonds in den USA) 1998 angekündigt – Verlust damals zehn Milliarden US-Dollar infolge von Fehlern im Finanzmodell. Und es hat sich jedes Jahr mit ein paar „Unfällen in den Handelsräumen“ fortgesetzt – der spektakulärste bei der Société Générale mit fünf Milliarden Euro Verlust. Die Gründe für diese Unfälle bestanden meist darin, dass Händler die Kontrollsysteme austricksten oder Risikosysteme die echten Risiken gar nicht korrekt abbildeten. So geschehen beispielsweise bei der HSH Nordbank mit einem Verlust von zehn Milliarden Euro Wertberichtigungen im Jahr 2008.

Fazit: Die Kontrollsysteme waren nicht mehr in der Lage, die Komplexität der Finanztransaktionen mit ausreichender Sicherheit abzubilden. Wenn Fachleute und Kontrollsysteme versagen, waren sie offensichtlich überfordert. Da sind Boni-Restriktionen und das Austauschen von Verantwortungsträgern nur wie das Kurieren an Symptomen. Es muss Komplexität aus dem Finanzmarkt genommen werden, um nicht wieder einen Zusammenbruch zu erleben. Zunächst muss dringend der Blindflug der Marktaufsicht gestoppt werden. Dazu muss umgehend die Abwicklung der milliardenschweren Märkte für Derivate und CDS über die vorhandenen Börsen oder Clearinghäuser geschehen. Ebenso müssen sich große Hedge Fonds und Private Equity Fonds das notwendige Maß an Regulierung gefallen lassen.

Keine Bank wagt allein, das hauseigene Bonus-System wirklich entscheidend zu reformieren – aus Sorge, ihre besten Leute zu verlieren. Daher müssen vor allem die Regulierer in einer konzertierten Aktion transparente Standards für die Bonifizierungen festlegen. Und diese müssen getestete und auditierte Risiko- und Kontrollsysteme voraussetzen. Beides fehlt bisher.

Neben der Überforderung von Menschen und Kontrollsystemen war auch die Erosion der Führungskultur eine Ursache der Krise. Vorstände haben häufig weggeschaut, wenn es um Geschäfte im grauen Bereich ging, wie zum Beispiel Beihilfe zur Steuerhinterziehung und Bilanzmanipulation oder Beihilfe zur Anlage und Disposition von Bestechungsgeldern. Wer als Vorstand oder auch Aufsichtsrat dauerhaft bei Geschäften im Graubereich wegschaut und sich nur über die entsprechend gestiegene Profitabilität freut, muss sich nicht wundern, wenn Appelle an Moral und Ethik – besonders beliebt in Krisenzeiten – für Erheiterung sorgen und ansonsten weitergemauschelt wird. Gerade in Krisenzeiten benötigt ein verantwortungsvoller Vorstand Glaubwürdigkeit und Integrität. Das gilt aufgrund ihrer großen Bedeutung für die Stabilität von Wirtschaft und Gesellschaft ganz besonders bei Banken.

Die Reform eines komplexen Finanzmarktes in der Krise ist kein Zweijahresprojekt. Es ist daher akzeptabel, wenn Politik und Regulierer zurzeit als erste Priorität die Stabilisierung der Ertragslage der Banken und die Rückzahlung der Staatshilfen verfolgen. Als Zweites muss jedoch der Abbau der Komplexität im Finanzmarkt folgen. Dazu gehört in den kommenden Jahren sicher auch die Trennung des risikoreichen Investmentbankings – auch „Casino-Banking“ genannt – vom sicherheits-orientierten Private Banking mit dem Zahlungsverkehr und dem Einlagengeschäft („Versorgungs-Banking“).

Ohne Abbau von Komplexität wird die Finanzmarktkrise nicht nachhaltig überwunden werden können. Das ist eine wichtige Voraussetzung für Transparenz und glaubwürdige Übernahme von Verantwortung durch Finanzdienstleister und Politik.

Caspar von Hauenschild ist Vorstandsmitglied von Transparency Deutschland.

Die Finanzmarktkrise und die Rolle der Zivilgesellschaft

Von Hansjörg Elshorst

Bevor die Auswirkungen der Finanzmarktkrise bewältigt sind, hört und liest man aus allen Lagern, dass die nächste Krise kommen wird. Dabei sind weder die Ursachen für die noch andauernde Finanzmarktkrise beseitigt worden, noch wesentliche Gründe für die Krise der öffentlichen Haushalte abgestellt. Als globalisierungskritische Bewegung hat sich die Zivilgesellschaft des Themas Finanzmärkte vor allen anderen angenommen. Doch sie ist nicht am Ball geblieben, wie sie es bei vielen anderen Aspekten – egal ob Menschenrechte oder Umwelt – Jahrzehnte zuvor getan hat. Hier, wie auch bei Themen wie Korruption, hat die Zivilgesellschaft die Welt verändert. In der Finanzmarktkrise wurde sie in Politik und Öffentlichkeit nicht mehr als Akteur wahrgenommen, als endlich die Chance der Krise kam. Natürlich überfordert die Komplexität des Themas und Problems Finanzmärkte auch die Zivilgesellschaft. Doch weil die Finanzexperten so spektakulär versagt haben, können gerade die Stärken der Zivilgesellschaft – Glaubwürdigkeit und Flexibilität – mehr zählen. Technologieentwicklung und Globalisierung machen es einfacher für die Zivilgesellschaft, Gegenexpertise gegen interessengeleitete Kompetenz zu mobilisieren. Die Zivilgesellschaft ist dort einflussreich, wo sie zugleich arbeitsteilig und vernetzt vorgeht. Expertise für viele Facetten der Probleme auf den Finanzmärkten findet sich oft verstreut in zivilgesellschaftlichen Organisationen, die primär andere Arbeitsfelder im Fokus haben und Finanzmärkte als einen Teilaspekt dieser untersuchen. Und die Zivilgesellschaft darf ja selektiv vorgehen. So bilden sich in der Zivilgesellschaft Netzwerke von Fachleuten trotz Wettbewerb und Institutioneninteressen, weil man nur gemeinsam stark ist.

Selbst ausgewiesene Fachleute brauchen in der Regel einen institutionellen Rahmen, um gehört zu werden. Den kann eine etablierte und anerkannte zivilgesellschaftliche Organisation bilden; doch gerade mit Spezialisierung auf Finanzmärkte ist da zumindest in Deutschland wenig in Sicht. Das schließt Veränderungen nicht aus: Noch Ende der 90er Jahre galt das auch für Globalisierung, Devisentransfersteuern, den WTO-Prozess. Doch es entstand eine große Zahl zivilgesellschaftlicher Organisationen, die sich in einem gemeinsamen Unbehagen trafen und zu einer gemeinsamen Problemsicht und Lösungsansätzen fanden. Trotz unverändert unterschiedlicher fachlicher und ideologischer Ausrichtung erzielten sie gemeinsam eine viel beachtete Wirkung.

Dieser Ansatz zur Koalitionsbildung in der Zivilgesellschaft wurde, wenn auch weniger spektakulär, in anderen Feldern wiederholt. In einer Diskussionsrunde zur Finanzmarkkrise zu Beginn des Jahres 2009 versuchten 15 internationale Nichtregierungsorganisationen und Ver.di nach diesem Vorbild an die gewichtige Zivilgesellschaft zu erinnern und damit eine Plattform für deren Fachleuten zu schaffen. Die gemeinsame Schnittmenge waren Steueroasen. Sie sind mitverantwortlich für die öffentlichen Armut in Nord und Süd. Zugleich sind sie Sinnbild und Instrument der Intransparenz, die wesentlich zur Finanzmarktkrise führte. Der Versuch misslang. Inzwischen erfüllen Scharmützel der Regierung mit der Schweiz die Öffentlichkeit mit Befriedigung und Minilösungen werden dankbar zur Kenntnis genommen. Über wirksamere Lösungen kann man leider nur im Netz lesen.

Natürlich beteiligen sich Organisationen der Zivilgesellschaft an Unterschriftaktionen, Kampagnen usw. Etwa für Transaktionssteuern auf Finanzgeschäfte, durch die die Verursacher an den Kosten der Krise beteiligt und die Spekulation verteuert werden sollen. In Politik und Öffentlichkeit scheint das ein Selbstläufer zu sein. Die Zivilgesellschaft müsste aus dieser Phase ein Mandat mitnehmen für die Zeit danach, in der die guten Absichten von der Lobby kleingekocht werden, und für internationale Konferenzen, von denen aus die Zivilgesellschaft die Öffentlichkeit alarmiert. All das scheint wenig wahrscheinlich, obwohl es in anderen Bereichen längst eingespielt ist.

In Berlin hat Anfang April ein Tribunal stattgefunden, auf dem auch auf die Verantwortlichkeit der Politik für Deregulierung und mangelnde Umsetzung notwendiger Reformen verwiesen wurde. Die Inszenierung ist vielversprechend. Selbst wenn die Wirkung auf die Öffentlichkeit eindrucksvoll ist: Da hier attac und nur wenige andere zu einem Rundumschlag einladen, ist nicht klar, was danach passieren soll.

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

Massive Verdunkelung in überraschenden Plätzen

Eine junge Nichtregierungsorganisation leistet einen wegweisenden Beitrag zur Bewältigung eines Weltproblems

Von Hansjörg Elshorst

Steueroasen tragen nicht nur gravierend zur öffentlichen Armut bei. Die Finanzkrise hat in dramatischer Zuspitzung deutlich gemacht, in welchem Ausmaß Gesellschaften weltweit ökonomisch und sozial von der Intransparenz und Regellosigkeit der globalen Finanzmärkte bedroht sind. Ein zentrales Instrument für dieses Geschäftsmodell sind die mehr als 50 Steueroasen weltweit. Darauf zielt der Schattenfinanzindex (Financial Secrecy Index, FSI), den das Tax Justice Network (TJN) im November 2009 erstmals vorgestellt hat. Der Index ist das Ergebnis zweijähriger unabhängiger Forschungsarbeit von Wissenschaftlern und Steuerexperten. Er erhebt systematisch die einschlägigen regulativen Rahmenbedingungen von 60 Schattenfinanzplätzen sowie deren jeweiliges Gewicht am globalen Finanzmarkt. Daraus wird ein Ranking entwickelt, das den US-Bundesstaat Delaware auf Platz eins der Steuer- und Verdunkelungsoasen sieht, vor Luxemburg, der Schweiz und den Kaimaninseln. Großbritannien mit der City of London, Irland sowie Singapur und Belgien folgen auf Platz acht und neun.

Steueroasen waren von Anfang an zentrales Thema des Tax Justice Networks und seines deutschen Zweigs, dem „Netzwerk Steuergerechtigkeit"; schon allein wegen deren Größenordnung. Vermögen, die im Offshore-Finanzsystem angelegt und damit wirksamer Besteuerung entzogen sind, werden auf ein Drittel des gesamten globalen Vermögens geschätzt. Den Anteil des von wohlhabenden Privatpersonen dort angelegten Vermögens setzt das TJN mit etwa 11,5 Billionen US-Dollar an. Die daraus resultierenden Steuerausfälle auf die Einkommen aus diesen Vermögenswerten werden auf rund 250 Milliarden US-Dollar jährlich geschätzt. Nach einer auf offiziellen Quellen aufbauenden Schätzung des Washingtoner Think Tanks Global Financial Integrity von 2008 werden jährlich 1 bis1,6 Billionen US-Dollar Schwarzgeld über internationale Grenzen verschoben. Schätzungsweise 500 bis 800 Milliarden davon kommen aus Entwicklungsländern. 30-35 Prozent dieser illegalen Finanztransfers aus Entwicklungsländern gehen auf Kosten organisierter Kriminalität, darunter Korruption. 60-65 Prozent der Transfers sind der kommerziell betriebenen Steuerhinterziehung in der Wirtschaft zuzurechnen, verursacht vor allem durch die Fälschung von Ein- und Ausfuhrpreisen. Das beantwortet die Frage, warum über die Hälfte des Welthandels über Steuer- und Verdunkelungsoasen abgewickelt wird.

Delaware und der Vorrang der Industrieländer standen in der breiten deutschen und internationalen Berichterstattung über Steueroasen im Vordergrund. Diese Korrektur der allgemeinen Wahrnehmung erklärt auch, warum die dramatisch schädliche Fehlentwicklung nicht früher korrigiert wurde. Die Gegner von Reformen waren nicht nur Karibikinseln. Die Ergebnisse des FSI erklären, warum Landes- und Geschäftsbanken auch in „seriösen" Ländern viel Geld verloren haben. Immer noch konzentrieren sich die öffentliche Diskussion und damit die politischen Anstrengungen gegenüber Steueroasen überwiegend auf das Bankgeheimnis. Selbstverständlich spielt dieses eine wichtige Rolle; Fortschritte etwa gegenüber der Schweiz sind hochwillkommen – wenn sie relevant sind, was gegenwärtig nicht der Fall zu sein scheint. Denn eine ganze Reihe von Finanzplätzen, vor allem im angelsächsischen Raum, nutzen andere Mechanismen, die denselben Zweck erfüllen. Zum Beispiel Trusts oder bestimmte Arten anonymer Unternehmen, wie sie in den USA etwa der bereits oft erwähnte Bundesstaat Delaware anbietet. Auf weit effektivere Weise als das Bankgeheimnis werden diese eingesetzt, um die wahren Eigentümer und wirtschaftlich Berechtigten zu verheimlichen. Wie der Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International und viele seiner Nachfolger bewiesen haben, haben Indizes durchaus das Potential, durch eine neue Perspektive politische Dynamiken anzustoßen. Auch wenn es, selbstverständlich, gegen die Gewichtungen Einwände gibt, der FSI hätte das Potential dazu; die nächste Rangreihe bereitet das TJN für 2011 vor. Das allein wird nicht reichen. Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Medien müssen die neue Blickrichtung aufnehmen und bei jeder Gelegenheit in die politische Diskussion bringen. Die Website des Tax Justice Networks und der Blog des Netzwerkes Steuergerechtigkeit bieten dafür Material.

Tax Justice Network: http://www.taxjustice.net
Netzwerk Steuergerechtigkeit:
http://steuergerechtigkeit.blogspot.com/

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

Wie die Financial Action Task Force (FATF) die deutsche Umsetzung der Anti-Geldwäschemaßnahmen bewertet

Von Martin Vogt

Die FATF wurde 1989 auf einem G7-Treffen geschaffen, um politische Leitlinien gegen Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung auf nationaler und internationaler Ebene zu entwickeln und zu fördern, jedoch ohne selbst Rechtsregeln zu schaffen. 1990 hat die FATF 40 Empfehlungen zur Bekämpfung der Geldwäsche (anti-money-laundering, AML) und 2001 neun Empfehlungen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung (counter-terrorism-financing, CTF) abgegeben. Die Empfehlungen sind – durch die einschlägigen Richtlinien der EU vermittelt – in deutsches Recht umgesetzt.

Die FATF führt sogenannte gegenseitige Evaluierungen ihrer Mitgliedsstaaten durch, um den Umsetzungsstand ihrer Empfehlungen zu überprüfen. Deutschland wurde Mitte letzten Jahres von einem Prüfteam besucht. Die Ergebnisse liegen seit dem 19.02.2010 vor und zeigen, dass die Empfehlungen aus Sicht der FATF noch nicht vollständig umgesetzt sind. Nur fünf der 49 Empfehlungen seien vollständig umgesetzt, 24 weitgehend. 15 Empfehlungen seien nur teilweise, fünf weitere noch nicht umgesetzt. Dabei weisen die Empfehlungen zur Bekämpfung der Terrorismusfinanzierung einen höheren Umsetzungsgrad auf als die Anti-Geldwäsche-Regelungen.

Unter den fünf noch nicht umgesetzten Empfehlungen finden sich drei, die sogenannte DNFBP (designated non-financial businesses and professions) betreffen. Zwei Empfehlungen beziehen sich auf institutionelle Maßnahmen. DNFBPs, wie Spielbanken, Immobilienmakler, Edelmetall-Händler und Rechtsanwälte sind zwar seit dem 13. August 2008 vom Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus schweren Straftaten (Geldwäschegesetz, GwG) erfasst; damit unterliegen diese Gruppen – wie schon zuvor Kreditinstitute – der Pflicht zur Identifizierung der Vertragspartner und zu weiterer Sorgfalt. Die FATF moniert aber unter anderem:

- dass Spielbanken keine Maßnahmen ergreifen müssten, Spieltransaktionen mit zuvor erhobenen Identifikationsdaten zusammenzuführen,
- dass sich Immobilienmaklern nur unzureichend ihre Sorgfaltspflichten bewusst seien und eine Anti-Geldwäsche-Überwachung der Makler wie auch der Edelmetall-Händler nicht erfolge,
- dass Geheimhaltungspflichten etwa der Rechtsanwälte sich nur unzureichend mit Offenlegungspflichten zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung vereinbaren ließen,
- dass etwa Rechtsanwaltskammern kein Anti-Geldwäsche-bezogenes Monitoring ihrer Mitglieder durchführten,
- dass hinsichtlich DNFBP nicht festgelegt sei, politisch exponierte Personen (PEPs) zu identifizieren oder Verdachtsanzeigen zu erstatten, wenn eine Kundenidentifizierung nicht erfolgreich durchgeführt werden könne.

Die Beispiele zeigen, dass die FATF den Fokus mehr und mehr auf Unternehmen legt, die nicht zum Finanzsektor gehören. Klare Worte findet die FATF zu den beiden nicht hinreichend umgesetzten institutionellen Maßnahmen: Erstens sei ein schneller Zugriff auf Informationen über Kontrolle und wirtschaftliche Berechtigung an juristischen Personen außer bei börsengehandelten Gesellschaften nicht gegeben. Das sei verbunden mit einem Mangel an Transparenz über die Beteiligungsstruktur bei Gesellschaften, die Inhaberaktien ausgeben, und bei privaten Stiftungen. Zweitens sei die Transparenz der „Treuhand“ unzureichend.

In der Tat sind die wirtschaftlich Berechtigten einer GmbH oder AG nur mit erheblichem Aufwand feststellbar; bei der Treuhand ist man auf die Angaben des Treuhänders als der unmittelbaren Vertragspartei angewiesen (vgl. Paragraph 1 Abs. 6 Nr. 2 GwG). Doch sollte man hier ohnehin nicht zu viel erwarten. Auch eine niedrigere Schwelle als jene von 25 Prozent, die sich dem Geldwäschegesetz entnehmen lässt, ließe sich in der Praxis vergleichsweise einfach umgehen, indem schlicht Beteiligungen von juristischen Personen – etwa in Form der britischen Limited – unter dem geldwäscherechtlichen Grenzwert eingegangen werden.

Festgestellt wird im Übrigen etwa, dass das Geldwäschegesetz nicht politisch exponierte Personen erfasse, die in Deutschland ansässig seien (Paragraph 6 Abs. 2 Nr. 1 GwG). Zudem bestünde in Deutschland keine rechtliche Verpflichtung, Transaktionen zu analysieren, die keinen offenkundigen oder sichtbaren wirtschaftlichen oder legalen Zweck hätten. Auch sei die Schwelle für eine Verdachtsanzeige zu hoch, da ein zu „hoher Grad an Sicherheit“ verlangt werde.

Rechtsanwalt Martin Vogt, LL.M. (Madison)

FINANZMARKT

Bankentribunal: Zivilgesellschaft inszeniert Gerichtsprozess

Wie lange braucht man, um die Finanzkrise zu verstehen und die Verantwortlichen vor Gericht zu stellen? Attac, der Veranstalter des Bankentribunals, veranschlagte ein Wochenende. Innerhalb von drei Tagen, vom 9. bis zum 11. April, wurden Anklagen formuliert und Verdächtige vorgeladen, kamen Pflichtverteidiger zum Einsatz, wurden Zeugen vernommen und sprachen Richter ein Urteil – als Bühnenereignis.

Und tausende Interessierte hörten und sahen zu – persönlich in der Berliner Volksbühne oder virtuell per Livestream. Um eine „Anklage der Zivilgesellschaft gegen die internationalen Finanzjongleure und ihre Komplizen" sollte es gehen, wie Jutta Sundermann von attac verkündete. Die Eröffnungsrede am Freitag Abend hielt Dr. Wolfgang Lieb (www.nachdenkseiten.de). Er machte klar, dass das Bankentribunal unersetzlich sei. Nicht nur die Politik, sondern auch die Wissenschaft hätte sich der Wirtschaft angedient, und die Medien seien „Lemminge statt Wachhunde" gewesen, die kein Forum für die öffentliche Meinung geboten hätten. Für die Unterhaltung des Publikums sorgten anschließend Georg Schramm und Urban Priol, die eineinhalb Stunden politisches Kabarett boten.

Der teilweisen Polemik des Auftaktabends folgte ein ernsthafter Samstag mit Verlesung der Anklageschrift und mehreren Beweisaufnahmen, die Möglichkeit zum Schlagabtausch zwischen Vertretern der Anklage und der Verteidigung boten. Eine äußerst aufmerksame Zuhörerschaft im durchgängig voll besetzten Plenum verfolgte die Diskussionen. Die hochkarätige Besetzung von Jury, Anklage und Verteidigung – der Wirtschaftsethiker Professor Friedhelm Hengsbach, der Politikwissenschaftler Professor Elmar Altvater, der ehemalige Vorsitzende der IG Medien Detlef Hensche, der ehemalige Chefredakteur des Manager Magazins Wolfgang Kaden und weitere Journalisten, Ökonomen und Wissenschaftler – bekam immer wieder Applaus für ihre Wortwechsel. Im Zeugenstand beeindruckten besonders Sven Giegold (MdEP) und der sichtlich wütende, aber rational argumentierende Harald Schumann (Der Tagesspiegel). Vor allem die starke Besucherschaft machte deutlich, dass die Finanzkrise für sie nicht vorbei ist.

Die öffentliche Wirkung des Bankentribunals ist allerdings als eher gering zu bezeichnen. Möglicherweise wäre sie stärker gewesen, wenn mehr auf Dialogfähigkeit anstatt auf Abgrenzung gesetzt worden wäre. Sowohl die Anklage („die Regierungen haben die Krise aktiv begünstigt") als auch die Verteidigung („Aller Handel war legal") war nicht immer überzeugend. Dazu hätte attac das Momentum der Krise und den Zorn der Bevölkerung viel früher für sich nutzen müssen. Die Musikerin Dota, die vor den Schlussplädoyers von Anklage und Verteidigung sang, drückte es folgendermaßen aus: „Ich habe viel zu viel Ärger und viel zu wenig Wut." (ms)

Szene aus dem Bankentribunal – Anklage von Josef Ackermann durch den Politikwissenschaftler Professor Elmar Altvater. Foto: ms

IWF-Studie verdeutlicht Zusammenhang zwischen Finanzkrise und Lobbyismus

In einer IWF-Studie setzt sich ein dreiköpfiges Forscherteam zum ersten Mal mit den Lobbyaktivitäten der Finanzmärkte auseinander und kommt zu dem Ergebnis, dass die Lobbyarbeit der Banken mit dazu beigetragen habe, dass die Institute übermäßige Risiken eingehen konnten. In ihrer Untersuchung „A Fistful of Dollars: Lobbying and the Financial Crisis“ schreiben die drei Ökonomen Deniz Igan, Prachi Mishra und Thierry Tressel, dass gerade die Kredite der Banken nach dem Ende der Spekulationsblase auf dem Immobilienmarkt überdurchschnittlich oft platzten, die zuvor besonders stark Lobbyarbeit betrieben hatten.
Zwischen 2003 und 2006 ließen sich die Unternehmen der Bankenbranche ihre Lobbyarbeit fast 1,4 Milliarden US-Dollar kosten. Dabei steckte die Finanzbranche auffällig viel Geld in die politische Landschaftspflege. Während die Banken, Versicherungen und Immobilienhändler 2006 im Durchschnitt je 480 000 US-Dollar für Lobbyaktivitäten ausgaben, waren es bei Rüstungsunternehmen durchschnittlich ‚nur’ 300 000 Dollar. Das ist ein weiteres Ergebnis der Studie.
Weil es bisher keine geeigneten Daten gab, die eine Untersuchung des Zusammenhangs zwischen FInanzkrise und Lobbyismus zuließen, haben die drei IWF-Forscher die Daten in mühevoller Kleinarbeit aus mehren Quellen zusammengetragen; zum Beispiel aus Daten zu Wahlkampfspenden und den Ausgaben der Lobbyisten für den Wahlkampf, die in den USA seit 1996 öffentlich zugänglich sind. Diese Informationen verknüpften die Forscher mit detaillierten Statistiken zur Kreditvergabe einzelner Banken. Diese Datensammlung machte es auch möglich, die Kreditvergabepraxis von 250 Hypothekenbanken zu analysieren. Das ließ ein Muster erkennen, so die Forscher: Lobbying wurde vor allem von Kredithaien großgeschrieben, die als eher konservativ bekannten Geldhäuser waren weniger aktiv. Dabei legten die Banken, die viel Geld für politische Einflussnahme ausgaben, gleichzeitig auch ein aggressiveres Geschäftsgebaren an den Tag und vergaben vor Ausbruch der Krise systematisch riskantere Darlehen als ihre Konkurrenten. (as)

Investmentbanker soll Bundesbankvorstand werden

Anfang März haben sich die Bundesländer auf Andreas Dobrent als künftigen Vorstand der Bundesbank geeinigt. Wenn auch der Bundespräsident der Nominierung zustimmt, wird der ehemalige Investmentbanker voraussichtlich das Vorstandsressort „Finanzstabilität und Märkte“ übernehmen. Dobrent war vor allem als Experte für Firmenübernahmen fast 25 Jahre lang bei der Deutschen Bank, im Finanzhaus Rothschild, bei JP Morgen und zuletzt als Deutschlandchef bei der Bank of America tätig. Noch 2006 hatte Dobrent in einem Interview mit dem Handelsblatt eine damals wohl in der Finanzbranche weit verbreitete Meinung wiedergegeben: „Der Markt ist nicht überhitzt“ sagte er damals und zeigte sich überzeugt, dass die Finanzgeschäfte auch in Zukunft florieren werden.
Zudem verfügt der Manager über weit reichende Netzwerke in die Finanzbranche und zu transatlantischen Netzwerken wie der Atlantikbrücke und dem Konvent für Deutschland. Er ist außerdem auch Mitglied des Auslandsbankenausschusses im Bundesverband deutscher Banken, des Ausschusses für Government Relations und Corporate and Business Law der American Chamber of Commerce in Deutschland und Vorstand des Alumninetzwerkes der Deutschen Bank „Deutsche Alumni“. Was in der Deutschen Bank und von Politikern als wichtiges Know-how angesehen wird, kann für den ehemaligen Banker, der nun das Herz der Finanzkrise hinter sich lässt, auch zu einer Last werden. Und es macht die Organisation LobbyControl skeptisch: „Hier wird ein Mitverursacher der Welt-Finanzkrise in jene Behörde gehievt, welche in Zukunft die Hoheit über die deutsche Bankenaufsicht haben wird“, so die Organisation in ihrem Blog. (as)

WIRTSCHAFT

UN Global Compact schließt auch deutsche Unternehmen aus

Innerhalb von drei Monaten hat die UN-Initative Global Compact 859 ihrer mehr als 5300 aktiven Mitglieder ausgeschlossen, das teilte das Netzwerk Anfang Februar mit. Der Grund dafür sind fehlende Fortschrittsberichte. Diese müssen jährlich von den Unternehmen veröffentlich werden und Verbesserung in wenigsten zwei der vier Bereiche Menschenrechte, Arbeitsnormen, Umweltschutz und Korruptionsbekämpfung widerspiegeln. Viele der ausgeschlossenen Unternehmen kommen aus Entwicklungs- und Schwellenländern, aber auch 19 deutsche Unternehmen sind darunter. Mit dem Global Compact hatte der damalige UN-Generalsekretär Kofi Annan 1999 einen freiwilligen Verhaltenskodex für Unternehmen ins Leben gerufen. Nach den Worten von George Kell, dem Executive Director des UN Global Compact, erkennen zugleich mehr und mehr Unternehmen, dass die Verbesserung von Umwelt- und Sozialstandards ihren Geschäftserfolg fördere. So seien allein im Januar dieses Jahres 127 Unternehmen dem Global Compact neu beigetreten. Damit sind in der Initiative jetzt Unternehmen aus mehr als 135 Ländern engagiert. (as)

„Straftaten dürfen sich nicht lohnen“

Vermögensabschöpfung als Mittel zur Korruptionsbekämpfung

Von Denny Müller

Korruption stellt ein von besonderem Gewinnstreben gekennzeichnetes Kriminalitätsfeld dar. Doch die Ermittlungen sind schwierig und eine lückenlose Aufklärung meist nicht möglich. Unter diesen Vorzeichen wäre es der Öffentlichkeit nur schwer zu vermitteln, wenn sich für verurteilte Korruptionstäter ihre Taten lohnten. Um dies zu verhindern, bietet das Strafrecht eine Reihe von Eigentums- und Vermögenssanktionen.

Durch den Verfall (Paragraph 73 ff. StGB) soll ein unrechtmäßig erlangter Vermögenszuwachs abgeschöpft werden. Gegenstände, die durch eine vorsätzliche Tat „hervorgebracht oder zu ihrer Begehung oder Vorbereitung gebraucht worden oder bestimmt gewesen sind“, können eingezogen werden (Paragraph 74 ff. StGB). Um zu verhindern, dass vor einer Verurteilung Vermögensbestandteile beiseite geschafft werden, stellt die Strafprozessordnung in Paragraph 111b ff. ein spezielles Sicherungsinstrumentarium zur Verfügung.

Die Gewinnabschöpfung dient nicht vordringlich dazu, das Staatssäckel zu füllen, sondern vielmehr der präventiven Abschöpfung der Gewinne aus Straftaten und um Eigentumsansprüche der Opfer über die Ermittlungen hinaus zu wahren (Rückgewinnungshilfe). Bisherige Erfahrungen zeigen, dass gerade die Vermögensabschöpfung die Täter subjektiv härter trifft als Geldstrafen oder Freiheitsstrafen auf Bewährung. Die Einziehung der lieb gewonnenen „Harley“ oder der Verfall des prall gefüllten Schweizer Bankkontos wirken erzieherischer als die Verurteilung zu zwei Jahren Freiheitsstrafe auf Bewährung.

Laut dem Bundeslagebild Vermögensabschöpfung wurden 2008 367 Millionen Euro vorläufig gesichert. Besonders beachtlich dabei: Bei nur 69 Sicherungen im Deliktsbereich Korruption – das sind weniger als ein Prozent aller Sicherungen – konnten etwa drei Prozent (11,3 Millionen Euro) der Gesamtsumme gesichert werden. Dies bedeutet einen durchschnittlichen Wert je Sicherung von 185.000 Euro. Die Quote aus geschätzten Gewinnen und vorläufig gesicherten Vermögenswerten liegt zwischen vier und neun Prozent.

Seit über zehn Jahren gibt es bundesweit Fachdienststellen „Finanz- und Vermögensabschöpfung“ bei Polizei, Zoll und Justiz. In den letzten fünf Jahren hat es viele Versuche gegeben, die Vermögensabschöpfung und insbesondere die Rückgewinnungshilfe zu optimieren. Neben gesetzgeberischen Initiativen wurde die Zusammenarbeit zwischen Polizei und Staatsanwaltschaften weiter intensiviert. Trotzdem ist es nicht gelungen, die Abschöpfungszahlen umfassend und kontinuierlich auszubauen.

© stummi123/PIXELIO

Ausblick und Optimierungsmöglichkeiten

Schon allein aufgrund der hohen Sicherungsquoten ist das Abschöpfungspotential bei Wirtschafts- und insbesondere bei Korruptionsstraftaten enorm. Doch Vermögensermittlungen bedeuten immer Mehrarbeit für die ohnehin stark belasteten Strafverfolgungsbehörden. Deshalb drängt Transparency Deutschland auf eine angemessene und zeitlich beständige Personalausstattung bei den Fachdienststellen für Vermögensabschöpfung und auf eine Erhöhung von Zeitpensen der Staatsanwälte, um einen Anreiz für intensive Vermögensermittlungen zu schaffen.

Im Bereich der Polizei führen hohe Fluktuationsraten zum Verlust von langjährigem Erfahrungs- und Fachwissen. Die Vermögensabschöpferstellen, die meist umfangreiches juristisches, betriebswirtschaftliches und steuerrechtliches Wissen voraussetzen, sollten angemessen bewertet sein, um die Rekrutierung von qualifiziertem Personal zu erleichtern. Ausgebildete Vermögensabschöpfer sichern im Schnitt deutlich mehr Gelder als andere Polizeivollzugskräfte (laut BKA-Lagebild Vermögensabschöpfung 2008 35.670 Euro gegenüber 9.968 Euro).

Positiv zu bewerten sind neue Modelle zur Verteilung abgeschöpfter Vermögenswerte. In einigen Bundesländern wurden Quoten eingeführt, um den Strafverfolgungsbehörden gesicherte Gelder zu gewähren, die dann beispielsweise in die Intensivierung der Vermögensabschöpfung oder andere kriminalpolitische Projekte fließen.

Für eine bundesweit einheitliche BKA-Statistik müssen neben Zahlen aus den Ländern auch Justizdaten der Bundesebene einbezogen werden. Wünschenswert wären auch Verbesserungen bei der internationalen Rechtshilfe. Weil der Aufwand für ein Rechtshilfeersuchen oft unverhältnismäßig hoch ist und Erfolge lange auf sich warten lassen, nutzen Staatsanwaltschaften dieses Instrument noch zu wenig.

Denny Müller ist Mitglied der Arbeitsgruppe Strafverfolgung bei Transparency Deutschland.

POLITIK

Transparenz? – Teilweise Konsequenzen? – Kaum

Anfang März wurden die aktuellen Angaben zu Nebentätigkeiten und -einkünften der Abgeordneten des 17. Deutschen Bundestages veröffentlicht, nach den seit 2007 gültigen und aus der Sicht von Transparency Deutschland immer noch unzureichenden Transparenzregelungen. Nach Auffassung von Transparency sollten alle Nebeneinkünfte in voller Höhe veröffentlicht werden, denn erst dann sind realistische Einschätzungen möglich. Die SPD will zwar die Transparenzregeln verschärfen, wie ihr parlamentarischer Geschäftsführer Thomas Oppermann laut der Süddeutschen Zeitung mitteilte, fordert jedoch in erster Linie die Erweiterung der geltenden Stufenregelung.

Die ersten Pressestimmen nach der Veröffentlichung der Nebeneinkünfte stellten erwartungsgemäß vor allem die Höhe der Einkünfte einzelner Abgeordneter in den Vordergrund. Außer der Höhe der Nebeneinkünfte ist allerdings auch ihre Herkunft von entscheidender Bedeutung, wenn sich Bürger ein Bild über mögliche Interessenkollisionen machen wollen. Denn: Nicht in jedem Fall fließt auch Geld. Wie die Angaben der Abgeordneten kontrolliert und mögliche Verstöße geahndet werden, bleibt noch undurchschaubar. Laut einer Studie von LobbyControl vom September 2009 gibt die Bundestagsverwaltung bisher weder die Zahl der Ermahnungen bei Verstößen bekannt, noch die Höhe verhängter Ordnungsgelder. Säumige oder unwillige Abgeordnete haben also wenig zu befürchten.

Transparenz von Höhe und Herkunft der Nebeneinkünfte von Abgeordneten allein löst natürlich noch keines der der Probleme, die im Zusammenhang mit der Abhängigkeit bzw. Unabhängigkeit politischer Entscheidungsträger diskutiert werden, sie ist aber eine wichtige Voraussetzung, damit eine kritische Öffentlichkeit die veröffentlichten Angaben sichten, bewerten und hinterfragen kann. Spektakuläre Einzelbeispiele wie die des CDU-Abgeordneten und Unternehmers Frank Steffel mit üppigen Nebeneinkünften aus einem Beiratsposten einer Spielbank, und rund 20 Beteiligungen an Kapital- und Personengesellschaften, sie verdecken jedoch leicht den Gesamtzusammenhang, die zunehmende Verwischung von Grenzen zwischen wirtschaftlichen Interessen und politischem Auftrag: Unternehmensspenden kurz vor der Wahl und danach wie zufällig politische Entscheidungen, die diesen Unternehmen nützen, Lobbyisten, die nach der Wahl direkt in die Ministerien geholt werden, völlig ungehinderte Übergänge aus politischen Ämtern in die Wirtschaft und zurück. (Susanne Weber)

Allianz der Zivilgesellschaft fordert mehr Transparenz beim Parteiensponsoring

Mitte Februar erschien ein Bericht des Magazins Der Spiegel, wonach Gesprächstermine mit den Ministerpräsidenten Jürgen Rüttgers (Nordrhein-Westfalen) und Stanislaw Tillich (Sachsen) gegen Sponsorengelder für Parteiveranstaltungen verkauft worden seien. Das hat die öffentliche Debatte über die Parteienfinanzierung intensiviert. Die daraufhin Ende März getroffene Entscheidung von Bundestagspräsident Norbert Lammert, nach der die Sponsoringpraxis der nordrhein-westfälischen und sächsischen CDU nicht gegen das Parteiengesetz verstoße, da Einnahmen und Gegenleistungen in einem angemessenen Verhältnis stünden, wurde von den Organisationen Transparency Deutschland, LobbyControl, Mehr Demokratie und Campact kritisiert. Das Aktionsbündnis forderte Lammert auf, die Bewertungsmaßstäbe seiner Einschätzung zu präzisieren, damit die Entlastung vom Vorwurf verdeckter Parteispenden nachvollziehbar würde. Die Allianz rief alle Parteien dazu auf, ihre Sponsoringverträge seit 2007 offenzulegen und bekräftigte die Notwendigkeit, eine unabhängige Instanz zur Kontrolle der Parteienfinanzierung einzusetzen. Den gemeinsamen Aufruf zur Unterschriftenaktion „Mehr Transparenz beim Partei-Sponsoring“ von Transparency Deutschland, LobbyControl, Mehr Demokratie und Campact finden Sie unter http://www.parteifinanzen.de (ap)

Transparency Deutschland fordert Begrenzung von Parteispenden

Anfang Februar dieses Jahres, wenige Wochen nach der Anweisung von Bundestagspräsident Norbert Lammert, Spendeneinnahmen ab 50.000 Euro künftig unverzüglich nach ihrer Anzeige seitens der Parteien durch die Parlamentsverwaltung veröffentlichen zu lassen, haben die Bundestagsfraktionen über den Umgang mit Parteispenden debattiert. Unter Hinweis auf den GRECO-Bericht des Europarats zu Parteispenden in Deutschland regten Bündnis 90/Die Grünen eine Änderung des Parteiengesetzes an, indem sie für eine Zuwendungsobergrenze von jährlich 100.000 Euro pro Spender eintraten. Diese Deckelung könne dem möglichen Eindruck der Wähler entgegenwirken, Parteien seien käuflich, so der parlamentarische Geschäftsführer der Bündnisgrünen Volker Beck. Während die SPD-Fraktion den Vorschlag von der Grünen unterstützte, erhob die Linke die Maximalforderung nach einem grundsätzlichen Verbot finanzieller Zuwendungen durch Unternehmen und Verbände, um so den politischen Einfluss der Wirtschaft in Deutschland zu begrenzen.

Die Regierungskoalition erteilte den Vorschlägen der Oppositionsfraktionen eine deutliche Absage. Ingo Wellenreu-

ther, Sprecher von CDU/CSU, deutete die Anträge als scheinheiligen Versuch, Parteien pauschal zu diskreditieren und potentielle Spender zu verunsichern. Auch der Vertreter der FDP, Stefan Ruppert, sah keinen Anlass, Obergrenzen für Einzelspenden festzusetzen. Es sei gesellschaftlich wünschenswert und zudem Auffassung des Bundesverfassungsgerichts, dass die Selbstfinanzierung der Parteien Priorität vor staatlichen Beihilfen habe.
Transparency Deutschland plädiert für eine Spendenhöchstgrenze von jährlich 50.000 Euro pro Spender, die unmittelbare Veröffentlichung von Spenden ab 10.000 Euro Höhe, ein Verbot von Spenden an Abgeordnete sowie die Einführung eines unabhängigen, mit ausreichenden Kompetenzen ausgestatteten Gremiums zur Kontrolle der Parteienfinanzierung. Im Jahr 2008 erhielten die Unionsparteien Unternehmensspenden in Höhe von 13,9 Millionen Euro. Die FDP verbuchte 2,69 Millionen, die SPD 2,67 Millionen und die Grünen 480.000 Euro an Firmenzuwendungen. Hingegen blieb die Linke in 2008 ohne finanzielle Unterstützung durch die Wirtschaft. (ap)

Noch keine Neuregelung für Einsatz von Lobbyisten

Das Bundesministerium des Inneren hat es bis heute versäumt, eine bereits für Ende 2009 angekündigte „Bewertung der allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Einsatz externer Personen in der Bundesverwaltung“ vorzulegen. Zusätzlich zum regulären Jahresbericht, der den Bundestag über den Einsatz externer Personen in Bundesministerien informiert, sollte eine Neuregelung für den Einsatz von Lobbyisten veröffentlicht werden. Vor kurzem wurde das Innenministerium aufgrund seines Versäumnisses im Bundestag mit Kritik der Opposition konfrontiert. Auf die Frage des innenpolitischen Sprechers der SPD-Bundestagsfraktion Michael Hartmann, warum die Bewertung bis heute nicht vorliege, antwortete Ole Schröder (CDU), parlamentarischer Staatssekretär im Ministerium, der Erhebungszeitraum von eineinhalb Jahren (Kabinettsbeschluss vom 18. Juni 2008 bis Ende 2009) sei zu kurz und die Evaluierung daher zurückgestellt worden.
Marion Stein, Leiterin der Arbeitsgruppe Korruption in der Politik bei Transparency Deutschland, betont, es sei „nicht mehr erkennbar, wer im Auftrag und im Interesse von wem welche Interessen vertritt. Dies entspricht nicht mehr den demokratischen Anforderungen.“ Es müsse klar erkennbar sein „in welchem Themenbereich Lobbyarbeit betrieben wird, wie hoch die Aufwendungen sind, wer Begünstigter dieser Aufwendungen und wer Auftraggeber der Lobbytätigkeit ist“, so Stein. In diesem Sinne fordert Transparency Deutschland die „Einführung eines verpflichtenden Lobbyistenregisters.“ (ds)

Von der Politik in die Wirtschaft
Gespräch mit Jochen Bäumel

Zu Jahresbeginn haben einige Politiker mit spektakulären Wechseln auf sich aufmerksam gemacht. Der ehemalige Thüringer Ministerpräsident Dieter Althaus (CDU) wechselt zum Automobilzulieferer Magna. Volker Hoff, ebenfalls Landtagsabgeordneter der hessischen CDU, wird Lobbyist bei Opel. Der Scheinwerfer hat Jochen Bäumel, Vorstandsmitglied bei Transparency Deutschland, zu dem Thema befragt.

Scheinwerfer: Herr Bäumel, dass bei diesen Wechseln Interessenkonflikte nicht auszuschließen sind, wird in der öffentlichen Debatte deutlich. Nur für die Abgeordneten selbst scheint es weniger offensichtlich?
Jochen Bäumel: Ja, besonders krass ist der Fall von Volker Hoff. Er wollte gleichzeitig „Vizepräsident für Regierungsbeziehungen“ bei Opel und Landtagsabgeordneter sein. Das sind zwei Aufgaben, bei denen sich Interessenkonflikte kaum ausschließen lassen. Und es hat eine Menge öffentlichen Druck gebraucht, um Hoff dazu zu bewegen, sein Landtagsmandat schlussendlich doch niederzulegen. Dieter Althaus hat sich gleich dazu entschieden, sein Landtagsmandat aufzugeben. Doch kam auch sein Wechsel recht plötzlich und ohne jegliche Karenzzeit. Bereits seit Februar betreut Althaus für Magna den Autokonzern VW als Kunden. Sein Landtagsmandat wird er aber erst Ende April endgültig aufgeben.
Wo liegt das Problem?
Lobbyisten haben in Parlamenten nichts zu suchen. Mandatsträger werden voll bezahlt, damit ihr Mandat im Mittelpunkt ihrer Tätigkeit steht. Das hat auch das Bundesverfassungsgericht immer wieder klar gemacht. Zuletzt übrigens in seinem Urteil vom Sommer 2007. Da ging es um die Rechtmäßigkeit der Veröffentlichung der Nebentätigkeiten von Bundestagsabgeordneten.
Was muss sich Ihrer Meinung nach ändern?
Wir brauchen in Deutschland eine wenigstens dreijährige Karenzzeit für Regierungsmitglieder, um Drehtüreffekte zu verhindern. In dieser Zeit sollen Politiker keine neue Aufgabe wahrnehmen, die den Anschein erwecken, dass es einen Zusammenhang zwischen der bisherigen und der neuen Aufgabe gibt und so dienstliche Interessen beeinträchtigt sein könnten. Damit die Unabhängigkeit der Entscheidung gewahrt bleibt, sollte aus unserer Sicht ein Ethikrat dazu eine öffentliche Empfehlung aussprechen, ob ehemalige Regierungsmitglieder nach ihrem Ausscheiden aus dem Amt

bestimmte Tätigkeiten aufnehmen dürfen.

Auch die EU-Ebene scheint kein Vorbild für eine deutsche Regelung zu bieten. Die frühere Außenkommissarin Benita Ferrero-Waldner wechselte nur eine Woche nach ihrem Ausscheiden aus der Kommission als Aufsichtsrätin zum Versicherungsunternehmen Münchner Rück.

Sie ersetzt dort auf Grund eines Gerichtsbeschlusses den verstorbenen ehemaligen Kommissar Karel van Miert. Die Umstände sind hier also doch etwas anders, wenngleich die Münchner Rück Frau Ferrero-Waldner wegen ihrer langjährigen internationalen, spitzenpolitischen und wirtschaftlichen Erfahrungen schätzt und sie bei der nächsten Hauptversammlung zur Wahl vorschlagen will. Zumindest für EU-Kommissare gilt seit 1999 ein Verhaltenskodex. Danach müssen sie sich alle Aufgaben, die sie nach dem Ausscheiden als Kommissar annehmen und die möglicherweise Interessenkonflikte bergen könnten, von der EU-Kommission genehmigen lassen. Doch die Entscheidungen der vergangenen Jahre dazu lassen leider eher darauf schließen, dass hier bisher eine ausgesprochen lockere Genehmigungspolitik an den Tag gelegt wurde. Ähnliches gilt wohl auch für die EU-Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA). Suzy Renckens, die ehemalige Leiterin der Gentechnik-Abteilung der EFSA arbeitet jetzt als Lobbyistin bei Syngenta, einem der weltgrößten Entwickler und Produzenten von gentechnisch verändertem Saatgut. Da scheint es wenig Problembewusstsein für mögliche Interessenkonflikte zu geben. Und das obwohl für die Mitarbeiter in EU-Behörden bei einem Jobwechsel sogar eine zweijährige Genehmigungspflicht besteht.

Das Gespräch führte Anja Schöne.

Wirbel um Westerwelles Begleittross

Im März entbrannte eine heiße Diskussion um die Liste der Mitglieder von Delegationen, die den Außenminister ins Ausland begleiten. Westerwelle wurde durch einen Unternehmer, dessen Firma ihren Sitz in der Schweiz hat, begleitet, der Westerwelles Partei hohe Summen gespendet habe und in dessen Firmen auch Westerwelles Bruder aktiv sei. Auch habe Westerwelles Lebenspartner bereits im Jahr 2008 einen Dienstpass des Auswärtigen Amtes erhalten. Der Umstand, dass er Westerwelles Lebenspartner sei, habe bei der Entscheidung keine Rolle gespielt. Westerwelle wurde von der Opposition vorgeworfen, dienstliche und private Angelegenheiten nicht ausreichend zu trennen. Zu gleicher Zeit berichtete der Stern, dass Steinmeier ebenfalls durch einen ihm persönlich nahestehenden Unternehmer in seiner Amtszeit begleitet worden war. Eine vernünftige Reaktion auf die Diskussionen wären schriftliche Regeln, die Kriterien für die Auswahl der Delegationsmitglieder festlegen. (ch)

TRANSPARENCY

© H.Michael Karshis/flickr

Transparency International einer der einflussreichsten Think Tanks weltweit

Think Tanks erarbeiten politische Problemlösungen, beraten Entscheidungsträger und beeinflussen somit das politische Geschehen. Über 6.300 solcher sogenannten Denkfabriken gibt es heute in 169 Ländern weltweit. Das „Think Tanks and Civil Societies Program“ (TTCSP) der University of Pennsylvania hat es sich seit 1989 zur Aufgabe gemacht, diese Institutionen zu untersuchen und zu bewerten.

Zum vierten Mal veröffentlichte die Universität nun ein Ranking zu Bedeutung und Ansehen von 392 Organisationen in Politik und Zivilgesellschaft. Etwa dreihundert in Think Tanks tätige internationale Experten nahmen an der Nominierung und Bewertung der Organisationen nach ihrem politischen Einfluss, ihrer Relevanz und ihrer Präsenz in der Öffentlichkeit teil. Die Experten durften dabei nicht die Think Tanks, in denen sie selbst tätig sind, vorschlagen.

Es entstand ein Ranking, das die Think Tanks nach Standort und Forschungsbereichen getrennt bewertet. In der Kategorie „International/Nicht-amerikanisch“ wurde Transparency International mit dem zweiten Platz ausgezeichnet. Den ersten Rang belegte das Chatham House aus Großbritannien, das im Bereich internationale Beziehungen tätig ist. Die Studie finden Sie im Internet unter http://www.ony.unu.edu/2009%20global%20go%20to%20think%20tank%20report.pdf (Maria Pawelec)

Korruptionsprävention als führungspsychologische Herausforderung

Von Ina Voigt

Vergleicht man die vom Bundeskriminalamt herausgegebenen Bundeslagebilder Korruption der letzten Jahre, die einen wesentlichen Überblick zur Datenlage in Deutschland vermitteln, so fällt auf, dass Führungskräfte sowohl auf der Geber- als auch Nehmerseite deutlich überrepräsentiert sind. Dies liegt einerseits in der Natur ihrer Rolle als Entscheidungsträger, macht sie andererseits auch interessant als Zielgruppe wirkungsvoller Prävention.

Führungskräfte sind attraktiv für diejenigen, die manipulierend Einfluss nehmen wollen auf behördliches oder unternehmerisches Handeln und sie sind diejenigen, die qua Definition Einfluss nehmen auf das Verhalten ihrer Mitarbeiter/innen. Letzteres gestalten sie unmittelbar über den Einsatz von Führungsmitteln und mittelbar über sie Ausrichtung von Strukturen in der Organisation. Führungskräfte haben eine besondere Vorbildwirkung (auch schlechte Vorbilder wirken als Modell!) und eine besondere Fürsorgeverantwortung, müssen Beschäftigte, die in sogenannten Risikopositionen arbeiten, schützen. Dieser Umstand und vieles andere mehr macht Führungskräfte zu wesentlichen Multiplikatoren bei der Korruptionsprävention, deren Ziel eine deutliche Sensibilisierung sein muss. Neben Maßnahmen der Organisationsentwicklung (transparente Unternehmensethik, Teamstrukturen etc.) bieten sich Personalentwicklungsstrategien an, die bereits bei der Auswahl von Führungskräften beginnen und sich in Fortbildungsmaßnahmen und anderem fortsetzen. Während bei der Auswahl von Führungskräften Anforderungsmerkmale wie Persönliche Integrität zwar zunehmend, aber immer noch eher selten erfasst werden, ist Fortbildung zum Thema „Korruptionsprävention als führungspsychologische Herausforderung“ deutlich etablierter. So hat unter anderem die Autorin dieses Artikels in den letzten 20 Jahren etwa 120 Veranstaltungen sowohl für öffentlich-rechtliche Verwaltungen als auch für Wirtschaftsunternehmen und Verbände durchgeführt, wobei sowohl Verwaltungen als auch Wirtschaftsunternehmen die Teilnahme für Führungskräfte definierter Ebenen in der Regel verpflichtend vorschreiben.

© Rainer Sturm/PIXELIO

Inhaltlich geht es bei den Seminaren nicht nur um die Definition von Korruption, den rechtlichen Hintergrund, Indikatoren und Maßnahmen, sondern besonders um die psychologischen Facetten des Phänomens. Gerade die psychologische Dimension erzeugt in den Diskussionen eine hohe Betroffenheit und Bereitschaft, sich sehr reflektiert mit der Thematik zu befassen. Während anfangs – insbesondere bei Pflichtseminaren – noch ein Erleben von „vorauseilender Kriminalisierung“ dominiert, greift dann eine intensive Auseinandersetzung mit der Führungskultur insgesamt und dem eigenen Führungsverhalten. Konkret geht es darum, zu erkennen, was Menschen korrumpierbar macht, wie die Taktik des „Anfütterns“ die individuelle Motivation manipuliert und in einer Spirale von Erpressbarkeit und einem - anfangs grenzwertigen, dann zunehmenden - rechtswidrigen Verhalten mündet. Führungspsychologisch bedeutsam ist die präventive Wirkung „guten“ Führungsverhaltens, was sich unter anderem durch transparente Ziele, zielgerichtete Motivierung, zeitnahe Rückmeldung und die Wahrnehmung von Kontrolle auszeichnet. Gerade die Führungsaufgabe Kontrolle gilt als eher unbeliebt, ist aber (nicht nur in Bezug auf Korruptionsprävention) elementar - zur Ergebnissicherung und als Basis für Rückmeldung wie auch als Schutz. Die Auseinandersetzung mit führungshandwerklichen Fragen zum Beispiel der Gestaltung kritischer Rückmeldung bei „grenzwertigem“ Verhalten führt auch zu führungsethischen Fragen, die, da Korruption nicht nur strafrechtlich relevante, sondern auch ethisch-moralisch verwerfliche Verhaltensweisen meint, sehr ergiebig sein können.

„Gutes“ Führungsverhalten ist kein Ersatz für suffiziente rechtliche Regelungen (etwa fehlendes Unternehmensstrafrecht), Revision, Compliancebeauftragte und strukturelle Maßnahmen der Korruptionsprävention. Führungskräfte sind keine Ermittler, aber sie sind diejenigen, die die individuelle Hemmschwelle durch transparente Verhaltensregeln und deren Einforderung steigern und sich selbst beispielgebend verhalten müssen. Gute Korruptionsprävention ist nicht gegen, sondern nur mit Führungskräften möglich.

Ina Voigt ist Leitende Psychologin der Deutschen Gesellschaft für Personalwesen e.V.

GESUNDHEIT

Deutschlands Gesundheitssystem verliert durch Betrug, Korruption und Verschwendung jährlich 13,5 Milliarden Euro

Im Rahmen einer zweitägigen Konferenz über „Aufdeckung und Bekämpfung von Fehlverhalten im Gesundheitswesen“, die Anfang März 2010 in Berlin stattfand, sprach erstmals der Präsident des „European Healthcare Fraud and Corruption Network“ EHFCN, der Belgier Paul Vincke, in Deutschland. Sein Thema: „The Financial Cost of Fraud in Healthcare in Europe – How to Reduce the Losses”.
Seit 2005 gibt es für die im EHFCN gemeinsam arbeitenden europäischen Länder eine Definition, was unter Betrug (englisch fraud) und Korruption verstanden werden soll. Dem Schweizer Institut für Vergleichendes Recht folgend wird Betrug definiert als der Gebrauch oder die Vorlage falscher oder nicht vollständiger Informationen und/oder Dokumente, oder die Geheimhaltung von Informationen, zu deren Veröffentlichung man von Rechts wegen verpflichtet ist, mit dem Ziel, Gelder oder Eigentum anderer zu unterschlagen, für eigene Zwecke einzubehalten oder für andere Zwecke als die ursprünglich vorgesehenen zu nutzen.
Korruption findet demnach statt, wenn eine Person direkt oder indirekt einen Vorteil für sich oder andere annimmt oder sich versprechen lässt, damit sie eine Handlung durchführt oder unterlässt, gleich ob er oder sie diesen Vorteil absichtlich oder wider besseres Wissens einfordert. Ob Korruption im öffentlichen oder privaten Sektor stattfindet, spielt keine Rolle; in beiden Fällen liegt nach dieser Definition eine Pflichtverletzung vor.
Paul Vincke stellte den Begriffen Betrug und Korruption einen dritten Begriff an die Seite: Waste (Verschwendung). Für diesen Begriff gibt es beim EHFCN keine griffige Definition. Das Phänomen aber ist nur allzu bekannt. Das EHFCN schätzt die Verluste, die Gesundheitssystemen durch „unnötige Behandlungen, redundante Untersuchungen, Fehler, ineffiziente Verwaltung und unzählige finanzielle Lecks“ entstehen, in einigen europäischen Ländern auf ein rundes Fünftel der gesamten Gesundheitskosten.
Mit diesen drei Begriffen hat auch Transparency Deutschland seit 1998 immer gearbeitet. Nun haben Vincke und das EHFCN erstmals Kostenschätzungen über die durch Betrug, Korruption und Verschwendung jährlich verloren gehenden Gelder vorgelegt. Im Januar 2010 hat das EHFCN gemeinsam mit einem britischen Universitätsinstitut (Center for Counter Fraud Studies, University of Portsmouth) eine Analyse veröffentlicht, die sich auf die neuesten statistisch relevanten Informationen über Betrug, Korruption und Verschwendung im Gesundheitssektor stützt. 69 Einzelstudien, durchgeführt in 33 Organisationen in sechs verschiedenen Ländern haben Verluste gemessen. Die Marge der prozentualen Verluste belief sich im Durchschnitt auf 5,59 Prozent.
Die 27 europäischen Länder geben etwa eine Billion Euro jährlich für Gesundheit aus. 5,59 Prozent von dieser Summe sind etwa 56 Milliarden Euro jährlich, die als Verlust verbucht werden müssen. Nach Angaben der WHO beläuft sich das Gesundheitsbudget Deutschlands auf rund 240 Milliarden Euro. 5,59 Prozent hiervon sind rund 13,5 Milliarden Euro. Wenn wir auch nur einen Teil davon vermeiden würden, könnten die Kassenbeiträge und damit auch die viel zitierten Lohnnebenkosten erheblich sinken. (amy)

© Dieter Schütz/PIXELIO

Schweinegrippe und kein Ende

In den Medien liest man nichts mehr von neuen Erkrankungen. Es gibt keine Übersicht, wie viele Menschen bisher weltweit an dieser Pandemie mit welchen Folgen erkrankten oder verstarben. Auch vom Umfang der Impfungen oder von den Impfschäden, die zeitweise die Erkrankungsfolgen medial zu überlagern schienen, ist nichts mehr zu erfahren. Ist der ganze Spuk also vorbei? Welche Lehren wurden dann daraus gezogen?
Eine ganze Menge Unklarheiten, die auf Interessenkonflikte, verschleierte Informationen, nicht erlaubte Einflussnahmen von Impfstoffherstellern hindeuten, sind im Gedächtnis haften geblieben. Deshalb hatte die Bundestagsfraktion der Grünen im November 2009 mit einer Kleinen Anfrage den Versuch unternommen, Klarheit über die Konditionen zur Bestellung des Impfstoffs zu gewinnen. Weil die Bundesregierung in ihrer Antwort vom Dezember an den entscheidenden Stellen darauf verweist, dass nicht sie, sondern die Länder diese Verträge geschlossen haben und dass im Lenkungsausschuss zwischen dem Bund und der Länderauswahl Vertraulichkeit vereinbart worden sei, ist die Antwort wenig aufschlussreich. Umso ärgerlicher ist es daher, dass

die Grünen-Fraktion im Bayerischen Landtag auf ihre nahezu gleichlautende Anfrage noch nichtssagender bedient wurde: Es wurde schlicht auf die Anfrage an die Bundesregierung verwiesen und in der Sache überhaupt nicht mehr geantwortet.

Vor diesem Hintergrund will die Arbeitsgruppe „Korruption im Gesundheitswesen" von Transparency Deutschland versuchen, durch Anfragen zum Beispiel an das Paul-Ehrlich-Institut beziehungsweise an die Gesundheitsministerkonferenz weiter zu kommen und aufzuklären, wer die wichtigen Entscheidungen getroffen hat und daher für den materiellen Schaden verantwortlich gemacht werden kann. Angesichts der Finanzierungsnöte der Krankenkassen, aber auch der Bundesländer ist es von öffentlichem Interesse,

- ob wirklich die 50 Millionen Dosen Impfstoff geliefert worden sind oder nur 34 Millionen und wann die Lieferungen erfolgten, außerdem wie viel TAMIFLU zu welchen Kosten im zeitlichen Zusammenhang mit der Schweinegrippepandemie von Bund und Ländern eingekauft beziehungsweise eingelagert wurde,
- welche Mengen in den einzelnen Bundesländern verimpft wurden,
- welche Mengen in den einzelnen Bundesländern bestellt, geliefert und bezahlt wurden oder noch zu bezahlen sind und wer die Rechnungen bezahlt. Offen ist auch weiterhin, welche Summen die Krankenkassen beziehungsweise die GKV-Versicherten zu tragen hatten oder eventuell noch haben,
- an welche Länder außerhalb Deutschlands wie viel der überschüssigen Impfstoffe geliefert wurde und welche Einnahmen für wen dadurch entstanden,
- wo wie viel des nicht verbrauchten Impfstoffs lagert. Schließlich ist zu klären,
- wie lange der ausgelieferte, aber nicht verbrauchte Impfstoff noch haltbar ist und wie man ihn verwenden kann.

Sollten auch die Anfragen von Transparency Deutschland ohne Ergebnis bleiben, wäre das Feld für die gründliche Recherche von Medizinjournalisten abgesteckt. Angesichts der realistischen Möglichkeit einer zukünftigen gefährlichen Pandemie müssen aus den Fehlern und dem behördlichen Versagen beim Schweinegrippenskandal Konsequenzen gezogen werden – bei der WHO, aber auch bei den siebzehn deutschen Gesundheitsministern und den offenkundig völlig überforderten Fachbehörden des Bundes. (amy)

VERWALTUNG

Zugang zu Informationen der BaFin

Der 6. Senat des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs hat mit einem Beschluss vom 2. März 2010 die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) dazu verpflichtet, Unterlagen vorzulegen, die amtliche Informationen über ein von der BaFin beaufsichtigtes Finanzdienstleistungsinstitut enthalten. Hintergrund ist die Klage einer Privatperson, die Einsicht in diese Unterlagen begehrt, um gegen das Institut, dem sie Spekulationsgeschäfte zu ihren Lasten vorwirft, zivilrechtlich vorgehen zu können. Der Kläger beruft sich auf das Informationsfreiheitsgesetz, das Bundesbehörden prinzipiell dazu verpflichtet, jedermann Zugang zu amtlichen Informationen zu gewähren.

Die BaFin hatte den Zugang zu den Informationen insgesamt verweigert, weil sie befürchtet, dass bei Gewährung des Informationszugangs die Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute ihre freiwillige Zusammenarbeit mit der Behörde einstellen oder einschränken könnten und deshalb der Kontrollauftrag der Behörde nachteilig beeinflusst werden könne.

Diesem und weiteren von der BaFin vorgebrachten Einwände folgte der Hessische Verwaltungsgerichtshof nicht. Die allgemeine Befürchtung einer nachlassenden Kooperationsbereitschaft genüge zum Ausschluss des geltend gemachten Informationszugangsanspruchs nicht. Auch auf einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand könne sich die Behörde nicht berufen.

Ob und in welchem Umfang der Kläger tatsächlich Einblick in die von dem Gericht angeforderten Unterlagen erhält, hängt davon ab, inwieweit diese Unterlagen geheimhaltungsbedürftige Informationen enthalten, die kraft Gesetzes vom Informationszugang ausgeschlossen sind. Dies muss in einem weiteren Verfahrensschritt vom Gericht überprüft werden.

Der Beschluss (Az.: 6 A 1684/08) ist unanfechtbar.

(Pressemitteilung des VGH Hessen vom 9.3.2010 / hm)

Geringe Antragszahlen bei Informationsfreiheitsgesetzen

Im Vergleich zum Vorjahr ist die Zahl der Anfragen an Bundesbehörden und Ministerien nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes 2009 leicht zurückgegangen. Im vergangenen Jahr gab es insgesamt 1358 Anträge auf Akteneinsicht. 2008 hatten Bürger noch in 1548 Fällen Akteneinsicht gefordert. Das geht aus einer Statistik hervor, die das Bundesinnenministerium Ende des Jahres 2009 veröffentlicht hat. Demnach verzeichneten das Bundesfinanz-

ministerium (295 Anfragen) und das Bundesgesundheitsministerium (251 Anfragen) die meisten Anträge.
Wegen dieser rückläufigen Zahlen denkt die FDP öffentlich über eine Überprüfung des seit 2006 auf Bundesebene geltenden Informationsfreiheitsgesetzes nach. Die innenpolitische Sprecherin der FDP-Bundestagsfraktion, Gisela Piltz, sagte der Braunschweiger Zeitung: „Sobald der Bundesdatenschutzbeauftragte seinen Bericht vorgelegt hat, sollten wir in der Koalition prüfen, was an Verbesserungen möglich ist – damit mehr Bürger die Informationsrechte nutzen."
Auch in Hamburg, wo das Informationsfreiheitsgesetz vor einem Jahr in Kraft getreten ist, haben die städtischen Beamten in den ersten zwölf Monaten nur wenige, nämlich 130 Einsichtsbegehren offiziell erfasst. Dies erfuhr die SPD auf eine Kleine Anfrage. Die Gesamtzahl dürfte tatsächlich aber höher liegen, denn nicht alle Behörden haben über die Zahl der Anträge Auskunft gegeben. Wie die SPD-Abgeordnete Andrea Dressel gegenüber Welt-online deutlich machte, sollte der Senat intensiver für die Möglichkeit der Akteneinsicht werben, damit die Bürger ihre Rechte auch wahrnehmen.
In seinem Tätigkeitsbericht kommt der Hamburgische Informationsfreiheitsbeauftragte zu einem ähnlichen Schluss. Noch sei das Wissen über das demokratische Teilhaberecht Informationsfreiheit nicht allgemein im Bewusstsein der Öffentlichkeit verankert. „Wir möchten auch innerhalb der Verwaltung das Bewusstsein dafür schärfen, dass sich das neue Recht nicht gegen die Verwaltung richtet, sondern Teil einer lebendigen Demokratie ist ... Transparenz ist schließlich auch für die Verwaltung selbst von Vorteil, indem hierdurch Korruption und Selbstbegünstigung vorgebeugt wird." (as/hm)

AUS DEN LÄNDERN

Berlin: Regierung will Offenlegungspflicht für Wasserverträge

Während Wirtschaftssenator Harald Wolf (Die Linke) mit den Versorgungsunternehmen RWE und Veolia über einen neuen Umgang mit den Verträgen zur Privatisierung der Wasserbetriebe aus dem Jahr 1999 verhandelt, arbeitet die Regierungskoalition des Berliner Senats seit Jahresbeginn an einer Änderung des Berliner Informationsfreiheitsgesetzes. Damit soll die Einsicht in Verträge, die das Land mit Privaten in den Bereichen Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, Abfallentsorgung, öffentlicher Nahverkehr und Energieversorgung abschließt, ermöglicht und vereinfacht werden. Das betrifft auch die Teilprivatisierungsverträge der Wasserbetriebe. Ausgenommen von den Einsichtsrechten sind auch in der neuen Initiative die Vertragsteile, die Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse enthalten. Einen entsprechenden Gesetzentwurf hatten SPD und Linke Anfang Januar 2010 in das Berliner Abgeordnetenhaus eingebracht. „Wir wollen im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge eine größtmögliche Transparenz für alle Bürger", sagte der SPD-Fraktionschef Michael Müller dem Tagesspiegel. Auch die Grünen haben einen Entwurf eingereicht, der in Teilen etwas weiter geht. In einer ersten Anhörung im Senat Mitte Februar wurden auch Vertreter der Initiative Berliner Wassertisch gehört, die ein Volksbegehren anstrebt, das sogenannte Geheimverträge zwischen Landesregierung und privaten Wirtschaftsunternehmen verhindert. Nun liegt die Beratung in den Händen des zuständigen Ausschusses für Inneres, Sicherheit und Ordnung. (as)

Hamburg: Informationsfreiheits-Beauftragter legt Tätigkeitsbericht vor

Im Februar legte der Hamburger Datenschutzbeauftragte Johannes Caspar seinen 22. Tätigkeitsbericht vor. Da er seit einem Jahr auch für das neue Hamburger Informationsfreiheitsgesetz zuständig ist, befassen sich rund zehn Seiten dieses Berichts erstmals auch mit den Themen Informationsfreiheit und transparente Verwaltung. Nach dem Bericht haben die Hamburger Bürger vor allem bei Stiftungen und öffentlichen Körperschaften wie der Kassenärztlichen Vereinigung Hamburg und der Handelskammer Auskünfte angefordert. Auch Informationen beim Informationsfreiheits-Beauftragten selbst wurden angefragt.
In seiner Bewertung hält Caspar fest, die meisten Behörden seien trotz fehlender Erfahrung in der Praxis „weitestgehend bestrebt, sich rasch mit der noch relativ neuen Materie der Informationsfreiheit vertraut zu machen." Auch wenn es bei den Behörden noch Unsicherheiten im Umgang mit der neuen Regelung gibt. Sie neigen dazu, nach den alten, bekannten Rechtsnormen zu agieren und Einsichtsgesuche in Gänze abzulehnen. Im ersten Jahr seit dem Inkrafttreten des Gesetzes in Hamburg kam es zu 19 schriftlichen Eingaben und rund 250 telefonischen Anfragen. Caspar und sein Team haben sich laut Bericht in diesen Fällen als Berater betätigt und nach Kompromissen gesucht. Bei Bürgeranfragen, die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse betrafen, habe sich gezeigt, „dass die Schwärzung und teilweise Herausgabe von Informationen einen tragfähigen Kompromiss zwischen dem Informationsinteresse der Bürger und dem nachvollziehbaren Interesse an Vertraulichkeit der Inhaber von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen darstellt".
Der vollständige Bericht ist im Internet abrufbar unter: www.datenschutz.hamburg.de (as)

Blick auf den Bayerischen Landtag, das Maximilianeum.
© Frank Rösner/PIXELIO

Informationsfreiheitsgesetz für Bayern I: Kommt es oder kommt es nicht?

Die Fraktion der Freien Wähler im Bayerischen Landtag hat einen Gesetzentwurf für ein Bayerisches Informationsfreiheitsgesetz vorgelegt. In einem Brief an Transparency Deutschland betonen die Freien Wähler: „Ein demokratischer Staat kann nicht ohne freie und möglichst gut informierte öffentliche Meinung bestehen. Die demokratische Meinungs- und Willensbildung würde durch ein BayIFG gefördert und die Kontrolle staatlichen Handelns verbessert werden. Außerdem könnte die Akzeptanz staatlichen Handelns gestärkt werden.“ Der Bedarf an einer landesgesetzlichen Regelung ist den Freien Wählern zufolge auch daran erkennbar, dass mehrere Kommunen bereits kommunale Informationsfreiheitssatzungen erlassen haben.
Am 11. März wurde der Gesetzentwurf der Freien Wähler in erster Lesung im Landtag behandelt. Nachdem die CSU, unterstützt von ihrem Regierungspartner FDP, entsprechende Gesetzentwürfe von SPD und Grünen im vergangenen Jahr bereits zum dritten Mal abgelehnt hatte, blieb die CSU erwartungsgemäß auch diesmal bei ihrer ablehnenden Haltung. Überraschend klar und eindeutig äußerte sich jetzt dagegen die FDP-Fraktion für das Gesetz. Ihr Rechtsexperte Andreas Fischer lieferte bei der Plenardebatte geradezu eine rednerische Glanzleistung. Warum soll in Bayern nicht möglich sein, was in Malawi, auf den Fidschi-Inseln und in Aserbaidschan funktioniert?, fragte Fischer rhetorisch und wandte sich an den Regierungspartner CSU mit den Worten: „Ich appelliere nachdrücklich an Sie: Verweigern Sie den bayerischen Bürgerinnen und Bürgern nicht länger ein Informationsrecht, das jedes Jahr mehr Länder ihren Bürgerinnen und Bürger einräumen.“ Beharrt die CSU auf ihrem Nein, könnte mit vereinten parlamentarischen Kräften ein Bayerisches Informationsfreiheitsgesetz dennoch beschlossen werden. Es verspricht also ein spannender Sommer in Bayern zu werden. (hm)

Informationsfreiheit für Bayern II: Sie kommt

Während die Politik auf Landesebene noch über die Einführung von Informationsfreiheit in Bayern debattiert, beginnen die Informationsrechte von unten bereits Gestalt anzunehmen. Nachdem die Marktgemeinde Prien am Chiemsee Anfang 2009 als erste Kommune in Bayern eine Informationsfreiheitssatzung erlassen hat (siehe Scheinwerfer Nr. 43), sind mittlerweile acht Städte und Gemeinden gefolgt, und langsam werden es immer mehr. Ein Landes-Informationsfreiheitsgesetz würde Landes- und Kommunalbehörden verpflichten, Auskunft zu geben; mit einer Informationsfreiheitssatzung bekennen die Kommunalverwaltungen sich zu diesem Rechtsanspruch, indem sie per Satzung ein „gläsernes Rathaus“ schaffen und Bürgerinnen und Bürgern vor Ort das Recht geben, bei der Verwaltung Informationen abzufragen, Akten einzusehen und Kopien anzufordern. Bemerkenswert ist, dass die lokalen Initiativen dafür von Vertretern aller Parteien kommen: Beispielsweise geht die jüngste Entscheidung in Schwandorf (Stadtratsbeschluss vom 29. März) auf eine gemeinsame Anstrengung von SPD und ödp zurück; in Bad Aibling, wo die Satzung am 1. März in Kraft getreten ist, war die CSU die treibende Kraft; in Pullach hatte die FDP den Antrag eingebracht (dem ein einstimmiger Gemeinderatsbeschluss folgte).
In Bayerns Großstädten zeigt man sich dagegen noch vorsichtig-zurückhaltend. Der Augsburger Stadtrat hat einen entsprechenden Antrag der Grünen im Februar abgelehnt. In der Landeshauptstadt München hat es im Sommer 2009 gleich zwei Anträge auf Einführung eines Akteneinsichtsrechts für Bürgerinnen und Bürger gegeben, von den Grünen und von den Freien Wählern. In einer Sitzung des Verwaltungs- und Personalausschusses wurde am 17. März 2010 nun beschlossen, bis zur Sommerpause zu einer Entscheidung zu kommen, zuvor aber noch Erfahrungen abzufragen, die Großstädte in anderen Bundesländern im Umgang mit dem Informationsfreiheitsgesetz machen. (hm)

Hessen, Sachsen, Niedersachsen: Bürger müssen weiter auf Informationsfreiheit warten

In Niedersachsen sind Bündnis 90/Die Grünen Ende 2009 erneut mit einem Gesetzesentwurf für ein Landesinformationsfreiheitsgesetz gescheitert. Während die Grünen ein Gesetz, das den Bürgern einfacher Zugang zu Behördeninformationen geben soll, für längst überfällig halten, lehnte die Regierungskoalition aus CDU und FDP das Gesetz in zweiter Lesung im November 2009 ab.
Ebenfalls gescheitert sind die Anläufe, die die Fraktionen von SPD, Grünen und Linken im Hessischen Landtag für ein

Landes-Informationsfreiheitsgesetz unternommen haben. Auch hier lehnte die CDU/FDP-Regierungskoalition im März alle entsprechenden Gesetzentwürfe dazu ab.
Unterdessen zeichnet sich ab, dass das Modell einer Informationsfreiheitssatzung, das Transparency Deutschland in Bayern entworfen hat, sich allmählich auch in anderen Bundesländern auszubreiten beginnt. So wurde beispielsweise im hessischen Alsfeld ein entsprechender Antrag gestellt (und abgelehnt). In Leipzig (Sachsen) wurde im Mai vergangenen Jahres auf der Ratsversammlung eine „Einwohneranfrage“ behandelt, mit der Bürgermeister Jung gefragt wurde: „Können Sie Gründe nennen, warum es in der ‚Bürgerstadt Leipzig’ 20 Jahre nach der friedlichen Revolution bislang weder eine Bürgerbeteiligungssatzung noch eine Informationsfreiheitssatzung gibt?“ Im niedersächsischen Göttingen hat der Stadtrat auf einen Antrag der Grünen-Fraktion positiv reagiert: In seiner Sitzung am 6.11.09 hat er beschlossen, die Verwaltung zu beauftragen, eine Informationsfreiheitssatzung für Göttingen zu erstellen. Die weitere Beratung sollte im Gleichstellungs- und Personalausschuss erfolgen. Soweit bekannt, ist das bis jetzt noch nicht passiert. (as/hm)

Schleswig-Holstein: Landesregierung lehnt Offenlegung der Nebentätigkeiten ab

Für ihre Gesetzesinitiative zur Offenlegung der Nebeneinkünfte der schleswig-holsteinischen Landtagsabgeordneten ernten Grüne, Linke, der Südschleswigsche Wählerverband (SSW) und SPD im März heftige Kritik von den Regierungsparteien CDU und FDP. Der Vorschlag der Oppositionsparteien will die bestehenden Regeln zur Veröffentlichung im deutschen Bundestag übernehmen. Danach müssen Abgeordnete ihre Nebentätigkeiten regelmäßig in drei Stufen beim Bundestagspräsidenten angeben und auf der Homepage des Bundestages veröffentlichen. Für Schleswig-Holstein gehe es darum, „dass die Bürgerinnen und Bürger genau wissen sollen, in welchen Gremien oder Unternehmen die Abgeordneten oder auch die Minister sonst noch tätig sind. Ob diese Nebentätigkeiten dann zu einem Interessenkonflikt führen könnten, kann die Öffentlichkeit dann selbst beurteilen“, sagte die SSW-Abgeordnete Silke Hinrichsen in einer Anhörung zum Gesetzesentwurf im Kieler Landtag Mitte März. In einer heftigen Debatte sprachen sich CDU und FDP gegen eine Veröffentlichung aus. Die FDP hatte ähnliche Vorstöße bereits 2007 und 2009 abgelehnt. FDP-Fraktionschef Wolfgang Kubicki führte Datenschutzbedenken und die Grundrechte auf informationelle Selbstbestimmung der Abgeordneten als Gegenargumente ins Feld und will die Entscheidung darüber, welche Angaben ein Landtagsabgeordneter veröffentlicht, jedem Parlamentarier selbst überlassen. Für Finanzminister Rainer Wiegard (CDU) gebe es keinen weiteren Regelungsbedarf, weil Minister und Staatssekretäre bereits jetzt den strengen Vorgaben des Beamtengesetzes unterlägen. Damit verlor er die möglichen Interessenkonflikte aus dem Auge, wenn die Abgeordneten während ihres Mandats auch in Lohn und Brot von Unternehmen oder Verbänden außerhalb des Parlaments stehen. (as)

Der Kieler Landtag © Christina Lettau /PIXELIO

INTERNATIONAL

Italien: Regierung Berlusconi verabschiedet Aktionsplan zur Korruptionsbekämpfung

Das italienische Kabinett verabschiedete Anfang März 2010 ein Maßnahmenpaket zur Korruptionsbekämpfung. Der Gesetzesentwurf sieht vor, das Strafmaß für Bestechung, Erpressung und Unterschlagung im Amt um ein Drittel zu erhöhen. Des Weiteren ist die Gründung einer neuen Behörde zur Überwachung von Politikern und Behörden vorgesehen. Wegen Bestechlichkeit verurteilten Politikern soll künftig das passive Wahlrecht für fünf Jahre entzogen werden. Insgesamt sollen schärfere Kontrollen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge für mehr Transparenz sorgen. Mit dem landesweiten Anti-Korruptionsplan reagierte die Regierung Berlusconi im Vorfeld der Regionalwahlen auch auf Korruptionsfälle in den eigenen Reihen. Nach Angaben der Staatsanwaltschaft von Florenz wird gegen 28 Personen wegen „Unregelmäßigkeiten bei Ausschreibungen für Bauunternehmungen im Zuge des G8-Gipfels“ ermittelt. Gegen Silvio Berlusconi selbst laufen derzeit zwei Steuer- und Korruptionsprozesse. Ihm wird unter anderem vorgeworfen, 1997 den britischen Anwalt David Mills mit 600.000 US-Dollar bestochen zuhaben, damit die-

ser im Prozess gegen Berlusconis Medienunternehmen Mediaset Falschaussagen macht. 2008 initiierte Berlusconi ein Immunitätsgesetz, welches die Regierung während ihrer Amtszeit vor Strafverfolgung schützen soll. Dieses wurde im Herbst 2009 allerdings für verfassungswidrig erklärt. Auf Initiative der Regierung wurde im Februar 2010 erneut ein Gesetzesentwurf verabschiedet, wonach Berlusconi und seine Minister aus dienstlichen Gründen nicht vor Gericht erscheinen müssen. Vor diesem Hintergrund bewertet der italienische Publizist Curzio Maltese den neuen Gesetzesentwurf zur Korruptionsbekämpfung als „schwach" und Silvio Berlusconi als „unglaubwürdig", die Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung würden lediglich der Imagepflege dienen. Aus den Regionalwahlen, welche Ende März stattgefunden haben ging Berlusconis Partei „Volk der Freiheit" (Pdl) gestärkt hervor. Die Mitte-Rechts-Koalition konnte deutlich an Stimmen gewinnen. (ds)

Europa: Neue OLAF-Whistleblowing Seite im Netz

Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung OLAF baut seine Möglichkeiten für Whistleblower aus. Seit März können EU-Bürger und europäische Beamte Fälle von verdächtiger Mittelverwendung anonym über eine neue Internetseite melden. Das sogenannte Fraud Notification System ergänzt die bisher bestehende kostenfreie Telefonhotline und das Emailsystem, auf das die Beamten bisher zurückgriffen, um Informationen von Hinweisgebern zu erhalten. Mit der neuen Seite im Internet kommt die Behörde dem Bedürfnis vieler Bürger und EU-Beamten nach einem einfachen, leicht zugänglichen Hinweissystem nach, das Anonymität sichert. Mit Hilfe des neuen Systems können die OLAF-Mitarbeiter Hinweisgeber auch über weitere Informationen zu den gemeldeten Fällen befragen und die Hinweise damit gezielter weiterverfolgen, ohne dass diese ihre Identität preisgeben müssen. Damit hofft die EU-Behörde darauf, mehr Menschen ermutigen zu können, über Betrugs- und Korruptionsfälle zu berichten. So OLAF bei der Vorstellung der neuen Seite am 1. März. In der aktuellen Pilotphase ist die Seite in Englisch, Französisch, Deutsch und Niederländisch verfügbar. Ihre Informationen können Hinweisgeber jedoch dort in jeder Sprache hinterlegen.
Die OLAF-Seite im Netz: https://fns.olaf.europa.eu/ (as)

© Rainer Sturm / PIXELIO

Europa: Nur ein Drittel der Lobbyisten im EU-Register eingetragen

Seit fast zwei Jahren gibt es das freiwillige Lobbyistenregister der Europäischen Kommission. Doch 60 Prozent der in Brüssel aktiven professionellen Lobbyberatungen sind dort nach wie vor nicht registriert. Zu diesem Ergebnis kommt eine neue Analyse des europäischen Netzwerks „Allianz für Lobbytransparenz und ethische Regeln im Lobbyismus" (ALTER-EU). ALTER-EU ist ein Zusammenschluss von mehr als 160 europäischen Nichtregierungsorganisationen, die sich gegen den unzulässigen Einfluss von Unternehmen und Verbänden auf die Politik richten. Auch Transparency Deutschland engagiert sich in diesem Netzwerk. Nach den Ergebnissen der Studie seien bisher lediglich 112 der 286 (39,2 Prozent) der in der EU bekannten Agenturen und Beratungen im Register der Kommission gelistet. Für die Untersuchung hatte das Bündnis verschiedene öffentlich zugängliche Quellen durchforstet; unter anderem die Branchenbücher der Lobbyisten bei EU-Kommission und Europäischem Parlament und auch viele Anwaltskanzleien in die Untersuchung einbezogen. So fehlen im Kommissionsregister wichtige, bekannte Lobbyagenturen wie FD Blueprint, die Brunswick Group oder die Kanzlei Linklaters, die in Deutschland dadurch bekannt wurde, dass sie der damalige Bundeswirtschaftsminister zu Guttenberg (CSU) mit dem Verfassen einer Vorlage für einen Gesetzesentwurf zur Rettung maroder Banken beauftragt hatte. Unter den nicht registrierten Lobbyingberatern finden sich auch 18 Lobbyisten, die dennoch Zugangsrechte zum Europaparlament haben. Bei der Vorstellung der Analyse riefen die Vertreter von ALTER-EU die EU-Beamten, EU-Parlamentarier und den zuständigen Kommissar Marš Šefèoviè dazu auf, sich nur mit Vertretern der bereits registrierten Lobbyisten zu treffen.
Nach den Worten von ALTER-EU zeigt die Studie, wie wichtig es ist, ein verpflichtendes Lobbyistenregister für alle EU-Institutionen zu etablieren, in dem nicht nur die Namen der Lobbyisten, sondern auch ihre Geldgeber genauer benannt werden. Einen solchen Vorschlag hatte das EU-Parlament bereits im Mai 2008 gemacht. (as)

Oberster Gerichtshof der USA lockert Regeln zur Wahlkampffinanzierung

Am 21. Januar 2010 entschied der Oberste Gerichtshof der USA, dass Unternehmen, Gewerkschaften und andere Organisationen künftig unter Einsatz unbegrenzter finanzieller Mittel Werbung für oder gegen politische Kandidaten machen können. Mit der knappen Entscheidung von fünf zu vier Stimmen haben die höchsten Richter jahrzehntelange Beschränkungen der Einflussnahme auf US-Wahlkämpfe teilweise rückgängig gemacht. Bisher war es Konzernen nicht gestattet, Gelder aus der Unternehmenskasse für Werbung einzusetzen, die ausdrücklich zur Wahl- oder Nichtwahl eines Kandidaten aufruft. Stattdessen durfte derartige Werbung nur durch Gruppen finanziert werden, die die Interessen eines Unternehmens, einer Gewerkschaft oder einer anderen Organisation vertreten und für bestimmte Kandidaten Spenden sammeln, sogenannte „Political Action Committees“ (PACs). Die PACs durften zwar beliebige Summen für politische Werbung ausgeben, aber nur Einzelspenden bis zu 5.000 Dollar aus dem begrenzten Personenkreis der Aktienbesitzer und Angestellten sowie deren Familien akquirieren. Auch themenorientierte Werbung, die nicht explizit auf bestimmte Kandidaten zielt, durfte nur durch PAC-Gelder, nicht aber direkt aus der Unternehmenskasse finanziert werden. Darüber hinaus durften Unternehmen 30 Tage vor den Vorwahlen und 60 Tage vor den Hauptwahlen keine Spots finanzieren, die einen bestimmten Kandidaten erwähnen. Mit der Entscheidung des Obersten Gerichtshofes sind diese Beschränkungen gefallen.

Auslöser war der Streit um einen von einer konservativen Vereinigung „Citizens United“ finanzierten Film über Hillary Clinton, der ein negatives Bild der damaligen Anwärterin auf die demokratische Präsidentschaftskandidatur zeichnete. Unter Berufung auf das 30-Tage-Verbot verhinderte die Wahlkontrollbehörde FEC die Ausstrahlung des Films. Das zuständige Amtsgericht bestätigte das Verbot, aber die endgültige Entscheidung lag bald beim Obersten Gerichtshof. Die Richter entschieden, die Regeln grundsätzlich unter die Lupe zu nehmen und hoben schließlich zwei frühere, gegenteilig lautende Urteile auf.

US-Präsident Obama kritisierte die Entscheidung in seiner Ansprache zur Lage der Nation. Das Gericht habe 100 Jahre Rechtsprechung umgedreht und die Schleusen für Lobbyinteressen geöffnet. Obama forderte Demokraten und Republikaner auf, einen Gesetzesentwurf auszuarbeiten, der mit der Entscheidung einhergehende Probleme beseitige. Hochrangige Vertreter der Republikaner hatten das Urteil als Sieg der Meinungsfreiheit gepriesen. Auch die Begründung der Richter aus dem konservativen Lager hatte sich auf das im ersten Verfassungszusatz festgeschriebene Recht auf freie politische Meinungsäußerung gestützt, Wahlwerbung als Form der Meinungsäußerung anerkannt und sie auf Unternehmen angewendet. Fred Wertheimer, Präsident der Nichtregierungsorganisation „Democracy 21“, bezeichnete das Urteil während einer Anhörung vor einem Ausschuss des US-Senats als die „radikalste und destruktivste Entscheidung in der Geschichte des Obersten Gerichtshofes“. „Democracy 21“ engagiert sich für integres Regierungshandeln und setzt vor allem auf eine Reform der Vorschriften zur Wahlkampffinanzierung. Das Urteil der Bevölkerung scheint indes über politische Lager hinweg eindeutig zu sein: Eine Umfrage des US-Senders ABC und der Washington Post kam Anfang Februar zu dem Ergebnis, dass 80 Prozent der Bevölkerung das Urteil des Obersten Gerichtshofes ablehnen – die Parteizugehörigkeit spielte nur eine marginale Rolle.

Supreme Court, Oberster Gerichtshof der Vereinigten Staaten
© Sam Ruaat / PIXELIO

Derzeit wird von zwei demokratischen Abgeordneten ein Gesetzesentwurf vorbereitet. Im Kern geht es dabei um größere Transparenz. Der Entwurf soll unter anderem strikte Kennzeichnungs- und Offenlegungspflichten für von Unternehmen und anderen Organisationen finanzierte Wahlwerbung vorsehen: Vorstandsvorsitzende sollen in den Spots erscheinen und ihre Unterstützung der kommunizierten Botschaften offen dokumentieren. Darüber hinaus soll Unternehmen mit Regierungsaufträgen und Nutznießern des Finanzbranchenrettungspakets die Finanzierung von Wahlwerbung vollends untersagt werden. Die Befürworter der Reform forcieren darüber hinaus eine vorgeschriebene Abstimmung der Gesellschafter über wesentliche „politische Ausgaben“. Kurzfristig könnte der überparteilich ausgerichtete Entwurf an mangelnder Unterstützung im Kongress scheitern, langfristig müsste er der Überprüfung durch die Gerichte standhalten. (rf)

Aid transparency – Unravelling the actors and aims

By Craig Fagan

Zunehmend sehen sich Entwicklungshilfegeber mit Fragen der Spendentransparenz konfrontiert. Craig Fagan, Senior Policy Coordinator im Internationalen Sekretariat von Transparency International, beschreibt zwei weltweite Initiativen, die diese Transparenz einfordern. Die International Aid Transparency Initiative ist eine Regierungsinitiative, die Mindeststandards für Transparenz setzen soll. Die zivilgesellschaftliche Publish what You Fund Plattform ist in deren Bemühungen integriert, obgleich sie weiter gehende Ziele verfolgt.

In times of economic crisis and rising critiques about 'dead aid', there have been increased concerns by tax payers in donor countries whether their money is doing any good abroad. Transparency of aid flows aims to get a clearer picture over the funds by making information on them more available and accessible. There are two principal initiatives on aid transparency – one driven by donors and the other by civil society. Work by governments has been put under the umbrella of the International Aid Transparency Initiative (IATI) while civil society organisations (CSOs) have joined to form the Publish What You Fund (PWYF) platform.

The two initiatives started together in September 2008 during a high level meeting on aid effectiveness in Accra, Ghana. With so much disputed in Accra, transparency became the lowest common denominator for agreement. As counterparts and parallel movements, IATI and PWYF tend to be hardly conflictive and more conciliatory. They are rooted in the same principle of increasing transparency to increase accountability – on the part of governments giving and receiving aid.

IATI was launched by the British and Dutch governments to set a minimum standard for how, when and what types of aid data is reported by donors, to capture both what is happening at headquarters and the country level. It will encompass donor documents (aid budgets, policies, procedures and assessments) as well as project data (agreements, budgets, concept notes, tenders, sector and geographic data, and result indicators).

IATI is set to run three-year and is backed by a one million pounds budget to fund four work streams that include drafting a code of conduct for IATI signatories, establishing what information will be disclosed, setting common data definitions, and determining a common electronic data format (currently a 'registry') for sharing it. Since beginning, IATI is now backed by 18 donors that represent bilateral aid agencies, foundations and multilateral banks. Among IATI signatories are Denmark, the European Commission and the World Bank. Notably absent from the list are Canada and the United States, although both have been sending observers to the quarterly IATI steering committee.

Despite the range of donors, the UK Department for International Development (DFID) remains the main force behind IATI. It contributes about one-third of its funding and provides senior staff members to coordinate meetings and work of IATI especially in the technical advisory group, the body within IATI that does all the research to advance the four work streams.

While IATI principles are targeted at donors, IATI has courted their extension to recipient countries and CSOs. Thirteen developing (and mostly aid recipient) countries have endorsed but not adopted IATI, including Colombia, Ghana and Viet Nam. Yet no CSO has endorsed or signed up to IATI. Many prefer to keep issues of transparency and accountability confined to the Open Forum for CSO Development Effectiveness, which also came out of Accra. Transparency International is individually seeing if our systems at the secretariat would be in conformity with reporting standard proposed. For now, the work of TI is confined to sitting on and providing inputs to the IATI steering committee along with three other CSOs (Reality of Aid, CIVICUS and PWYF). Given its role on the steering committee, PWYF, the civil society campaign for aid transparency is fairly integrated into the work of IATI. Yet it offers more ambitious ideas and sees aid transparency as a policy lever for opening government budgets in recipient countries to greater civil society and parliamentarian oversight. It has commissioned individual studies and is working closely with partners on budget transparency, such as the International Budget Partnership.

Whether through IATI or PWYF, publishing of aid flows is only one piece of understanding how transparency increases accountability and citizen participation. Having access to aid information is only the starting point for ending corruption and making development effective.

Weitere Informationen unter:
IATI: www.aidtransparency.net
CSO Development Effectiveness www.cso-effectiveness.org
Publish what you fund: http://www.publishwhatyoufund.org

Der Beirat stellt sich vor: Philip Manow

Zum 1. Januar 2010 ist Professor Dr. Philip Manow in den Beirat von Transparency Deutschland berufen worden. Seit Oktober 2009 hält der Politikwissenschaftler die Professur für Moderne Politische Theorie am Institut für Politische Wissenschaft der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg inne. Zuvor war er im Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft an der Universität Konstanz und bis März 2007 als Leiter der Forschungsgruppe „Politik und politische Ökonomie" am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln tätig. Jüngst untersuchte er den Zusammenhang zwischen unterschiedlichen Korruptionsniveaus (gemäß Corruption Perceptions Index) und dem Vorkommen von Ämterpatronage in einigen westlichen Demokratien. In der renommierten Politischen Vierteljahresschrift, für die er auch als Gutachter arbeitet, publizierte Manow 2005 den Beitrag „Politische Korruption und politischer Wettbewerb".

Die Sponsoring-Affäre in NRW um Jürgen Rüttgers hat das Thema der politischen Korruption neu aufgelegt. Wie interpretieren Sie die Vorfälle um den Verkauf von Ständen an solvente Unternehmen bei Parteitagen?

Manow: Ich habe das vor allem unter dem Blickwinkel gesehen, dass dort Praktiken, die eigentlich in der US-amerikanischen Politik gängig sind, nach Deutschland importiert wurden. Es wurde – sehr naiv – nicht gesehen, dass sowohl von der politischen Kultur als auch von den rechtlichen Voraussetzungen in Deutschland nicht möglich ist, was in anderen Ländern, insbesondere den USA, in der Parteienfinanzierung durchaus Praxis ist.

„Im Schatten des Königs – Die politische Anatomie demokratischer Repräsentation" heißt Ihr 2008 erschienenes Buch über die Geschichte des Parlaments. Kann die Geschichte des Deutschen Bundestages – im Vergleich zu anderen europäischen Parlamenten – auch etwas über die Entwicklung der Korruption im Haus der gewählten Volksvertreter lehren? Sagt die Sitzordnung im Bundestag etwas über Anfälligkeit der Parlamentarier aus?

Manow: Nein, es wäre zu weit hergeholt, hier einen Zusammenhang zu konstruieren. Einige politische Aktivitäten haben ihren Namen hingegen schon einem architektonischen Bezug zu verdanken. Der Begriff des Lobbyismus leitet sich bekanntlich aus der Parlamentslobby ab, wo sich Abgeordnete und Interessenvertreter treffen. Das ist natürlich immer eine problematische Grauzone der politischen Einflussnahme gewesen. Der Begriff des Antichambrierens leitet sich vom fürstlichen Vorzimmer ab. Das sind aber wohl die einzigen Bezüge, die man zwischen politischer Architektur und problematischen Politikpraktiken herstellen kann.

Was mir in diesem Kontext interessanter erscheint: Wenn man sich demokratische Repräsentationstheorien anschaut, dann wird eigentlich klar, dass die Repräsentanten des Volkes immer eine Auswahl darstellen, an die sehr viel höhere normative Standards angelegt wird. Repräsentativität meint hier nicht ein getreues, sondern eigentlich ein nobleres Abbild der Bevölkerung. Und das sieht man eben auch bei Korruption. Die moralischen Standards, die wir an Abgeordnete legen, sind eben deutlich andere als die, die wir an andere anlegen. Wenn man die Korruption, die in der deutschen Wirtschaft stattfindet, vergleicht mit der Korruption, die im politischen Bereich stattfindet, dann wird unmittelbar deutlich, dass die Toleranzschwellen für politische Korruption deutlich geringer sind.

Was kann die aktuelle Politikwissenschaft derzeit zur Erforschung von Korruption beitragen?

Manow: Sehr viel. Vor allen Dingen im Bereich der Parteienfinanzierung besteht noch immenser Forschungsbedarf. Dazu gibt es relativ wenige systematische Untersuchungen. Ebenfalls noch nicht untersucht ist der – hochaktuelle – Zusammenhang zwischen Korruption und Staatsfinanzen, Stichwort Griechenlandkrise. Dass korrupte Länder auch weniger in der Lage sind, ihre Staatsfinanzen ordentlich zu verwalten, ist recht offensichtlich. Auch hier fehlt es allerdings an systematischen Untersuchungen.

Was möchten Sie mit Ihrer aktiven Mitgliedschaft im Beirat von Transparency Deutschland erreichen?

Manow: Ich würde mich natürlich sehr freuen, wenn Praxis und Theorie näher zusammenkommen mit Lernerfolgen in beide Richtungen. Dass ich also lerne, wo die praktische Diskussion Fragen an die Politikwissenschaft hat, die ich auch gerne in meiner Forschung bearbeiten würde, und dass ich der praktischen Korruptionsbekämpfung sagen kann, was der Stand der Wissenschaft in den jeweiligen Teilgebieten ist. Mich würde freuen, wenn sich dieses gegenseitige Lernen realisiert.

Die Fragen stellte Maria Schröder.

National Integrity System-Studie soll erstmals in Deutschland durchgeführt werden

Wie schneidet die Bundesrepublik Deutschland eigentlich im internationalen Vergleich in Sachen Integrität ab? Wissenschaftliche Messinstrumente wie der Korruptionswahrnehmungsindex (CPI) oder der Bestechungszahlerindex (BPI) geben nur für einen kleinen gesellschaftlichen Ausschnitt eine Antwort auf diese Frage.

Anhand der National Integrity System (NIS)-Studie will Transparency Deutschland nun in einem umfassenden Werk systematisch analysieren, inwieweit 13 gesellschaftliche Institutionen und Akteure zur Korruptionsvermeidung und -bekämpfung beitragen bzw. über Mechanismen gegen Missbrauch verfügen. Untersucht werden die sogenannten „Pfeiler" des Integritätssystems: Legislative, Exekutive, Judikative, Verwaltung, Strafverfolgung, Wahlleitung, Ombudspersonen, Institutionen der Rechnungsprüfung, Antikorruptionsbehörden, Parteien, Medien, Zivilgesellschaft und Wirtschaft.

Die vom internationalen Sekretariat von Transparency International entwickelte Methodologie (siehe Kasten) legt dabei den Schwerpunkt auf einen breiten Überblick anstelle vertiefter Einzeluntersuchungen.

Bewerbung um EU-Mittel

Gemeinsam mit über zwanzig anderen Chaptern von Transparency International wurde ein Antrag bei der EU-Kommission gestellt. Für die Studie bewirbt sich Transparency Deutschland erstmals um EU-Mittel. Wichtig bei der Entscheidung war, dass die Studie unsere bisherigen Aktivitäten ergänzt und somit nicht von unserem Fokus ablenkt. Darüber hinaus stieg die Wahrscheinlichkeit der Antragsbewilligung mit der Zahl der sich bewerbenden Chapter. Als starkes Chapter wollten wir uns dabei unserer Verantwortung nicht entziehen.

Ziele der Studie

Die Ergebnisse der einzelnen Länder-Studien sollen verglichen werden, so dass sich eine europäische Integritätslandschaft abzeichnet, in der Deutschland natürlich nicht fehlen darf. Es wird ein Überblick über Korruptionsmaßnahmen in einer Vielzahl europäischer Länder entstehen, der es ermöglicht, gemeinsame Handlungsmöglichkeiten zu identifizieren.

Transparency Deutschland möchte die Studie natürlich dazu nutzen, bisherige Erkenntnisse zu dokumentieren und fortzuentwickeln sowie durch eine systematische Untersuchung zu untermauern. Bestehende Forderungen sollen geprüft und entsprechend gestärkt oder weiterentwickelt werden.

Die Studie soll schließlich eine Ausgangsbasis für regulatorische Veränderungen bieten. Sie soll sich jedoch nicht ausschließlich an ein Fachpublikum wenden, sondern auch für Laien gut verständlich sein. Wir wollen daher die Balance zwischen wissenschaftlicher und zugleich praxisorientierter Studie halten. Des Weiteren ist zu erwarten, dass die Studie in Zukunft als Vergleichsbasis genutzt werden kann, um Veränderungen besser messen zu können.

Erstellung der Studie

Die Studie wird von einem Studienleiter erstellt, der eng mit dem bestehenden Netzwerk von ehrenamtlichen Experten zusammenarbeiten wird. Er ist für die Datensammlung, die Indikatorenbewertung und die Erstellung des NIS-Berichtes zuständig.

Wie bei wissenschaftlichen Studien üblich, wird es einen wissenschaftlichen Beirat geben, der die Studie begleitet und hilft, deren Ergebnisse zu verbreiten. Der NIS-Beirat wird sich aus Vertretern der verschiedenen Pfeiler zusammensetzen.

Für Transparency Deutschland ist die Erstellung der NIS-Studie Neuland. Sie stellt ein Pilotprojekt dar, von dem alle Beteiligten lernen können. Unser Anliegen ist es, mit der Studie einen Beitrag zur Korruptionsbekämpfung in Deutschland und in der EU zu leisten. (rb)

Kontakt im Vorstand:
Sebastian Wolf, office@transparency.de
Kontakt in der Geschäftsstelle:
Ricarda Bauch, rbauch@transparency.de

Methodologie der Studie

Jeder Pfeiler wird anhand der folgenden drei Dimensionen untersucht:

- ❑ Kapazität (mit den Indikatoren Ressourcen und Unabhängigkeit)
- ❑ Governance (mit den Indikatoren Transparenz und Verantwortlichkeit)
- ❑ Rolle im gesamten Integritätssystem

Die Methodologie sichert die Vergleichbarkeit der Studien.

Aufbau der Untersuchung:
1. Analyse der gesetzlichen Rahmenbedingungen
2. Prüfung der tatsächlichen Umsetzung und Anwendung der Regelungen in der Praxis
3. Sichtbarmachen der Diskrepanzen zwischen formalen Vorgaben und Praxis

Zur Beurteilung der praktischen Umsetzung sollen Experteninterviews geführt werden.

Vom Weltbankdirektor zum Mitbegründer von Transparency:
Michael H. Wiehen im Porträt

Als Michael Wiehen durch die Tür des Internationalen Sekretariats von Transparency tritt, wird er schon am Eingang mit einer herzlichen Umarmung empfangen. Auf den Gängen nicken ihm immer wieder Menschen zu, begrüßen ihn mit Handschlag oder halten kurz an, um ein paar Worte zu wechseln. Obwohl Michael Wiehen in München lebt, ist er doch immer noch häufig im Internationalen Sekretariat anzutreffen. Berlin ist so etwas wie eine zweite Heimat geworden.

Von 1961 bis 1995 war der studierte Jurist für die Weltbank in Washington, einige Jahre davon als Direktor. In den frühen Jahren dieser Zeit war das, was man heute als Korruption bezeichnet, noch völlig normal: kleine Geschenke, Einladungen zum Essen oder sogar Wochenendausflüge in ein Gästehaus. „Das waren nie irgendwelche größeren Beträge. In Deutschland würde man es heute als anfüttern bezeichnen“, so Michael Wiehen.

Das Thema Korruption war bei der Weltbank damals noch ein Tabu; doch Peter Eigen hat sich dagegen stark gemacht – außerhalb der Weltbank. Wiehen und Eigen sind befreundet, und so hat auch er bei der Gründung von Transparency International 1993 schon eigene Ideen eingebracht. Richtig aktiv geworden ist Michael Wiehen erst zwei Jahre später, als er in Rente ging. Er wollte sich seine Zeit genau einteilen: ein Drittel für Beratertätigkeiten, ein Drittel für Transparency International und ein Drittel für die Weinberge in Italien. „Peter hat sich dann oft darüber amüsiert, dass er diesen Plan umgeworfen hat“, erzählt Michael Wiehen schmunzelnd, „und er vier Drittel meiner Zeit für Transparency International organisiert hat.“

Am Anfang hat der heute 78-Jährige die Idee zwar nicht so richtig ernst genommen, sich aber immer mehr für die Themen bei Transparency begeistern können. Im Internationalen Sekretariat war er Mitglied des Board of Directors und in unterschiedlichen Komitees. Heute ist er einer der fünf Mitglieder des Accreditation Committee, das die Aufnahme neuer Chapter und individueller Mitglieder in das Transparency-Netzwerk mitgestaltet. Zwei Themen liegen ihm besonders am Herzen: Die Beschaffung und damit die öffentliche Auftragsvergabe, sowie die inneren Strukturen und die Führung des internationalen Sekretariats von Transparency.

Michael Wiehen hat entscheidend an der Entwicklung des Integritätspaktes, eines zentralen Instruments der Korruptionsvorbeugung von Transparency International, mitgewirkt. Es wird derzeit auch bei zwei deutschen Projekten angewendet: dem Flughafenbau in Berlin und einem Klinikbau in Bremen. „Ich komme selbst immer wieder nach Berlin, um dieses Großprojekt zu betreuen“, erzählt er, „und bin begeistert, dass die Bauarbeiten so reibungslos funktionieren.“ Auch bei Transparency Deutschland war und ist Michael Wiehen aktiv: von 1998 bis 2001 als Vorsitzender, anschließend als Vorstandsmitglied und seit Oktober 2007 als Ethikbeauftragter. Seit der Gründung 1993 hat Michael Wiehen mit viel Engagement an dem Gelingen von Transparency mitgewirkt und wesentlich zum Ansehen und zum Erfolg der Organisation beigetragen.

Gefragt nach der größten Herausforderung für Transparency muss Michael Wiehen nicht lange überlegen: „Unser Verhältnis zur Privatwirtschaft“, erklärt er. „Die Aufnahme von Unternehmen als Mitglieder war schon immer ein Risiko. Das Debakel mit Siemens war sehr unangenehm.“ Viele waren der Meinung, dass sie gleich gewusst hätten, dass eine Zusammenarbeit mit der korrupten Privatwirtschaft nicht funktionieren könne. „Ich bin der Meinung, dass wir sehr gut damit gefahren sind, Unternehmen als korporative Mitglieder aufzunehmen und gemeinsam mit ihnen unsere Konzepte weiter zu entwickeln“, so Michael Wiehen. „Auch im Sinne der Bibel: Wir freuen uns über jeden Sünder, der zu uns kommt und Besserung verspricht.“

Dass Transparency so groß werden würde, hätte Michael Wiehen vor 15 Jahren nicht gedacht. Offensichtlich haben die Gründer mit der Idee damals empfindliche Punkte im öffentlichen Bewusstsein getroffen. „Heute ist man sich einig, dass Korruption schädlich ist“, erklärt Michael Wiehen. „Es sind zwar noch lange nicht alle bereit, etwas dagegen zu tun, aber man fühlt sich nicht mehr wie ein einsamer Prediger in der Wüste.“ (mp)

Vorstellung Korporativer Mitglieder:

Brandenburgs Landeshauptstadt Potsdam

Ein Gespräch mit Oberbürgermeister Jann Jakobs

Mit welchen Aufgaben und Herausforderungen sieht sich Potsdam konfrontiert?
Eine zentrale Aufgabe ist die Wiedergewinnung der historischen Mitte, die durch den Landtagsneubau eine neue Dynamik erhält. Des Weiteren gestaltet sich angesichts wachsender Einwohnerzahlen der Bau neuer Wohnungen zu einer Herausforderung und wir müssen, wie alle Kommunen, aus den wenigen zur Verfügung stehenden Mitteln das Beste machen: Daseinsvorsorge ebenso betreiben wie Kultur unterstützen und auch noch Schulden abbauen.

Was war der Anlass für Sie, Mitglied bei Transparency Deutschland zu werden? Wie verlief das Aufnahmeverfahren?
Die Idee, Mitglied bei Transparency zu werden, entstand Ende 2008 - allerdings ohne spektakuläre Korruptionsfälle. Sie mündete in einem Antrag an die Stadtverordnetenversammlung, der dort wie auch in der Verwaltung positiv diskutiert wurde. Schließlich wurde der Beitrittsbeschluss Ende 2009 von der Stadtverordnetenversammlung ohne Gegenstimmen gefasst.
Transparency hat sich ein Bild über die Präventionsmaßnahmen gemacht und Verbesserungen angeregt, zum Beispiel die Erarbeitung eines Ehrenkodex. Im Januar 2010 befürwortete der Vorstand unseren Antrag auf Mitgliedschaft.

Welche Instrumente zur Korruptionsprävention haben Sie entwickelt und wie werden diese eingesetzt?
Selbstverständlich gab es in unserer Verwaltung immer das Bestreben, Korruption gar nicht erst entstehen zu lassen, aber nicht alle Maßnahmen haben sich bewährt. Wichtig war für uns im vergangenen Jahr die Einsetzung einer externen Ombudsfrau für Korruptionsverdachtsfälle. In einem Ausschreibungsverfahren wurde eine Wirtschaftsanwältin gefunden, die diese Aufgabe übernommen hat. Jede Mitarbeiterin, jeder Bürger der Stadt kann sich an sie wenden. Sie agiert außerhalb der Verwaltung und ist damit unabhängig. Auf Vorschlag von Transparency wurde ein Arbeitskreis „Antikorruption“ gegründet – alle Beschäftigten der Stadtverwaltung werden geschult und sensibilisiert. Es wird ein Verhaltenskodex für Entscheidungsträger erarbeitet, neu ist auch die Einrichtung einer gesonderten Internet- bzw. Intranetseite, einer Vergabestatistik seit 2009 und die Einrichtung einer internen Koordinierungsstelle beim Rechnungsprüfungsamt. Ein wichtiges Vorhaben ist zurzeit noch die Aufstellung einer Sponsoring-Richtlinie.

Wie geht die Landeshauptstadt Potsdam mit den Vergaben nach dem Konjunkturpaket II um?
Im bisherigen Verfahren wurden die möglichen Erhöhungen der Vergabegrenzen durch unseren Kommunalen Immobilienservice nur zum Teil genutzt. In der Regel werden diese Auftragspakete wie alle anderen auch als öffentliche Ausschreibungen und beschränkte Ausschreibungen veröffentlicht. Nur etwa 15 bis 20 Prozent der Vergaben erfolgen als freihändige Vergaben im Rahmen der erweiterten Vergaberichtlinien. Letztendlich geht es immer darum, wirtschaftlich sinnvolle Ergebnisse zu erzielen.

Welche Erfahrungen haben Sie mit dem Akteninformationsgesetz gesammelt?
Das Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz wird genutzt. Die Bürgerinnen und Bürger der Stadt machen von den im Gesetz verankerten Möglichkeiten regen Gebrauch. Allerdings treten immer wieder Probleme damit auf, dass andere Vorschriften, zum Beispiel Datenschutz, den Wünschen nach umfassenderen Informationen entgegenstehen.

Beteiligt sich die Landeshauptstadt Potsdam an der Arbeit von Transparency Deutschland?
Das haben wir vor. Beabsichtigt ist je nach Themenstellung städtische Experten zu den Tagungen zu entsenden und diese dann verwaltungsintern auszuwerten. Vorstellbar ist auch eine Beteiligung einzelner Mitglieder der Stadtverordnetenversammlung, wenn es die Politik berührt. Dabei bauen wir gern auf Erfahrungen anderer Mitgliedsstädte auf.

Welchen Nutzen möchten Sie aus Ihrer Mitgliedschaft bei Transparency Deutschland ziehen?
Zum einen wirkt sich diese Mitgliedschaft auf den Ruf Potsdams aus. Sie zeigt, dass wir es ernst mit der Bekämpfung der Korruption meinen. Ich bin davon überzeugt, dass das sowohl von den Beschäftigten der Stadtverwaltung verstanden wird wie auch von potenziellen Anbietern und Investoren, die darauf bauen können, dass ihre Leistungskraft gerecht bewertet wird.
Zum anderen erhoffen wir uns, vom Erfahrungsaustausch mit anderen Transparency-Mitgliedern zu profitieren. Mittlerweile gibt es einen Kontakt zur Stadt Halle, mit der wir uns über Erfahrungen mit den Rechnungsprüfungsämtern austauschen wollen. Unser Ziel ist es, transparentere Verfahren und bessere Präventionsmaßnahmen einzurichten.

Die Fragen stellte Ulrike Löhr.

Dr. Matthias Goers: Der Ombudsmann als Instrument unternehmensinterner Kriminalprävention

Frankfurt am Main: Peter Lang 2010
ISBN 978-3-631-59639-5
235 Seiten. 55,80 Euro

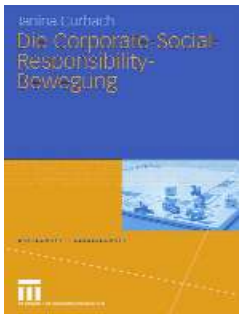
Eine juristische Dissertation ist kein Roman. Wer dieses Buch liest, beschäftigt sich bereits forschend oder beruflich mit dem Aufgabenfeld eines anwaltlichen Ombudsmanns und interessiert sich insbesondere für strafprozessuale Themen.
In seiner Untersuchung stellt der Autor im Kern die Frage: „Handeln anwaltliche Ombudsmänner als ‚Rechtsanwälte' im Sinne des § 53 Abs.1 Nr. 3 StPO?"
Strafverfolgungsbehörden sind in besonderem Maße auf Insider-Informationen angewiesen. Strafanzeigen kommen eine besondere Bedeutung zur Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Strafrechtspflege zu (S.20). Aus kriminalpolitischer Sicht erscheint es begrüßenswert, alle möglichen Erkenntnisquellen umfassend auszuschöpfen. Die Informationssammlung durch das Unternehmen entlastet die Strafverfolgungsbehörden. Die Existenz von Ombudsmann-Systemen hat auch präventiven Charakter und entlastet auch insoweit die Justiz (S.76).
„Anzustreben ist jedoch die Entwicklung möglichst rechtsähnlicher Instrumentarien" (S. 26). Der Autor sieht dies am besten bei den Rechtsanwälten gewährleistet, deren besondere berufsrechtliche Verpflichtungen mögliche Missbrauchstendenzen der selbst agierenden Wirtschaftsunternehmen kompensieren können. Das anwaltliche Ombudsmann-System scheint damit in einen Trend zu passen, das kostenaufwendige und zeitraubende förmliche, kontradiktorische Verfahren durch kooperative, ruhige und schnelle Formen zu ergänzen.
Die Gefahr, dass diese Tätigkeit des Unternehmens als „private Ermittlungsbehörde" auch von den Unternehmen missbraucht werden könnte ohne an den umfassenden Betroffenenschutz gebunden zu sein, sieht der Autor als gegeben. Der anwaltliche Ombudsmann, der durch Berufs- und Standespflichten auch der Allgemeinheit verpflichtet ist, könnte den Brückenschlag zwischen der Allgemeinheit an der Entdeckung und Aufklärung einer Straftat und den Interessen der Mitarbeiter und des Unternehmens gewährleisten. Dabei nimmt die Beratung des Hinweisgebers in rechtlicher Hinsicht einen wesentlichen Aspekt innerhalb des Aufgabenfeldes des Ombudsmanns ein. Das Ombudsmann-System muss dabei so ausgestaltet werden, dass der anwaltliche Ombudsmann von seinem Zeugnisverweigerungsrecht nach § 53 Abs.1 Nr. 3 StPO Gebrauch machen kann. Der Autor kommt zu dem Ergebnis, dass sämtliche dem Rechtsanwalt zustehenden strafrechtlichen und strafprozessualen Sonderrechte - wie Zeugnisverweigerungsrechte oder Beschlagnahmeverbot - auch dann greifen, wenn der Anwalt als Ombudsmann tätig wird. Dies wird auch nicht durch seine enge Verbindung mit dem Unternehmen beeinträchtigt, obwohl dies zum Beispiel gerade bei Syndikus-Anwälten, § 46 BRAO stark umstritten ist. Allerdings wird nach Ansicht des Autors eine vorgesehene Weitergabe von Informationen ins privatrechtlich ausgeprägte Unternehmensgefüge der anwaltlichen Organstellung nicht gerecht, was die Möglichkeit, sich auf sein Zeugnisverweigerungsrecht zu berufen, einschränkt. Entweder muss die Information deshalb direkt mit Zustimmung des Hinweisgebers an die staatlichen Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet oder an einen wiederum berufsrechtlich besonders Verpflichteten weitergegeben werden. Beide Lösungswege könnten sich in der Praxis als problematisch erweisen. (Peter Hammacher)

Marco Bülow: Wir Abnicker
Über Macht und Ohnmacht der Volksvertreter.

Econ-Verlag Berlin 2010
ISBN: 978-3-430-30042-1
238 Seiten. 18 Euro

Der Autor ist ein noch nicht vierzigjähriger SPD-Abgeordneter, der seit 2002 – jetzt also in der dritten Legislaturperiode und erstmals in der Opposition – einen Dortmunder Wahlkreis vertritt. Er beschreibt in diesem Buch zunächst seine Frustration, dass es ihm in der Regierungszeit der SPD praktisch nicht gelungen ist, sich als einzelner und nach Artikel 38 unseres Grundgesetzes nur seinem Gewissen verantwortlicher Abgeordneter mit seinen politischen Grundüberzeugungen gegenüber dem Fraktions-Establishment durchzusetzen, weil dieses Koalitions- und damit reine Machtinteressen vertrat und gründliche Sachdiskussionen auf Parteibasis nicht zuließ. Schlimmer noch empfindet er aber die selbst verschuldete Entmachtung des Parlamentes insgesamt, in dem nur noch „Abnicker" sitzen, die sich damit abgefunden haben, dass allein die Regierungsmacht entscheidet und dass diese weitgehend von Lobbyisten bestimmt und durch Medien verstärkt wird. Dafür gibt Bülow überzeugende Beispiele aus seinem Arbeitsgebiet, der Energie- und Atompolitik.
Das Buch widmet sich ausgiebig den Fragen, die mit dem überhand nehmenden Lobbyismus verbunden sind. Die Ergebnisse entsprechen allen Forderungen, die auch Transparency Deutschland zur Überwindung von „Filz, Klüngel und Intransparenz" (S.88) in der Politik seit Jahren erhebt – sowohl was ein verpflichtendes transparentes Lobbyistenregister angeht, als auch die nicht akzeptable Beteiligung von in die Ministerien entsandten Wirtschaftsfachleuten an der Erarbeitung von Gesetzen, die Vermeidung des „Dreh-

türeffektes“ und die dringende Notwendigkeit, die Abgeordnetenbestechung zu regeln und die Nebeneinkünfte der Abgeordneten aussagekräftiger zu deklarieren.
Bülow meint es ehrlich. Sein Buch ist verständlich und klar geschrieben. Aber ein bisschen „den Mond anbellen“ hört man schon heraus, denn es fehlt die Analyse, warum es der Wirtschaft denn gelungen ist, sich den Staat praktisch anzueignen. Warum nur ist die Politik so schwach? An der Gutwilligkeit von Abgeordneten wie Marco Bülow kann das ja nicht liegen. (Anke Martiny)



Janina Curbach: Die Corporate-Social-Responsibility-Bewegung

Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2009
978-3-531-16519-6
276 Seiten. 29,90 Euro

Die Corporate-Social-Responsibility-Bewegung ist im Vormarsch: Immer mehr Unternehmen verpflichten sich dem CSR-Gedanken, führen Codes of Conduct ein, veröffentlichen Nachhaltigkeitsberichte, nehmen an Zertifizierungsverfahren teil, beteiligen sich an CSR-orientierten Initiativen und Vereinigungen. Die als Buch erschienene soziologische Doktorarbeit von Janina Curbach untersucht, welche Prozesse zur Herausbildung von gesellschaftlichen Normen zu Unternehmensverantwortung führen.
Die Autorin zeigt, dass der Begriff des CSR zunehmend ausgeweitet worden ist und heute die dreifache Verantwortung für die ökonomischen, ökologischen und sozialen Auswirkungen von Unternehmensaktivitäten, letztlich für eine nachhaltige Entwicklung, umfasst. Die Unternehmen suchen damit einen ‚sozialen Kontrakt’ zu erfüllen, der die Erwartungen beinhaltet, die die Gesellschaft an die Unternehmen stellt. Dieser geht über den ‚legalen Kontrakt’ – das durch Recht und Gesetz Geforderte – hinaus. Der soziale Kontrakt ist vor allem in schwach regulierten Räumen – wie den meisten Entwicklungs- und Schwellenländern – von Bedeutung, da er das Potential hat, mangelnde verbindliche Standards und Durchsetzungsmöglichkeiten wenigstens teilweise zu ersetzen.
Ausführlich beschreibt die Autorin die wichtigsten Etappen des Prozesses, der seit den 70er Jahren zur heutigen Ausprägung und Geltung des CSR-Konzeptes geführt hat; er umfasst grundlegende Publikationen (so „Grenzen des Wachstums“, Brundtland-Bericht), staatliche und nichtstaatliche Initiativen (OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, Weltumweltkonferenzen, UN Global Compact, ISO-Normen, Global Reporting Initiative und andere) sowie Kampagnen von Nichtregierungsorganisationen („Nestlé tötet Babys“, Kampagnen gegen Shell, Nike und Coca-Cola). Die Autorin sieht diesen Prozess vor allem als eine dynamische Auseinandersetzung zwischen internationalen Nichtregierungsorganisationen einerseits und transnationalen Unternehmen andererseits: Aufgrund des Scheiterns von Bestrebungen, Unternehmenshandeln global verbindlich zu regulieren, suchten viele Nichtregierungsorganisationen durch das Aufdecken und kampagneartige Publizieren von Skandalen Unternehmensaktivitäten zu delegitimieren. Die Entwicklung von CSR wird von der Autorin als Reaktion der Unternehmen auf diese Herausforderung gesehen, als den (recht erfolgreichen) Versuch, sich durch Selbstverpflichtungen und freiwillige Standards zu relegitimieren. Die Bewertung der Autorin ist differenziert. Einerseits sieht sie eine Eigendynamik entstehen, die zu mehr verantwortlichem Verhalten transnationaler Unternehmen, vor allem in der Dritten Welt, führen kann und in vielen Fällen – aber keineswegs flächendeckend – tatsächlich geführt hat. Andererseits glaubt sie, dass die Unternehmen infolge der Freiwilligkeit der Normen bei Zielkonflikten dem Gewinnziel Vorrang vor der gesellschaftlichen Verantwortung geben. Daher plädiert sie für mehr staatlich gestützte Verbindlichkeit, Rechenschaftspflicht und Einklagbarkeit.
Dieses gründlich gearbeitete Buch richtet sich primär an den wissenschaftlich interessierten Leser. Durch seine gute Lesbarkeit und übersichtliche Gestaltung ist es aber auch allen zu empfehlen, die sich einen Überblick über die CSR-Bewegung verschaffen wollen. Dem mit der Materie bereits vertrauten Leser kann es zur Erhellung der Zusammenhänge und Trends sowie als Nachschlagewerk von Nutzen sein.
(Manfred zur Nieden)

Hans-Martin Tillack: Die korrupte Republik. Über die einträgliche Kungelei von Politik, Bürokratie und Wirtschaft

Hamburg: Hoffmann und Campe 2009
ISBN 978-3-455-50109-4
287 Seiten. 19,95 Euro

Lange glaubten wir in Deutschland, unsere Republik sei korruptionsfrei. Nur allmählich realisieren wir, dass auch wir ein Korruptionsproblem haben. Aber die Politik tut so, als habe sie nichts damit zu tun. Auch wenn Vorfälle wie Schröders Wechsel zu Gazprom legal sind, finden viele Bürger sie trotzdem verwerflich. In anderen Ländern sind die Regeln sehr viel schärfer. Mit diesen Gedanken leitet Tillack sein Buch ein und meint, dass „unsere Gesetze so lax sind, weil es die Berliner Politik so will. ... Darum liegt der Verdacht nahe, dass der Kampf gegen Korruption unter Politikern schon deswegen wenig beliebt ist, weil die Täter unter den eigenen Kollegen zu finden sind. Oder unter denjenigen in der Wirtschaft, auf deren Förderung die politischen Parteien besonders angewiesen sind. ... Die deutsche Öffent-

lichkeit scheint sich mit der ganz legalen, alltäglichen Korruption abgefunden zu haben.“ (S.9)
Tillack zitiert Regina Sieh, Oberstaatsanwältin in München („Politiker haben keinen Anreiz, Korruption zu bekämpfen. Sie wollen vielmehr gar nichts von dem Thema wissen.“) und kommt zu dem Schluss, dass wir „auch beim Kampf gegen Betrug und Korruption in Europa zurückzubleiben drohen.“ (S.13) Das sei eine Gefahr für das Land und unsere Demokratie.
In acht Kapiteln schildert der Autor lebhaft und prägnant die Situation in den Problemzonen: Regierungssponsoring, Abgeordnetenbestechung, Lobbyismus, Informationsfreiheit, Korruptionsbekämpfung, Intransparenz im Gesundheitswesen, Strafverfolgung und Betrugsbekämpfung in der EU. Die leicht lesbare Ansammlung vieler konkreter Einzelfälle wird garniert mit zahlreichen Zitaten von Experten, auch von Transparency Deutschland. Zum Schluss geht Tillack auf die Rolle der Journalisten bei der Aufdeckung, aber auch auf ihre durch Korruption gefährdete Position ein. Durch die überwältigende Fülle an Fakten lässt Tillack den unbedarften Leser möglicherweise erschüttert zurück, macht er doch kaum Hoffnung, die Lage in Deutschland könne sich in absehbarer Zeit bessern. Trösten kann man sich vielleicht nur damit, dass Bücher wie dieses in Deutschland geschrieben und veröffentlicht werden können. Das ist viel wert. (Gerd Leilich)

Brenneisen / Hahn (Hg.): Korruption

Ansätze zur präventiven und repressiven Bekämpfung korruptiver Strukturen

Berlin und Münster: LIT Verlag 2008
ISBN 978-3-8258-1694-0. 192 Seiten. 24,90 Euro

Der Band aus der Verlagsreihe „Polizei und Sicherheitsmanagement“ enthält die aus 14 Beiträgen verschiedener Autoren bestehende Dokumentation einer 2008 beim Fachbereich Polizei der Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung in Schleswig-Holstein durchgeführten Ringvorlesung „Korruption“. Behandelt werden (mit Schwerpunkt Schleswig-Holstein, aber auch aus Sicht nationaler und internationaler Nachbarn) polizeiliche, justizielle und organisatorische Bekämpfungsaktivitäten, die Rechtslage, Rechtsfragen, die vielen Facetten der Korruption nebst deren Prävention, Erkennung und Verfolgung sowie die Kriminalitätslage einschließlich diverser Fallbeispiele. Vorgestellt auf internationaler Ebene werden die Korruptionsbekämpfung in Belgien, die Betrugs- und Korruptionsbekämpfungsbehörde OLAF der Europäischen Union sowie das EU-Instrument ‚Twinning-Projekte’, das unter anderem zur Gewährleistung und Verbesserung der Korruptionsbekämpfung in Drittstaaten beiträgt. Die Sicht der Wirtschaft fehlt ebenso wenig wie eine Analyse der Korruption im Lichte der Medienberichterstattung. Den Schluss bildet eine übergreifende Abhandlung zur Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns.
Besonders erwähnt sei der Beitrag des früheren Generalstaatsanwalts Ostendorf, der differenziert und teilweise auch gegen den Strom argumentiert. Dem Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International gegenüber empfiehlt der Autor beispielsweise große Vorsicht, weil falsche Einschätzungen nicht auszuschließen seien und Eigeninteressen eine Rolle spielen könnten. Das deutsche Ergebnis könne auch eine „Larmoyanz über unsere eigene Situation“ (S.62/63) widerspiegeln.
Das als Kompendium konzipierte Buch bietet für Fachleute naturgemäß nur begrenzt neue Erkenntnisse. Verdienstvoll und überzeugend sind jedoch der kompakte Überblick sowie die Vielfalt der Autoren und Sichtweisen zum Phänomen Korruption. (Johann Kubica)

Diana Wehlau: Lobbyismus und Rentenreform

Der Einfluss der Finanzdienstleistungsbranche auf die Teil-Privatisierung der Alterssicherung

Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, 978-3-531-16530-1, 381 Seiten, 39,90 Euro

Mit diesem Buch trägt Wehlau dazu bei, eine Lücke in der deutschen Lobbyismus-Forschung zu schließen. Mit wenigen Ausnahmen (zum Beispiel von Schneider 1988 und Corbach 2007) liegen nach wie vor kaum empirische Arbeiten über die Politikentwicklung in einem Politikfeld in Deutschland vor, welche spezifisch den Einfluss wesentlicher Akteure nachzeichnen. Wehlaus Analyse bezieht sich auf die Rentenreform 2001, die unter anderem zur Einführung der sogenannten Riester-Rente führte. Die Arbeit wurde von der Universität Bremen als Dissertation angenommen.
Mit der Rentenreform 2001 wurde nach Wehlaus Einschätzung eine „radikale Kehrtwende“ vollzogen, die einen Bruch mit dem bis dahin bestehenden Paradigma der Rentenpolitik darstellte. Die Autorin führt dies auf das Aufbrechen des stabilen Policy-Netzwerks ‚Rentenpolitik’ zurück. Wesentliche neue Akteure, die zu diesem Aufbrechen beigetragen hätten, seien das Bundesfinanzministerium und die Finanzdienstleistungsbranche gewesen.
Detailliert analysiert sie personelle und finanzielle Verflechtungen zwischen der Finanzbranche und der politischen Entscheidungsträger bei Nebentätigkeiten, Parteispenden, Wechseln von Politik in die Wirtschaft und der

Mitarbeit von Lobbyisten in Ministerien. Der Anstieg der Großspenden an die Parteien im zeitlichen Umfeld der Reform ist bemerkenswert. Immerhin vier Mitglieder des letzten Kabinetts Kohl wurden bei der DVAG tätig: Bohl (Vorstandsmitglied), Kanther (Beiratsmitglied), Kohl (Vorsitzender des Beirats), Waigel (Aufsichtsratsmitglied). Besonders bemerkenswert ist die Beschreibung des Einflusses von Think Tanks und Wissenschaft auf den politischen Prozess und den öffentlichen Diskurs. Beispielsweise wurde eine wichtige Detailregelung auf der Basis von Forschungsergebnissen getroffen, die von einem Lehrstuhl stammten, der unter Mitwirkung des Bundesverband Investment und Asset Management (BVI) bei der Universität Frankfurt eingerichtet und besetzt worden war.
Auf eine wichtige Information geht Wehlau nicht ein: Einer der Abgeordneten mit den meisten Nebentätigkeiten in der letzten Legislaturperiode war Walter Riester. Als Auftraggeber für über 50 Vorträge werden zahlreiche Institutionen der Finanzbranche angegeben. Insofern hat er sich nicht nur mit seinem Namen in der Rentenpolitik verewigt, sondern hat auch persönlich erheblich finanziell profitiert.
Faszinierend ist das Buch im Hinblick auf die Frage unzulässiger Einflussnahmen im Prozess der Politikformulierung und -entwicklung. Nicht ein einziger Sachverhalt, bei dem Leistung und Gegenleistung konkret nachgewiesen werden können, wird genannt. Möglicherweise deutet dies auf ein analytisches Defizit bestehender Begriffe und Analysetatbestände hin, wenn es um Zugänge zur Politik und Mitwirkung am Politikprozess geht. Ein solches Defizit wäre nicht diesem exzellenten Buch zuzuschreiben. Es ist vielmehr zu hoffen, dass die überzeugende Analyse des Prozesses von Politikformulierung und -durchsetzung Nachahmer in anderen Politikfeldern findet. (Christian Humborg)

Anna-Catharina Marsch: Strukturen der internationalen Korruptionsbekämpfung

Wie wirksam sind internationale Abkommen?

Marburg: Tectum 2010
978-3-8288-2119-4. 288 S. 34,90 Euro

Eine umfassende Bestandsaufnahme der verschiedenen internationalen Übereinkommen zur Korruptionsbekämpfung wäre noch vor drei Jahren ein wirkliches Novum gewesen, denn lange Zeit hat sich die Wissenschaft fächerübergreifend gerade im deutschsprachigen Raum kaum mit den seit Mitte der 90er Jahre entstandenen internationalen Antikorruptionsregimen befasst. In der letzten Zeit sind zu diesem wichtigen Themenbereich allerdings einige gute Abhandlungen erschienen, und so muss für jedes neue Buch eine höhere Messlatte angesetzt werden.
Anna-Catharina Marsch leistet in ihrer Dissertation zunächst das, was auch andere Juristen vor ihr in mehr oder weniger ähnlicher Manier getan haben: Sie gibt einen profunden (und im Unterschied zu anderen Arbeiten gut geschriebenen) Überblick über die Antikorruptionskonventionen der Organisation Amerikanischer Staaten, der OECD, des Europarats, der UN und der EU. Ein wenig zu kurz kommt hier vielleicht das einschlägige soft law, das etwa von den Monitoringgremien von Europarat und OECD wie verbindliche völkerrechtliche Normen evaluiert wird. Durchaus gelungen, aber wenig innovativ, sind die Ausführungen zur deutschen Umsetzungsgesetzgebung. Das Buch ist jedoch beileibe nicht nur eine Zusammenfassung des state of the art. In verschiedenen Bereichen widmet sich die Autorin bislang kaum bearbeiteten Themen. So analysiert sie etwa ausführlich die Behandlung von Korruptionsfällen vor internationalen Schiedsgerichten und beschäftigt sich mit dem Beitritt der Europäischen Gemeinschaft zur UN-Konvention gegen Korruption. Sehr positiv ist auch, dass sie sich mit dem in Deutschland bislang kaum diskutierten Delikt des Einflusshandels (trading in influence) ausführlicher befasst als andere Studien. Herausragend ist nicht zuletzt der Teil zu den völkerrechtlichen Grenzen der internationalen Korruptionsbekämpfung. Themen sind hier unter anderem die Staaten- bzw. Amtsträgerimmunität als Grenze von Antikorruptionsmaßnahmen, mögliche völkerrechtliche Grenzen der Rückführung veruntreuter Vermögenswerte (asset recovery) und menschenrechtliche Grenzen der Korruptionsbekämpfung.
Bei „Strukturen der internationalen Korruptionsbekämpfung“ handelt es sich um ein für (Rechts-) Experten verfasstes Werk, das dennoch in vielen Bereichen auch für den interessierten Laien verständlich geschrieben ist. Sehr gelungen sind in diesem Zusammenhang die kurzen und prägnanten Zusammenfassungen am Ende der jeweiligen Abschnitte und insbesondere das pointierte Gesamtfazit. Das Buch leistet fraglos einen wichtigen Beitrag und Mehrwert zur wachsenden Literatur über die internationale Korruptionsbekämpfung. (Sebastian Wolf)

TRANSPARENCY INTERNATIONAL
Deutschland e.V.
Die Koalition gegen Korruption.

MACHT DER KORRUPTION EIN ENDE

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

D-10119 Berlin

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

o durch eine einmalige Spende von ..... Euro

o als Förderer mit einem regelmäßigen Beitrag von ..... Euro monatlich / jährlich

o Herr o 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: .....