



*Transparency International
Deutschland e.V.*

Rundbrief 31

1/2005

Inhalt:

thema

Seite 3/ Nebentätigkeiten von Abgeordneten—die deutsche Rechtslage

Seite 4/ Verhaltenskodizes für Abgeordnete als Mittel gegen politische Korruption

Seite 5/ Gastbeitrag: Alle Einkünfte der Abgeordneten offen legen!

Seite 6/ Eine neue Form des politischen Engagements—die Initiative Campact

portrait

Seite 7 Risiko Korruption—Control Risks Deutschland GmbH stellt sich vor

Nachrichten

Seite 5/ NRW-IFG hat sich bewährt

Seite 9/ Vom Nutzen und Nachteil des CPI

Seite 10/ Reformbedarf—UN-Konvention gebietet eine Änderung des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung

Seite 11/ Für ein Lobbyistenregister in Deutschland

Seite 11/ Parlamentarische Anhörung zum IFG

Seite 12/ Großflughafen Berlin-Schönefeld setzt auf Integritätspakt

Seite 12/ Transparency Deutschland verleiht Integritätspreis

dokumentation

Seite 13/ Stellungnahme von Transparency International Deutschland zur Neuregelung der Nebeneinkünften von Bundestagsabgeordneten

ti intern

Seite 14/ Bundesagentur für Arbeit tritt Transparency Deutschland bei

Seite 15/ Vorstandswahl in der AG Gesundheit

literatur (Seite 15-19)

Liebe Mitglieder,

wie Sie in den Medien sicherlich beobachtet haben, wurden TI-Vertreter/innen Anfang des Jahres verstärkt zu Nebentätigkeiten und Nebeneinkünften von Abgeordneten befragt. Anfang Dezember hatte TI bereits in einer Pressekonferenz anlässlich des Anti-Korruptionstages am 9. Dezember 2004 zu einem anderen Aspekt der Korruption in der Politik Stellung genommen, nämlich zur Neuregelung des Straftatbestands zur Abgeordnetenbestechung. TI hat hierzu auch ein Eckpunktepapier mit eigenen Vorschlägen veröffentlicht (www.transparency.de).

Anschließend überrollte uns die Debatte um Nebentätigkeiten und Einkünfte von Abgeordneten, ausgelöst durch Skandale, die von den Medien aufgedeckt wurden. Stündlich eintreffende Interviewfragen zu Arentz, Meyer, Flach und Co. mussten bearbeitet werden, während gleichzeitig pausenlos an einem Positionspapier mit detaillierten Vorschlägen zur Neuregelung des Abgeordnetengesetzes gebastelt wurde. Ende Januar wurde dieses TI-Positionspapier schließlich an die parlamentarischen Geschäftsführer und Fraktionsvorsitzenden aller im Bundestag vertretenen Parteien sowie an den Bundestagspräsidenten Wolfgang Thierse verschickt. Es enthält als zentrale Forderungen die Anzeige und Veröffentlichung aller Nebentätigkeiten und weitergeführten Berufe sowie die Einkünfte daraus. Für Zweifelsfragen und Ausnahmefälle soll ein Ehrenrat geschaffen werden. Damit stellt sich TI auf den Standpunkt, dass Nebentätigkeiten grundsätzlich erlaubt bleiben, aber die Transparenzvorschriften deutlich verschärft werden sollen.

Reaktionen auf unser Positionspapier sind mittlerweile von allen Parteien eingegangen, wobei der Bundesvorstand der Grünen/B90 als einzige Partei eine umfassende Stellungnahme mit Vorschlägen vorgelegt hat, die den Forderungen von TI sehr nahe kommen. Seitens der SPD wurde vorgeschlagen, Nebeneinkünfte in Einkommensstufen statt in detaillierter Höhe zu veröffentlichen. Dieser Kompromiss ist akzeptabel, solange das Einkommen in mehrere Stufen und nicht wie von der SPD gefordert nur in drei Stufen (unter 3.500, unter 7.000 und mehr als 7.000 Euro monatliches Zusatzeinkommen) unterteilt wird. Nur so kann der Wähler Abgeordnete mit marginalen Zuverdiensten von solchen mit mehreren tausend Euro Nebeneinkünften pro Monat unterscheiden.

Darüber hinaus fanden mehrere Gespräche mit einzelnen Abgeordneten statt, in denen wir die Möglichkeit hatten, unsere Position ausführlich zu begründen. Ferner hat sich TI entschlossen, an einer von Campact e.V. organisierten internetbasierten Kampagne mit dem Titel „Lobbyismus entschärfen – Nebeneinkünfte offen legen“ mitzuwirken (siehe Artikel in diesem Rundbrief).

Möglich waren diese vielfältigen Aktivitäten und die spürbare Präsenz von TI in den Medien und in der Öffentlichkeit nur durch das Engagement der seit letztem Jahr bestehenden TI-Arbeitsgruppe „Korrup-

tion in der Politik“. Mittlerweile gehören ihr zwölf Mitglieder an, unter ihnen auch ehemalige Bundes- und Landtagsabgeordnete, Politikwissenschaftler und Juristen. Die Arbeitsgruppe hat sich zum Ziel gesetzt, eine ganze Reihe von Fragen, die das Feld der Korruption in der Politik umfassen, gründlich zu bearbeiten. Dazu gehören die Bereiche Abgeordnetenbestechung, Abgeordnetengesetz bzw. Verhaltensregeln, Lobbyistenregister (siehe Artikel in diesem Rundbrief), Folgejobs als „Drehtüreneffekt“, Implementierung von Verhaltensregeln in Parteistatuten und Parteienfinanzierung.

Das weitere Vorgehen in Sachen Lobbyistenregister und Implementierung von parteiinternen Verhaltensregeln wird schwerpunktmäßig während der nächsten AG-Sitzung im April 2005 behandelt werden.

Eine Infratest-Umfrage vom Februar 2005 hat ergeben, dass das Vertrauen der Bürger in die Abgeordneten nach der Nebenjob-Debatte mit lediglich 17% Bürgern, die den Politikern noch vertrauen, an einem neuen Tiefpunkt angelangt ist. Diese Nachricht ist besorgniserregend. In den Medien ist das Thema aufgrund fehlender neuer Skandale dennoch vorerst in den Hintergrund gerückt. Gleichzeitig konnten sich die Parlamentarier bislang nicht zu einer Verschärfung der Regeln für Bundestagsabgeordnete durchringen, obwohl sich im Februar noch alle Fraktionen einig waren, dass es einer schnellen und konsequenten Antwort auf die Skandale um Nebeneinkünfte von Parlamentariern bedarf. Stattdessen wurde die Ausarbeitung eines Gesetzentwurfes nun an den Ältestenrat abgegeben. Mit dieser Verzögerungstaktik ist das verloren gegangene Vertrauen der Bürger in die Politik nicht zurück zu gewinnen! Deshalb muss die Arbeitsgruppe in der April-Sitzung überlegen, wie wir unseren Forderungen vom Januar zur Neuregelung von Nebentätigkeiten und Einkünften von Abgeordneten wieder Gehör verschaffen.

Dagmar Schröder
AG-Leiterin Korruption in der Politik

impressum

Verantwortlich: Dr. Anke Martiny (amy)
E-Mail: amartiny@transparency.de
Redaktion: Carsten Kremer (ck)
E-Mail: redaktion@transparency.de
Herausgeber: TI Deutschland

kontakt

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

Nebentätigkeiten von Abgeordneten – die deutsche Rechtslage

Anne von Aaken

In Deutschland sind Tätigkeiten beruflicher oder anderer Art neben dem Mandat, soweit keine parlamentsrechtlichen Inkompatibilitäten bestehen, grundsätzlich erlaubt. Damit stellt sich aber die Frage, wie mit Tätigkeiten, vollberuflichen wie auch Nebentätigkeiten, die wirtschaftliche Interessenkonflikte generieren können, umgegangen wird.

§ 44a Abgeordnetengesetz enthält die gesetzliche Grundlage für die als Bestandteil der Geschäftsordnung des Bundestages vom Bundestag beschlossenen Verhaltensregeln (VR) für Abgeordnete (Anlage 1 zur GO-BT). Sie werden ergänzt durch präzisierende Vorschriften (Ausführungsbestimmungen; AB-VR), die vom Bundestagspräsidenten erlassen werden (§ 1 III VR). Die Verhaltensregeln differenzieren zwischen Anzeigepflichten an den Bundestagspräsidenten und Veröffentlichungspflichten. Fasst man die relativ komplizierten Regelungen zusammen, so ist festzuhalten, dass in Deutschland - abgesehen von der Höhe der Diäten - über die Höhe der Einkünfte und des Vermögens keinerlei Informationen an die Öffentlichkeit gelangen. Einzig Geldspenden und geldwerte Zuwendungen aller Art (Spenden), soweit sie in einem Kalenderjahr einzeln oder bei mehreren Spenden desselben Spenders zusammen den Wert von 10.000 Euro übersteigen, müssen unter Angaben ihrer Höhe und Herkunft im Amtlichen Handbuch des Bundestages veröffentlicht werden.

Die Öffentlichkeit erfährt lediglich von dem vor und während der Mitgliedschaft im Bundestag ausgeübten Beruf, von Führungsjobs in staatlichen oder privaten Unternehmen und Stiftungen (Aufsichtsrat- und Vorstandsmandate), von Berater-Verträgen, Vertretungen oder ähnlichen Tätigkeiten, soweit diese nicht in Ausübung eines sowieso angezeigten Berufes erfolgen. Letzteres ist insofern problematisch, als Beratertätigkeiten, wenn „Berater“ als Beruf angezeigt wurde, nicht mehr gesondert veröffentlicht werden müssen. Andere Länder lösen das Problem, indem alle Tätigkeiten, ungeachtet ob aus regulärem Beruf oder anderen Tätigkeiten, angegeben werden müssen. Weiterhin sind Tätigkeiten, die neben dem Beruf und dem Mandat ausgeübt werden, insbesondere die Erstattung von Gutachten sowie publizistische und Vortragstätigkeiten, wenn das Entgelt von 3.000 Euro im Monat oder 18.000 Euro im Jahr nicht überstiegen wird, nicht veröffentlichungspflichtig. Auch der Abschluss von Vereinbarungen, wonach dem Mitglied des Bundestages *während oder nach* Beendigung der Mitgliedschaft bestimmte Tätigkeiten übertragen oder Vermögensvorteile zugewendet werden sollen, ist lediglich anzeigepflichtig. Aber gerade diese Vereinbarungen bringen Interessenkonflikte mit sich, da der Abgeordnete bei Verlust des Mandats hier gewöhnlich eine Tätigkeit oder sogar einen Arbeitsplatz angeboten bekommt.

Vermögensbezogene potentielle Konflikte werden ebenfalls nur sehr restriktiv veröffentlicht. Sie werden durch die Veröffentlichung des Halten und der Aufnahme von Beteiligungen an Kapital- oder Personengesellschaften teilweise erfasst, wenn

dadurch ein wesentlicher wirtschaftlicher Einfluss auf das Unternehmen begründet wird.

Eine sehr beschränkte Regelung zur wirtschaftlichen Inkompatibilität ergibt sich aus § 9 I VR. Diese Vorschrift ist auf das Diätenurteil des BVerfG von 1975 zurückzuführen, in dem es gesetzliche Vorkehrungen dagegen fordert, dass Abgeordnete Bezüge aus einem sog. Beratervertrag oder ähnlichem, ohne die danach geschuldeten Dienste zu leisten, nur deshalb erhalten, weil von ihnen im Hinblick auf ihr Mandat erwartet wird, sie würden im Parlament die Interessen des zahlenden Arbeitgebers, Unternehmers oder der zahlenden Großorganisation vertreten und nach Möglichkeit umzusetzen versuchen. Um solche unzulässigen Zuwendungen handelt es sich dann, wenn Zahlungen für eine Vertretung der Interessen des Zahlenden im Bundestag geleistet werden und nicht eine Gegenleistung für Tätigkeiten darstellen, die der Abgeordnete des Bundestages tatsächlich erbringt. Verboten wird also „arbeitsloses Einkommen“, wie etwa unechte Beraterverträge. Darunter können aber auch verbilligte Kredite oder geldwerte Zuwendungen, wie etwa die Bereitstellung einer Wohnung fallen. Auch Fälle wie nicht ruhende Angestelltenverhältnisse bei denen eine Weiterzahlung des Gehalts erfolgt, ohne dass eine Gegenleistung erfolgt, oder aber die Bezahlung in keinem angemessenen Verhältnis zur Gegenleistung steht, müssen unter diese Vorschrift gefasst werden. Die Vorschrift soll nicht nur verhindern, dass Abgeordnete für eine einzelne Abstimmung im Interesse eines Zahlenden agieren (dies wäre u.U. strafwürdig), sondern bezweckt gerade auch die Verhinderung langfristiger Interessenvertretung und Abhängigkeiten.

Solche Regeln können aber nur durch entsprechende Sanktionen für eine Zuwiderhandlung wirken. Aber auch diese sind in Deutschland im internationalen Vergleich unzureichend. Nicht nur ist allein der Bundestagspräsident als Überprüfungs- und Sanktionsinstanz vorgesehen - was zu keiner effektiven Überprüfung führt -, sondern es ist auch lediglich eine Veröffentlichung als Bundestagsdrucksache vorgesehen. Weitergehende Sanktionen bestehen nicht.

Die Verbundenheit mit besonderen Interessen kann zwar in einer pluralistischen Demokratie durchaus legitim und sogar erwünscht sein. Aufgrund der Repräsentationsfunktion der Abgeordneten (Art. 38 I 2 GG) müssen Wählerinnen und Wähler aber wissen, welche Interessen durch ihre jeweiligen Abgeordneten besonders gefördert werden, also wer was wann und warum bekommt.

Verhaltenskodizes für Abgeordnete als Mittel gegen politische Korruption */von Anne van Aaken*

Interessensverflechtungen zwischen Politik und Wirtschaft sind dann für einen demokratischen Rechtsstaat besonders gefährlich, wenn sie nicht transparent sind. Potentiellen Interessenskonflikten von Abgeordneten versuchen Demokratien unterschiedlich zu begegnen. Zwar sind die Verhaltenskodizes für Abgeordnete vielfältig, aber es können zwei grundlegende Paradigmen unterscheiden werden: zum einen gibt es Inkompatibilitätsregelungen, d.h. Abgeordnete dürfen neben ihrem Mandat keine oder nur eingeschränkt andere Tätigkeiten ausüben, zum anderen unterliegen die politischen Mandatsträger Anzeige- bzw. Veröffentlichungspflichten.

Unter Inkompatibilitäten sind Unvereinbarkeitsnormen des öffentlichen Rechts zu verstehen, welche die Vereinigung bestimmter öffentlicher Funktionen mit anderen Ämtern, Betätigungen oder Berufen für unzulässig erklären. Dadurch wird zumindest während der Zeit des parlamentarischen Mandats Unvereinbarkeit mit einem anderen Mandat (etwa in einer anderen gesetzgebenden Körperschaft), einem anderen Amt (etwa eines Richters) oder einer „normalen“ Berufstätigkeit (etwa einem Aufsichtsratsmandat) statuiert. Letztgenannte Inkompatibilität wird als wirtschaftliche Inkompatibilität bezeichnet, bei der das Mandat von wirtschaftlichen Interessen frei gehalten werden soll. Dieser Ansatz ist in einigen OECD-Ländern verbreitet (etwa in Frankreich, Italien, Österreich, Australien und Griechenland), wird aber in Deutschland wegen seines Verständnisses vom „Bürgerparlament“, welches nicht nur aus Berufspolitikern bestehen soll, weniger akzeptiert.

Statt Inkompatibilitätsvorschriften kann auch der Weg über die Offenlegung privater Interessen beschritten werden. Hier liegt der Gedanke zugrunde, dass nicht die Abstimmungsentscheidung kontrolliert wird, sondern dass die der Entscheidung des Mandatsträgers zugrunde liegende Motivation aufgedeckt wird. Dieser Weg wird von Deutschland eingeschlagen und gilt auch in vielen ausländischen Parlamenten. Dabei gehen jedoch die Offenlegungspflichten in vielen Ländern weiter als in Deutschland. Hier seien exemplarisch Estland und die USA kurz vorgestellt.

Die **Vereinigten Staaten** stehen in Bezug auf Veröffentlichungspflichten von Abgeordneten mit an der Weltspitze. Als Reaktion auf den Watergate-Skandal enthält der „Ethics in Government Act“ ein extrem detailliertes System von Offenlegungsvorschriften für Mitglieder des Repräsentantenhauses und Senatoren. Alle Tätigkeiten von Abgeordneten in Unternehmen und Organisationen müssen angegeben werden, auch persönliche finanzielle Transaktionen, wenn bestimmte Mindestbeträge (wobei diese variieren, aber um 200 US-Dollar liegen) überschritten werden.

Kongressmitglieder unterliegen Einkommensbeschränkungen aus der an sich erlaubten privaten Berufstätigkeit neben dem Mandat. Das daraus resultierende Einkommen darf nicht mehr als 15% der Diäten betragen. Mit der Reform des „Ethics of Government

Act“ 1989 wurde ein generelles Verbot der Annahme von Honoraren für Vorträge und Artikel eingeführt, während diese zuvor nur anzeigepflichtig waren. Zudem

gibt es für die Ausübung bestimmter Tätigkeiten generelle Einkommensverbote: So dürfen Abgeordnete kein Einkommen für Tätigkeiten, die ein Treueverhältnis beinhalten („fiduciary relationship“), annehmen (u.a. Dienstleistungen von Ärzten, rechtsberatenden Berufen, Immobilien- und Versicherungsdienstleistungen). Zudem ist Einkommen aufgrund einer geschäftlichen Verbindung mit einer Unternehmung, die professionell Dienstleistungen solcher Art erbringt, verboten. Weiterhin besteht auch ein Werbeverbot, in dem Sinne, dass der Name des Abgeordneten von diesen Unternehmen nicht verwendet werden darf. Dieselben Vorschriften verbieten es auch, dass ein Abgeordneter Einkommen als Vorstand oder Aufsichtsrat einer Unternehmung ohne vorherige Zustimmung des „Committee on Standards of Official Conduct“ erhält.

Die Angaben der Abgeordneten müssen jährlich zum 15. Mai erfolgen und werden öffentlich gemacht. Nicht- oder Falschangaben werden geahndet, wobei die Zivilstrafe nicht mehr als 5.000 \$ betragen darf. Ein Verstoß gegen die Verhaltenspflichten kann parlamentarische Sanktionen bis hin zu einem gänzlichen Ausschluss wegen eines der Würde des Hauses abträglichen Verhaltens auslösen.

Estland gehört zu den neuen EU-Staaten, deren Rechtsordnung einen sehr hohen Standard der Korruptionsbekämpfung aufweist. Ein Anti-Korruptionsgesetz aus dem Jahre 1995 (1999 modifiziert) legt die Grundlagen für präventive Maßnahmen und beinhaltet einen Ethikkodex für Amtsträger, womit auch Abgeordnete erfasst werden. Estland kombiniert Inkompatibilitätsregelungen mit weitreichenden Publikationspflichten. Durch eine Generalklausel wird auch politischen Mandatsträgern verboten, Tätigkeiten auszuüben, die die Gefahr eines Interessenkonfliktes bergen. Allerdings werden Entscheidungen, die allgemeine Gesetze betreffen, mithin die legislative Tätigkeit, ausgenommen.

Zudem werden weitreichende Erklärungen der Amtsträger zu ihren Vermögensverhältnissen verlangt. Auch Abgeordnete müssen jährlich ihre Vermögensverhältnisse deklarieren. Vermögensverhältnisse von Verwandten (außer bei Gemeinschaftseigentum) sind jedoch nicht anzeigepflichtig. Die Erklärungen der Abgeordneten und anderer Politiker müssen gegenüber dem parlamentarischen Antikorruptions-Komitee abgegeben werden. Dieses ist auch für die Überwachung der Richtigkeit der Angaben und die Einhaltung der Regelungen zu den Beschäftigungsverhältnissen verantwortlich. Die Angaben werden in einem Annex zum Amtsblatt veröffentlicht und sind auch vollständig elektronisch verfügbar. Werden die Erklärungen nicht oder unrichtig abgegeben, so wird auch dies veröffentlicht. Weiterhin sind dafür Geldbußen in Höhe von ca. 1.200 Euro vorgesehen. Wird eine notwendige Anzeige unterlassen, so droht eine Buße von 50-100 Tagesätzen der jeweiligen Gehaltshöhe oder eine Gefängnisstrafe bis zu einem Jahr.

Alle Einkünfte der Abgeordneten offen legen!

von Florian Pronold, MdB (SPD)

Auch wenn die Debatte um die (Neben-)Einkünfte der Abgeordneten längst wieder aus den Schlagzeilen verschwunden ist, bleibt das Problem aktuell. Der nächste Skandal kommt bestimmt - wenn wir es nicht schaffen, endlich eine Regelung in Kraft zu setzen, die umfassende Transparenz gewährleistet.

Nur eine Minderheit der Abgeordneten hat lukrative Aufsichtsratsposten oder zweifelhafte Nebenverdienste. Auch im Interesse der Mehrheit der Abgeordneten brauchen wir Regelungen und Sanktionen, die es möglich machen, die schwarzen Schafe zu identifizieren und gegebenenfalls auch zu bestrafen. Einzelne Skandale – und der teilweise undifferenzierte Umgang damit in den Medien – bringen alle Politiker in Verruf und damit die Demokratie als Ganzes. Deshalb müssen die Einkommen von Politikern transparent und von den Bürgerinnen und Bürgern kontrollierbar sein.

Nicht sinnvoll wäre dagegen ein generelles Verbot von Nebentätigkeiten. Ein solches Verbot ist weder verfassungsrechtlich zulässig, noch bietet es wirklichen Schutz gegen Bestechlichkeit. Im Gegenteil: Nebeneinkünfte entstehen oftmals daraus, dass Abgeordnete Kontakt zu ihrem angestammten Beruf halten und in geringem Umfang in ihrem alten Unternehmen oder als Selbstständige arbeiten. Das zweite Standbein außerhalb der Politik schwächt die Unabhängigkeit eines Abgeordneten nicht, sondern es stärkt sie. Wer sich berufliche Perspektiven jenseits der Politik erhält, kann freier entscheiden, weil der mögliche Mandatsverlust keine Bedrohung ist.

Nötig ist dagegen die größtmögliche Transparenz aller Einkünfte. Dann können Parteimitglieder und Wähler entscheiden, ob die damit verbundenen Tätigkeiten mit der Parlamentsarbeit zeitlich und sachlich zu vereinbaren sind. Prinzipiell ist es rechtlich möglich, die Offenlegung vorzuschreiben. Nur bei Ärzten, Rechtsanwälten und Unternehmensbesitzern gibt es Probleme, soweit aus der Offenlegung Rückschlüsse auf Dritte (Patienten, Mandanten oder Miteigentümer) möglich sind. Diese Detailprobleme dürfen jedoch kein Hebel sein, um mehr Transparenz zu verhindern.

Der aktuelle Vorschlag der Regierungsfractionen zur Offenlegung von Einkommensstufen ist ein Schritt in die richtige Richtung. Die vorgeschlagenen Stufen von 3.500 und 7.000 Euro monatlicher Nebeneinkünfte sind jedoch nicht ausreichend. Zum einen muss es im Bereich niedrigerer Nebeneinkünfte eine stärkere Differenzierung geben, damit der mit 2.000 Euro jährlich entschädigte Stadtrat nicht in der gleichen Kategorie geführt wird wie ein Abgeordneter mit einem 40.000-Euro-Nebenjob. Auch nach oben hin sollten 7.000 Euro nicht die letzte Stufe der Offenlegung sein. Es ist für die Wählerinnen und Wähler durchaus relevant, ob ein Abgeordneter aus seinen Nebentätigkeiten ein Zusatzeinkommen in Höhe einer Diät oder aber ein vielfaches davon erzielt – auch wenn das nur in wenigen Einzelfällen vorkommt.

Eine konsequente und vollständige Offenlegung auf Euro und Cent ist die beste Lösung, doch ein ü-

berarbeitetes Stufenmodell wäre gegenüber der heutigen Regelung ein deutlicher Fortschritt. Ein wesentlicher Aspekt ist dabei, dass die unsachgemäße Differenzierung zwischen ursprünglichem Beruf und anderen Nebentätigkeiten endlich entfällt. Transparency International hat darüber hinaus einige Vorschläge gemacht, die bei der endgültigen Fassung der Neuregelung noch Eingang finden sollten: dazu gehört die formale Aufwertung durch die Aufnahme der Offenlegungspflichten ins Abgeordnetengesetz, die Ausdehnung der Erfassung auf Tätigkeiten vor Antritt des Mandats und Absprachen für die Zeit nach dem Mandat und schließlich die Einrichtung eines „Ehrenrates“. Am wichtigsten ist jedoch, dass wir die Diskussion nicht erneut abflauen lassen, sondern in diesem Jahr Beschlüsse fassen, die die neuen Regeln spätestens für den nächsten Deutschen Bundestag in Kraft setzen.

Der Autor ist ordentliches Mitglied im Finanzausschuss des Bundestages

Innenministerium: Nordrhein-Westfälisches IFG hat sich bewährt

Vor drei Jahren – am 1. Januar 2002 – ist in Nordrhein-Westfalen das Informationsfreiheitsgesetz in Kraft getreten. Nach § 14 Abs.1 des Gesetzes waren dessen Auswirkungen zwei Jahre nach dessen Inkrafttreten zu überprüfen. Diese Überprüfung ist nun abgeschlossen und die Ergebnisse liegen in einem „Bericht über die Auswirkungen des Gesetzes“ der Öffentlichkeit vor. Der Tenor der Evaluierung: Das Gesetz hat sich insgesamt bewährt.

In der untersuchten Periode, die sich von Inkrafttreten des Gesetzes bis zum 31. Dezember 2003 erstreckte, war entgegen den Befürchtungen mancher Gegner des Gesetzesvorhabens keine Antragsflut zu verzeichnen. Die Zahl der Anträge auf Zugang zu Informationen belief sich auf insgesamt rund 2200, von denen etwa 80% stattgegeben wurden. Bei 97 Anträgen war eine Herausgabe der Informationen nicht ohne die Zustimmung betroffener Dritter möglich, die in 41 Fällen auch ihr Einverständnis gaben. Gebührenpflichtig war das Auskunftersuchen in 772 Fällen. Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass dies ein Bereich ist, bei dem es gelegentlich zu Schwierigkeiten bei der Rechtsanwendung kommt. Vor allem die teilweise stark voneinander abweichenden Gebührenforderungen einzelner Kommunen werden in diesem Zusammenhang genannt. Einige Kommunen verzichten gar ganz auf Gebühren, da ihrer Erfahrung nach der diesbezügliche Aufwand höher ist als der Ertrag.

Während der Schwerpunkt der Anfragen 2002 noch den Tierschutz sowie einen Rahmenbetriebsplan für ein Bergwerk betraf, stand 2003 das Bau- und Planungsrecht im Mittelpunkt der Auskunftersuche. Der Bericht ist auch im Internet einzusehen (http://www.im.nrw.de/pub/pdf/ifg_evaluierung.pdf)

(ck)

Eine neue Form des politischen Engagements

Bericht über die Initiative Campact /von Sebastian Horndasch

Nachdem bei TI Anfang Januar wegen der Affäre um Nebentätigkeiten von Politikern die Telefone nicht mehr still standen, rief die Initiative Campact e.V. in der Geschäftsstelle an, um die Organisation für eine vor allem internetbasierte Kampagne für die Offenlegung von Nebentätigkeiten zu gewinnen. Transparency sagte zu. Dies war jedoch keine Selbstverständlichkeit, denn TI war in der Vergangenheit immer zurückhaltend gegenüber Koalitionen mit anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen, weil befürchtet wird, dass TI in der öffentlichen Wahrnehmung zu nah an die Partner rückt und damit sein eigenes Profil gefährdet. Die möglichen Formen der Zusammenarbeit mit Campact e.V. wurden im Vorstand intensiv diskutiert. Dabei stand im Vordergrund, dass sich Campact nicht als parteipolitisch neutral definiert wie TI dies tut. Deshalb hat der Vorstand nur für eine punktuelle Zusammenarbeit mit Campact e.V. hinsichtlich der Kampagne zur Offenlegung von Nebentätigkeiten und Einkünften von Abgeordneten votiert. Eine dauerhafte Zusammenarbeit sowie eine Mitwirkung von TI-Vertretern im Beraterkreis von Campact e.V. wurden abgelehnt.

Doch was genau ist Campact? Zum Hintergrund: Anfang 2003 legten Gegner des Irakkriegs das Capitol in Washington mit ca. 400.000 Anrufen und 100.000 Faxen beim „Virtual March on Washington“ für einen Tag praktisch lahm. Mobilisiert wurden sie von der internetbasierten amerikanischen Organisation MoveOn.org, die als Kampagne gegen das Amtsenthebungsverfahren gegen den ehemaligen US-Präsidenten Clinton gegründet wurde und liberale Positionen vertritt. Die Organisation steht der demokratischen Partei nahe und zählt inzwischen mehr als zwei Millionen Onlineaktivisten. Unter anderem unterstützt MoveOn.org demokratische Kandidaten für politische Posten und kämpft gegen die von der US-Regierung geplanten Sozialreformen.

Campact hat sich MoveOn.org zum Vorbild genommen und setzt ebenfalls auf das Organisationspotential des Internets. Die Organisation definiert sich selbst als links-progressiv bis links-liberal und möchte ein Verstärker der Stimmen vieler Bürger sein. Campact will sich kurzfristig engagieren und sucht sich dazu jeweils zur Thematik passende Bündnispartner, dies waren bei der Kampagne zu Nebeneinkünften der BUND, Mehr Demokratie e.V., attac und TI. Bei der Themenfindung stehen Sozialstaatlichkeit und Minderheitenschutz im Mittelpunkt. Druck von unten soll unter anderem durch Aufrufe erzeugt werden, E-Mails oder Faxe zu versenden, Anrufe zu tätigen oder Geld für Anzeigen zu spenden. Gründer von Campact sind Günter Metzges und Christoph Bautz, die beide vorher in zahlreichen

zivilgesellschaftlichen Gruppen aktiv waren. Campact versucht, Menschen zu erreichen, die politisch interessiert sind, aber nur über ein geringes Zeitbudget verfügen. Ihnen soll die Möglichkeit gegeben werden, sich schnell über die entsprechende Kampagne zu informieren und mit geringem Aufwand einen möglichst großen Effekt zu erzielen. Die Zielgruppe ist in etwa identisch mit den Nutzern von Onlinezeitungen wie Spiegel Online, sueddeutsche.de oder taz.de.

Im Rahmen der Kampagne zur Offenlegung von Nebeneinkünften können Interessierte E-Mails an ihre Wahlkreisabgeordneten senden sowie eine Petition an den Bundestag unterschreiben. Daneben wurde auf einer gemeinsamen Pressekonferenz von Campact e.V. und Transparency Deutschland Druck auf die Parteien ausgeübt, die unzureichenden Regelungen zu den Nebentätigkeiten von Abgeordneten zu überarbeiten. Die Bündnispartner haben sich innerhalb der Kampagne bei den einzelnen Aktivitäten unterschieden. Während ein offener Brief an die parlamentarischen Geschäftsführer im Namen von Campact, TI, dem BUND und Mehr Demokratie e.V. versandt wurde, hat attac bei einer von Campact e.V. organisierten Demonstration vor dem Reichstag mitgewirkt. Im April fand eine weitere E-Mail-Aktion statt, in deren Rahmen sich Bürger an Mitglieder der Rechtsstellungskommission des Ältestenrates des Bundestages wenden können, an die die Neuregelung der Nebeneinkünfte von den parlamentarischen Geschäftsführern verwiesen wurde. Damit soll Druck auf die Abgeordneten ausgeübt werden, zu einer möglichst weitgehenden Lösung zu finden.

Günter Metzges sieht den bisherigen Verlauf der Kampagne trotz einer relativ geringen Beteiligung im Netz als Erfolg. Die Pressekonferenz habe das Thema noch stärker in den Mittelpunkt der Diskussion gerückt und damit den Handlungsdruck auf die Politik deutlich erhöht. Ein Grund für die unbefriedigende Beteiligung waren vor allem technische Probleme, die inzwischen jedoch gelöst sind.

Als nächste Aktion plant Campact eine Kampagne zur Patentierung von Software. Pünktlich zu Beginn soll es dann auf der neu gestalteten Seite auch ein Diskussionsforum geben. Langfristig soll die Seite www.campact.de zu einem Portal ausgebaut werden, auf dem sich Nutzer regelmäßig über Neuigkeiten informieren können.

Risiko Korruption

Unsere Korporativen Mitglieder: Control Risks Deutschland GmbH

Wie ist bei Control Risks der Prozess abgelaufen, der zu einer Mitgliedschaft bei TI Deutschland geführt hat?

Bei der Control Risks Group ist die präventive und reaktive Beratung im Zusammenhang mit Korruption seit 1978 ein fest etabliertes Tätigkeitsfeld. Wir wurden daher gewissermaßen automatisch regelmäßig auf die Arbeit von TI aufmerksam. Weil die Aktivitäten von TI und Control Risks in dieselbe Richtung zielen, war der Gedanke einer Mitgliedschaft ziemlich naheliegend.

In der Selbstverpflichtung, die Sie mit Ihrer Mitgliedschaft eingegangen sind, sind drei Elemente enthalten: Ablehnung von Korruption, Aufbau eines Schulungs-/Compliance-Programms für Mitarbeiter/-innen, Hinwirken innerhalb des betroffenen Interessenverbandes auf die Ächtung von Korruption. Würden Sie diese als gleich gewichtig ansehen oder hat eines der drei Elemente für Control Risks einen besonderen Rang?

Die Selbstverpflichtung ist für Control Risks zunächst einmal schlicht Kern und logische Voraussetzung für unsere Tätigkeit. Wie sollten wir Unternehmen überzeugend im Kontext von Korruption beraten können, wenn wir eine entsprechende Selbstverpflichtung nicht konsequent im eigenen Unternehmen umsetzen würden?

Qualitativ sind die drei Aspekte für uns im Grundsatz gleichwertig, schlicht, weil sie sich gegenseitig bedingen. Praktisch sind uns die ersten beiden Aspekte natürlich besonders wichtig, weil die klar kommunizierte Ablehnung von Korruption und auch Schulungs- und Compliance-Maßnahmen direkt in unser eigenes Unternehmen zielen.

Sie kümmern sich professionell um Risiken bei Firmen, die deren wirtschaftliche Leistungsfähigkeit schmälern könnten. Welchen Stellenwert hat denn die Korruption im Vergleich zu anderen Risiken?

Control Risks berät in erster Linie im Kontext von operationellen Risiken, von denen kriminalitätsbezogene Risiken wiederum einen ganz wesentlichen Teil ausmachen. Dabei kommt der Korruption im Vergleich zu gängigen Vermögens- und Eigentumsdelikten eine gesteigerte Bedeutung zu, weil sie die vergleichsweise gravierendsten und langfristigen Folgen für Unternehmen verursacht. Die Konsequenzen werden auf der Unternehmensseite allerdings oftmals nicht zutreffend erfasst und bewertet – schlicht, weil sie meist nicht unmittelbar und exakt

messbar sind. Stichworte in diesem Zusammenhang sind Reputationschäden nach außen, dauerhaft demoralisierende Wirkung nach innen und

natürlich die direkten Folgekosten der – gewissermaßen erkaufen – Fehlentscheidungen in der Sache. Nicht zuletzt sind es natürlich die verursachten fehlerhaften Weichenstellen als Folge von Korruption, die für Unternehmen nicht selten einen dauerhaften Verlust von Potentialen, Chancen und Wettbewerbsvorteilen bedeuten. Eine Tatsache, auf die viele Unternehmen unter verschärften Wettbewerbsbedingungen verstärkt aufmerksam werden.

Control Risks Group hat 2002 eine umfangreiche Studie zum Thema Korruption durchgeführt und dabei die Gegebenheiten in Deutschland, Hongkong, den Niederlanden, Singapur, Großbritannien und den USA untersucht. Eines der Ergebnisse war ein achtzigseitiger *Business Guide*, der wirtschaftliche, rechtliche und praktische Implikationen von Korruption, aber auch grundlegende Lösungsansätze für Unternehmen abbildet.

Hat sich die Einstellung der Firmen, die Sie betreuen, hinsichtlich Korruption im Laufe der letzten Zeit verändert?

In diesem Punkt stellen wir im Beratungsalltag – und übrigens auch in der Studie – eine bisweilen widersprüchliche Grundhaltung fest. Denn nach Ansicht der weit überwiegenden Mehrzahl der Unternehmensführer zieht Korruption im Grundsatz zwar sehr gravierende Folgen für Unternehmen nach sich. Dementsprechend wird auch ebenso gerne wie nachdrücklich ein dringender Handlungsbedarf für Unternehmen bescheinigt. Allerdings eben in erster Linie *im Grundsatz* und oftmals weniger für das *eigene* Unternehmen als für die anderen.

Dennoch können wir, wie eben schon angedeutet, erfreulicherweise eine zunehmende Identifikation des Themas und vor allem des Werts von Gegenmaßnahmen feststellen. Zu dieser Entwicklung hat neben den diversen gesetzlichen Veränderungen in einigen Ländern sicherlich die anhaltende Präsenz des Themas in der öffentlichen Diskussion beigetragen, die Unternehmen einem gesteigerten Zugzwang aussetzt.

Wissen Ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Ihrer Mitgliedschaft bei TI? Wie groß ist das Unternehmen denn überhaupt und wächst es?

Control Risks Group hat im Moment ca. 485 angestellte Consultants und Political Analysts und daneben etwa die gleiche Anzahl freier Mitarbeiter, die sich auf 17 Büros auf vier Kontinenten verteilen. Das Unternehmen wurde 1975 in London gegründet und konnte – was ja durchaus nicht die Regel in

(Fortsetzung auf Seite 8)

(Fortsetzung von Seite 7)

der Beratungsbranche ist – seit der Gründung durchgängig jährliche Wachstumsziffern verzeichnen. 2003 war sogar das bislang erfolgreichste Jahr in der Firmengeschichte. Die deutsche Niederlassung besteht seit 1986 und wurde 1999 von Bonn-Siegburg nach Berlin verlegt. Gegenwärtig arbeiten hier 18 Berater. Ein Betreuungsschwerpunkt der beiden Hauptabteilungen *Intelligence Services* und *Crisis- and Security Management* ist die Begleitung der Osteuropa-Aktivitäten unserer Mandanten, zu denen ein erheblicher Teil der DAX-Unternehmen zählt.

Die Mitarbeiter bei Control Risks Deutschland wurden in zwei internen Präsentationen über TI und unsere Mitgliedschaft informiert. Der Mehrzahl von ihnen war die Arbeit von TI bereits ein Begriff. Dementsprechend haben wir uns bei der internen Kommunikation stärker auf die Aspekte der Mitgliedschaft in Bezug auf unsere eigene Arbeit konzentriert. Dabei haben wir thematische Schwerpunkte herausgestellt und mögliche Beiträge identifiziert. Wir geben jedem Mitarbeiter die Möglichkeit, sich während seiner Arbeitszeit für TI zu engagieren.

Haben Sie einen Verhaltenskodex/Code of Conduct oder soll er erst entstehen?

Für überzeugende Beratung im Kontext Korruption war ein nachhaltiger und konsequent umgesetzter *Code of Conduct* im eigenen Unternehmen eine notwendige Voraussetzung. Bei der Control Risks Group ist neben dem *Mission-, Aims- und Principles Codex* seit Beginn der achtziger Jahre ein grundsätzlicher *Code of Conduct* implementiert. Daneben sind spezifische *Codes of Conduct* für einzelne Abteilungen sowie eine gesonderte *Whistleblowing Policy* vorhanden. Die Codes sind fester Bestand aller Arbeitsverträge, Verstöße als außerordentliche Kündigungsgründe definiert.

Im Rahmen von Einführungstrainings und von regelmäßigen obligatorischen Online-Schulungen wird das Wissen aller Mitarbeiter über die Inhalte und konkrete Anwendung der genannten Kodizes – unter anderem durch zu lösende Fallaufgaben – regelmäßig geprüft und bewertet. Bei der Anwendung im Beratungsalltag wird das *Ethics Committee* von den Mitarbeitern durchaus regelmäßig als unterstützendes und beratendes Gremium in Anspruch genommen. Auch, weil die Mitarbeiter gut geschult sind und im Berufsalltag Unterstützung erfahren, musste das Unternehmen auf Klauseln in Arbeitsverträgen bislang nicht zurückgreifen.

Was halten Sie für die wichtigsten Elemente in einem Verhaltenskodex?

Der konkrete Stellenwert der verschiedenen Elemente kann natürlich letztlich nur bezogen auf das jeweilige Unternehmen beurteilt werden. Bei

ihrer Auswahl und Gewichtung muss nach Branche, Größe und Aktionsradius des Unternehmens beziehungsweise einzelner Einheiten differenziert werden. So sind beispielsweise unsere eigenen Mitarbeiter nach unserem Code of Conduct klar verpflichtet, die Betreuung von Projekten oder Unternehmen abzulehnen, die unserem eigenen ethischen Kodex, vor allem in Bezug auf Grundwerte und internationale Konventionen, nicht entsprechen.

Grundsätzlich sollte jeder *Code of Conduct* natürlich möglichst konkrete Bestimmungen über die Einhaltung von Gesetzen, Verordnungen und anderen Vorschriften enthalten – und selbstverständlich über Meldewege und -verfahren. Auch klare Definitionen von Interessenkonflikten und Fairnessbegriffen sind sicherlich durchweg bedeutsam. Für die Effektivität in der Praxis haben sich allerdings spezifische Bestimmungen zu praktischen Abläufen für einzelne Unternehmensbereiche oder Abteilungen als wichtig erwiesen – die natürlich im Einzelfall stark variieren können.

Abgesehen davon ist in aller Regel nach Risikopotentialen zu differenzieren: So entfalten für börsennotierte Unternehmen beispielsweise klare Bestimmungen über Insiderhandel aus naheliegenden Gründen ebenso unmittelbare wie langfristige Bedeutung.

Schließlich – und selbst wenn es inzwischen beinahe einer Binsenweisheit entspricht: der praktische Wert eines Kodex hängt natürlich zentral von der authentischen und nachhaltigen Unterstützung durch das oberste Managementgremium ab. Mit einer elaborierten Selbstverpflichtung im Kodex alleine ist es eben nicht getan, wenn das Unternehmen dessen wirtschaftlichen Wert effektiv nutzen will. Mitarbeiter merken auch in großen Unternehmen meist bis in die kleinsten Verästelungen tatsächlich in der Sache ist. Ist es das nicht, verzichtet das Management sozusagen zu Gunsten von kurzfristig reputationsförderndem „Kodex-Make-up“ auf die langfristigen wirtschaftlichen Vorteile seiner Antikorruptionsaktivitäten.

Auf der „Output“-Seite wird der praktische Wert eines Kodex schließlich durch nichts anderes als die Effektivität, Effizienz – und vor allem Kontinuität – seiner Umsetzung limitiert. Hier kommt das Unternehmen letztlich nicht ohne das persönliche Engagement von – in der „Materie Korruption“ gut geschulten – Mitarbeitern aus.

Mit Hans Jürgen Stephan, dem Geschäftsführer von Control Risks Deutschland, sprach Anke Martiny

Vom Nutzen und Nachteil des CPI

Informationsveranstaltung zum Korruptionswahrnehmungs-Index in Berlin / von Hugh Williamson

Der Korruptionswahrnehmungs-Index (CPI) ist lange Zeit das Markenzeichen von Transparency International gewesen. Der Index, der alljährlich Länder nach ihrem wahrgenommenen Korruptionsniveau klassifiziert, hat im letzten Jahr sein zehnjähriges Jubiläum gefeiert. In diesem Zeitraum hat er sich bei Regierungen, Unternehmen, der Zivilgesellschaft und bei den Medien als einer der führenden, wenn nicht gar *der führende*, Korruptionsindikatoren etabliert.

Aber eine solche Reputation bringt Probleme mit sich. Korruptionsexperten, Politiker und Journalisten haben in den letzten zehn Jahren immer wieder die Vertrauenswürdigkeit des CPI als nützlichen Maßstab für Korruption in Frage gestellt. Die Kritiker weisen etwa darauf hin, dass nur das *wahrgenommene* Korruptionsniveau gemessen wird statt der Korruption selbst (und dass diese Unterscheidung oftmals nicht beachtet wird), dass die Meinungsumfragen, auf deren Grundlage der CPI erstellt wird, sich beinahe ausschließlich auf eine begrenzte Anzahl von „Experten“ aus den Industriestaaten stützen und schließlich, dass die Rangfolge selbst größtenteils bedeutungslos und potentiell irreführend ist, da die Daten selbst, auf denen der CPI basiert, nicht auf Vergleichen zwischen Ländern beruhen.

Verschiedene Artikel in den deutschen Medien, die zeitgleich mit der Veröffentlichung des jüngsten CPI im Oktober 2004 erschienen sind, haben diese Kritikpunkte aufgegriffen. Dies hat bei der letzten Jahresversammlung von Transparency Deutschland zu dem Beschluss geführt, eine Veranstaltung auszurichten, in der über den fortgesetzten Nutzen des Index für die Arbeit von TI diskutiert werden sollte.

Hansjörg Elshorst, der Vorsitzende von Transparency Deutschland, eröffnete am 27. Januar das Treffen in Berlin mit einem interessanten Überblick über die Entwicklung des Index. Herr Elshorst, vormaliger Geschäftsführer des internationalen TI Sekretariats, hatte eine direkte Rolle bei der Schaffung und Entwicklung des Index gespielt und argumentierte, dass dieser zwar viele Schwächen habe – darunter die bereits aufgeführten – seine Stärken und der Nutzen, den er weiterhin für TI mit sich bringe, diese aber überwogen.

Er gab zu, dass er selbst viele Jahre lang vom Nutzen des CPI nicht überzeugt gewesen sei, teils, weil dieser – obgleich TI öffentlich auf die Grenzen des Index hinwies – die Organisation der wiederholten Kritik seitens der Medien und anderer Gruppen aussetzte. Insbesondere die Regierungen vieler Entwicklungsländer begannen sich zunehmend an dem Index zu stoßen, da sie sich von TI bestraft fühlten, landeten ihre Länder doch unausweichlich am unteren Ende der Rangliste. Dies verringerte

auch ihre Motivation, etwas gegen die Korruption zu unternehmen.

In der letzten Zeit sei seine Sicht auf den Index aber positiver geworden, so Elshorst, ironischerweise nicht zuletzt deshalb, weil der CPI für TI und innerhalb der Anti-Korruptionsbewegung an Bedeutung verloren habe. TI habe verschiedene andere Verfahren zur Messung von Korruption entwickelt, darunter den Bestechungsgeldzahler-Index (BPI), und die allgemeine Korruptionsdebatte sei heute technisch ausgefeilter und differenzierter als noch vor zehn Jahren.

Die Tatsache, dass der CPI ein wichtiges Hilfsmittel in wissenschaftlichen Studien geworden ist, sei ein weiterer Grund dafür, dass er beibehalten werden sollte, sagte er.

Wenngleich viele unter den etwa 25 anwesenden Personen den Verdienst der ausgewogenen Kommentare von Herrn Elshorst anerkannten, stimmten doch nicht alle darin überein, dass TI den Index weiterhin zusammenstellen und veröffentlichen sollte – zumindest nicht in seiner jetzigen Form.

Ein Teilnehmer argumentierte, der CPI sei „eine Schande“ für TI, da er einen so groben Maßstab für Korruption darstelle und auf einer „engen und nicht-repräsentativen“ Datenmenge basiere. Einige Mitglieder von Transparency Deutschland sprachen sich dafür aus, den Index seltener zu veröffentlichen, vielleicht nur alle drei Jahre, während andere die TI Führung drängten, einzusehen, dass die Organisation ein Jahrzehnt nach ihrer Gründung so etabliert sei, dass sie des CPI nicht mehr bedürfe, um Publizität zu erzeugen.

Marie Wolkers, die in der Forschungsabteilung des internationalen TI Sekretariats in Berlin arbeitet, sagte, dass ihre Abteilung an einem Bericht arbeite (die Fertigstellung ist für Mai geplant), wie der CPI zu verteidigen ist. Dieser Bericht ziele darauf ab, TI Chaptern eine detaillierte Anleitung an die Hand zu geben, die den Wert des Index auch im Kontext der zuvor erwähnten Kritik herausstreicht.

Sie sagte auch, dass selbstverständlich die Möglichkeit bestehe, den Index grundsätzlich zu überarbeiten und wies auf einen internationalen Workshop vom 23. – 26. Juni hin, der sich detailliert mit dem CPI auseinandersetzen wird. Der Workshop an der Universität Passau wird ausgerichtet von Johann Graf Lambsdorff, der den Index ursprünglich entwickelt hat und Wirtschaftswissenschaftler an der Universität ist. Weitergehende Informationen sind vom TI Büro erhältlich.

Kommentare zum CPI von anderen Transparency Deutschland Mitgliedern sind ebenfalls willkommen. Sie können diese an das Berliner Büro von Transparency Deutschland adressieren.

Reformbedarf

Die UN-Konvention gebietet eine Änderung des deutschen Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung
Anne van Aaken

Mit der Unterzeichnung der UN-Konvention gegen Korruption im Dezember 2003 hat Deutschland seinen Willen bekundet, die Konvention umzusetzen. Dazu muss aber der Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung, § 108e Strafgesetzbuch, geändert werden. Die Konvention stellt die Bestechung von Amtsträgern – wozu nach der Definition dieser und anderer internationaler Konventionen auch Abgeordnete gehören – in einem Maße unter Strafe, wie ihn das deutsche Recht bislang zwar für Amtsträger im deutschen Sinne, etwa Beamte und öffentliche Angestellte, aber nicht für Abgeordnete kennt. Die Konvention gebietet, das vorsätzliche unmittelbare oder mittelbare Fordern oder Annehmen eines ungerechtfertigten Vorteils durch einen inländischen Amtsträger für diesen selbst oder für eine andere Person oder Stelle mit dem Ziel, dass der Amtsträger in Ausübung seiner Dienstpflichten (bzw. seines Mandats) eine Handlung vornimmt oder unterlässt, als Bestechlichkeit unter Strafe zu stellen. Ähnlich ist auch die aktive Bestechung formuliert.

Die Zugriffsweite des deutschen Tatbestandes der Abgeordnetenbestechung fällt hinter dieser Formulierung weit zurück. Er umfasst nicht das mittelbare Fordern oder Annehmen, kennt keine Bestrafung der Bestechung zugunsten Dritter, etwa Angehöriger oder einer Organisation und erfasst nur Abstimmungen im Parlament und seinen Ausschüssen. Da nach der Arbeitsweise des Parlaments aber die Würfel für Abstimmungen nicht erst im Plenum, sondern bereits in den Fraktionen bzw. in Verhandlungen zwischen den Fraktionen fallen, diese aber keine Abstimmung in einer Volksvertretung darstellen, bedeutet dies, dass dort, wo die eigentliche Meinungsbildung erfolgt, wo also der parlamentarische Prozess am ehesten korruptionsanfällig ist, das Strafrecht nicht greift. Auch die Weitergabe von Insiderinformationen an Außenstehende kann nicht erfasst werden. Das gesamte Verhalten außerhalb der Volksvertretung, auch wenn es in Ausübung des Mandats erfolgt, ist nicht strafrechtsrelevant.

Zudem kann nur dort der Tatbestand verwirklicht werden, wo eine konkrete Unrechtsvereinbarung zwischen dem Abgeordneten und dem Dritten vorliegt, dass ersterer seine Stimme bei einer konkreten Abstimmung in bestimmter Art und Weise missbraucht. Nur sehr simple Formen der Bestechung bzw. Bestechlichkeit können damit erfasst werden, wie etwa das direkte Ansinnen eines Lobbyisten an einen Abgeordneten, dieser möge für Geld im Plenum gegen sein Gewissen stimmen oder umgekehrt ein direktes Angebot eines Abgeordneten hierzu. Die subtileren, stilleren Formen politischer Korruption und die problematischen Abhängigkeitsverhältnisse von Abgeordneten zu Interessengruppen unterfallen dem Tatbestand grundsätzlich nicht. Der Tatbestand kam

wegen seiner engen Fassung auch nie zur Anwendung.

Zusammengefasst bedeutet dies, dass im Hinblick auf die Umsetzung der UN-Konvention der § 108e StGB folgendermaßen geändert werden muss: die Tathand-

lung muss ausgedehnt werden auf alle Handlungen und Unterlassungen, die bei Wahrnehmung des Mandats erfolgen. Auch Drittzuwendungen müssen einbezogen werden. Sowohl das mittelbare als auch das unmittelbare Versprechen eines Vorteils muss erfasst sein. Materielle und immaterielle Vorteile müssen von dem Tatbestand umfasst werden. Weiterhin ist zu überlegen, ob nicht auch eine Ausweitung der Strafbarkeit auf Vorteile, die nach der Handlung erfolgen sollte (sog. „Dankeschön-Zuwendungen“) erfolgen sollte, zumal diese auch in den deutschen Vorschriften zur Amtsträgerbestechung einbezogen sind. Der Einschluss nachträglicher Zuwendungen wird zwar von den internationalen Abkommen nicht ausdrücklich gefordert, aber nach deutscher Erfahrung kann nur so unbilliger Einflussnahme vorgebeugt werden.

Mit dem Strafrecht allein kann aber die zwielichtige Verflechtung von Geld und Politik nicht angemessen angegangen werden. Strafrecht ist kein Allheilmittel und kann immer nur „ultima ratio“ sein. Der Einfluss von Interessengruppen auf die Mehrheitsverhältnisse im Parlament erfolgt nicht im Plenum, sondern durch subtile andere Formen der Beeinflussung. Daher muss am Gesamtverhalten des Abgeordneten, wo immer er sich aufhält, angesetzt werden, das Plenum des Parlaments ist der am wenigsten bedeutende Ort. Dort greifen am ehesten die Verhaltensregeln, die eine Vielzahl von Abgeordnetenpflichten regeln und grundsätzlich geeignet sind, korumpierende Verhältnisse durch Publizität zu vermeiden – wenn denn die Publizität ausgeweitet und effektiv der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt wird. Durch eine Verschärfung der Verhaltensregeln, insbesondere der Veröffentlichungspflichten, wird die Transparenz des demokratischen Prozesses gestärkt. So können korrupte Praktiken besser verhindert werden, weil Korruption nach dem alten Spruch erfolgt „Im Dunkeln ist gut munkeln“.

Bußgeld in Brandenburg

Das Brandenburger Justizministerium überlegt, bei der Verfolgung von Wirtschaftskorruption künftig stärker auf Bußgeldverfahren zurückzugreifen, berichtet die Berliner Morgenpost. Dieses stelle verfahrensrechtlich nicht so hohe Ansprüche wie ein Strafverfahren und habe außerdem den Vorteil, durch die so erzielte Abschöpfung der Gewinne, die „Beute“ der Täter wieder einzutreiben. Es sei grundsätzlich bedauerlich, dass es in Deutschland kein Unternehmensstrafrecht gebe, mit dem ganze Firmen in Haftung genommen werden können. (ck)

Für ein Lobbyisten-Register in Deutschland

Die öffentliche Diskussion um Nebeneinkünfte kreist um die Politiker: sie gelten als Profiteure der gegenseitigen Interessenabhängigkeit, weil sie monetäre oder geldwerte Vorteile genießen. Wenig Aufmerksamkeit gilt der Wirtschaft und den für die Beziehungen zu Politikern Verantwortlichen, den Lobbyisten.

Wer aber einen tieferen Einblick in die Verflechtungen zwischen Parlament und Lobbygruppen gewinnen will, wer wissen will, welcher Lobbyist wie viel Mittel in die Kontaktpflege zu welchen Politikern investiert und mit welchem Ziel, der fragt häufig vergebens. Anders als in den USA und Kanada, wo es sowohl auf einzelstaatlicher wie auf bundesstaatlicher Ebene sehr elaborierte Regelungen gibt, die den Bürgern ermöglichen, Aufschluss über die Aktivitäten der Lobbyisten bei Regierung und Parlament zu erlangen, ist diese Schnittstelle von Wirtschaft und Politik hierzulande ein größtenteils unreguliertes Feld.

Beim Deutschen Bundestag wird seit 1972 die „Öffentliche Liste der registrierten Verbände und deren Vertreter“ geführt. Sie enthält die Anschrift des jeweiligen Verbandes sowie Angaben zu Vorstand und Geschäftsführung, zur Verbandsvertretung, zum Interessenbereich, zur Mitgliederzahl und zur Anzahl der angeschlossenen Organisationen. Mehr als 1.800 Verbände, darunter auch NGOs, sind auf der Verbändeliste registriert. Mit der Registrierung ist die Möglichkeit für die Verbandsvertreter verbunden, Hausausweise des Deutschen Bundestages zu erhalten und sich damit frei in den Parlamentsgebäuden zu bewegen.

Eine Pflicht zur Registrierung gibt es jedoch nicht. Zwar ist vorgesehen, dass die Verbände, deren Vertreter im Rahmen von Anhörungen zu Ausschusssitzungen geladen werden, sich zunächst registrieren, aber der Bundestag und die Ausschüsse können, wenn als erforderlich erachtet, auch Verbände einladen, die nicht registriert sind.

Von dieser Verbändeliste abgesehen, gibt es keinerlei Regulierung der Lobbyisten in Deutschland. Allerdings hat Deutschland damit die noch am weitesten gehende Regulierung in ganz Europa. Zwar gibt es in einigen Ländern freiwillige Codes of Conduct für und von Lobbyisten; so richtig und wichtig diese Kodizes sind, sie sind nur als Ergänzung zu einer sanktionsbewehrten staatlichen Regulierung sinnvoll.

Doch wie sollte diese Regulierung aussehen? Transparency Deutschland erwägt zu diesem Zweck die Einrichtung eines Lobbyisten-Registers. Zur Zeit diskutiert die TI-Arbeitsgemeinschaft „Korruption in der Politik“, welche Anforderungen an ein solches Lobbyisten-Register gestellt werden müssten, damit es korruptionsverhindernd wirkt:

- Registrierungspflicht für Lobbyisten bei einer klaren Definition des Begriffs „Lobbyist“. Werden nicht nur „Vollzeit“-Lobbyisten erfasst? Wo soll ein solches Register geführt werden?
- Offenlegung der Lobby-Ausgaben durch die Lobbyisten. Wem gegenüber? Und wer kontrolliert, ob der Lobbyist sich an die Vorschrift hält?
- Einfache elektronische Berichtsverwaltung für die Lobbyisten und öffentlicher Zugang zu allen Berichten für die Bürger

- Möglichkeiten der Durchsetzung der Regelungen und Sanktionen bei Zuwiderhandlung. Wer soll diese Sanktionen durchsetzen und wie sollen diese Sanktionen beschaffen sein?

Ein Lobbyistenregister nützt vor allem den Lobbyisten, die ehrlich und mit redlichen Mitteln die Politiker für ihre Argumente zu gewinnen suchen. Es hilft, die Spreu vom Weizen zu trennen.

Christian Humborg

Parlamentarische Anhörung zum Informationsfreiheitsgesetz in Berlin

Am 14. März fand im Bundestag die Expertenanhörung zum Informationsfreiheitsgesetz (IFG) statt. Peter Eigen, Chairman von Transparency International, forderte gerade auch aus internationaler Sicht eine höhere Transparenz für das deutsche Verwaltungshandeln. Es gebe weltweit einen wachsenden Druck hin zu mehr Transparenz – das gelte für Staaten ebenso wie für internationale Organisationen und private Unternehmen. Das Ausland verfolge zunehmend ungläubig, dass Deutschland in dieser Frage hinter den anderen Ländern zurückfalle.

Daher sei es zu begrüßen, dass nunmehr aus der Mitte des Parlamentes eine Gesetzesvorlage eingebracht worden sei, nachdem zuvor entsprechende Pläne an dem Beharrungsvermögen der Ministerialbürokratie gescheitert seien. Es sei aber bedauerlich, dass auch der vorliegende Gesetzentwurf mit seiner großen Zahl von Ausnahmetatbeständen zeige, dass die Ressorts auch weiterhin versuchten, ihre Sonderinteressen durchzusetzen. Eigen kritisierte insbesondere auch, dass der Informationszugang für solche Fälle aufgehoben werden solle, in denen fiskalische Interessen des Bundes beeinträchtigt würden, da es häufig gerade solche Situationen sind, an denen Korruption ansetzt.

Auch der Berliner Staatsrechtler Michael Kloepfer und Rechtsanwalt Falk Peters von der *European Society for eGovernment* kritisierten die Beschränkungen des Entwurfs. Diese führten etwa dazu, dass es der Verwaltung möglich sei, beliebige Gründe für die Ablehnung eines Antrags auf Einsicht anzuführen. Der weitgehende Vorrang öffentlicher Belange verkehre den Grundsatz „soviel Informationen wie möglich, so viel Geheimnisschutz wie nötig“ beinahe in sein Gegenteil.

Kritik an dem Vorhaben eines IFG wurde vom *Bundesverband der deutschen Industrie* (BDI) geäußert, dessen Vertreter die Position bezog, die gegenwärtige Gesetzeslage reichten aus und der Entwurf führe letztlich zu noch mehr Bürokratie und im Extremfalle möglicherweise gar zu einer gezielten Lahmlegung öffentlichen Verwaltungshandelns. Dieses Szenario wurde von den Befürwortern eines IFG jedoch mit dem Hinweis auf die internationalen und nationalen Erfahrungen als unrealistisch zurückgewiesen. (ck)

Großflughafen Berlin-Schönefeld setzt auf TI Integritätsvertrag

Die Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH (FBS) gab Anfang Februar 2005 bekannt, dass sie einen gemeinsam mit Transparency International erarbeiteten Integritätsvertrag ab sofort bei allen Vergabeverfahren und den sich daraus ergebenden Bau-, Liefer- und Beratungsverträgen, mit einem geschätzten Gesamt-Auftragsvolumen von ca. 2 Mrd. Euro, anwenden wird. Die FBS, die dem Bund und den Ländern Berlin und Brandenburg gehört, will damit ein klares Zeichen für fairen Wettbewerb, für Korruptionsprävention und gegen illegale Absprachen setzen.

Der in den späten 90er Jahren von TI entwickelte Integritätsvertrag wird seit Jahren von großen Auftraggebern in einer Reihe außereuropäischer Länder mit nachweisbarem Erfolg verwendet, hat sich aber in Europa nur langsam durchsetzen können. Andere Anwender des Integritätsvertrages in Deutschland sind die RSAG Rhein-Sieg Abfallwirtschaftsgesellschaft in Siegburg seit Anfang 2004 (siehe Rundbrief 29, 2/2004) und neuerdings auch der Rhein-Sieg-Kreis selbst. Im Integritätsvertrag, der von allen Bietern und Auftragnehmern unterzeichnet werden muss, verpflichten sich alle Vertragspartner zur Einhaltung klarer Regeln hinsichtlich Integrität und Transparenz – z.B. keine Bestechungsgelder anzubieten, zu zahlen oder zu fordern, keine den Wettbewerb einschränkenden Absprachen untereinander zu treffen und Zahlungen an Vermittler offen zu legen. Bei Verstößen unterwerfen sich die Parteien empfindlichen Sanktionen wie Verlust des Auftrags, pauschaliertem Schadensersatz und Auftragsperre für zukünftige Aufträge der FBS. Bieter und Auftragnehmer müssen die Einhaltung dieser Bestimmungen auch von nachbeauftragten Unternehmen einfordern.

Eine wesentliche und sehr begrüßenswerte Neuerung gegenüber RSAG und Rhein-Sieg-Kreis ist, dass die FBS entsprechend dem Grundmodell des Integritätsvertrages externe unabhängige Beobachter eingesetzt hat, die den gesamten Vergabe- und Durchführungsprozess begleiten und die Einhaltung des Integritätsvertrages kontrollieren werden. Die Beobachter haben freien Zugang zu allen Unterlagen und Verhandlungen und unterliegen keinerlei Weisungen. Bei Hinweisen oder Verdacht auf Verstöße können die Beobachter zunächst bei der Geschäftsleitung der FBS auf Heilung drängen, bei unbefriedigender Reaktion sich aber auch an den Aufsichtsratsvorsitzenden der FBS (derzeit der Berliner Regierende Bürgermeister Wowereit) und u.U. auch direkt an die Staatsanwaltschaft wenden.

TI ist bereits mit anderen möglichen Anwendern des Integritätsvertrages im Gespräch. Nur die Zeit wird zeigen, ob dieses Instrument durch seine klaren Regeln und Sanktionen und seine Sensibilisierung aller Akteure die Hürden für korrupte Unternehmen oder korrupte Mitarbeiter der Auftraggeber so hoch hängt, dass der Schaden durch Korruption signifikant eingedämmt werden kann. TI glaubt fest an einen solchen Erfolg.

Michael Wiehen

TI Deutschland verleiht Integritätspreis

RA Lothar Hermes für seine Arbeit im Kampf gegen Korruption geehrt

Im Dezember letzten Jahres verlieh Transparency Deutschland erstmals den Integritätspreis. Der Preis ging an den in Sachsen tätigen Rechtsanwalt Lothar Hermes. Als Anwalt für Verwaltungsrecht hat er korruptive Praktiken beim Bau von Müllverbrennungsanlagen, Abwasseranlagen und der Projektion eines Straßenbauprojektes im Raum Sachsen aufgedeckt. Lothar Hermes ist dabei weit über seine bloßen Pflichten als Anwalt hinausgegangen. Er hat die Interessen seiner Mandanten dadurch vertreten, dass er typische Verhaltensmuster für Korruptionssachverhalte herausgearbeitet hat. Der Rechtsanwalt musste bei seiner Arbeit viele Hürden überwinden und sah sich nicht selten dem Vorwurf des Nestbeschmutzers ausgesetzt. Letztlich gelang es ihm, ein ganzes Netzwerk an Hinterzimmerabsprachen und korruptiven Praktiken ans Licht zu bringen.

Durch seine tägliche Arbeit weiß Lothar Hermes um die – nicht nur materiellen – Folgen von Korruption. Undurchsichtige Entscheidungen und illegale Absprachen führen häufig zu Frust bei den Betroffenen und Politikverdrossenheit. Schließlich, so Hermes, nehme unsere Demokratie daran Schaden.

Viele Menschen, die Hinweise auf Korruptionsfälle geben können, wenden sich Hilfe suchend an den Anwalt aus Dresden, denn sie fürchten um ihren Arbeitsplatz, wenn sie diese Informationen selbständig veröffentlichen.

Die Verleihung des deutschen Integritätspreises hat die jährliche Vergabe des internationalen Integrity Awards von Transparency International zum Vorbild. Mit diesem Preis will die Organisation den Mut und die Arbeit vieler Einzelpersonen und Bewegungen im Kampf gegen Korruption würdigen und unterstützen.

Lothar Hermes wurde im letzten Jahr vom Vorstand von Transparency Deutschland als deutscher Vertreter für die Vergabe dieses Preises vorgeschlagen. Ein international besetztes Gremium, dem neben dem TI-Deutschland Vorstandsmitglied Dr. Anke Martiny auch Eva Joly angehört, entscheidet über die endgültige Vergabe des Integrity Awards. Hier hatte Lothar Hermes die Endausscheidung erreicht.

Die Preisverleihung fand im Rahmen einer Pressekonzferenz im Sächsischen Landtag statt. Mit dem Preis ist eine Zuwendung von 1000 Euro verbunden. Lothar Hermes wird damit eine Bürgerinitiative unterstützen.

Anja Schöne

Transparenz in den Beziehungen zwischen Politik und Wirtschaft

Stellungnahme von Transparency International Deutschland zur Neuregelung der Nebeneinkünfte von Bundestagsabgeordneten

Seit Monaten erfährt die Öffentlichkeit im Wochenrhythmus von neuen Skandalen um Nebenjobs, Renten und Abfindungen an Politiker. Dies ist ein erneuter, auf strukturellen Problemen basierender Skandal um die Finanzierung politischer Arbeit innerhalb weniger Jahre. Der Eindruck in der Öffentlichkeit ist verheerend. Scheibchenweise Aufklärung, zögerliche Eingeständnisse und viel zu zaghafte Reformbereitschaft unter den Politikern drohen, die Politikerverdrossenheit im Land noch weiter zu steigern. Nachlassende Beteiligung an Wahlen und sinkende Mitgliederzahlen in den Parteien sind ein Alarmzeichen für unsere Demokratie. Meinungsumfragen zeigen, dass die Mehrheit der Deutschen die Bekämpfung der Korruption gerade in der Politik am wichtigsten findet.

Transparency International Deutschland geht es nicht darum, Politiker anzuprangern und etwa der verbreiteten Politikerverdrossenheit Vorschub zu leisten. In aller Welt sind aber die katastrophalen Folgen für ein Gemeinwesen bekannt, wenn die Politiker das Vertrauen der Bürger verloren haben. Korruption ist nach der weltweiten Erfahrung von Transparency International ein wichtiger Grund für Vertrauensverlust.

Die Interessenabhängigkeiten zwischen Politikern und Wirtschaft sind in Deutschland nicht hinreichend transparent und daher anfällig für Korruption. Deshalb geht es Transparency International Deutschland um eine spürbare Verbesserung der Transparenz. Unsere Ziele:

- das Vertrauen der Bevölkerung in die Politiker und in die Politik stärken,
- die große Mehrzahl der Politiker, die sich ehrenhaft verhalten, schützen und die Motivation von Menschen stärken, sich in der Politik zu engagieren.

Ein konsequentes Maßnahmenbündel, wie es Transparency International Deutschland fordert, verbessert die Transparenz, klärt die Anforderungen an Unabhängigkeit und schützt vor dem Anschein der Käuflichkeit. Es sollte verabschiedet werden, bevor die Kandidatinnen und Kandidaten für die nächste Bundestagswahl aufgestellt werden. (...)

1. Transparency International fordert die Verschärfung der Verhaltensregeln und eine weitgehende Übernahme in das Abgeordnetengesetz

Abgeordnete sollten vor ihrer Kandidatur wissen, welchen Regeln sie sich unterwerfen müssen. Die Verhaltensregeln gehören derzeit zur Geschäftsordnung des Bundestages und müssen am Anfang jeder Legislaturperiode aufs Neue verabschiedet werden. Sie regeln, welche Tätigkeiten die Abgeordneten dem Bundestagspräsidenten anzuzeigen haben und welche davon veröffentlicht werden. Solche Regelungen gehören nicht zum „Innenrecht“ des Bundestags, das in der Geschäftsordnung des Bundestages geregelt wird. Sie erfordern vielmehr eine gesetzliche Regelung.

Transparency International Deutschland fordert deshalb, die Verhaltensregeln zu verschärfen und sie weitgehend in das Abgeordnetengesetz zu übernehmen.

Folgende Anforderungen sollen gelten:

„Arbeitsloses Gehalt“: Die Annahme von Zuwendungen, die das Mitglied des Bundestages, ohne die danach geschuldeten Dienste zu leisten, nur deshalb erhält, weil von ihm in Hinblick auf sein Mandat erwartet wird, dass es im Bundestag die Interessen des Zahlenden vertreten und nach Möglichkeit durchsetzen wird, ist verboten. (Vgl. AbgG § 44a Abs. 2 (4))

Annahme von Spenden und Geldgeschenken: Die Annahme von Spenden und Geldgeschenken von einzelnen Abgeordneten im Zusammenhang mit ihrem Mandat soll verboten werden. Wer als Abgeordneter oder Kandidat Spenden annimmt, soll dies über die Partei und damit nach den Regeln des Parteiengesetzes tun. (Für fraktionslose Abgeordnete sind Ausnahmeregelungen notwendig). Abgeordnete dürfen bei der Wahrnehmung des Mandats keine geldwerten Vorteile entgegennehmen. Ausgenommen sind davon Parlamentarische Abende o.ä.

Anzeige- und Veröffentlichungspflichten:

Anzeigepflichten: Die Anzeigepflichten müssen klar, verständlich und in sich schlüssig geregelt werden. Das ist bisher nicht der Fall. Die bisherigen Regelungen sind unübersichtlich, inkonsequent und sprachlich missverständlich.

- Ausdehnung der Anzeigepflicht der vor der Mitgliedschaft im Bundestag ausgeübten Berufe und Tätigkeiten auf fünf Jahre vor Aufnahme der Abgeordnetentätigkeit.
- Anzeigepflicht für alle während der Mitgliedschaft im Bundestag ausgeübten Berufe und Tätigkeiten, inklusive aller freiberuflichen und selbständigen Tätigkeiten sowie Berater- und Gutachtertätigkeiten. Die Art der Beratungstätigkeit muss angegeben werden.
- Anzeigepflicht von Absprachen über Tätigkeiten nach Beendigung der Mitgliedschaft im Bundestag.
- Anzeigepflicht für alle Einkünfte aus während der Mitgliedschaft im Bundestag aufgenommenen oder fortgeführten Berufe und Tätigkeiten, inklusive aller freiberuflichen und selbständigen Tätigkeiten, Berater- und Gutachtertätigkeiten sowie Pensionszusagen ab € 1000 im Monat.
- Anzeige des durchschnittlichen monatlichen Zeitaufwandes. Dadurch wird ersichtlich, ob der Schwerpunkt der Tätigkeit eines Abgeordneten die Volksvertretung ist. Überdies wird so das Verhältnis von Aufwand und Zuwendung transparent (vgl. BVerfG 40, 318f und §44a Abs. 2, Ziffer 4 AbgG) und damit überprüfbar, ob beide in einem vertretbaren Verhältnis zueinander stehen oder ob es sich um „arbeitslose“ Einkünfte handelt (BVerfGE 40, 296, 318f und § 44a Abs. 2 Ziff 4 AbgG).
- Das Halten und die Aufnahme von Beteiligungen an Kapital- oder Personengesellschaften muss angezeigt werden, wenn dadurch ein wesentlicher wirtschaftlicher Einfluss auf das Unternehmen begründet wird. Für den Fall, dass durch die Beteiligung an Kapital- oder Personengesellschaften Interessenkon-

(Fortsetzung auf Seite 14)

flikte entstehen könnten, muss der Ehrenrat angerufen werden.

- Anzeigepflicht für alle Geschenke im Rahmen der Berufstätigkeit/ Nebentätigkeit eines Abgeordneten ab einem Betrag von € 300 bei einmaligen Geschenken und € 2000 pro Jahr für Geschenke desselben Zuwenders.

Veröffentlichungspflichten: Die zeitnahe Veröffentlichung aller anzeigepflichtigen Informationen muss im amtlichen Handbuch des Bundestages und auf der Website des Bundestages erfolgen. Der Ehrenrat ist anzurufen, wenn durch die Veröffentlichung Rechte Dritter bedroht sind oder sonstige Zweifel bestehen.

Umgang mit Interessenkonflikten: Abgeordnete müssen Interessenkonflikte vor dem jeweiligen Ausschussvorsitzenden und dem Bundestagspräsidenten offen legen, soweit diese nicht durch veröffentlichungspflichtige Angaben ersichtlich sind. (Vgl. Verhaltensregeln des Bundestages §§6, 2002). Es muss sichergestellt werden, dass vor Beratungen im Ausschuss oder im Parlament alle Abgeordneten die Interessenlage der anderen kennen. Unternehmensberater und Rechtsanwälte, die durch die Übernahme von Mandaten in einen Interessenkonflikt geraten könnten, müssen den Ehrenrat anrufen.

Sanktionen: Ein Grundproblem in den jetzigen Vorschriften sind die fehlenden Sanktionen. Vorschriften ohne Sanktionen bei Nichteinhaltung machen wenig Sinn. So müssen auch Sanktionen diskutiert werden, die das Abgeordnetengesetz bei Verstößen eröffnen sollte. Diese sollten sowohl strafrechtlich relevante Sanktionen als auch Geldstrafen umfassen. Darüber hinaus sollen Regelverstöße durch den Bundestagspräsidenten auf der Website des Bundestags bekannt gemacht werden.

Stärkung der Rechte des Bundestagspräsidenten: Die Rechte des Bundestagspräsidenten sollen entsprechend §§8 Absatz 1 und 2 der Verhaltensregeln des Bundestages beibehalten werden. Darüber hinaus soll der Bundestagspräsident das Recht haben, Sanktionen gegen Abgeordnete auszusprechen, die gegen die gesetzlichen Bestimmungen verstoßen.

2. TI fordert die Einrichtung eines Ehrenrates

Klare Regelungen auf einem angemessenen Niveau (Gesetz) und Sanktionen reichen noch nicht; die Einhaltung muss kontrolliert und umgesetzt werden. TI fordert deshalb die Einrichtung eines Ehrenrats (Arbeitstitel), der durch diesem unterstellte Angehörige der Bundestagsverwaltung unterstützt wird. Aufgaben des Ehrenrates wären:

- Entgegennahme von Informationen, die vertraulich behandelt werden müssen, z.B. um den Mandantenschutz zu gewährleisten;
- Klärung unklarer Angaben von Abgeordneten;
- Entscheidung von strittigen Fällen oder über Sanktionen oder Vorbereitung einer solchen Entscheidung für den Präsidenten des Bundestages;
- Weiterentwicklung der in Gesetz bzw. Richtlinien formulierten Rechtslage auf der Basis von Einzelfällen;
- Beratung der Abgeordneten über ihre Rechte und Pflichten;

- Ombudsfunktion: Whistleblowermeldestelle für Verdachtsfälle, die einen Verstoß gegen die geltenden Verhaltensrichtlinien bzw. das Abgeordnetengesetz vermuten lassen.

Die Bundesagentur für Arbeit tritt Transparency Deutschland bei

Anders als bei den meisten anderen Nationalen Chapters sieht die Satzung von Transparency Deutschland die Möglichkeit vor, als juristische Person korporatives Mitglied des Vereins zu werden. Korporative Mitglieder müssen einen größenabhängigen Beitrag bezahlen und eine schriftliche Erklärung abgeben, in der sie sich zu bestimmten Maßnahmen der Korruptionsprävention verpflichten. Während dabei ursprünglich nur an privatrechtliche Unternehmen gedacht war, führte die Nachfrage aus dem öffentlichen Bereich 2003 zu dem Beschluss, auch für Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts, insbesondere Kommunen, die Mitgliedschaft zu öffnen. Die Stadt Hilden wurde das erste Korporative Mitglied dieses Typs.

In seiner Sitzung am 24. Januar hat der Vorstand eine neue Seite dieses Kapitels aufgeschlagen: Er beschloss, als erste „Behörde“ die Bundesagentur für Arbeit (BA) als korporatives Mitglied aufzunehmen.

Diesem Beschluss war ein längerer Prozess von Kontakten und Diskussionen vorausgegangen. Es war uns bekannt, dass die vormalige Bundesanstalt als dezentral organisierte „Vergabestelle“ für öffentliche Mittel und Aufträge in Milliardenhöhe vielfältigen Korruptionsrisiken ausgesetzt war, ohne dass ihrer Bekämpfung die gebotene Aufmerksamkeit und Konsequenz gewidmet worden war. Seit dem Frühjahr 2003 gab es Kontakte zur Internen Revision der Bundesagentur. Sie hatte im Zuge der grundlegenden Umstrukturierung der Arbeitsvermittlung die Aufgabe übernommen, in einem auf mehrere Jahre ausgelegten Programm ein Präventionskonzept für alle Geschäftsbereiche der Agentur zu entwickeln. Gleichzeitig sollte sie die aktuellen Kontrollprozesse intensivieren. Unser Eindruck war, dass Konzept und Aktionsprogramme nunmehr mit Ernst und Professionalität in Angriff genommen wurden. Deutlich wurde allerdings auch, dass in einer weit verzweigten Behörde die rechtliche und faktische Durchsetzung der Maßnahmen auf zahllose formale Hindernisse stößt, deren Überwindung mindestens viel Zeit kostet.

Ein Besuch bei Frank - J. Weise, dem Vorstandsvorsitzenden der Bundesagentur, diente dem Ziel, uns ein unmittelbares Bild von dem Stellenwert zu machen, den die Leitung der Agentur der Korruptionsbekämpfung als einer geschäftspolitischen Daueraufgabe zumisst.

Obgleich die Bundesagentur noch weitere Schritte bis zu einem flächendeckenden Lösungskonzept zu gehen hat, hat der Vorstand dem Aufnahmeantrag der Bundesanstalt zugestimmt. Er hat dies mit der Erwartung und dem Vertrauen darauf verbunden, dass die BA ihren guten Weg fortsetzen werde und ein Erfahrungsaustausch mit anderen Korporativen TI-Mitgliedern dazu beitragen könne, noch vorhandene Regelungslücken, wie wir sie auch bei anderen Mitgliedern kennen, kontinuierlich zu schließen.

Peter von Blomberg

Wahl zum Vorsitz der AG Gesundheit

Die Arbeitsgruppe „Korruption im Gesundheitswesen“ erlebte am Freitag, dem 11. März in Kassel eine Bewährungsprobe. Nachdem sie schon seit Mai 1998 in wechselnder Zusammensetzung, aber immer unter der Leitung von Anke Martiny arbeitet, sollte für die nächsten drei Jahre eine Wahl für den künftigen Vorsitz stattfinden. Der Vorstandsvorsitzende Hansjörg Elshorst lud deshalb zur Sitzung ein und leitete sie, fünfzehn Mitglieder nahmen teil.

Vor der Wahl wurde neben dem Stand der Arbeit auf der Basis von zwei unterschiedlich angelegten Arbeitsentwürfen von Anke Martiny und Arne Schäffler auch über die künftige Struktur diskutiert. Der weitestgehende Änderungsvorschlag gegenüber der bisherigen Praxis, auf Dauer angelegte relativ eigenständige Arbeitsgruppen zu bilden, fand keine Mehrheit.

Anke Martiny wurde in geheimer Wahl mit 13 Ja-Stimmen und 2 Enthaltungen in ihrer Rolle bestätigt; eine Gegenkandidatur gab es nicht. Zur Mitarbeit im Vorstand der AG stellte sich der frühere Augenarzt Dr. Heinzpeter Schmitt aus Dortmund zur Verfügung. Für einzelne Projekte sind die Mitglieder Polzer und Stolle ansprechbar. Elf weitere Mitglieder hatten schriftlich Interesse an einer Mitarbeit in der Gruppe bekundet, waren nur an diesem Datum verhindert.

Mit diesen vielen Interessierten kann die Gruppe die künftige Arbeit in zahlreichen Untergruppen fortsetzen. Es besteht Interesse an folgenden Schwerpunktthemen: a) Gruppe Pharma, b) Gruppe Apotheken, c) Gruppe Abrechnungsbetrug, d) Gruppe Korruption in der Verwaltung. Für die Gruppe Abrechnungsbetrug übernimmt Dr. Wolfgang Schwitzer die Verantwortung. Für die anderen Gruppen wurden Verantwortliche noch nicht gefunden. Nicht ausdiskutiert wurde ferner die Idee, sich schwerpunktmäßig mit der Suche nach Verbündeten zu befassen und noch eine Untergruppe zum Krankenhauswesen zu bilden. Interessierte an der Arbeit in den Untergruppen sind herzlich eingeladen, sich zu melden.

Die nächste Sitzung der AG Gesundheit wird am 27. April in Kassel-Wilhelmshöhe stattfinden. Dort sollen die offenen Fragen in der Selbstorganisation der Gruppe besprochen werden, außerdem die Form, die Arbeit in den Untergruppen voranzutreiben und in der zentralen Gruppe zusammenfließen zu lassen. Es wurde vielfältig gefordert, dass solche Sitzungen der gesamten AG nicht zu selten stattfinden dürften, weil nur so eine gemeinsame Strategie und der gegenseitige Lerneffekt gesichert werden könne. (he)

Literatur

Nathalie Behnke: Ethik in Politik und Verwaltung - Entstehung und Funktion ethischer Normen in Deutschland und den USA

Nomos Verlag, Baden-Baden 2004, 276 S., 49,- €

Die Dissertationsschrift Nathalie Behnkes, eingereicht im Jahr 2002 an der Fernuniversität Hagen, wird mit diesem Buch veröffentlicht. Behnke analy-

siert in dieser Arbeit, welchen Zweck ethische Normen und daraus resultierende Maßnahmen im staatlich-gesellschaftlichen Bereich erfüllen. Sie greift dabei auf die Agententheorie (Prinzipal-Agent-Ansatz) zurück, die ursprünglich aus der Rechtstheorie stammt und heute in der Neuen Institutionenökonomik zum Einsatz kommt. Nach diesem Ansatz wird die Beziehung von Wählern und Abgeordneten, Parlament und Regierung, sowie Regierung und Verwaltung vertragstheoretisch als Vertretungsverhältnis modelliert.

In den modernen, hoch ausdifferenzierten Gesellschaften, in denen informelle soziale Normen zur Verhaltenskontrolle immer weniger geeignet sind, sollen zunehmend formal festgelegte Normen unterschiedliche Interessen eben genannter Beziehungsteilnehmer regeln sowie Informationsungleichgewichte und Kontrollprobleme lösen.

In einer Zwei-Länder-Fallstudie untersucht Behnke die „Ethik-Infrastruktur“ in den USA und Deutschland, wobei sie vor allem gesetzliche Regelungen sowie Spielräume der Akteure im parlamentarischen wie Regierungsumfeld analysiert. Hierbei finden die Ergebnisse aus zehn Interviews Eingang, die Behnke mit Mitarbeitern aus Parlamentsverwaltung, Kontrollinstitutionen und Ethikorganen in den USA und Deutschland geführt hat.

Welche Rolle vor allem die Medien, aber auch die Organe der Judikative, Wirtschafts- und Verbandsakteure und Nichtregierungsorganisationen bei der Entstehung, Durchsetzung und Kontrolle von Normenspielen, bleibt aber weitgehend unerwähnt.

Dabei stellt Behnke verschiedene Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den beiden Ländern fest. Unterschiedlich sei z. B., dass sich Ethikmaßnahmen in Deutschland mehr an einer Korruptionsbekämpfung orientierten, in den USA mehr an der Vermeidung von Interessenkonflikten. Ethiktrainings gehören in den USA schon zum Alltag.

Transparenzmaßnahmen sowie Regelungen zur Informationsfreiheit seien in den USA weiter fortgeschritten, Ethikkodizes und Eide auch für Parlamentsmitglieder üblich. Mit vielen der ethischen Maßnahmen würden die gewählten Vertreter im Parlament der Wählerschaft ihre moralische Integrität signalisieren wollen. Gerade weil das Wahlsystem in den USA stark auf Persönlichkeitswahlrecht basiert, würden die Kandidaten in eine Wettbewerbsspirale „Wer die besten ethischen Maßnahmen fordert und umsetzt“ geraten, die zu einer Überregulierung geführt hätte, so dass es nahezu unmöglich sei, nicht gegen irgendwelche Regeln zu verstoßen.

Bis hierhin liefert Behnke eine lesenswerte Arbeit auf hohem wissenschaftlichen Niveau. Ihre abschließenden Folgerungen geraten allerdings in eine gefährliche Schiefelage:

Aufgrund der evtl. Überregulierung von Ethikmaßnahmen bei den Abgeordneten in den USA spekuliert Behnke, dass es einen Grenzertrag gäbe, ab dem weitere Ethikmaßnahmen aufgrund vermehrter Skandale und Ignoranztendenzen zu einem Abfall ethi-

(Fortsetzung auf Seite 16)

schen Verhaltens führen würden. Dies stellt sie als mögliche allgemeine Gesetzmäßigkeit dar und suggeriert, dass dies als Faktum allgemein auf andere Länder übertragbar sei.

Diese Vermutung und Übertragung birgt schwerwiegende Unzulässigkeiten:

(1.) Bei der Betrachtung eines oder zweier Länder, die zudem im Corruption Perception Index (CPI) beständig Nachbarpositionen einnehmen (Deutschland: Ränge 13-20 und USA: Ränge 14-18) verbietet sich eine Verallgemeinerung auf andere Länder. Jedes Land bietet mit einer Vielfalt an kulturellen, politischen und staatsstrukturellen Charakteristika Unterschiede, die einer Verallgemeinerung allein aus zwei Fallstudien heraus nicht standhalten.

(2.) Wenn es eben erwähnten Grenzertrag gäbe, wie erklärt sich dann Behnke, dass es vor allem mit den skandinavischen Ländern Vertreter im CPI gibt, die zum Teil mit der Höchstnote 10,0 (annähernde) Korruptionsfreiheit erreichen?

(3.) Zudem muss bei der Aussage eines Grenznutzen unbedingt die Qualität von Ethikmaßnahmen und nicht die Quantität ins Spiel gebracht werden. Eine andere Qualität von Maßnahmen kann nämlich zu völlig anderen Ergebnissen führen.

(4.) Den empirisch nachweisbaren Zusammenhang zwischen Erfolg und Nichterfolg „zu vieler“ Ethikmaßnahmen in Bezug auf korruptives Verhalten erbringt Behnke nicht. Dabei verharrt die USA im CPI über 10 Jahre hinweg ohne besondere Schwankung um einen Mittelwert von 7,6.

Aus diesen Gründen muss davon abgeraten werden, Behnkes Werk als Ratgeber bei der Korruptionsbekämpfung zu betrachten. Aus dem Einzelfall in den USA lässt sich eher der Schluss ziehen, dass die Abgeordnetenregeln vernünftig angegangen werden sollten, anstatt generalisierend anzunehmen, mehr Regeln bringen beim Kampf gegen Korruption das gegenteilige Ergebnis. Solch ein empirisch nicht belegter Fehlschluss birgt die Gefahr, dass Behnkes Thesen von all jenen jubelnd aufgenommen werden, die über eine kosmetische Korrektur bei der Korruptionsbekämpfung nicht hinausgehen wollen, dazu aber sehr gerne auf „wissenschaftlichen Sachverstand“ als Alibi zurückgreifen wollen.

Behnke hätte gut daran getan, die „Axt im Walde zu lassen“, anstatt in von ihr unerforschtem Terrain ggf. Schaden anzurichten. Dann wäre ihre Arbeit bis zuletzt eine gute geblieben.

Ekkehard Darge

Carolin Richter: Lobbyismus und Abgeordnetenbestechung – Legitimität und Grenzen der Einflussnahme von Lobbyisten auf Abgeordnete.

Shaker Verlag, Aachen 1997, 208 Seiten, 36,- €

Aktuell ist das Buch von Carolin Richter nicht, betrachtet man allein das Erscheinungsjahr 1997. Umso aktueller sind jedoch ihre Analyse und Forderungen hinsichtlich der Einflussnahme von Lobbyisten auf Abgeordnete, schaut man sich die jüngste Diskussion

um Nebentätigkeiten von Abgeordneten an. Beinahe alle der Forderungen, die sie am Ende ihrer Untersuchung erhebt, sind bis heute nicht erfüllt worden.

Das Buch ist die 211-seitige Veröffentlichung der Dissertation von Carolin Richter, die in Rechtswissenschaft an der Universität Bremen promoviert wurde. Kern der Arbeit ist die Analyse des §108e StGB, der den Tatbestand der Abgeordnetenbestechung regelt. Richter stellt fest, dass der eng gefasste Paragraph nur sehr wenige Formen der Bestechung bzw. Bestechlichkeit bestraft. Beispielsweise ist allein der Kauf oder Verkauf einer Stimme strafbar. Weiterhin muss es sich um eine Stimme bei der Wahl oder Abstimmung in einer Volksvertretung handeln. Verurteilungen können demnach nicht erwartet werden, da nur unübliche Formen der Korruption bestraft werden. Abhängigkeitsverhältnisse zwischen Abgeordneten und Lobbyisten sind dahingegen nicht strafbewehrt. Trotz dieser sehr pessimistischen Einschätzung kommt Carolin Richter allerdings nicht zum Ergebnis, eine Verschärfung des §108e StGB zu fordern. Dies begründet sie mit dem Grundsatz, Strafrecht insgesamt nur restriktiv einzusetzen und auf das Maß des Erforderlichen zu beschränken. Vor diesem Hintergrund unternimmt sie den Versuch, die realiter auftretenden unerwünschten Formen der Einflussnahme von Lobbyisten auf Abgeordnete durch öffentlich-rechtliche Regelungen zu verhindern. Hierzu schlägt sie folgende Maßnahmen vor:

- die Verabschiedung der Verhaltensregeln des Deutschen Bundestages als Gesetz;
- eine Ausdehnung der Anwendung der Verhaltensregeln auf Personen, die sich um ein Parlamentsmandat bewerben;
- die Aufnahme von Kriterien in die Verhaltensregeln, die zulässige von unzulässigen Interessenbindungen, wie z.B. ungewöhnlich hohe Entgelte für Beratungen oder Gutachten, abgrenzen;
- die Aufnahme eines Mitwirkungsverbot bei Befangenheit in die Verhaltensregeln;
- die Ausweitung der Sanktionsmöglichkeiten bei Verstößen gegen die Verhaltensregeln;
- eine Erweiterung der „Verbändeliste“ nach US-amerikanischen Vorbild, wonach die Interessenvertreter verpflichtet sind, über ihre Arbeitgeber, ihre Entgelte, ihre Spesen, ihre Einnahmen und Ausgaben sowie über Empfänger und Zweck der Ausgabe Auskunft zu geben;
- die Einführung einer Inkompatibilitätsregel, nach der eine leitende Funktion in einem Interessenverband nicht mit der Mitgliedschaft im Bundestag zu vereinbaren ist.

Auch wenn die Struktur der Arbeit für einen Nichtjuristen nicht an jeder Stelle einleuchtend ist, bietet sie eine exzellenten Überblick über ein für Transparency International wesentliches Spezialthema.

Dr. Christian Ludwig Humborg

W. Rainer Walz (Hrsg.): Rechnungslegung und Transparenz im Dritten Sektor.

Carl Heymanns Verlag, Köln 2005, 220 Seiten, 64,- €.

Prof. Dr. Walz hat als Direktor des Instituts für Stiftungsrecht und das Recht der Non-Profit Organisationen der Bucerius Law School (Hamburg) den vorliegenden dritten Band einer Schriftenreihe herausgegeben, der die Seminarbeiträge von 10 europäischen Fachleuten im Stiftungs- und Vereinsrecht sowie eine Zusammenfassung der anschließenden Diskussion beinhaltet.

In seiner Einleitung reißt *Rainer Walz* den historischen Hintergrund der in vielen Bereichen des Stiftungs- und Vereinsrechts mangelhaften Transparenz an und gibt einen ersten Überblick über die Probleme, die sich aus dem Kompetenzstreit zwischen Bund und Ländern ergeben. Schließlich zeichnet er seine Visionen zur Durchsetzung von verbesserten Zahlenwerken und verbalen Berichten zur Lage der Non-Profit-Organisation (NPO), basierend auf der Fortentwicklung (und Prüfung) von Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung (GoB) für NPOs, eines bundeseinheitlichen Rechnungslegungsgesetzes sowie der Verbesserung und allgemeinen Anerkennung von „best-practice“ Richtlinien.

Henning Kley berichtet über das Spannungsverhältnis bei Stiftungen zwischen Vorstand, Wirtschaftsprüfern, Finanzamt und Aufsicht der Bundesländer, wobei insbesondere die beiden letzten Institutionen sich teilweise gegenseitig ausschließende Anforderungen an die Rechnungslegung hätten.

Manfred Orth detailliert die Regeln der Gesetzgeber in Bund und Ländern sowie des Instituts der Wirtschaftsprüfer (IDW) zur Darstellung der finanziellen Lage von Stiftungen sowie die sich daraus ergebenden Konflikte. Er gibt weiterhin einen Abriss der politischen Diskussion von 1997-2002 zur erweiterten Transparenz (insbesondere auch für die interessierte Öffentlichkeit), welche letztendlich mit Argumenten der Diversität von Stiftungen, dem zusätzlichen Arbeitsaufwand sowie der im Vereinsrecht ebenfalls nicht vorgesehenen Publizität den Status quo bestätigte.

Gemäß dem Beitrag von *Greyham Dawes* stellt sich die Situation in Großbritannien ganz anders dar. Hier sind NPOs seit 1960 gesetzlich verpflichtet, anhand von einheitlichen Rechnungslegungsvorschriften der Charity Commission ihre Finanzlage zu melden, die überwiegend zuvor durch externe Wirtschaftsprüfer bestätigt wurde. Er geht weiterhin auf spezifische Darstellungsformen sowie den Umfang der Angaben ein. In der Diskussion ergänzt er, dass bis zur gesetzlichen Verpflichtung die ursprünglich lediglich als Empfehlung herausgegebenen Richtlinien von den NPOs nur in sehr geringem Maße angenommen worden seien.

Ähnlich stellt sich die Situation in Österreich dar. *Herbert Grünberger* berichtet über die einheitlichen Regelungen des 2002 umfassend geänderten Vereinsgesetzes, welches in Abhängigkeit von der Größe der NPO unterschiedliche Rechnungslegungs-

und Prüfungsstandards festschreibt. Eine Publizitätspflicht besteht zumindest gegenüber den Mitgliedern, bei drohender Insolvenz erfolgt ein öffentlicher Eintrag ins Vereinsregister.

Joachim Doppstadt beschäftigt sich in seinem Beitrag erneut mit unterschiedlichen GoBs für Stiftungen, die sich durch (unverbindliche) Regelungen in BGB, HGB, Landesstiftungsgesetzen sowie den Richtlinien des IDW ergeben. Die Frage, ob nicht die Landesaufsichten über Stiftungen durch externe Prüfer ersetzt werden könnte, verneint er u.a. aufgrund der hoheitlichen Befugnisse der Behörde sowie der für kleinere Stiftungen unverhältnismäßigen Kosten einer externen Prüfung.

Das von den anderen Autoren in Ansätzen umrissene Problem des Steuergeheimnisses für gemeinnützige Organisationen wird von *Christian Waldhoff* näher untersucht. Unter anderem auf Grund der faktischen Überlastung von Finanzämtern zeigt er auf, dass die bestehenden Kontrollen den spezifischen Gefahren im NPO-Sektor nicht gewachsen seien. NPOs werden indirekt durch die Gemeinschaft in Form von Steuervergünstigungen gefördert, ein grundrechtlicher Schutzzumfang an den eigenen Daten sei - zumindest bei NPOs, die nicht in Konkurrenz zu Wirtschaftsunternehmen stehen (z.B. Krankenhäuser) - zu verneinen. Eine Einbindung der Öffentlichkeit könne durch Änderung des Steuerrechts oder einer Publizitätspflicht kontrollfördernd ermöglicht werden.

Burkhard Wilke und *Leopold Wundsam* berichten über die Vergabekriterien und -praxis von Spendensiegeln in Deutschland und Österreich. Beide Siegel seien als wichtige Qualitätsmerkmale in ihren jeweiligen Ländern anerkannt und wirkten sich positiv auf das Spendenaufkommen der NPOs sowie teilweise auf die Anerkennung durch Behörden aus. Allerdings lag 2004 die Anzahl der in Deutschland erteilten Siegel seit 1992 bei lediglich 176 bzw. „über hundert“ (in Österreich seit 2001).

Beginnend mit frühchristlichen Traditionen beschreibt *Rupert Graf Strachwitz* die sozialen Grundlagen der Verschwiegenheit von Mäzenen. Während in Deutschland diese Haltung im Steuergeheimnis für Individuen und NPOs seinen Eingang gefunden habe, haben andere Länder wie Skandinavien und die USA hier andere, teils völlig gegensätzliche Wege beschritten. Andererseits sei bei deutschen Organisationen zumindest eine (freiwillige) Tendenz zu mehr Offenheit erkennbar, nicht zuletzt da hier kulturell-religiöse Normen mehr für den Einzelnen denn für Gruppen gelten. Eine verbreiterte Transparenzverpflichtung sei daher zu bejahen, die allerdings ihre Grenzen in einer für die Akteure zumutbaren Belastung finden soll, wobei diese durch Computerisierung und Internet immer weiter abnimmt.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Band seinem umfassenden Titel leider nicht gerecht wird. Die Beiträge konzentrieren sich in erster Linie auf die Rechtslage bei Stiftungen während die Themen Rechnungslegung und Transparenz der weitaus größeren Zahl von Vereinen nur am Rande behandelt

(Fortsetzung auf Seite 18)

(Fortsetzung von Seite 17)

werden. Hinzu kommt, dass sich die Autoren im wesentlichen mit dem Zusammenspiel von Organisation und den diversen Aufsichtsbehörden befassen – wie und in welchem Umfang rechtliche, personelle und finanzielle Informationen an Spender, Nutznießer, Mitglieder und andere interessierte Dritte weitergegeben werden sollten, findet nur sehr geringen Raum. Weiterhin fällt auf, dass sich unter den Teilnehmern keine Vertreter der Aufsichtsbehörden oder anderer Interessensgruppen befanden, welche die Diskussion weiter differenziert hätten. Letzte Kritikpunkte: Wie bei vielen Sammelwerken überschneiden sich die Autoren teilweise in ihren Darstellungen – und ein Index wäre hilfreich.

Alles in allem ein faszinierendes Werk für - juristisch und betriebswirtschaftlich vorgebildete - Administratoren und Vorstände von Stiftungen mit in den Fußnoten umfassenden Verweisen auf das aktuelle Schriftwerk; für diejenigen, die an einer erweiterten öffentlichen Einsichtnahme in das Gebaren des Dritten Sektors interessiert sind, jedoch eher frustrierende Lektüre.

Folkard Wohlgemuth

Harald Schlüter: Schmiergeldvereinbarung und Hauptvertrag in Deutschland, England und Spanien

Osning Verlag, Bielefeld 2005, 260 S., 25,- € (zgl.: Univ.-Diss., Hannover, 2004)

Schlüter, ein langjähriges Mitglied von TI Deutschland, hat sich mit einer für die Verfolgung und Prävention von Korruption wichtigen Rechtsfrage befasst, die in Deutschland umstritten ist und auf Klärung wartet: Unter welchen Voraussetzungen ist eine Bestechungsvereinbarung (also etwa die Vereinbarung zwischen einem korrupten Verkäufer und einem städtischen Beamten auf Zahlung einer bestimmten Summe an den Beamten für den unrechtmäßigen Zuschlag eines Auftrags an das Unternehmen des Verkäufers) rechtsunwirksam? Und vor allem: Unter welchen Voraussetzungen ist der Hauptvertrag, auf dessen Abschluss die Bestechung gerichtet war (in obigem Fall also der Kaufvertrag selbst), unwirksam oder anfechtbar? Man sollte annehmen, dass solche Verträge grundsätzlich wegen Sittenwidrigkeit nichtig und damit rechtsunwirksam sind (also nicht erst angefochten werden müssen), aber so einfach ist es nicht.

Schmiergeldvereinbarungen unter Deutschen sind generell wegen Sittenwidrigkeit unwirksam. Aber wenn einer der Beteiligten Ausländer ist, muss nach der derzeitigen Auffassung des Bundesgerichtshofes die auf dem ausländischen Markt vorherrschende Auffassung berücksichtigt werden. Kann das dazu führen, dass Vorteilsgewährung an Beamte in, sagen wir, Indonesien oder Nigeria nicht gegen die guten Sitten verstößt und damit rechtswirksam ist - und damit einklagbar? Das wäre schwer zu erklären, insbesondere in Anbetracht der internationalen Verpflichtungen, die Deutschland in Antikorruptions-Konventionen des Europarats und der Vereinten Na-

tionen eingegangen ist (die die Bundesrepublik unterzeichnet, aber noch nicht ratifiziert hat, obwohl erste schon seit Jahren auf Ratifizierung wartet). Und auf welcher Grundlage würde ein deutsches Gericht entscheiden, was die in einem bestimmten Tatland „vorherrschende Auffassung“ ist?

Noch unverständlicher wird die Frage der Wirksamkeit eines Hauptvertrages (z.B. des durch die Bestechung zustande gekommenen Vertrages über die überbeuerte Lieferung von Generatoren): Nach deutscher Rechtsprechung ist der Hauptvertrag nur unwirksam, wenn der Schaden signifikant, also die vom Käufer zu tragende Preiserhöhung gegenüber einem im Wettbewerb zustande gekommenen Preis von einiger Schwere ist. Ein solcher Nachweis wird oft schwer zu erbringen sein. Das führt z.B. auch dazu, dass ein durch Bestechung erlangter Architektenvertrag rechtswirksam bleibt, wenn die Vergütungsordnung für Architekten Anwendung findet (da der integre, aber unterlegene, Wettbewerber ja denselben Betrag als Vergütung erhalten hätte).

Interessant, dass sowohl in England wie auch in Spanien für diese Fälle Regeln existieren, die bei Vorliegen von Bestechung klar zur Unwirksamkeit der Verträge führen.

Schlüter weist am Rande auch darauf hin, dass das in Deutschland seit 1999 geltende Verbot der steuerlichen Absetzbarkeit von Bestechungsgeldern Lücken hat: Da die Bestechung von Abgeordneten nur sehr eingeschränkt verboten ist, sind Bestechungszahlungen an Abgeordnete außerhalb des von § 108e sehr eng gezogenen Rahmens auch weiterhin steuerlich absetzbar.

In all diesen Fällen muss eindeutig nachgebessert werden. Schlüters Buch hat das Verdienst, nicht nur auf Missstände hinzuweisen (die er häufig gerade im Vergleich mit den „besseren“ Lösungen in England und Spanien als Mängel im deutschen Recht vorträgt), sondern in der Regel auch klare Vorschläge zu ihrer Abstellung zu machen. Kein Buch für die Ferienlektüre, aber ein wichtiger Beitrag für die Rechtsentwicklung in Deutschland.

Michael Wiehen

Global Compact Deutschland 2004

Macondo, Münster 2004, 88 S., 25,- €

Der vorliegende Jahresbericht liefert eine Zusammenfassung der Aktivitäten und Initiativen der German Friends of the Global Compact und beginnt mit einem Grußwort des Bundespräsidenten Horst Köhler. Dieser würdigt vor allem die im Global Compact geforderte unternehmerische Verantwortung und das freiwillige Engagement der Unternehmen.

Berichtet wird vom Leaders Summit 2004 in New York, bei dem ein neues, 10. Prinzip in den Global Compact aufgenommen wurde: „Unternehmen sollen gegen alle Arten der Korruption eintreten, einschließlich Erpressung und Bestechung.“

Zu diesem Gipfeltreffen waren rund 250 Vorstände von Mitgliedsunternehmen und zahlreiche Vertreter von Arbeitnehmer- und Wirtschaftsverbänden sowie NGOs angereist. Bereits im Januar 2004 hatte Kofi

(Fortsetzung auf Seite 19)

(Fortsetzung von Seite 18)

Annan alle Mitglieder des Global Compact dazu aufgerufen, zur Einführung eines 10. Prinzips gegen Korruption Stellung zu nehmen. 95% befanden den Vorschlag für umsetzungswürdig. Peter Eigen stellt in einem Interview dar, dass die Einführung dieses Prinzips unbedingt notwendig gewesen sei, damit die Prinzipien, die sich auf Menschenrechte und Umweltschutz beziehen, langfristig funktionieren können.

Der Jahresbericht macht deutlich, dass der Global Compact nicht als Diskussionsforum zu verstehen ist, sondern als pragmatisches Instrument, um Probleme unter Einbeziehung verschiedener Interessensgruppen zu lösen. Dabei wird darauf hingewiesen, dass eine vermehrte Beteiligung der Zivilgesellschaft am Global Compact wünschenswert sei. Die Kritik am Global Compact, durch pragmatisches Vorgehen keine nachhaltigen Lösungen zu finden, wird dabei jedoch nicht berücksichtigt. George Kell, der Leiter des Global Compact Büros in New York, weist darauf hin, dass die Meilensteine des Global Compact nun in der Qualitätssicherung und des Brand Management zu sehen seien. In diesem Zusammenhang sei die Nachprüfbarkeit der Einhaltung der 10 Prinzipien des Global Compact durch die jährlichen Fortschrittsberichte (Communication on Progress) zu stellen.

Verschiedene Autoren widmen sich in einem ersten allgemeinen Teil unterschiedlichen Aspekten der Corporate Social Responsibility (CSR). Im zweiten Teil des Jahresberichtes berichten die Mitgliedsunternehmen von exemplarischen Projekten, die diese im Hinblick auf die Prinzipien des Global Compact durchführen.

Da in dem Jahresbericht nur wenige Vertreter der Zivilgesellschaft genannt werden, ist zu überlegen, ob aufgrund der unternehmerlastigen Sichtweise nicht ein vermehrtes Einbringen von anderen Teilnehmern am Global Compact sinnvoll wäre, um die Ideen und Ziele zu verstärken und auch die Chance der Einflussnahme zu nutzen.

Claudia Eilts

Neue Mitglieder

Gabriel Andras, Oberursel
 Thomas Baltes, Berlin
 Hellmut Bartsch, Berlin
 Antonia Bauer, Jena
 Matthias Bauer, Nürnberg
 Elfa Blumenthal, Berlin
 Arno Bönner, Köln
 Dr. Christoph Bruch, Berlin
 Jens Claussen, Erfurt
 Ekkehard Darge, Oldenburg
 Rolf Eicke, Uthlede
 Hermann Friedel, Bad Colburg-Heldburg
 Manuel Geitz, Arnheim
 Dr. Wolfgang George, Giessen
 Marcus Giebeler, Wiesbaden
 Georg Götz, Würzburg
 Matthias Griesbaum, Achern
 Michael Gröning, Lübeck
 Florian Hampel, Bad Neuenahr-Ahrweiler

Andreas Hardt, Frankfurt/Main
 Dr. Christoph Hauschka, Stuttgart
 Csilla Hatvany, Berlin
 Herbert Helle, Berlin
 Uwe Henrich, Goslar
 Gerson Heuwieser, Magstadt
 Sebastian Horndasch, Weyhe
 Moritz Hüsch, Hamburg
 Kjeld Hvid, Berlin
 Patrizia Maria Ianiro, Berlin
 Dr. Ingeborg Junkermann, Bremen
 Tobias Keiler, Solms
 Sirlenny Kemmer, Frankfurt/Main
 Babak Kharabi, Mülheim/Ruhr
 Claudio Kirch-Heim, Hamburg
 Martin Kleinhenz, Nürnberg
 Carmen König-Rothemund, München
 Christine Mader, Hamburg
 Steven Maruhn, Frankfurt/Main
 Markus Milde, Berlin
 Holger Miß, Berlin
 Dr. Hans J. Mueller, Reesdorf
 Prof. Dr. Peter Oettel, Berlin
 Kevin Kyrill Radev, Berlin
 Ilinca Röhde, Hamburg
 Claus Rothhaar, St. Wendel
 Dr. Nutan Sampat, Heidelberg
 Hermann Sauter, Tettngang
 Andreas Scharfenberg, Beckum
 Dr. Martin Schmidt-Achert, München
 Dr. Karl-Heinz Schönberg, Stuttgart
 Jennifer Schröder, Berlin
 Markus Schüller, Frankfurt/Main
 Christian Schulz, Lörrach
 Falko Spieker, Bremen
 Ulrike Storch, Berlin
 Carola Storm-Knirsch, Berlin
 Wolfgang Stubenrauch, Unterföhring
 Oliver Stünkel, Düsseldorf
 Gila Suffel, Berlin
 Sieghard Weck, Sandersdorf
 Norbert Wiencke, Parchim

Korporative Mitglieder

Bundesagentur für Arbeit (BA), Nürnberg
 Control Risks Deutschland GmbH, Berlin

Termine

27.-28. Mai: TI Neumitgliederseminar in Gelnhausen (bei Frankfurt am Main). Anmeldung bis zum 1. Mai bei der Berliner Geschäftsstelle

24.-25. Juni: Konferenz an der Universität Passau anlässlich des zehnjährigen Bestehens des Corruption Perceptions Index (Anmeldung unter <http://www.icgg.org/>)