

# SCHEINWERFER

DAS MAGAZIN GEGEN KORRUPTION MÄRZ 2018 – 23. JAHRGANG

78



THEMENSCHWERPUNKT

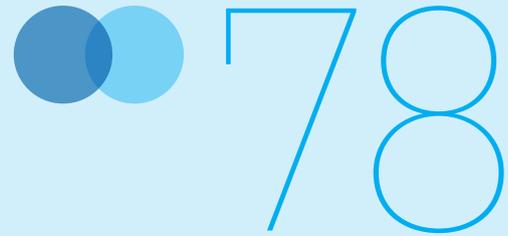
## Hinweisgeber brauchen Zivilcourage – und Rechts- sicherheit

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

Rechtlicher Schutz  
für die, die in  
die Pfeife blasen

Für umfassenden Hinweis-  
geberschutz fehlt ein  
einheitliches Regelwerk

Whistleblower:  
Geschichten außerhalb  
des Scheinwerferlichts



# Inhalt

## Themenschwerpunkt: Hinweisgeber brauchen Zivilcourage – und Rechtssicherheit

Rechtlicher Schutz für die, die in die Pfeife blasen .....	4
Hinweisgeber ermutigen – Zivilcourage fördern .....	5
Parteien zum Hinweisgeberschutz – Landkarte der politischen Forderungen .....	6
Sind die existierenden gesetzlichen Regeln für Hinweisgeber in Deutschland ausreichend? .....	7
Für umfassenden Hinweisgeberschutz fehlt ein einheitliches Regelwerk .....	8
Hinweisgeber brauchen Rechtssicherheit – Initiative im bayerischen Landtag bleibt erfolglos .....	9
Whistleblower: Geschichten außerhalb des Scheinwerferlichts .....	10
Rezension: Whistleblowing als Beitrag zur Rechtsdurchsetzung .....	12
Schluss mit der Ächtung verantwortlich handelnder Hinweisgeber .....	13

## Nachrichten und Berichte

Politik .....	14 / 15
Medien .....	15
Kommentar: Aus Fehlern lernen .....	16
Europa .....	17
Wirtschaft .....	18

## Gerichtsurteil im Fokus

Flughafen Berlin Brandenburg: Pannen, Pleiten, Korruption .....	19
---	----

## Über Transparency

Drei Veranstaltungen zum Internationalen Antikorruptionstag am 9. Dezember 2017 .....	20
Transparenz in der Zivilgesellschaft – gesetzliche Regulierung oder freiwillige Selbstverpflichtung? .....	22
Gesteuerte Meinungsbildung durch Fake-News – eine neue Herausforderung? .....	23
Scheinwerfer im neuen Gewand .....	23
Ein bisschen die Welt retten! – Open Government Partnership erfordert eine neue Kultur des Regierens .....	24
Junge Aktive im Porträt: Anja Schöne .....	25
Jährliches Treffen der korporativen kommunalen Mitglieder .....	26
Gesundheitsexperten informieren über Korruptionspotential von Post-Marketing-Studien .....	26
Der Beirat stellt sich vor: Klaus Müller .....	27
Vorstellung nationaler Chapter: Transparency Guatemala .....	28
7. Vertragsstaatenkonferenz der UN Konvention gegen Korruption .....	29
Einführungsseminare für (Neu-)Mitglieder und Interessierte .....	29
<b>Rezensionen</b> .....	<b>30</b>
Editorial .....	3
Letzte Meldung .....	34
Impressum .....	34

**Titelbild:** Die IALANA Deutschland – Vereinigung für Friedensrecht und die Vereinigung Deutscher Wissenschaftler e.V. stiften gemeinsam den Whistleblower-Preis. Auf unserem Bild die aktuellen Preisträger (von rechts): Martin Porwoll, Maria-Elisabeth Klein und Can Dündar.

# Liebe Leserinnen und Leser,

im Oktober 2017 bin ich in den Vorstand von Transparency Deutschland kooptiert worden. In diesem Rahmen bin ich für die Arbeitsgruppe Wirtschaft sowie für die Regionalgruppe Baden-Württemberg verantwortlich. Gerne nutze ich hier die Möglichkeit, mich Ihnen näher vorzustellen:

## **Wie ich zum Thema Antikorruption kam und warum ich dabei geblieben bin**

Im Jahr 1999 hatte ich in einem großen Infrastrukturunternehmen die Verantwortung für die Interne Revision übernommen. Das Unternehmen war gerade dabei, eine Korruptionsaffäre aufzuarbeiten. Zu meinen Aufgaben gehörte es, Vermögen zu sichern und die eingeleiteten Verbesserungsmaßnahmen zu begleiten. Für meine Arbeit benutzte ich damals folgendes Bild: Das Unternehmen ist eine Art Aquarium; bestückt mit wunderschönen Fischen, aber auch mit hässlichen, auf Beute lauernenden Raubfischen. Die Revision könnte nun so agieren, dass sie immer wieder die nicht gewünschten Fische aus diesem Becken entfernt – eine Aufgabe, die mich bis ans Ende der beruflichen Laufbahn sicherlich dauerhaft beschäftigt hätte.

Aber: Ist es nicht auch eine Überlegung wert, die Qualität des Wassers so zu verändern, dass die Anzahl der Raubfische oder vielleicht deren Größe nachhaltig begrenzt werden? Ich habe mich für letzteres entschieden, ab 2003 das Projekt „Wertemanagement“ initiiert und auf diese Weise versucht, die Zusammensetzung des Wassers zu verbessern. Ich bin zutiefst überzeugt: Die Eindämmung von Korruption ist möglich. Veränderungen sind möglich. Nicht zuletzt das Engagement von Transparency Deutschland hat dies gezeigt: Man denke nur an das Thema der Auslandsbestechung. Sie war lange Zeit nicht strafbewehrt; aber mit einer Gesetzesänderung waren Unternehmen ab 1999 gezwungen, ihr Verhalten grundlegend zu ändern.

## **Globalisierung – qualitative Freiheit – Wirtschaftsethik**

Mit der Änderung der Beziehungen von Gütern, Waren und Dienstleistungen im globalen Verkehr wird immer deutlicher: Es bedarf eines gemeinsamen Fundaments, um diese Transaktionen rechtssicher und vertrauensvoll zu gestalten. Eine Verständigung

auf grundlegende Spielregeln – auch für die Begrifflichkeit „Korruption“ – ist hierbei ein wichtiger Teilaspekt. Ob sich hierbei das westliche Modell durchsetzt ist nicht gesagt. Wir sind aufgefordert, diese Diskussion aktiv zu führen und zu begleiten.

Eine Beschäftigung mit dem Begriff „Freiheit“ erscheint mir notwendig. Freiheit für uns heißt immer auch Freiheit für andere; Ziel der Freiheit kann aber nicht die unbegrenzte Anhäufung von immer mehr Gütern und Waren sein. Im Raum steht vielmehr die Frage, wie die Freiheit für alle zu einem gleichberechtigten Miteinander werden kann. Dabei spielen wechselseitige Verantwortung, Fairness, Toleranz und Achtung eine zentrale Rolle.

In einer globalisierten Wirtschaft müssen Markt, Macht und Moral zu einem schlüssigen Konzept werden, welches von allen akzeptiert werden kann und zu einem Miteinander führt. Die Zeiten der ausschließlichen Gewinnorientierung der Unternehmen sind vorbei, denn Unternehmen haben gesellschaftliche Verantwortung. Dazu gehört es, für Gerechtigkeit, Menschenrechte und faire Entwicklungsmöglichkeiten einzutreten. Ich sehe unsere Organisation als eine großartige Möglichkeit, einen Beitrag zum Beschreiten dieses Weges zu leisten. Ich freue mich auf den Austausch und die Zusammenarbeit mit Ihnen.

Ihr Otto Geiß



Otto Geiß,  
Vorstandsmitglied von  
Transparency Deutschland



# Rechtlicher Schutz für die, die in die Pfeife blasen

RAINER FRANK UND THOMAS KASTNING

Hinweise geben zu können, ohne deswegen Nachteile befürchten zu müssen, ist Bestandteil unserer freiheitlich demokratischen Grundordnung. In diesem Sinne urteilte jedenfalls das Bundesverfassungsgericht im Jahre 1970: „Die Aufmerksamkeit und das Verantwortungsbewusstsein des Staatsbürgers, der Missstände nicht nur zur Kenntnis nimmt, sondern sich auch für deren Abstellung einsetzt, ist eine wesentliche Voraussetzung für den Bestand der freiheitlichen demokratischen Ordnung.“ (BVerfGE 28) Seitdem hat sich der Begriff des Hinweisgebers in der öffentlichen Wahrnehmung zunehmend verankert. Meist wird dafür in den Medien jedoch der englische Begriff verwendet: Whistleblower, wörtlich übersetzt „Pfeifenblaser“. Das mag die Konnotation mit dem deutschen Begriff „verpfeifen“ nahelegen, doch das angloamerikanische Verständnis des Whistleblowers ist positiver besetzt als etwa das Bild einer Schulhofpetze im Deutschen. Es entspricht eher der Vorstellung von einem Schiedsrichter, der das Spiel nach Regelverstößen unterbricht.

Liest man in deutschen Zeitungen von Hinweisgebern, fallen meist Namen wie Bradley Manning oder Edward Snowden, die mit spektakulären Handlungen in das Scheinwerferlicht der Weltöffentlichkeit getreten sind. Dass auch in Deutschland die bekanntesten Hinweisgeber aus dem englischsprachigen Raum stammen, passt in den allgemeinen Diskurs, der hierzulande zu dem Thema geführt wird: Er ist kaum vorhanden und wenn, dann sind schnell auch Stimmen zu hören, die den Hinweisgeber als Denunzianten titulieren. Die wenigen Fälle, die es in die

Öffentlichkeit schaffen, verschwinden schnell wieder im Dunkel – wo der Hinweisgeber allein zurückbleibt, gekündigt und vielleicht sogar gerichtlich belangt, wie Erwin Bixler und Martin Porwoll in diesem Heft berichten.

## Täter agieren mit Tätern

Das Desinteresse und das misstrauische Beäugen von Hinweisgebern haben dazu geführt, dass in Deutschland noch immer kein umfassender gesetzlicher Hinweisgeberschutz existiert. Und das, obwohl sich bereits 2010 im Antikorruptions-Aktionsplan der G20-Staaten die damalige Bundesregierung dazu bekannt und explizit angekündigt hat, sie würde „bis Ende 2012 Regeln zum Whistleblower-Schutz erlassen und umsetzen“ und obwohl 2011 der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte Deutschland mit der Begründung verurteilt hat, die arbeitsgerichtliche bestätigte Kündigung einer Berliner Whistleblowerin ohne Schutzregelung verletze die Meinungsfreiheit.

Noch immer sind Rechte und der Schutz von Hinweisgebern im Arbeitsverhältnis in Deutschland unzureichend geregelt. Vereinzelt existieren gesetzliche Anzeigerechte, doch die rechtlichen Regelungen weisen in ihrer Gesamtheit Unklarheiten und Lücken auf, etwa im Datenschutzrecht, wie Gerald Spindler im Gespräch mit uns deutlich macht. Dies führt zu richterlichen Abwägungen im Einzelfall. Ein solches Richterrecht verstärkt jedoch die Rechtsunsicherheit und kann für potenzielle Hinweisgeber abschreckend wirken.

Bei klassischen Korruptionsdelikten geht es immer um eine heimliche Unrechtsvereinbarung zwischen Tätern, die darauf zielt, durch das Versprechen oder Gewähren von Vorteilen geschäftliche oder dienstliche Entscheidungen im Interesse des Gebers regelwidrig zu beeinflussen. Weil Täter mit Tätern agieren und beide Seiten auf Verdeckung ihres Tuns bedacht sind, kommt Hinweisgebern große Bedeutung bei der Aufdeckung zu. Diese riskieren jedoch, wegen Verletzung arbeitsrechtlicher Treupflicht oder dienstlicher Geheimhaltungspflicht mit rechtlichen Sanktionen belegt zu werden.

## Für einen besseren Hinweisgeberschutz

All das ist bekannt und beschränkt sich nicht nur auf die eigentlichen Korruptionsdelikte, wie die großen Fälle von Snowden bis Luxleaks und Panama-Papers, aber auch die scheinbar kleineren Fälle zeigen. Transparency Deutschland hat sich deshalb im Bundestagswahlkampf 2017 mit drei Kernforderungen für einen besseren Hinweisgeberschutz eingesetzt:

### Ein gesetzlicher Hinweisgeberschutz in Arbeits- und Dienstverhältnissen

Diese Forderung nach einem gesetzlich geregelten Hinweisgeberschutz ist nicht neu. Unter anderem war im Koalitionsvertrag 2013 ein Prüfungsauftrag zu diesem Thema enthalten, geschehen ist jedoch nichts. Doch durch Aktivitäten auf europäischer Ebene gerät der Hinweisgeberschutz zumindest nicht vollständig in Vergessenheit: In der EU wird zurzeit geprüft, ob die Mitgliedsstaaten per Richtlinie zu einem rechtlichen Hinweisgeberschutz angehalten werden sollen. Und in einigen europäischen Ländern, darunter Frankreich und Italien, gibt es bereits Gesetze, die genau regeln, unter welchen Voraussetzungen Hinweisgebern welcher Schutz zusteht.

### Entkriminalisierung der Offenbarung rechtswidriger Geschäfts- oder Dienstgeheimnisse

Dieser Forderung liegt die Erkenntnis zugrunde, dass unsere Rechtsordnung tatsächlich auch rechtswidrige Geheimnisse schützt. Wir meinen, dass hier eine grundsätzliche Neuregelung erforderlich ist, die zwischen dem berechtigten Interesse der Öffentlichkeit an der Aufdeckung rechtswidriger Missstände einerseits und Geheimnisschutz andererseits ein neues Gleichgewicht findet. Es liegt bereits eine EU-Richtlinie über den Schutz von Geschäftsgeheimnissen (2016/943) vor, die bei entsprechender Umsetzung in nationales Recht voraussichtlich die Offenbarung rechtswidriger Geheimnisse entkriminalisieren wird. Wann und in welcher Art die neue Bundesregierung die Richtlinie umsetzen wird, bleibt abzuwarten.

### Eine gesetzliche Verpflichtung zur Einrichtung von Hinweisgebersystemen in Unternehmen und Organisationen ab einer mittleren Größe

Auf diese Forderung nach einer gesetzlichen Verpflichtung zur Einführung von Hinweisgebersystemen hat Transparency Deutschland den meisten Widerspruch erfahren. Dabei hat der deutsche Gesetzgeber schon vor einigen Jahren damit begonnen, solche Verpflichtungen in einzelnen Sektoren zu statuieren. So sind Banken und Versicherungen schon länger gesetzlich verpflichtet, Anonymität gewährleistende Meldewege einzurichten. Das neue Geldwäscherecht gebietet nun auch seit kurzem anonyme Meldewege für weitere Unternehmen und

Organisationen mit erhöhtem Geldwäscherisiko. Der Deutsche Corporate Governance Kodex verlangt zudem von börsennotierten Aktiengesellschaften ebenfalls die Einrichtung von Hinweisgebersystemen für interne und externe Hinweispersonen. Nicht zuletzt um diese Forderungen weiterhin in die politische Welt zu tragen und die Debatte zu Hinweisgebern im Allgemeinen anzukurbeln, liegt der Schwerpunkt dieser Scheinwerferausgabe auf dem Thema Hinweisgeberschutz.

### Dr. Rainer Frank ist Rechtsanwalt und leitet die Arbeitsgruppe Hinweisgeber von Transparency Deutschland.

Thomas Kastning ist Referent in der Geschäftsstelle von Transparency Deutschland und hat den Schwerpunkt dieser Ausgabe redaktionell betreut.

## Hinweisgeber ermutigen – Zivilcourage fördern

Vor diesem Hintergrund fordert Transparency Deutschland:

- **einen gesetzlichen Schutz von Hinweisgebern im Arbeits- und Beamtenverhältnis**  
Transparency Deutschland fordert eine gesetzliche Regelung, damit Angestellte und Beamte im öffentlichen Dienst, in der Wirtschaft und in zivilgesellschaftlichen Organisationen auf Rechtsverletzungen und schwerwiegende Missstände hinweisen können, ohne Sorge um ihren Arbeitsplatz haben zu müssen. Dazu gehören sowohl klare interne und externe (anonyme) Meldewege als auch ein Verbot der Benachteiligung von Hinweisgebern, die in gutem Glauben handeln. Das Benachteiligungsverbot muss mit Sanktionsmöglichkeiten verbunden sein.
- **die Entkriminalisierung der Offenbarung rechtswidriger Geschäfts- oder Dienstgeheimnisse**  
Rechtswidrige und sogar strafbare Zustände in Unternehmen oder Organisationen können immer noch strafrechtlich geschützte Geschäfts- oder Dienstgeheimnisse sein. Transparency Deutschland fordert, die Offenbarung rechtswidriger Geheimnisse zu entkriminalisieren. Wer auf eine schwerwiegende Rechtsverletzung in angemessener Weise hinweist, darf nicht wegen Verletzung eines Geschäfts- oder Dienstgeheimnisses strafrechtlich verfolgt werden. Die EU-Richtlinie über den Schutz von Geschäftsgeheimnissen ist zügig in nationales Recht umzusetzen.
- **eine gesetzliche Verpflichtung zur Einrichtung von Hinweisgebersystemen**  
Hinweisgebersysteme sind notwendig, um Hinweisgebern zu ermöglichen, vertraulich auf Rechtsverletzungen oder schwerwiegende Missstände hinzuweisen. Transparency Deutschland fordert daher eine gesetzliche Verpflichtung zur Einrichtung von Hinweisgebersystemen. Diese soll für Unternehmen und Organisationen einschließlich Körperschaften der öffentlichen Hand und zivilgesellschaftliche Organisationen ab einer mittleren Größe gelten. Diese Hinweisgebersysteme müssen für interne und externe Hinweisgeber offen sein und Vertraulichkeit gewährleisten.

# Parteien zum Hinweisgeberschutz — Landkarte der politischen Forderungen

JAN SCHRÖTER

Forderungen zum Hinweisgeberschutz sind innerhalb der deutschen Politiklandschaft keineswegs neu. Neben verschiedenen zivilgesellschaftlichen Organisationen haben auch bereits mehrere Parteien politische Vorstöße gewagt, ein Hinweisgebergesetz zu erlassen.

Bereits 2012 legte die SPD im Bundestag einen Entwurf (Drucksache 17/8567) vor, der eine rechtliche Verbesserung des Hinweisgeberschutzes durch Änderungen in verschiedenen Gesetzbüchern vorsah. Dieser wurde jedoch, ebenso wie die Vorlagen von Bündnis90/DIE GRÜNEN (Drucksache 17/9782 und 18/3039) und DIE LINKE (Drucksache 18/3043) aus den Jahren 2012 und

2014, nach Anhörung im Ausschuss für Arbeit und Soziales abgelehnt. Wegen der vielen verschiedenen Rechtsgebiete, die von einem umfassenden Hinweisgebergesetz berührt sind, wäre der Rechtsausschuss das geeignetere Gremium gewesen, merkten kritische Stimmen an.

Inhalt der Debatten rund um die Entwürfe waren die unterschiedliche Auslegung von richterlichen Beschlüssen – sowohl des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte als auch des Bundesverfassungsgerichts – sowie die Rechtslage bezüglich des im Bürgerlichen Gesetzbuch verankerten Kündigungsschutzes und des generellen Maßregelverbots.

**DIE LINKE:** Wir brauchen ein Whistleblower-Schutzgesetz. Der von der Großen Koalition neu geschaffene Straftatbestand (§ 202d StGB) der „Datenhehlerei“ stellt den Umgang mit geleakten Daten unter Strafe, ohne Whistleblower und Journalistinnen und Journalisten angemessen zu schützen. Wir setzen uns dafür ein, dass dieser Straftatbestand angepasst wird, so dass die Presse- und Rundfunkfreiheit gewährleistet wird und Whistleblower vor Strafverfolgung geschützt werden.  
(Quelle: Bundestagswahlprogramm 2017)

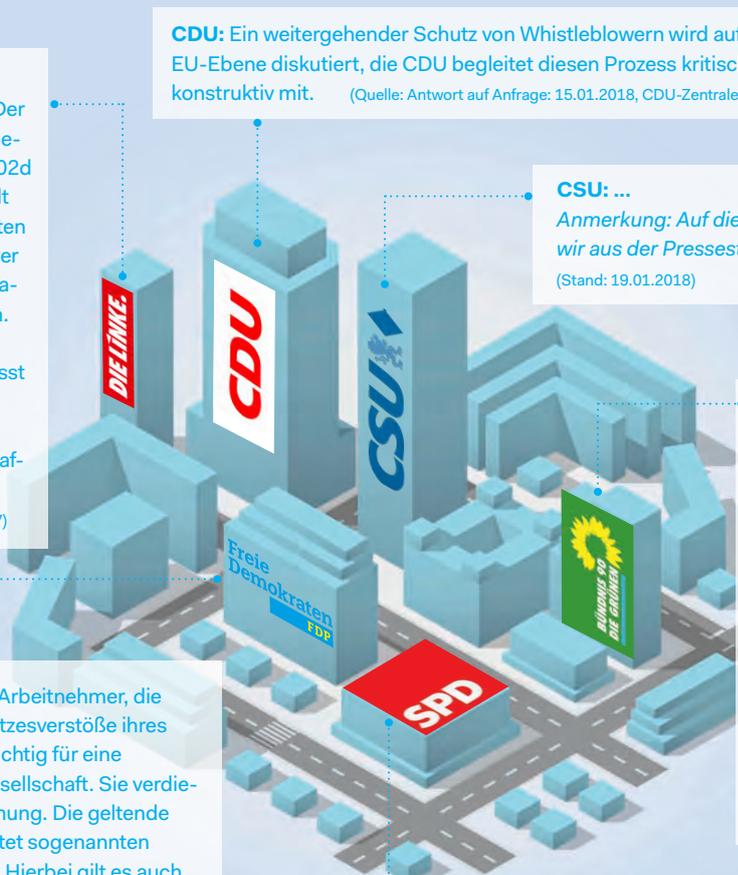
**CDU:** Ein weitergehender Schutz von Whistleblowern wird auf EU-Ebene diskutiert, die CDU begleitet diesen Prozess kritisch-konstruktiv mit. (Quelle: Antwort auf Anfrage: 15.01.2018, CDU-Zentrale)

**CSU:** ...  
Anmerkung: Auf die Bitte um ein Statement erhielten wir aus der Pressestelle keine Antwort.  
(Stand: 19.01.2018)

**BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** setzen sich schon lange für ein effektives Whistleblower-Schutzgesetz ein, damit Menschen, die Missstände aufdecken, Repressalien sowie arbeits- und dienstrechtliche Konsequenzen oder Strafverfolgung nicht mehr fürchten müssen. Hierzu wurden bereits in den letzten beiden Legislaturperioden Gesetzentwürfe vorgelegt. Den Hinweisgeberschutz voranzubringen ist wichtiger denn je und muss diese Legislatur endlich umgesetzt werden.  
(Quelle: Bundestagswahlprogramm 2017)

**FDP:** Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die echte oder vermeintliche Gesetzesverstöße ihres Arbeitgebers anzeigen, sind wichtig für eine demokratische und liberale Gesellschaft. Sie verdienen gesellschaftliche Anerkennung. Die geltende Rechtslage in Deutschland bietet sogenannten Hinweisgebern bereits Schutz. Hierbei gilt es auch, die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zu berücksichtigen. Wir wollen prüfen, ob es darüber hinaus rechtlichen Klarstellungsbedarf gibt.  
(Quelle: Antwort auf Anfrage: 12.01.2018, FDP Presseabteilung)

**SPD:** Wir wollen Hinweisgeber vor arbeitsrechtlichen Nachteilen schützen. Wir werden zudem dafür sorgen, dass Strafverfahren wegen Wirtschaftskriminalität bei hohen Schadenssummen nicht mehr nach Zahlung eines Geldbetrages eingestellt werden können. Zudem soll der Schutz von Hinweisgebern in die Führungsleitlinien („Code of Conduct“) von Wirtschaft und Verwaltung integriert werden.  
(Quelle: Regierungsprogramm zur Bundestagswahl 2017)



# Sind die existierenden gesetzlichen Regeln für Hinweisgeber in Deutschland ausreichend?

## Contra – Für eine klarere Rechtslage

Beschäftigte, die rechtzeitig auf Fehlentwicklungen oder sogar Straftaten in ihrem Arbeitsumfeld hinweisen, leisten nicht nur ihrem Arbeitgeber beziehungsweise Dienstherren, sondern vor allem der Gesellschaft wichtige Dienste. Wirtschaftskriminelle Taten und Verstöße gegen Schutzvorschriften in Unternehmen werden mehrheitlich durch Anzeigen von Beschäftigten aufgedeckt.

Ein Gesetz, das Whistleblower im Arbeitsverhältnis schützt, fehlt in Deutschland aber nach wie vor. Der Umgang mit Whistleblowing spielt sich in Deutschland in einer Grauzone ab. Das bedeutet Unsicherheit bei Beschäftigten und ist ein Zustand, der unhaltbar ist. Beschäftigte, die lieber hin- als wegschauen und durch Aufdeckung von Missständen Schäden von Menschen, der Wirtschaft und der Umwelt abwenden, sollten nicht mit Repressalien im Arbeitsverhältnis oder gar dem Verlust des Arbeitsplatzes rechnen müssen. Das passiert aber in der Regel: Whistleblower, die Verstöße aufdecken und melden, müssen mit arbeitsrechtlichen Maßnahmen bis hin zu einer fristlosen Kündigung rechnen. Informelle Repressalien im Arbeitsumfeld kommen hinzu. Zwar haben das Bundesverfassungsgericht und das Bundesarbeitsgericht in ihrer Rechtsprechung einen gewissen Schutz vor solchen Maßregelungen aufgezeichnet, jedoch ist die Rechtslage für diejenigen, die es betrifft, weiterhin nicht transparent. Das ist nicht ausreichend für die Erfüllung der internationalen Standards, an die Deutschland gebunden ist: durch internationale Abkommen und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.

Die noch amtierende Bundesregierung hat sich in ihrem Koalitionsvertrag 2013 verpflichtet, zu überprüfen, ob die für Deutschland geltenden internationalen Vorgaben umgesetzt worden sind. Nicht mal diesem Prüfauftrag ist sie bislang nachgekommen, von der Umsetzung der internationalen Vorgaben ganz zu schweigen. Die neuen Koalitionäre werden doppelt gefordert: Mit einer längst überfälligen gesetzlichen Regelung sollten zugleich die international geltenden Maßstäbe zum Schutz von Whistleblowern umgesetzt werden.



**Dr. Marta Böning, Abteilung Recht,  
DGB | Deutscher Gewerkschaftsbund  
Bundesvorstand**

## Pro – Schutz von Hinweisgebern ist in Deutschland umfassend gewährleistet

Deutschland hat keinen Ergänzungs- oder Nachbesserungsbedarf zum Schutz von Hinweisgebern – das gilt generell für die Rechtsordnung und besonders für das Arbeitsrecht! Bereits heute sind Arbeitnehmer, die berechtigterweise Behörden Hinweise auf Missstände geben, durch Gesetz und Rechtsprechung geschützt. Es gibt aber keinen Anspruch darauf, beliebig und ohne Einhaltung von Regeln außerhalb des Unternehmens aus eigenem Antrieb entsprechende Hinweise zu geben. Das gilt erst recht, wenn mutwillig die Presse eingeschaltet wird. Solche „Hinweise“ belasten nicht nur den Arbeitgeber, sie belasten häufig und gravierend auch andere Mitarbeiter. Auch diese müssen vor unberechtigten Vorwürfen geschützt werden.

In Deutschland gibt es zahlreiche Regelungen, die den Arbeitnehmer zur Anzeige von Pflichtverletzungen ermächtigen. Durch das Maßregelungsverbot in Paragraph 612a des Bürgerlichen Gesetzbuches hat der Gesetzgeber klargestellt, dass der Arbeitgeber einen Arbeitnehmer nicht benachteiligen darf, wenn dieser in zulässiger Weise seine Rechte ausübt. Die Rechtsprechung hat ein ungeschriebenes Anzeigerecht anerkannt und hierzu Bedingungen aufgestellt. Dabei werden Interessen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern berücksichtigt. Das sichert die vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern sowie Kollegen und schützt Persönlichkeitsrechte.

Es liegt im Interesse der Unternehmen, Fehler frühzeitig aufzudecken, zu beseitigen und damit Schaden abzuwenden. Ihnen muss weiterhin freigestellt bleiben, ob sie über die gesetzlichen Regelungen hinaus ein eigenes Hinweisgebersystem einführen. Nur das Unternehmen kann vor dem Hintergrund der jeweiligen Situation beurteilen, welche Maßnahmen sinnvoll sind. Diese Entscheidungsbefugnis muss bei den zuständigen und haftbaren Entscheidungsträgern verbleiben.

Von der Möglichkeit, ein zusätzliches Hinweisgebersystem zu schaffen, haben bereits zahlreiche Unternehmen Gebrauch gemacht. Zum Beispiel wurden Möglichkeiten zur Meldung von Missständen geschaffen oder zusätzlich zu betriebsinternen Kontrollstellen ein Ombudsmann bestellt oder eine Telefon-Hotline für die anonyme Meldung von Vorgängen installiert.

Auch Tarifvertragsparteien haben zusätzliche Regularien geschaffen. Im Baugewerbe wurde ein bewährtes Musterformular entwickelt, mit dem der Finanzkontrolle Hinweise auf Schwarzarbeit mitgeteilt werden kann.



**Kristina Harrer-Kouliev, Abteilung für Arbeits- und Tarifrecht, BDA | Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände**

# Für umfassenden Hinweisgeberschutz fehlt ein einheitliches Regelwerk

**Professor Dr. Gerald Spindler** ist Rechts- und Wirtschaftswissenschaftler und Lehrstuhlinhaber an der Georg-August-Universität Göttingen. Kerngebiete seiner Forschung und Lehre sind Gesellschafts- und Kapitalmarktrecht sowie Urheber-, Internet- und Telekommunikationsrecht. Er ist Autor und Herausgeber zahlreicher Publikationen zum nationalen und internationalen Gesellschafts-, Kapitalmarkt- und Medienrecht.

INTERVIEW: THOMAS KASTNING

**Herr Spindler, wir versuchen, das Thema Hinweisgeberschutz besser zu verstehen und von verschiedenen Seiten zu beleuchten. Ganz direkt gefragt: Brauchen wir überhaupt Gesetzesänderungen oder ist der Status Quo ausreichend?**

Im Grunde haben wir in Deutschland Rechtsmittel, um mit dem Thema umzugehen. Die Frage ist nur, ob man das Vertrauen in die Gerichte setzen soll, ob man Fall für Fall auf ihre Entscheidung vertrauen soll, oder ob man das Problem in genereller Weise angeht. Ich finde, Probleme sollte man grundlegend behandeln. Zurzeit gibt es nur rudimentäre und punktuelle Regelungen in einzelnen Rechtsgebieten. Für die Rechtssicherheit ist es aber besser, wenn man eine Kodifikation schafft, also eine Zusammenfassung der Rechtssätze in einem einheitlichen Gesetzeswerk. So würde man Whistleblowern umfassende Schutzmöglichkeiten bieten und die zurzeit unregulierten Bereiche, wie im Bereich des Datenschutzes, rechtlich absichern.



**Im politischen Bereich vertreten einige Akteure die Position, der Hinweisgeberschutz sei in Deutschland ausreichend geregelt.**

Im Bereich des Datenschutzes beispielsweise wären mir solche Regelungen neu. Jedes Whistleblowing beinhaltet zwei Datenschutzprobleme: Einmal was den Hinweisgeber selbst angeht und zum anderen die Daten Dritter. Im deutschen Recht stellt sich das Problem, dass durch ein Whistleblowing die Daten Dritter unrechtmäßig weitergegeben werden. Das Datenschutzrecht erlaubt die Weitergabe von persönlichen Daten nur dann, wenn der Betroffene eingewilligt hat – was im Kontext von Whistleblowing wohl kaum der Fall ist – oder es muss eine gesetzliche Pflicht erfüllt werden beziehungsweise ein überwiegendes berechtigtes Interesse vorliegen. Das ist zurzeit eine offene Flanke und etwas, das durch ein Hinweisgeberschutzgesetz zu definieren wäre.

**Volkswirtschaftlich betrachtet: Wofür braucht es überhaupt Hinweisgeber?**

Zum Vollzug von Gesetzen. Sich allein auf die Leitungsebene von Unternehmen zu verlassen, reicht leider nicht. Aber man muss die Interessen sorgfältig austarieren, und man muss aufpassen, dass Whistleblowing nicht missbraucht wird. Auf der einen Seite können zum Beispiel durch einen Hinweisgeber Kartelle aufgedeckt werden. Ein solcher Hinweisgeber muss anschließend rechtlich geschützt werden. Auf der anderen Seite darf durch den Schutz des Hinweisgebers kein System für Missbrauch oder Erpressung geschaffen werden.

**Mitte des Jahres soll die Bundesregierung die EU-Richtlinie über den „Schutz von Geschäftsgeheimnissen vor rechtswidrigem Erwerb sowie rechtswidriger Nutzung und Offenlegung“ in nationales Recht umsetzen. Was bedeutet das für den Hinweisgeberschutz?**

Die EU-Richtlinie ist ein Einfallstor für Aktivitäten der EU-Mitgliedsstaaten. Eine Umsetzung der Richtlinie 1:1 in deutsches Recht schließt in Deutschland jedoch nicht die Lücken in den einzelnen Rechtsgebieten. Wie genau und unter welchen Bedingungen ein Hinweisgeber geschützt wird: All das würde damit nicht geregelt, dafür braucht man ein eigenes Gesetz.

**Wenn Sie die deutschen Medien oder auch die Universitäten betrachten: Was ist Ihr Eindruck vom öffentlichen Diskurs zum Thema Hinweisgeberschutz?**

Die Diskussion ist für meinen Begriff in Deutschland reichlich unterentwickelt. In den USA gab es eine intensive Diskussion hierzu über Jahrzehnte, fast ein Jahrhundert. Das hat in Deutschland in der Form nicht stattgefunden.

**Wir als Transparency Deutschland haben ein Interesse, die Debatten anzuschieben. Was können wir besser machen?**

Machen Sie das weiter, was Sie bereits schon tun. Man muss die öffentlichen Belange, die durch Whistleblowing tangiert werden, publik machen und unterstreichen, dass viele große Skandalfälle nur an das Licht der Öffentlichkeit kommen, wenn ein Hinweisgeber Informationen preisgibt.

# Hinweisgeber brauchen Rechts-sicherheit – Initiative im bayerischen Landtag bleibt erfolglos

HEIKE MAYER

„Seniorenresidenz Schloß Gleusdorf“ – der Name klingt wie im Märchen, doch was sich über Jahre hinter den Schlossmauern in Unterfranken abgespielt haben soll, erinnert eher an einen Horrorfilm. Die Staatsanwaltschaft ermittelt, der Tatvorwurf: vorsätzliche Körperverletzung und Misshandlung von Schutzbefohlenen. Sogar von mehreren Todesfällen ist die Rede – oder war zumindest. Heimleiterin und Pflegedienstleiter, zwischenzeitlich in Haft, sind wieder frei – der Vorwurf „Totschlag durch Unterlassen“ ließ sich nicht erhärten.

In Gang gekommen waren die Ermittlungen Mitte 2016 durch zwei Strafanzeigen, die bei der Staatsanwaltschaft eingingen. Im Zuge der Zeugenvernehmungen, aber auch durch ehemalige Mitarbeiter, die sich – zumeist anonym – öffentlich zu Wort meldeten, wurden schwerste Vorwürfe laut. Heimbewohner dort sollen nicht ausreichend, verkehrt oder auch überhaupt nicht medizinisch behandelt worden sein. Die Ermittlungen der Staatsanwaltschaft dauern bis heute an (Stand Januar 2018). Die Vorfälle in der „Seniorenresidenz“ haben sich offenbar über Jahre erstreckt und sind so gravierend, dass sich Außenstehende vor allem eins fragen: Warum wurde so lange geschwiegen?

Als Reaktion auf diesen Fall hat die bayrische SPD-Fraktion einen Antrag in den Landtag eingebracht: „Schutz von Whistleblowern bei Missständen in der Pflege“. Angehörige und Mitarbeiter seien dicht dran am Geschehen, doch sie trauten sich oft nicht, Beschwerden zu formulieren oder Hinweise zu geben – aus Angst vor negativen Konsequenzen, führte die SPD dazu aus. Ihr Schutz vor Benachteiligung müsse daher gestärkt werden. Die Fraktion verwies auf ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte aus dem Jahr 2011. Einer Hinweisgeberin aus einer deutschen Pflegeeinrichtung, die auf dort herrschende schlimme Zustände aufmerksam gemacht hatte, war darauf von ihrem Arbeitgeber gekündigt worden. Ihre Klage dagegen blieb vor Gericht erfolglos. Der Europäische Gerichtshof kam hingegen zu dem Schluss: Das Recht der Hinweisgeberin auf freie Meinungsäußerung sei verletzt worden und die deutschen Gerichte hätten bei der Abwägung mit den Interessen des Arbeitgebers versagt.

Eine gesetzliche Stärkung und Klärung der Rechte von Hinweisgebern ist somit überfällig, findet die SPD – und zwar nicht nur im Pflegebereich: Bei Lebensmittelskandalen und Bestechungsvorwürfen etwa bei Großunternehmen stammten Hinweise überwiegend von couragierten Mitarbeitern der Unternehmen. Die bayerischen Sozialdemokraten forderten die CSU jetzt auf, einen Gesetzentwurf in den Bundestag einzu-



bringen und verwies auf einen entsprechenden Entwurf der SPD-Bundestagsfraktion aus dem Jahr 2012. Auch die Grünen hatten damals einen Gesetzentwurf zur Förderung von Transparenz und zum Diskriminierungsschutz von Hinweisgebern vorgelegt. Doch bis heute ist es nicht zu einer gesetzlichen Regelung gekommen.

Der aktuelle Antrag im Bayerischen Landtag – von der SPD gestellt und von den Grünen unterstützt, dagegen nicht von den Freien Wählern – wurde jedoch mit CSU-Stimmenmehrheit abgelehnt. Deren Abgeordneter Hermann Imhof, Patienten- und Pflegebeauftragter der Bayerischen Staatsregierung, führte zur Begründung in der Plenardebatte Ende November aus, Mitarbeiter (nicht nur) in Pflegeeinrichtungen müssten ermutigt und ermuntert werden, ihre Wahrnehmungen zu kommunizieren, und sie müssten sich sicher fühlen können. Arbeitsrichter seien jedoch zurückhaltend, diese Thematik „in eine Rechtsordnung gegossen zu sehen“. Schließlich gebe es ja das Kündigungsschutzrecht und das Maßregelungsverbot. Zunächst solle das Ergebnis der Justizministerkonferenz abgewartet werden, in die das Thema 2016 eingebracht wurde.

Was Imhof nicht sagte: Nur drei Wochen vorher hatte das Thema auf der Tagesordnung der Justizministerkonferenz gestanden – und ist wiederholt ohne greifbares Ergebnis geblieben, wie der Wortlaut ihres Beschlusses vom Herbst 2017 zeigt: „Die Justizministerinnen und Justizminister halten es ... angesichts noch immer fehlender ausreichender Möglichkeiten zum Schutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern weiterhin für notwendig, zu prüfen, inwieweit es hier einer gesetzlichen Regelung bedarf.“

So beißt die Katze sich in den Schwanz. Hinweisgeber in Deutschland gehen also weiterhin ein hohes Risiko ein.

# Whistleblower: Geschichten außerhalb des Scheinwerferlichts

ANNEGRET FALTER

Über 20-mal hat sich Martin Porwoll allein im letzten Vierteljahr um eine neue Anstellung beworben. Erfolglos. Warum? Er hat seinen Chef angezeigt. Dass er damit womöglich Menschenleben gerettet und hundertfaches Leid verhindert hat, scheint dieses Sakrileg nicht zu rechtfertigen.

Gekündigt wurde Porwoll unmittelbar, nachdem sein Arbeitgeber von der Strafanzeige erfahren hatte. In seinem Kündigungsschutzprozess unterlag er in der ersten Instanz. Warum? Nicht, weil er ein mutmaßliches Verbrechen angezeigt hatte, das nun doch nicht. Sondern aus einem ganz anderen Kündigungsgrund. Da stand Aussage gegen Aussage.

Im Vereinigten Königreich muss in solchen Fällen der Arbeitgeber nachweisen, dass er den Arbeitnehmer nicht wegen eines vorausgegangenen Whistleblowing vor die Tür gesetzt hat. Das ist gesetzlich gesichert. In Deutschland ist gar nichts sicher für Whistleblower. Es herrscht Richterrecht.

Die anstehende Umsetzung der EU-Direktive zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen wie auch die neue Lebensmittelkon-

trollverordnung machen nun eine gesetzliche Regelung zum Informantenschutz unausweichlich. Wie aber wird sie aussehen? An wen darf sich ein Whistleblower unter welchen Bedingungen und vor allem: aus welchem Grund wenden? Wer trägt die Beweislast? Welche Meldewege sind zulässig und wie wird mit anonymen Hinweisen verfahren?

Viele Interessen werden im Gesetzgebungsprozess zu berücksichtigen und abzuwägen sein. Der einzelne Whistleblower ist dabei das schwächste und jedenfalls zu stärkende Glied in der Kette. Das zeigen einmal mehr die folgenden Schilderungen von Martin Porwoll und Erwin Bixler.

**Annegret Falter ist Politologin und Vorsitzende des Whistleblower-Netzwerk e.V., das sich seit 2006 für Whistleblowerschutz einsetzt. Die Arbeitsfelder des Vereins sind Rechtspolitik, Beratung von Unternehmen, Behörden und Organisationen, Unterstützung von Whistleblowern und Aufklärung der Öffentlichkeit. Weitere Informationen finden Sie unter [www.whistleblower-net.de](http://www.whistleblower-net.de).**

## von Erwin Bixler

Du lebst nur einmal, und das Leben ist kurz. Im Grunde war es dieser schlichten Weisheit geschuldet, dass ich einst beschloss, nicht mehr jeden, summa summarum zig Milliarden kostenden Unsinn, der in der einstigen Bundesanstalt für Arbeit zum täglichen Geschäft gehörte, mitzumachen. Meine Eingabe an ein Mitglied der damaligen Bundesregierung wurde der Presse zugespielt. Es folgte ein wochenlanges Bohei, das mich viel Energie und reichlich Körpermasse kostete. Aber meine Eingabe hatte im Verbund mit einer viel weniger weitreichenden Beanstandung des Bundesrechnungshofes auch noch andere Folgen: Der damalige Anstaltspräsident und ein Staatssekretär mussten ihren Hut nehmen, der Bundeskanzler kündigte eine groß angelegte Reform der Bundesanstalt für Arbeit an.

Als ich wieder in meine Dienststelle zurückkehrte, fand ich mich in einer Art „Back-Office“ wieder, in dem ich keinen weiteren Schaden anrichten konnte. Daneben gab es den einen und anderen Versuch, mich auf bürokratische Art und Weise zu ärgern. In dieser Zeit gehörten Psychopharmaka zu meinem täglich Brot. Schließlich wurde mir eröffnet, dass meine dienstlichen Leistungen – die bis dahin regelmäßig von verschiedenen Vorgesetzten als weit überdurchschnittlich bewertet worden waren – nur noch dem Durchschnitt entsprechen würden. Ich klagte gegen die neue dienstliche Beurteilung. Erfolglos.

Du lebst nur einmal, und das Leben ist kurz. Und wenn ich nichts unternehme, noch kürzer. Einige Monate später folgte eine amtsärztliche Untersuchung mit dem Ergebnis, dass ich auf Dauer dienstunfähig sei. Im Ruhestand hatte ich noch eine ziemliche Weile am Nachhall des Erlebten zu knabbern.

Gewissensbisse bereitete mir zunächst der Umstand, dass ich jetzt ausgerechnet auf Kosten jener Beitragszahler lebte, in deren Auftrag ich mich wähnte, als ich bestimmte Missstände benannte. Dann stellte ich jedoch fest, dass ich die Gegenleistung für die Kosten meiner Frühpensionierung längst erbracht hatte: So ist beispielsweise der Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung von einstmalen 6,5 Prozent schon bald auf die heutigen 3 Prozent gesunken. Hinter diesen unscheinbaren Zahlen verbergen sich zweistellige Milliardenbeträge, die eingespart wurden. Und ich konnte mir mit Fug und Recht zugestehen, dass ich wenigstens einen kleinen Beitrag zu dieser enormen Beitragssenkung geleistet hatte.

Du lebst nur einmal, und das Leben ist kurz. Inzwischen bin ich sogar geneigt, mich für privilegiert zu halten. Ich denke, dass ich im Vergleich zu vielen anderen Whistleblowern ziemlich gut weggekommen bin. Immerhin konnte ich mit meinem unkonventionellen Handeln etwas bewirken. Dass unsere Gesellschaft Whistleblowing nicht oder nicht genügend zu schätzen weiß, erkläre ich mir übrigens damit, dass in den mei-



„Whistleblowing – Licht ins Dunkel bringen“: Ausstellung im Tacheles Berlin, Mai 2011, Petrov Ahner

sten (öffentlichen oder nichtöffentlichen) Einrichtungen die sprichwörtlichen Leichen im Keller liegen, von denen keiner erfahren soll. Deshalb erntet ein Hinweisgeber zwar manchmal öffentliche Anerkennung. Aber im eigenen Haus will man so jemanden selbstverständlich nicht haben.

**Erwin Bixler war Revisor beim Landesarbeitsamt Rheinland-Pfalz-Saarland und stellte 1998 manipulierte Vermittlungsraten von Arbeitslosen fest. Seine internen Hinweise wurden nicht aufgegriffen, bis er sich schließlich direkt an den damaligen Bundesarbeitsminister Riester wandte. In der Folge wurde die Behördenstruktur der Arbeitsmarktförderung umgebaut. Bixler wurde gemobbt, er wurde krank und schließlich frühpensioniert.**

## von Martin Porwoll

„Whistleblower“. Das ist noch immer ein Wort, mit dem ich kaum etwas anfangen kann. Heute frage ich mich, wie das zusammenpasst, die Last auf meiner Brust und der Fakt, ein Whistleblower zu sein.

Ich habe einen Ausgang aus einer unerträglichen Situation gesucht und große Hoffnungen mit der Veröffentlichung der Vorgänge in der Apotheke verbunden. Ich dachte, ich könnte das absolut dysfunktionale Kontroll-System ändern. Aber vor allem dachte ich, ich könnte Menschen helfen, die sich in einer schrecklichen Situation befinden. Ich wollte Ihnen die Möglichkeit geben, sich gegen ein Verbrechen, das womöglich an ihnen verübt wurde, zu wehren. Zu handeln war keine Entscheidung, es war meine Pflicht.

Ich dachte, es sei ein Ausgang aus einem unerträglich gewordenen Leben. Aber es war kein Ausgang, es ist ein Eingang gewesen. Ein Eingang in ein anderes Leben. Aber definitiv nicht das Leben, das ich mir erhofft hatte. Ein Eingang ohne Möglichkeit zurückzukehren.

Was als Ausgang, als leuchtendes Tor erschien, entpuppt sich als langer dunkler Tunnel. Ich kann nicht behaupten, dass ich nicht geahnt hätte, was auf mich zukommt, was das alles für meine Familie bedeuten würde. Verlust des Arbeitsplatzes, der Ruf, ein Verräter zu sein, keinen neuen Arbeitsplatz zu fin-

den. Ich wusste, dass Whistleblower in Deutschland kaum geschützt sind. Wie schlimm es dann wirklich kommt, kann man sich kaum vorstellen.

„Whistleblower“. Das Wort klingt hübsch, aber für viele ist man auf gut Deutsch ein „Verräter“, ein „Nestbeschmutzer“. Das hat nichts Positives. Ich trage das Wort mit mir wie eine unübersehbare Brandwunde. Natürlich gibt es anerkennende Worte, aber ich höre das Unbehagen zwischen den Zeilen. Dass ich derjenige bin, der zu genau nachgesehen hat. Nach dem wohlwollenden Händedruck bleibe ich allein. Da stehe ich allein mit dem, was ich getan habe. Allein mit dem schalen Gefühl, etwas getan zu haben, das jeder gutheißt, aber niemand in seiner Nähe haben möchte. Ich habe mir Illusionen gemacht, die langsam aber sicher erodiert sind. Illusionen über die staatlichen Institutionen, welche die betroffenen Menschen aufklären, schützen und ihnen helfen sollten. Schon bald stellte sich bei mir die Erkenntnis ein, dass ich nicht aufhören kann, weiter an der Sache zu arbeiten. Dass aus meinem Whistleblowing eine Verantwortung erwächst. Die Verantwortung dafür zu sorgen, dass sich das System wenigstens an dieser einen Stelle zugunsten der Menschen ändert.

Am Ende bleibt mir die Hoffnung, in diesem kleinen Bereich die Welt ein wenig besser gemacht zu haben. Was eigentlich zu pathetisch klingt, ist für mich ein Stück Wahrheit geworden. Dies ist meine Gelegenheit, die habe ich ergriffen. Dafür werde ich weiterkämpfen und arbeiten. Das ist mein Glaube daran, dass nur wir selbst die Welt in der wir leben, die konkreten Bedingungen unter denen wir Leben, besser machen können.

**Martin Porwoll war kaufmännischer Leiter einer Bottroper Apotheke, in der Krebsmedikamente nach individueller ärztlicher Verordnung hergestellt wurden. Als er aufgrund konkreter Verdachtsmomente zu der Überzeugung gelangte, dass die Dosierung der Wirkstoffe vom Inhaber der Apotheke in betrügerischer Absicht skrupellos manipuliert wurden und so das Leben vieler Patientinnen und Patienten in Gefahr war, erstattete er Strafanzeige. Im Dezember 2017 wurde ihm für dieses Verhalten durch die Vereinigung Deutscher Wissenschaftler (VDW) und IALANA Deutschland der Whistleblowerpreis verliehen. Mittlerweile klagt er in zweiter Instanz gegen seine Kündigung.**



Tübingen: Mohr Siebeck 2017  
ISBN 978-3-16-154776-8  
254 Seiten. 84 Euro

SIMONA KREIS

## Whistleblowing als Beitrag zur Rechtsdurch- setzung

**Beiträge zum Arbeitsrecht** •• Die Autorin hat an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg Rechtswissenschaft mit Schwerpunkt Arbeits- und Sozialrecht studiert und wurde im Jahr 2016 promoviert. In ihrer Dissertation hat Simona Kreis ein wichtiges, rechtlich umstrittenes Thema ausgiebig behandelt. Während in unserer Gesellschaft Whistleblower häufig als „Nestbeschmutzer“ oder „Denunzianten“ diskreditiert werden, zeigt Simona Kreis die Bedeutung des Whistleblowings für unser Rechtssystem auf. Sie stellt die Entwicklung der rechtlichen Beurteilung dieses Themas dar, die seit einem einschlägigen Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Jahre 2001 eine bedeutende Wende genommen hat. Dort wurde die außerordentliche Kündigung eines Mitarbeiters für

unwirksam erklärt, der der Staatsanwaltschaft Dokumente über firmeninterne gesetzeswidrige Vorgänge im Betrieb übergeben hatte. Das Gericht erkannte dies jedoch als staatsbürgerliches Recht, das nicht in zivilrechtlichen Nachteilen wie einer Kündigung münden kann. Seitdem wird Whistleblowing juristisch nicht mehr als arbeitsvertragswidrige Illoyalität angesehen, sondern als ein staatsbürgerliches Recht, das als Beitrag zur Rechtsdurchsetzung für das Gelingen unseres Rechtssystems unverzichtbar ist.

Die Autorin stellt heraus, dass Geschäftsgeheimnisse dann nicht mehr als geschützt gelten, wenn sie Rechtsverstöße betreffen. Ein Whistleblower, der seinen Arbeitgeber wegen solcher Verstöße anzeigt, verletzt daher nicht seine Verschwiegenheitspflicht. Sie zeigt jedoch auch die Grenzen auf, die ein Whistleblower einhalten muss, um als Arbeitnehmer arbeitsrechtlich geschützt zu sein und einer außerordentlichen Kündigung zu entgehen. Er hat zwar das Recht, ungesetzliches Verhalten seines Arbeitgebers anzuzeigen, muss aber bestimmte Sorgfaltspflichten erfüllen. Unter anderem muss er korrekte Angaben machen und den Schaden für seinen Arbeitgeber begrenzen. Dazu muss die Anzeige im „öffentlichen Interesse“ liegen. Auch wenn dieser schillernde Begriff bislang rechtlich noch nicht eindeutig definiert ist, gibt die Autorin in ihrer Arbeit Beispiele, wie er in verschiedenen Gerichtsurteilen verwendet wurde.

Simona Kreis macht deutlich, dass die Schwere des angezeigten Vergehens bei dem Recht auf Anzeige durch den Whistleblower keine Rolle spielt. Sie untersucht auch die Frage, ob ein firmeninterner Lösungsversuch Vorrang hat vor einer Behördenanzeige, und kommt

zu dem Ergebnis, dass dies in der Regel nicht der Fall ist.

Die Autorin stellt in ihrer Arbeit sowohl die Rechte als auch die Pflichten eines Whistleblowers dar, der einen Rechtsverstoß seines Arbeitgebers anzeigen will. Leider führt die unklare rechtliche Situation in der Bundesrepublik häufig dazu, dass wichtige Hinweise aus Unsicherheit unterbleiben und damit Rechtsverstöße nicht geahndet werden können. Dabei zeigt sie auf, dass im Normalfall ein Whistleblower mit großer Wahrscheinlichkeit Abschied von seinem Arbeitgeber nehmen muss. Eine Kündigungsschutzklage kann ihm dann meist nicht seinen Arbeitsplatz erhalten, sondern lediglich die Trennungskonditionen erheblich verbessern. Sie fordert daher im Ausblick ihrer Arbeit eine klare Regelung für die arbeitsrechtliche Behandlung von Whistleblowern. Die heutige Einzelfallbetrachtung in Kündigungsschutzverfahren birgt für jeden Whistleblower ein hohes existenzielles Risiko.

Simona Kreis behandelt das Thema aus verschiedenen Blickwinkeln sorgfältig, stringent und überzeugend. Neben dem Arbeitsrecht berücksichtigt sie viele andere relevante Rechtsdisziplinen wie Strafrecht, Wettbewerbsrecht, Arbeitsschutzrecht, Zivilrecht oder Verwaltungsrecht. Obwohl es sich hier um eine juristische Arbeit handelt, werden die vorgetragenen Argumente auch einem Nichtjuristen deutlich. Insbesondere wird in ihrer Arbeit die große Bedeutung des Whistleblowings für unser Rechtssystem transparent, und dass es ein wichtiges Ziel unserer Gesellschaft sein muss, Whistleblowing sowohl rechtlich als auch moralisch den hohen Stellenwert zu geben, den es verdient.

•• Sanders Schiers

# Schluss mit der Ächtung verantwortlich handelnder Hinweisgeber

ANDREAS NOVAK UND NORBERT VON STILLFRIED

Wenn Martin Porwoll auch nach vielen Monaten keinen neuen Arbeitsplatz findet, dann liegt beim Schutz von Hinweisgebern nicht nur ein Versagen der Apotheker vor, sondern auch der Gesetzgebung. Aufgrund von Porwolls Hinweisen bei der Staatsanwaltschaft konnte der Gerichtsprozess gegen den kriminell handelnden Apothekeninhaber in Bottrop eröffnet werden. Dieser soll über viele Jahre Zytostatika gepanscht und damit vielen an Krebs erkrankten Patienten teilweise nutzlose Medikamente geliefert und die Krankenkassen dadurch um Millionen betrogen haben.

Man sollte denken, Hinweisgeber oder „Whistleblower“, die auf solche eklatanten Missstände und Vergehen aufmerksam machen und die so dazu beitragen, sie abzustellen, müssten große soziale Anerkennung erfahren. In weiten Teilen der Gesellschaft, bei allzu vielen Unternehmen und so manchem Politiker scheint das jedoch – noch – nicht der Fall zu sein. Wenn kein Apotheker sich trauen sollte, einen Mann wie Martin Porwoll anzustellen: Was haben sie dann zu verstecken?

## Traumabedingte Denunziation von Hinweisgebern als Denunzianten

Die allgemeine Haltung gegenüber Hinweisgebern ist nicht nur positiv. Auch in den Augen mancher Politiker (zum Beispiel des Parlamentarischen Staatssekretärs Peter Bleser oder des Vorsitzenden der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Volker Kauder) scheinen Hinweisgeber vor allem Denunzianten zu sein, ja gar in der Tradition der Blockwarte aus der NS-Zeit zu stehen. Solch populistische Stimmungsmache knüpft an Erfahrungen an, die in Deutschland historisch gewachsen sind und neben den Blockwarten der NS-Zeit auch auf die allgegenwärtige Überwachung durch Tausende von informellen Mitarbeitern der Stasi in der DDR zurückreichen. Hier wurde Gesinnungsschnüffelei im Dienste totalitärer Systeme betrieben. Dieses Trauma sitzt tief.

Aber ist es nicht etwas ganz anderes, wenn es in einem demokratischen Rechtsstaat um beherztes Eingreifen gegen Vergehen oder Verbrechen gegen die Mitmenschen und um den Schutz von Leben, Gesundheit und Natur vor illegalen Eingriffen geht?

## Das Kleine und das Große

Familie, Schule, Arbeitsplatz oder Verein: In Gesellschaften organisierten sich die Menschen in Gruppen, und innerhalb der Gruppe wird Loyalität eingefordert – Loyalität mit den

Zielen der Organisation, Loyalität zu den internen Verhaltensanweisungen und externen Gesetzen, Loyalität aber auch zu Kolleginnen und Führungskräften, mit denen man die gemeinsamen Ziele erreichen will. Egal aber wo und wie: Irgendwas geht immer mal schief. In einer offenen Kommunikationskultur stellt das kein Problem dar, ein Missstand kann angesprochen, falsches Verhalten abgestellt werden.

Aber nicht immer ist das möglich, denn es kann ein soziales Dilemma entstehen. So etwa, wenn einer von unkorrektem Verhalten einer Führungskraft oder eines Teammitglieds weiß, sich der Person aber verpflichtet oder verbunden fühlt. In diesen Fällen gilt es abzuwägen zwischen den Verpflichtungen zur Loyalität nach Innen und der Verpflichtung gegenüber anderen Mitmenschen und dem demokratischen Rechtsstaat und seinen Gesetzen. Ein leichtfertiges „Verpfeifen“ oder „Verpetzen“ jeder Kleinigkeit würde die notwendige Solidarität untergraben. Deshalb haben interne Lösungen meist Vorrang. Aber bei schweren Vergehen und Verbrechen oder wenn interne Abhilfe nicht möglich ist kann es unumgänglich sein, auch Hinweise nach außen zu geben.

## Loyalität und Verantwortung

Das deutsche Arbeitsrecht macht dies den Hinweisgebern gegenwärtig nicht leicht. Es misst Loyalität und Gehorsam gegenüber dem Arbeitgeber sehr hohe Bedeutung bei. Hinweisgeber riskieren heute noch den beruflichen und sozialen Selbstmord, sobald sie entdeckt werden. Dabei sind verantwortungsvolle Hinweisgeber für die Compliance und oft auch für den Erfolg von Unternehmen und Organisationen von großem Wert. Weder die Wirtschaft noch die Politik kann und darf Kumpanei im Unrecht dulden und mit Loyalität verwechseln. Im Gegenteil, diese besondere Leistung verdient es, gesellschaftlich und politisch hoch gewertet und rechtlich abgesichert zu werden.

Doch noch gilt leider das Diktum von Konstantin Wecker: „Denn die aufrecht gehn, sind in jedem System nur historisch hochangesehen.“ (Aus dem Lied „Die weiße Rose“). Das muss sich ändern. Noch in dieser Legislaturperiode.

**Dr. Andreas Novak ist seit 2013 Vorstandsmitglied von Transparency Deutschland und unter anderem zuständig für das Thema Hinweisgeber.**

**Norbert von Stillfried war bis 2016 Leiter der Arbeitsgruppe Wirtschaft von Transparency Deutschland.**



**POLITIK**

## Koalitionsvertrag ohne Fortschritte bei Transparenz und Hinweisgeberschutz

CDU, CSU und SPD haben sich auf einen neuen Koalitionsvertrag geeinigt. Doch Themen wie glaubwürdige Korruptionsbekämpfung und Transparenz kommen in dem Papier kaum vor. Auch ein verbesserter Hinweisgeberschutz wird nicht ins Auge gefasst. Für Transparency Deutschland ist der „Koalitionsvertrag eine vertane Chance in Sachen Transparenz und Korruptionsbekämpfung. So schaffen es die politischen Akteure nicht, verloren gegangenes Vertrauen zurückzugewinnen“, so die Transparency-Vorsitzende Edda Müller. Auf dem Weg zu einem fairen, transparenten Lobbyismus gibt es keine Fortschritte. Laut Koalitionsvertrag sind weder legislativer Fußabdruck noch ein

verpflichtendes Lobbyregister und auch keine erweiterten Offenlegungspflichten für Interessenkonflikte geplant. Dabei fordern über drei Viertel der Wahlberechtigten genau das – und ein tragfähiges Unternehmensstrafrecht. Das hatte eine Umfrage von infratest dimap im Auftrag von Transparency vor der Wahl ergeben. Immerhin ist eine Neuregelung des Sanktionsrechts für Unternehmen und die Erhöhung des Bußgeldrahmens vorgesehen. Für Transparency ein erster Schritt, der allerdings nicht ausreicht. Die großen Unternehmensskandale in jüngster Vergangenheit haben gezeigt, dass eine Verurteilung nach dem Ordnungswidrigkeitengesetz offenbar nicht abschreckend genug ist. (as)

**POLITIK**

## Neue Posten für Hannelore Kraft und Thorsten Albig

Hannelore Kraft und Thorsten Albig zieht es von der Politik in die Wirtschaft. Die ehemalige nordrhein-westfälische Ministerpräsidentin Hannelore Kraft (SPD) ist Aufsichtsrätin des Steinkohlekonzerns RAG. Auf der Webseite des Unternehmens ist sie als Aufsichtsratsmitglied genannt. Ihre Amtszeit soll bis zum Frühjahr 2019 gehen. Danach sei mit einer Wiederwahl zu rechnen. Zum Jahreswechsel hat die DHL-Gruppe den schleswig-holsteinischen Ex-Ministerpräsidenten Thorsten Albig als „Vice President Corporate Representation“ nach Brüssel berufen.

Beide hatten ihr Amt im Mai 2017 nach den Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein verloren. Für Bundesminister und -ministerinnen gilt seit 2015 eine 18-monatige Anzeigepflicht für Wechsel in Positionen außerhalb des öffentlichen Dienstes. Sollte der Wechsel öffentliche Interessen beeinträchtigen, kann die angestrebte Beschäftigung untersagt werden. Der Kieler Landtag hatte zwar 2016 eine ähnliche Karenzzeitregelung beschlossen. Sie gilt aber erst ab der aktuellen Wahlperiode. Regelungen zur Karenzzeit gibt es auch in Nordrhein-Westfalen. (as)

**POLITIK**

## Verfassungsgericht stärkt parlamentarische Informationsrechte

Laut einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom November ist die Bundesregierung grundsätzlich dazu verpflichtet, Anfragen des Bundestages öffentlich zu beantworten. Dies gilt auch über den Verantwortungsbereich der Regierung hinaus, beispielsweise für Aufsichtsbehörden und Unternehmen. Ausnahmen bestehen nur, wenn das Staatswohl oder Grundrechte Dritter gefährdet sind.

Damit entschieden die Karlsruher Richter über eine Klage von Abgeordneten der Grünen-Fraktion. Im Jahr 2010 hatte die Fraktion Anfragen an die Bundesregierung zur Bankenkrise und Deutschen Bahn gestellt. Aus Sicht der Kläger hatte die damalige schwarz-gelbe Regierung diese nur unzureichend

beantwortet. Die Regierung berief sich darauf, dass das Recht auf Auskunft nur für den Verantwortungsbereich der Regierung gelte, jedoch nicht für Aufsichtsbehörden oder Unternehmen.

Die damalige Regierung habe die Auskunft zu Unrecht verweigert, urteilte das Bundesverfassungsgericht und stärkte damit die Rechte des Bundestages bei der Kontrolle der Bundesregierung. Die Richter verwiesen auf das im Grundgesetz verankerte parlamentarische Frage- und Informationsrecht. Andernfalls können die Abgeordneten „Rechtsverstöße und vergleichbare Missstände in Regierung und Verwaltung nicht aufdecken“, so das Urteil. (ml)

## POLITIK

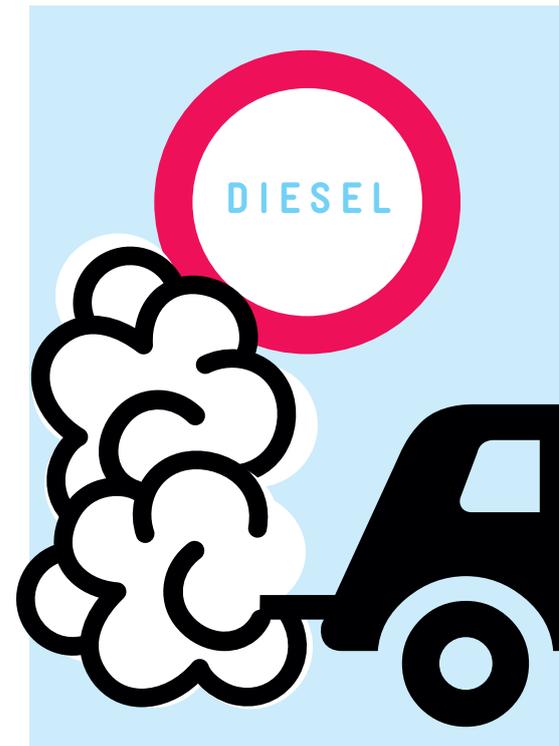
# Bundesbürger wollen Lobbyregister und Unternehmensstrafrecht

Über drei Viertel der Wahlberechtigten in Deutschland fordern ein Unternehmensstrafrecht und mehr Transparenz im Lobbyismus. Das geht aus einer Umfrage hervor, die das Meinungsforschungsinstitut Infratest dimap im Auftrag von Transparency Deutschland vor der Bundestagswahl im September 2017 durchgeführt hat. Negative Tendenzen in Politik und Wirtschaft, wie der Abgasskandal und Korruptionsmeldungen aus anderen Branchen, haben das Ansehen von Unternehmen und das Vertrauen der Bevölkerung in das Bankensystem erheblich geschwächt. Von Transparency geforderte Reformen im Lobbyismus und der Parteienfinan-

zierung sollen für mehr Transparenz sorgen.

Der Umfrage zufolge unterstützen mehr als 80 Prozent der Befragten die Einführung eines Unternehmensstrafrechts. Nach derzeitiger Rechtslage können in Fällen wie dem Abgasskandal nur die Manager, Vorstands- und Aufsichtsratsmitglieder strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden. Ein Unternehmensstrafrecht böte härtere Sanktionsmöglichkeiten gegen die Unternehmen als solche.

Zudem sprechen sich mehr als drei Viertel der Befragten für mehr Transparenz im Lobbyismus aus. Eine öffentlich



zugängliche Internetplattform, wie sie Transparency fordert, könnte nicht nur eine mögliche Einflussnahme von Interessenvertretern auf politische Entscheidungsträger überprüfbar machen, sondern auch mehr Transparenz in Parteienfinanzierung und -sponsoring bringen. (td)

## MEDIEN

## Bestechung und Eitelkeit im Lokaljournalismus

„Journalisten sind eitel, sonst wären sie keine“, schreibt Benjamin Piel, Redaktionsleiter der Elbe-Jeetzel-Zeitung, in seinem Artikel zum Thema Bestechung im Lokaljournalismus auf dem Medienportal [www.kress.de](http://www.kress.de). Seine Forderung: Sie müssen sich der Auswirkungen von Schmeicheleien bewusst sein, um nicht in eine Eitelkeitsfalle zu tappen und die eigene unabhängige Berichterstattung nicht zu gefährden.

Piel zufolge entsprechen Bestechungsversuche auf lokaler Ebene nicht den klassischen Stereotypen, wie Geldkoffer oder Scheck-Umschläge. Der Versuch der Einflussnahme geschieht auf einer sozialen und unscheinbaren Ebene, die sich der Journalist jederzeit vergegenwärtigen

müsse. Durch Lob und Schmeicheleien werde an die Eitelkeit des Journalisten appelliert und eine positive Berichterstattung eingefordert.

Piel befürwortet einen Old-School-Journalismus, in dem die jüngere Generation eher bereit ist, auch durch kritische Beiträge ein Risiko einzugehen und Debatten anzustoßen. Ältere Kolleginnen und Kollegen seien schon länger im Geschäft und daher umso mehr gefordert, sich immer wieder mit kritischem Blick den Sachverhalten zu stellen und sich nicht durch soziale Mechanismen, die sich eingeschlichen haben, einwickeln zu lassen. Die Lokalmedien sollten als Plattform verschiedene Perspektiven und Meinungen abbilden.

Die Resonanz auf Piel's Artikel fiel sehr gering aus. Er erhielt zum einen Lob und Zustimmung. Zum anderen wurde sein Weckruf zur Eitelkeitsfalle als Selbstverständlichkeit abgetan. Es seien nicht nur verbale Streicheleien, sondern auch eine gezielte Herstellung von Vertraulichkeit, die auf die persönlichen und beruflichen Bedürfnisse des Journalisten abzielt und diese ausnutzt. Durch die Sozial-Bestechung und den direkten Draht zu wichtigen Persönlichkeiten werde ein Gefühl der Wichtigkeit untermauert.

Benjamin Piel setzt sich weiterhin für den Lokaljournalismus ein und wird zum 1. Juni 2018 Chefredakteur des Mindener Tageblatts. (lg)

## KOMMENTAR

# Aus Fehlern lernen

## S 21 – ein Lehrbeispiel für die Folgen fehlender Transparenz

HARTMUT BÄUMER

„Erneute Kostensteigerung um 1,1 Milliarden Euro, Fertigstellung des unterirdischen Bahnhofs S 21 in Stuttgart erst Ende 2024 zu erwarten“, so lief es Ende November über den Ticker.

Überraschend ist das für Insider nicht. Eine breite Öffentlichkeit fühlt sich getäuscht. Von Anfang an fehlte es an der notwendigen Transparenz im Verfahren. Im Gegenteil, es gab auf allen Ebenen, der beteiligten Politik auf Bundes- und Landesebene, der Deutschen Bahn und einzelner Behörden eine Taktik des Verschweigens und Herunterredens von Fakten und Risiken. Genau diese Haltung ist es, die grundsätzlich zu kritisieren ist, ganz gleich, wie man dem Projekt nun gegenüber steht. Denn die Bereitschaft, die Öffentlichkeit unwissend zu halten oder gar bewusst in die Irre zu führen, unterminiert das Vertrauen der Bevölkerung in den Rechtsstaat und gefährdet damit das Fundament unserer demokratischen Ordnung.

Es fing bereits sehr früh an: Als die Deutsche Bahn an die damalige Landesregierung in Stuttgart meldete, dass ein Kostenrahmen von 2,8 oder auch 3,1 Milliarden Euro nicht realistisch sei, blieb diese Meldung auf Veranlassung des damaligen Ministerpräsidenten in der Schublade. Man wollte das Projekt unbedingt und fürchtete eine neue politische Debatte. In den Folgejahren behalf man sich nach außen mit Schönrechnereien. Damals sagten allerdings unbetei-

ligte Gutachter voraus, dass selbst der nunmehr angepeilte Kostenrahmen von 4,5 Milliarden Euro gerissen werde und eher ein Kostenrahmen von 6,5 Milliarden Euro realistisch sei. Aber nicht nur sie, auch der Chef der Stuttgarter Projektleitung und Baustelle wies im Jahre 2009/2010 darauf hin, dass die Kosten realistisch über 6 Milliarden Euro lägen. Er wurde vom damals verantwortlichen Infrastrukturchef der Bahn zum Schweigen verdonnert und verlor letztlich seinen Posten.

Das kollektive Verschweigen nahm mit dem Regierungswechsel 2011 eine neue Dimension an. In der neuen Koalition aus Grünen und SPD setzte letztere als Baubefürworterin durch, dass das zuständige Landesverkehrsministerium eigene Erkenntnisse über die voraussichtlichen Kostenentwicklungen und die Bauzeiten nicht offensiv in die Debatten einbringen durfte. Hintergrund war neben dem Volksentscheid auch eine juristische Hürde: Der Bau war rechtlich nur dann zu halten, wenn das Kosten-Nutzen-Verhältnis einen bestimmten Quotienten nicht überstieg. Diese Hürde war mit der realistischen zu erwartenden Kostenentwicklung nicht mehr zu halten.

Den Höhepunkt dieser Taktik stellte ein von der Bahn in Auftrag gegebenes Gutachten von PricewaterhouseCooper dar. Es bezifferte die Kosten im Falle des Projektabbruchs mit zusätzlichen 1,6 Milliarden Euro, weshalb der Weiterbau auch ökonomisch die sinnvollste Lösung sei. Genau dieses Gutachten – dessen Validität von anderen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften aufgrund eigener Untersuchungen erheblich bezweifelt wurde – bewirkte, dass der Bahn-Aufsichtsrat 2013 letztlich einer erneuten Kostensteigerung auf bis zu 6,8 Milliarden Euro zustimmte.

Wie bekannt, hat sich das Volk bei dem Volksentscheid im Herbst 2011 mehrheitlich für den Weiterbau ausgesprochen. Ob die Entscheidung anders ausgefallen wäre, wenn transparent mit den vorliegenden Zahlen umgegangen worden wäre, lässt sich nicht beantworten. Die nachträgliche Erkenntnis, als Bürger nicht ehrlich informiert worden zu sein, hinterlässt mehr als einen faden Beigeschmack. Faktisch läuft das Verhalten der Verantwortlichen in Politik und bei der Bahn auf eine Entmündigung der Bürgerinnen und Bürger hinaus. Genau dies wiederum führt zu den bekannten Phänomenen wie Politikverdrossenheit und Wutbürgertum mit dem Risiko des Abdriftens in extreme Haltungen.

S 21 ist für diese der Demokratie abträgliche Haltung ein Beispiel, das leider nicht alleine steht. Ob Bankenkrise, Dieselsgate oder BER, alle gemeinsam zeigen: Das Fehlen von Transparenz und offener Debatte mit der Gesellschaft – man kann auch sagen, die Angst der Entscheider vor dem Souverän – führt letztlich zu Entwicklungen, die nicht nur Milliarden an Mehrkosten für die Steuerzahler bedeuten, sondern auch das Vertrauen in den Staat unterminieren.

**Hartmut Bäumer ist stellvertretender Vorsitzender von Transparency Deutschland. Von 2011 bis 2014 war er Amtschef im Verkehrsministerium Baden-Württemberg.**

**Was ist zu tun, um solche Entwicklungen in Zukunft weniger wahrscheinlich zumachen? Den vollständigen Text dieses Kommentars finden Sie in der Publikationsdatenbank unter [www.transparency.de/artikel](http://www.transparency.de/artikel)**





**EUROPA**

# Steueroasen: EU stellt Länder an den Pranger – und macht Rückzieher

Die Europäische Union hat Anfang Dezember insgesamt 17 Staaten und Gebiete auf eine schwarze Liste der Steueroasen gesetzt – und anderthalb Monate später wieder um fast die Hälfte reduziert. Mit der Liste will die EU eigentlich die Länder durch öffentlichen Druck dazu bewegen, Steuertransparenz und mehr Möglichkeiten für Datenaustausch zu schaffen.

Einige Länder auf der Liste hatten anschließend Verbesserungen versprochen und müssen diese nun beweisen. Deshalb hat sie die zuständige EU-Arbeitsgruppe wieder von der schwarzen Liste genommen und auf eine sogenannte „graue Liste“ zur Bewahrung gesetzt. Dazu gehören zum Beispiel Barbados, Grenada, Südkorea – und ausgerechnet auch Panama. Durch Enthüllungen aus den Panama und Paradise Papers war der Druck gewachsen, Steuerflucht stärker zu bekämpfen und Transparenz in Firmengeflechte zu bringen. (as)

**EUROPA**

## EU bringt 5. Antigeldwäsche-Richtlinie auf den Weg

Ende letzten Jahres hat sich die EU doch noch auf eine neue Antigeldwäsche-Richtlinie geeinigt. Nach ihrem Inkrafttreten sollen die wirtschaftlich Berechtigten von Unternehmen in allen EU-Ländern in nationalen Registern erfasst werden.

Ab Ende 2019 müssen sie dann für die Öffentlichkeit einsehbar sein. Bei vertraglichen Zusammenschlüssen von Unternehmen, sogenannten Trusts, ist dann jedoch weiterhin ein berechtigtes Interesse für die Einsicht erforderlich.

Ob Nichtregierungsorganisationen und Journalisten diese Berechtigung im Einzelfall nachweisen müssen, hängt von der nationalen Umsetzung der Richtlinie ab.

Die Richtlinie soll es den Nationalstaaten leichter machen, gegen illegale Aktivitäten wie Korruption, Geldwäsche und Steuerhinterziehung vorzugehen. Lange stand sie auf der Kippe: Einige EU-Staaten hatten die Einigung blockiert. Darunter auch Deutschland – und das, obwohl nach Berechnungen

der Universität Berkeley Deutschland neben Frankreich, Ungarn und Italien besonders hohe Verluste durch Gewinnverschiebungen in Steueroasen zu verzeichnen hat.

Die neue Richtlinie sieht zudem vor, dass nationale Register für Bankkonten und Schließfächer erstellt werden. Außerdem müssen alle nationalen Behörden Informationen über Eigentümer von Immobilien sammeln. Unternehmen und Trusts aus Drittstaaten werden durch die neue Regelung nicht erfasst. (as)

Quelle Grafik: EU-Kommission

EUROPA

## Steuertransparenz: Uneinige Bundesregierung blockiert EU-Vorstoß

Die Europäische Kommission will für multinationale Unternehmen das sogenannte Country-by-Country-Reporting einführen. Damit müssten Unternehmen detaillierte Länderberichte inklusive Gewinnen, Beschäftigten und Steuerlast veröffentlichen. Die Offenlegung auf Länderbasis soll Finanzämtern helfen, Gewinne in dem Land zu besteuern, in

denen sie erwirtschaftet werden. Das Europäische Parlament stimmte bereits im Sommer 2017 mit großer Mehrheit zu. Der ehemalige Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble hatte seine Ablehnung jedoch stets deutlich gemacht. Im Gegensatz dazu hat das SPD-geführte Bundesjustizministerium, das bei den Verhandlungen für die deutsche Seite federführend war, den Vorschlag der Kommission befürwortet. Wegen dieser Uneinigkeit hat sich Deutschland bei den Verhandlungen zurückgehalten. Zuletzt ist die Arbeit an einer gemeinsamen Position im Rat der EU wegen der verzögerten Regierungsbildung in Deutschland ins Stocken geraten.

Unter Führung der OECD haben etwa 100 Länder das Country-by-Country-Reporting bereits eingeführt. Die Daten stehen allerdings nur den Beamten der Steuer-

behörden zur Verfügung. Dem Vorschlag der EU zufolge sollen Unternehmen mit einem Jahresumsatz von mehr als 750 Millionen Euro diese veröffentlichen. Damit würde sich der Druck auf Unternehmen und Behörden erhöhen, etwas zu verändern.

Unternehmen kritisieren, dass die Veröffentlichung Wettbewerbern in Drittländern Einblicke in Unternehmensdaten gewähren. Auch erhöhe sich das Risiko von Doppelbesteuerung sowie Reputationsschäden bei Falschverstehen der Berichte – übliche Verrechnungen zwischen Ländern könnten Laien als Steuervermeidung erscheinen, so die Unternehmen. Gegner bemängeln zudem, dass ein europäischer Vorstoß die Bemühungen der OECD gefährde, welche in weit mehr Ländern angewendet würden. (ml)

WIRTSCHAFT

## OECD Watch: Nationale Kontaktstellen müssen effektiver arbeiten

Nach Auffassung des Netzwerks OECD Watch können die nationalen Kontaktstellen für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen nicht zufriedenstellend arbeiten. Ein Grund: Viele der Stellen seien nicht unabhängig genug. Oft mangle es auch an Ressourcen, um die Nichteinhaltung der Leitsätze konsequent nachverfolgen zu können. Deshalb ruft das Netzwerk – dem auch Transparency Deutschland angehört – die nationalen Regierungen auf, ihren Verpflichtungen nachzukommen. Bei der Einrichtung nationaler Kontaktstellen müssen die Länder vier grundlegende Funktionsprinzipien beachten: Sichtbarkeit, Erreichbarkeit, Transparenz und Verantwortung. Bei den nationalen Kontaktstellen kann jede Person oder Organisation Beschwerde über vermeintliche Menschenrechtsverletzung eines Unternehmens gegen die OECD-Leitsätze einreichen. (as)



WIRTSCHAFT

## 24.000 unbearbeitete Verdachtsfälle bei Geldwäsche-Einheit

Eigentlich sollte die neu beim Zoll angesiedelte Sondereinheit Financial Intelligence Unit (FIU) den Kampf gegen Geldwäsche in Deutschland voranbringen. Doch seit Juli haben die Beamten erst rund 5.000

Verdachtsanzeigen prüfen können – von insgesamt gut 29.000 eingegangenen Meldungen. Das berichtet spiegel.de und bezieht sich dabei auf die Antwort aus dem Bundesfinanzministerium auf eine Anfrage des Linken-Abgeordneten Fabio Di Masi. Erst im Sommer war die Einheit auf Betreiben von Wolfgang Schäuble (CDU) vom Bundeskriminalamt zum Zoll verlegt wurden (siehe Scheinwerfer 73), doch der Erfolg ist offensichtlich mager. Schon damals hatten laut spiegel.de Experten Bedenken gegen den Umzug angemeldet. Denn die vorgesehene Zahl von 160 bis 165 Mitarbeitern sei unzureichend, noch dazu fehle diesen die entsprechende Qualifikation, um die Fälle sachgerecht bewerten zu können.

Nun fällt das Urteil noch härter aus: „Das ist eine sicherheitspolitische Katastrophe“, zitiert das Magazin Sebastian Fiedler, den stellvertretenden Bundesvorsitzenden des Bund Deutscher Kriminalbeamter. „Damit ist die Geldwäschekämpfung in Deutschland nahezu komplett vor die Wand gefahren worden.“ (as)



# Flughafen Berlin Brandenburg: Pannen, Pleiten, Korruption

BEATE HILDEBRANDT

Ende 2016 hat das Landgericht Cottbus Haftstrafen gegen drei Männer verhängt, die an maßgeblicher Stelle beim Bau des neuen Berliner Flughafens mitgewirkt und sich dabei wegen Bestechung beziehungsweise Bestechlichkeit strafbar gemacht hatten.

Zur Vorgeschichte: Bald nachdem der (zuvor bereits zweimal verschobene) Flughafen-Eröffnungstermin vom 3. Juni 2012 geplatzt war, wurde der Ingenieur Francis G. als Bereichsleiter „Planung und Bau“ von der Flughafengesellschaft eingestellt. Mit einem Jahresgehalt von 177.000 Euro netto – nebst kostenfreiem Dienstwagen, Büro und Büroausstattung – war er dem damaligen Geschäftsführer und Technikchef der Berliner Flughäfen Horst Amann direkt unterstellt. G. ist der erste der später Verurteilten.

Der zweite ist Klaus B., Geschäftsführer der Firma Imtech Deutschland. Diese hatte das größte Auftragsvolumen beim BER, darunter die bis heute noch nicht funktionierende Entrauchungsanlage. 2012 befand das Unternehmen sich in finanziellen Schwierigkeiten und drängte auf schnelle Bezahlung der geltend gemachten Forderungen. B. stand unter großem Druck, da die Konzernleitung in den Niederlanden von ihm verlangte, der Muttergesellschaft bis Ende 2012 liquide Mittel in Höhe von 60 Millionen Euro zur Verfügung zu stellen.

Um die Bauarbeiten möglichst schnell fortzuführen, kam die FBB (und die in deren Aufsichtsrat sitzenden Politiker) auf die Idee, sogenannte „Ergänzungsvereinbarungen“ mit der Imtech auszuhandeln und Vorauszahlungen an das Unternehmen zu leisten – obwohl die geltend gemachten Leistungen weder abgerechnet noch abrechnungsfähig waren.

Francis G. bekam den Auftrag, die Vereinbarungen vorzubereiten und die Verhandlungen über die Höhe der Vorauszahlungen zu führen. Er kannte den Direktor für die Region Nord der Firma Imtech, Oliver R. – den dritten Angeklagten. Im November 2012 führten die drei mehrere Gespräche und entwickelten dabei einen Plan: G. sollte bei der FBB darauf hinwirken, über eine Ergänzungsvereinbarung möglichst hohe Beträge noch vor Jahresende an die Imtech auszuzahlen. Als Gegenleistung wurde ihm eine sechsstellige Summe versprochen.

Bei der FBB drängte G. daraufhin, möglichst schnell möglichst hohe Vorauszahlungen an die Firma Imtech zu leisten. Bedenken gegen die Richtigkeit der Forderungen, die andere Planer

äußerten, negierte er. Trotz erheblicher Bedenken genehmigte der FFB-Aufsichtsrat die Vorauszahlungen. Die Anweisung der Gelder – insgesamt 74 Millionen Euro – erfolgte noch im Dezember 2012.

Nachdem ihm dieser Aufsichtsratsbeschluss bekannt gemacht worden war, erteilte Klaus B. dem weisungsgebundenen Oliver R. den Auftrag, die versprochenen 150.000 Euro in bar an Francis G. auszuhändigen. Dies geschah auf einer Autobahnraststätte an der A24, und zwar am 21. Dezember 2012. Obwohl Klaus B. die Vorgaben der holländischen Imtech-Konzernleitung erfüllt hatte, wurde er im Februar 2013 von seinen Geschäftsführeraufgaben entbunden. Kurz darauf meldete die Firma Insolvenz an.

Im Juni 2013 ging bei der FFB der anonyme Hinweis ein, Francis G. habe sich „in Millionenhöhe schmieren“ lassen. Daraufhin wurde sein Arbeitsverhältnis zum 31. August 2013 beendet. Zugleich erhielt er eine Abfindung in Höhe von 110.000 Euro sowie ein Empfehlungsschreiben des neuen Flughafenchefs Hartmut Mehdorn, in dem dieser ihm seine „überaus hohe Vertrauenswürdigkeit und Loyalität“ bescheinigte.

Die FBB-Geschäftsführung verzichtete darauf, die Staatsanwaltschaft einzuschalten. Erst nachdem sich die neue Leitung der Firma Imtech auf Grund interner Untersuchungen bei den Behörden gemeldet hatte, wurde ab Ende 2014 gegen G. ermittelt. Als dieser Sachverhalt im Frühjahr 2015 ans Licht kam, beendete Transparency Deutschland die jahrelange Kooperation mit der FBB. (Der „Scheinwerfer“ berichtete darüber in Heft Nummer 67 vom April 2015.)

Im November 2016 fand die Hauptverhandlung gegen G., B. und R. vor dem Landgericht Cottbus statt, in der die Angeklagten sich weitgehend geständig zeigten. Die Strafkammer verurteilte Francis G. wegen Bestechlichkeit zu einer Freiheitsstrafe von dreieinhalb Jahren. Zudem wurde die Einziehung des sichergestellten Schmiergeldbetrages angeordnet.

Die Angeklagten Klaus B. und Oliver R. erhielten wegen Bestechung Bewährungsstrafen von 1 Jahr und 11 Monaten beziehungsweise 1 Jahr und 3 Monaten. Die Freude des Ersteren, mit einer Bewährung davon gekommen zu sein, währte nur kurz. Anfang 2017 musste B. sich vor dem Landgericht Hamburg wegen Untreue gegenüber seinem früheren Arbeitgeber Imtech verantworten und wurde zu einer Freiheitsstrafe von 3 Jahren und 11 Monaten verurteilt, in die die Strafe aus Cottbus mit einbezogen wurde.

Im Juli 2017 wurde bekannt, dass die Staatsanwaltschaft nun auch gegen den früheren Technik-Geschäftsführer der FBB Horst Amann, der seinen Posten im Oktober 2013 räumen musste, wegen des Verdachts der Untreue ermittelt. Geprüft werden die Vorgänge von Ende 2012 im Zusammenhang mit den Millionenüberweisungen an die Firma Imtech.

**Urteil vom 28.11.2016, Landgericht Cottbus, Az. 22 KLs 8/15**

**Einen Kommentar der Autorin zu diesem Artikel finden Sie im Internet unter dem Titel „Zum Urteil des Landgerichts Cottbus: Ein Verhalten, das Fragen aufwirft“ in der Publikationsdatenbank unter [www.transparency.de/artikel](http://www.transparency.de/artikel)**

# Drei Veranstaltungen zum Internationalen Antikorruptionstag am 9. Dezember 2017

## 20 Jahre OECD-Übereinkommen gegen Auslandsbestechung

MAX DEHMEL

Zu einem Podiumsgespräch über das OECD-Übereinkommen gegen Auslandsbestechung konnte Transparency Deutschland vier Experten begrüßen. Die Veranstaltung fand in der Berliner Repräsentanz der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) statt. Durch den Abend führte Sebastian Wolf, Mitglied der Arbeitsgruppe Internationale Vereinbarungen von Transparency Deutschland.

Der Antikorruptionsexperte Mark Pieth, Professor für Strafrecht und Kriminologie an der Universität Basel, schilderte den schwierigen Werdegang der Konvention von 1977 (USA-Gesetz gegen Auslandskorruption) bis zu ihrer Verabschiedung Ende 1997. Der Text des OECD-Übereinkommens sei gut gelungen und auch heute noch dynamisch anwendbar. Zur insgesamt erfolgreichen Umsetzung des Übereinkommens hätten die jährlichen Evaluierungen in einzelnen Mitgliedsländern wesentlich beitragen. In Deutschland fand im Januar die vierte Evaluierungsphase statt. Transparency Deutschland war daran beteiligt. Elisa Hoven (Universität Köln) führte unter Hinweis auf ihre Habilitationsschrift aus, dass die Strafverfolgung von Auslandskorruption in den einzelnen Bundesländern leider sehr unterschiedlich gehandhabt werde. Oliver Wieck, Generalsekretär der Internationalen Handelskammer Deutschland, zufolge ist bei den deutschen Unternehmen das Bewusstsein der Strafbarkeit von Auslandskorruption erheblich gestiegen;

die Mehrzahl der Unternehmen hätte jetzt ein Compliance-System eingeführt.

Der Referatsleiter im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz Markus Busch stellte fest, dass Deutschland das OECD-Übereinkommen erfolgreich umgesetzt und angewendet habe: In der letzten Legislaturperiode wurde die Strafbarkeit der Bestechung von ausländischen Amtsträgern in das Strafgesetzbuch überführt und der Tatbestand der Bestechung von Unternehmen im internationalen Geschäftsverkehr wurde verschärft. Auch die Strafen im Ordnungswidrigkeitengesetz seien erheblich angehoben worden. Die Umsetzung des Übereinkommens bei den Staatsanwaltschaften und den Gerichten sei im Lauf der Jahre erheblich verbessert worden. OECD und Transparency International hätten Deutschland jedes Jahr bescheinigt, dass es international zu den Spitzenländern bei der Umsetzung des Übereinkommens gehöre. Notwendig seien aber noch weitere Verbesserungen bei der praktischen Umsetzung des Übereinkommens.

Edda Müller hob die Notwendigkeit der Einführung eines Unternehmensstrafrechts in Deutschland und eines besseren Schutzes von Hinweisgebern hervor. Ihr abschließender Dank ging an die Leiterin der Transparency-Arbeitsgruppe Internationale Vereinbarungen, Angela Reitmaier, für die ausgezeichnete Vorbereitung der Veranstaltung.

Einigkeit bestand in der Gesprächsrunde darüber: In vielen Staaten besteht ein erhebliches Defizit bei der Umsetzung des OECD-Übereinkommens. Und auch in Deutschland bedarf es weiterer großer Anstrengungen bei Staat, Wirtschaft und in der Gesellschaft, um das Bewusstsein für die Strafbarkeit und Schädlichkeit der Korruption, insbesondere auch der Auslandskorruption, zu schärfen und das OECD-Übereinkommen mit Leben zu erfüllen.

## Kommunen als Bindeglied zur Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung

BERTA VAN SCHOOR

Korruptionsbekämpfung in der öffentlichen Verwaltung fängt bei den Kommunen an. Die Regionalgruppe Baden-Württemberg hat deshalb anlässlich des Antikorruptionstages Experten

aus Verwaltung, Wissenschaft und Wirtschaft dazu eingeladen, gemeinsam einen Blick auf den Stand der Korruptionsprävention in Kommunen zu werfen.



Gabriele C. Klug auf dem Symposium in Kehl

Auf Initiative des Transparency-Mitglieds Jürgen Louis richtete die Hochschule Kehl zusammen mit der Regionalgruppe Baden-Württemberg ein Symposium mit dem Fokus auf Korruptionsvermeidung in der öffentlichen Verwaltung aus. Für Transparency Deutschland war neben den beiden Regionalgruppenleiterinnen Nicole Perez und Berta van Schoor die Stellvertretende Vorsitzende Gabriele C. Klug vertreten. Sie eröffnete nach der Begrüßung durch Rektor Paul Witt die Veranstaltung mit einem Impulsvortrag. Darin hob sie die Bedeutung der Kommunen bei der Korruptionsprävention und -bekämpfung in der öffentlichen Verwaltung hervor und stellte fest, dass sich die Rahmenbedingungen dafür in den letzten zwei Jahrzehnten verbessert hätten. Zugleich machte sie jedoch auf Verbesserungspotential aufmerksam, im Hinblick auf die Zielgenauigkeit der Maßnahmen.

Julian Würtenberger, Amtschef des baden-württembergischen Innenministeriums, berichtete von den Erfahrungen des Landes mit der Bestellung eines Vertrauensanwaltes und der Einführung eines Hinweisgebersystems. Hierbei sei insbesondere die präventive Wirkung des Systems relevant. Peter Glinder, Leiter der Zentralen Antikorruptionsstelle der Stadt Stuttgart, erläuterte die Schwierigkeiten bei der Gefährdungsbeurteilung angesichts der großen Heterogenität des Personals in der Stuttgarter Stadtverwaltung. Gerade kleinere Kommunen hätten häufig kein eigenes Hinweisgebersystem. Im Anschluss beleuchtete Klaus Moosmayer, Chief Compliance Officer der Siemens AG, das Thema aus Sicht eines Unternehmens. Wichtig sei vor allem, dass die Compliance-Mitarbeiter die zugrundeliegenden Geschäftsprozesse verstünden und in der Lage seien, in Dilemmasituationen die richtigen Entscheidungen zu treffen.

Die erfrischenden und fachlich fundierten Beiträge machten die Veranstaltung insgesamt zu einem vollen Erfolg. Deutlich wurde: Ein vertiefter Austausch zwischen Kommunen ist sinnvoll und wünschenswert, um Korruption zukünftig noch effektiver zu verfolgen. Die Redebeiträge werden im Laufe des Jahres in einem Tagungsband erscheinen.

Bild (oben): Hochschule Kehl / Bild (unten): Bund der Steuerzahler

## Poetry-Slam zum Thema Korruption

ULRIKE FRÖHLING

Traditionsgemäß hat die Regionalgruppe Hamburg/Schleswig-Holstein von Transparency Deutschland in den letzten Jahren Diskussionsrunden mit kompetenten Gesprächsteilnehmern rund um den Internationalen Antikorruptionstag veranstaltet. In diesem Jahr wollten wir etwas Neues versuchen – eine Veranstaltung, die aus dem klassischen Rahmen fällt, die anders ist, die besonders junge Menschen anspricht und sie an das Thema Korruption heranführen sollte. Die Idee zu einem Poetry-Slam lag bei dieser Zielsetzung nahe. Zur Realisierung kam sie durch ein zufälliges Treffen mit Hamburger Vertretern des Bund der Steuerzahler (BdSt), die sofort ihr Engagement und vor allem ihre finanzielle Unterstützung zusagten. Die Themengruppe Öffentlichkeitsarbeit übernahm die Organisation – von der Planung und Gestaltung der Einladungen, die online verbreitet und gedruckt an passenden öffentlichen Einrichtungen ausgelegt wurden, bis hin zur Auswahl und Ausstattung des Veranstaltungsraumes. Über einen persönlichen Kontakt fanden sich sehr schnell sechs Slammer, die bereit waren, sich mit dem Thema Korruption auseinanderzusetzen. Die Vorgaben an die Slammer wurden mit dem Steuerzahlerbund abgestimmt: Die Wörter Demokratie, Korruption, Schwarze Kassen, Transparenz und Hinweisgeber mussten in den Beiträgen vorkommen.

Die Zusagen tröpfelten zunächst sehr spärlich, am Abend des Ereignisses wurden wir aber angenehm überrascht: 57 Gäste (die Hälfte unter 30) waren gekommen – trotz Hamburger Schietwetter! Sie erlebten eine hochkarätige Veranstaltung. Die jungen Slammer hatten sich intensiv und überwiegend in hoher literarischer Qualität mit dem Thema Korruption auseinandergesetzt. Die Beteiligung des Publikums als Jury klappte hervorragend und am Ende stand nach donnerndem Applaus die Slammerin Mile als Siegerin fest.

Die Einladung des Steuerzahlerbundes zu Brezeln und Getränken trug sicher auch dazu bei, dass das Publikum am Schluss lauthals eine Fortsetzung im nächsten Jahr forderte.



Die Slammerin Mile gewann den Wettbewerb.



Von links: Rupert Strachwitz, Edda Müller, Lisa Paus, Ansgar Klein

# Transparenz in der Zivilgesellschaft – gesetzliche Regulierung oder freiwillige Selbstverpflichtung?

JÖRG MÜHLBACH

Wer für das Gemeinwohl tätig ist, sollte die Öffentlichkeit informieren, welche Ziele die Organisation anstrebt, woher die Mittel stammen, wie sie verwendet werden und wer die Entscheidungsträger sind. Mit dieser Forderung hat Transparency Deutschland zusammen mit einem Trägerkreis von Dachverbänden und Fachorganisationen vor sieben Jahren die Initiative Transparente Zivilgesellschaft ins Leben gerufen.

Ausreichende gesetzliche Veröffentlichungspflichten im gemeinnützigen Sektor gibt es in Deutschland vor allem für Vereine und Stiftungen nicht. Ein Verein muss lediglich einmal jährlich seinen Mitgliedern berichten. Weitergehende Informationen, die ans Finanzamt geliefert werden müssen, unterliegen dem Steuergeheimnis.

Nun ist diese Situation zum Beispiel für einen Kleingartenverein ganz sicher zweckmäßig und ausreichend. Eine Überlastung mit administrativen

Pflichten schadet dem ehrenamtlichen Engagement. Wenn man jedoch bedenkt, dass der gemeinnützige Sektor in Deutschland rund 89 Milliarden Euro Umsatz hat und der größte Arbeitgeber ist, wird deutlich, dass es hier eine nicht zeitgemäße Lücke gibt. Auf diese Lücke wird die Öffentlichkeit vor allem dann aufmerksam, wenn etwas schief läuft – Stichwort Unicef-Spendenskandal, Masaratti-Affäre, ADAC-Fall oder Bischofssitz Limburg.

Wie diese Lücke zu schließen ist und wie die Transparenz zivilgesellschaftlicher Organisationen verbessert werden kann, war Gegenstand der Fachtagung vergangenen Dezember in der Hessischen Landesvertretung Berlin mit über 80 Teilnehmern. In Fachvorträgen und Diskussionsrunden gingen Politiker, Experten und Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen darauf ein, wie eine Transparenz-Kultur im gemeinnützigen Sektor unterstützt werden kann, wel-

chen Beitrag freiwillige Erklärungen, Kodizes und Siegel leisten, welche Rolle die Umsetzung von EU-Richtlinien dabei spielt und was der deutsche Gesetzgeber tun kann.

Vortragende und Diskussionsteilnehmer waren: Lisa Paus, Bündnis 90/Die Grünen, Felix Beutler, Hessische Landesvertretung; Edda Müller, Transparency Deutschland; Rupert Graf Strachwitz, Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft; Hedda Hoffmann-Stuedner, Bundesverband Deutscher Stiftungen; Jonas Kakoschke, Flüchtlinge Willkommen; Marc Groß, Deutsches Rotes Kreuz-Generalsekretariat; Sylke Freudenthal, Veolia Stiftung; Heiko Geue, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend; Ansgar Klein, Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement und Jörg Mühlbach, bei Transparency Deutschland zuständig für die Initiative Transparente Zivilgesellschaft.

Das Fazit der Veranstaltung war durchmischt. In einigen Bereichen wurden durchaus gute Fortschritte festgestellt. So haben viele Dachverbände inzwischen Handlungsrichtlinien für Transparenz erarbeitet. Es gibt inzwischen mehr gemeinnützige Organisationen, die Transparenz nicht als notwendiges Übel sehen, sondern als Mittel dazu, Vertrauen bei Mitgliedern, Spendern und Unterstützern herzustellen. Auch gibt es inzwischen einige Beispiele, bei denen die Vergabe öffentlicher Mittel an Transparenz bei den Empfängern geknüpft wird. Andererseits wurde aber auch festgestellt: Es geht noch viel zu langsam voran. Zwar gibt es inzwischen über 950 gemeinnützige Organisationen, die die ITZ-Grundanforderungen an Transparenz erfüllen; dem stehen aber hunderttausende von Vereinen und Stiftungen gegenüber, die das noch nicht tun.

Für Transparency Deutschland ergeben sich daraus zwei konkrete Handlungsfelder. Auf der einen Seite sollen die Bemühungen verstärkt werden, die ITZ noch bekannter zu machen und viele weitere Organisationen zu motivieren, sich freiwillig der Initiative anzuschließen. Auf der anderen Seite soll sich für eine gesetzliche Regelung eingesetzt werden, die Grundanforderungen der Transparenz im gemeinnützigen Sektor einheitlich festschreibt.

# Gesteuerte Meinungsbildung durch Fake-News – eine neue Herausforderung?

ANDREAS TROCHÉ

Vergangenen November hat die Regionalgruppe Bremen von Transparency Deutschland in Zusammenarbeit mit der Bremer Landeszentrale für Politische Bildung im Festsaal der Bremer Bürgerschaft eine Podiumsdiskussion veranstaltet. „Social Bots, Troll-Armeen, Fake-News, Lügenpresse – sind wir auf dem Weg zu einer gesteuerten Meinungsbildung?“ Unter diesem Titel diskutierten Experten darüber, ob wir es mit einer neuen Dimension von Macht, Käuflichkeit und Manipulation zu tun haben, die massiv in unsere Meinungsbildung eingreift – und auch eine Organisation wie Transparency vor neue Herausforderungen stellt.

Es diskutierten Lisa-Maria Neudert vom Oxford Internet Institute, Lena Frischlich vom Institut für Kommunikationswissenschaft in Münster, Thomas Köcher von der Landeszentrale für Politische Bildung in Bremen sowie Frank Schulte von Radio Bremen. Andreas Troché von der Bremer Regionalgruppe moderierte die Veranstaltung, an der über 80 Besucher teilnahmen.

Lisa-Maria Neudert erläuterte eingangs, welches Manipulationspotenzial das Internet mit Bots, Trollen und Fake-Accounts bietet. Deren Ziel sei es, bestimmte Inhalte als beliebt, wichtig und seriös erscheinen zu lassen. Zur Bundestagswahl habe es „nur“ 20 Prozent an Falschinformationen gegeben, auch seien wenige politisch rechts stehende Bots aktiv gewesen; die AfD habe es jedoch am besten verstanden, im politischen Diskurs laut zu tönen und die Aufmerksamkeitslogik für sich zu nutzen.

Daran anschließend erklärte Lena Frischlich, wie die alternative Medienlandschaft funktioniert: Man setze bei Veränderungs- und Verunsicherungsängsten an und versuche, diese



Dicht besetzte Besucherreihen bei der Podiumsdiskussion

Ängste durch Schreckensmeldungen weiter zu schüren. Attraktiv seien solche Medien aber auch, weil es bei den Rezipienten offenbar Bedürfnisse gebe, die eben dadurch angesprochen und erfüllt würden.

Bei der Diskussion über die Frage, wie relevant Falschmeldungen für die Meinungsbildung seien, vertrat Lisa-Maria Neudert die Auffassung, die Bedeutung von Fake-News auf den deutschen Wahlkampf werde etwas überdramatisiert. Die hiesige Situation sei von der amerikanischen – noch – sehr verschieden. Auch Lena Frischlich schätzte Medieneffekte auf Wahlentscheidungen als klein ein. Dem Zitat von Thomas Köcher, wonach über 50 Prozent der Bürger den traditionellen Medien nicht mehr vertrauten, stellte Frank Schulte Vertrauenswerte der ARD-Tagesschau von über 90 Prozent gegenüber. Was aber nicht so bleiben werde, weil eine Generation heranwache, die diese klassischen Medien nicht mehr kennenlernten. Es werde aber immer ein Bedürfnis nach Erklärung von Hintergründen und einer Einordnung von Nachrichten und somit nach hochwertiger journalistischer Arbeit geben.

In seinem Beitrag über Möglichkeiten und Grenzen von politischer Bildungsarbeit als Gegenstrategie skizzierte Thomas Köcher ein Zukunftskonzept aus Medienkompetenz, Medientdidaktik, Informationswissenschaft, Kommunikationswissenschaft und Politikwissenschaft, welches generationenübergreifend und als lebenslanger Lernprozess stattfinden müsse.

**Eine Dokumentation der Veranstaltung ist auf der Webseite von Transparency Deutschland unter „Veranstaltungen“ zu finden.**

Bild: Reinhard Leopold (Foto oben)



Das Scheinwerfer-Redaktionsteam auf dem Jahrestreffen 2017 in Marburg.

## Scheinwerfer im neuen Gewand

Was lange währt, wird endlich gut – das könnte als Motto über der Neugestaltung des Scheinwerfer stehen, die wir Ihnen mit dieser Ausgabe präsentieren. Zwischen dem Entschluss, ein Redesign vorzunehmen und dem Ergebnis,

dem neuen Layout, lag über ein Jahr. Zeit, in der wir gemeinsam – Redaktionsteam, Geschäftsstelle und Vorstand – viel überlegt, gerechnet, gesucht und probiert haben. Jetzt finden wir, dass das Ergebnis wirklich gut geworden ist und hoffen natürlich, dass es auch bei Ihnen, unseren Leserinnen und Lesern, gut ankommt.

**Schreiben Sie uns gerne Ihre Meinung an [redaktion@transparency.de](mailto:redaktion@transparency.de)**



## Ein bisschen die Welt retten! – Open Government Partnership erfordert eine neue Kultur des Regierens

Austausch zur Strategie des **Open Government Partnership** in „High Income Countries“ in Den Haag im Oktober 2017

GABRIELE C. KLUG

In Europa wächst die Unterstützung für populistische und nationalistische Kräfte – so eine Studie von Transparency International vom November 2016. Am Ende des Superwahljahres 2017 müssen wir konstatieren: Auch in Deutschland zeigen die Wahlergebnisse, dass nationalistische und populistische Strömungen in der Bevölkerung Widerhall finden. Wenn auch die Gründe vielfältig und komplex sind, so spielt Korruption, mobilisiertes Misstrauen in die unabhängige Entscheidungsfindung der Staatsorgane ebenso wie deren mangelnde Reaktionsfähigkeit in Krisenzeiten eine zentrale Rolle. Transparenz und eine Öffnung der Regierungen für die Zivilgesellschaften ist wichtiger denn je.

Wie die Vertrauenskrise in die Regierungen und Institutionen überwinden? Wie voneinander lernen? Welche gemeinsame Haltung hinsichtlich des Beitrags von Open Government Partnership (OGP) zur Sicherung der Demokratie einnehmen? Eine weltweite Allianz zur Vertrauensbildung ist nötig. In den entwickelten Ländern mit hohem Einkommen auf der ganzen

Welt besteht das gemeinsame Bestreben, das Vertrauen in die offiziellen Institutionen wiederherzustellen und zu stärken. Die Globalisierung und die neuen Technologien verändern die Wirtschaften dieser Länder, so dass immer mehr Menschen im Gefolge dieses raschen Wandels abgehängt werden. Diese Veränderungen gehen einher mit abnehmendem Vertrauen nicht nur in die Regierungen, sondern auch in die Medien, die zivilgesellschaftlichen Organisationen und die Privatwirtschaft.

### Im nationalen Aktionsplan stehen Kommunen derzeit noch im Hintergrund

Eine strategische Antwort ist das Bemühen, die Zivilgesellschaft stärker in den Mittelpunkt der politischen Entscheidungsfindung zu rücken: auf staatlicher und regionaler Ebene gibt es eine Vielzahl von Ansätzen, Entscheidungsprozesse für öffentliche Beteiligung und Kontrolle zu öffnen. Die Politik experimentiert damit, Bürgerinnen und Bürgern ein Mitspracherecht bei der Festlegung von Haushaltsprioritäten, der Gestaltung der politischen Agenda oder der Überwachung öffentlicher Dienstleistungen zu geben.

Eine Überwindung des Vertrauensverlustes erfordert die Stärkung und Aufwertung solcher Ansätze: erforderlich sind ein neuer politischer Konsens für diese Strategie, eine starke Bereitschaft zur Führung und Fortentwicklung des Dialogs zwischen den Gruppen sowie die Bereitschaft zur Einmischung durch die Zivilgesellschaft. OGP selbst ist ein globales Experiment, um Regierungshandeln partizipativer zu gestalten und die Kultur des Regierens zu verändern.

Die OGP-Länder haben die Möglichkeit, ihr Engagement für die Bürgerinnen und Bürger zu erweitern und dieses Vertrauen durch aktiveres und effektiveres Engagement in der Öffentlichkeit wieder aufzubauen. Die Grundprinzipien sind in der OGP Charta von 2011 niedergelegt und in der Pariser Erklärung von 2016 bestätigt und fortentwickelt. Die Zahl der Beitrittsstaaten liegt inzwischen bei 75, die Bundesrepublik ist 2016 beigetreten. Alle Staaten verpflichten sich, nationale Aktionspläne vorzulegen. Sie zielen auf Transparenz, Integrität und Antikorruption, nachhaltige Entwicklung und Klimaschutz, Digitalisierung und Befähigung im Umgang damit. Ein nationaler Aktionsplan für die Bundesrepublik wurde im Juli 2017 vorgelegt. Die Kommunen als bürgernächste Ebene stehen allerdings derzeit noch im Hintergrund und sollen erst bei der Fortschreibung eine Rolle spielen.

Vor diesem Hintergrund trafen sich Verantwortliche aus Regierungen und Nichtregierungsorganisationen, die mit dem Aufbau von OGP befasst sind. Aus Südkorea, über Australien, Neuseeland, Kanada, UK, Italien bis nach Finnland, Deutschland, Frankreich kamen wertvolle Beiträge und Perspektiven zusammen, die aus der Sicht der OECD und von OGP-Generaldirektor Sanjay Pradhan abgerundet wurden. Die Tagung fand im Niederländischen Innenministerium statt, die Bundesrepublik war durch einen Vertreter des Innenministeriums repräsentiert.

**Gabriele C. Klug, stellvertretende Vorsitzende von Transparency Deutschland, hat als Vertreterin der Nichtregierungsorganisationen an der Veranstaltung teilgenommen. Mehr unter [www.opengovpartnership.org](http://www.opengovpartnership.org)**

# »Das Schöne am Scheinwerfer ist, er verändert sich ständig«



Nach dem Praktikum in der Geschäftsstelle von Transparency Deutschland ging es für **Anja Schöne** direkt über ins ehrenamtliche Engagement. Seit 2005 ist sie aktives Vereinsmitglied, zunächst als Teil der Arbeitsgruppe Politik. Seit über zehn Jahren arbeitet sie im Redaktionsteam des Scheinwerfer mit. Dort ist sie für die Nachrichtenrubrik verantwortlich und hat außerdem – meist zusammen mit einem Kollegen oder einer Kollegin – viele Themenschwerpunkte konzipiert und redaktionell betreut. Anja Schöne lebt in München und arbeitet in der PR-Abteilung eines Versicherungsunternehmens.

INTERVIEW: HEIKE MAYER

## Wie und warum bist Du zu Transparency Deutschland gekommen?

Ich habe 2004 während meines Studiums als Praktikantin in der Geschäftsstelle bei Transparency angeheuert. Ich habe Politikwissenschaft studiert und fand es spannend zu sehen, wie eine Nichtregierungsorganisation zum Thema Korruption arbeitet.

## Später bist Du dann beim Scheinwerfer eingestiegen (der damals noch Rundbrief hieß). Wann war das und wie kam es dazu?

Beim Scheinwerfer bin ich seit 2007. Die erste Ausgabe, an der ich aktiv mitgewirkt habe, war der Rundbrief mit der Nummer 36. Bis dato hatte ein Zweierteam die ganze Arbeit und Verantwortung für das Heft geschultert. Nun kamen sechs engagierte Leute hinzu – unter anderem ich. Schon während des Praktikums hatte ich kleinere Beiträge für den Rundbrief – der damals noch ein reines Online-Medium war – verfasst, weil ich schon immer viel Spaß am journalistischen Schreiben und Arbeiten hatte. So ist es bis heute geblieben.

## Da bist Du also ein richtiges Scheinwerfer-Urgestein. Was genau ist Deine Aufgabe?

Ich betreue vor allem die Nachrichten und Berichte, den Mittelteil des Hefts. Ergänzend zu den zeitlosen, umfangreicheren Bei-

trägen im Schwerpunkt vorn im Heft und den Vereinsaktivitäten im hinteren Teil bieten wir den Leserinnen und Lesern hier kürzere Informationen und aktuelle Meldungen. Zu meinen Aufgaben gehört es, Aktuelles aufzuspüren, Autorinnen und Autoren für die Textproduktion zu finden und anschließend die fertigen Beiträge zu prüfen und zu redigieren.

Die Abstimmung läuft meist per E-Mail und Telefon. Einmal im Jahr treffen wir uns zur persönlichen Redaktionskonferenz. Dann geht's auch um konzeptionelle Entscheidungen. Wir überlegen uns, welche Schwerpunkte wir im nächsten Jahr setzen wollen und wie wir den Scheinwerfer inhaltlich und auch im Erscheinungsbild weiterentwickeln können.

## Vier Scheinwerfer-Ausgaben jedes Jahr – das ist (nicht nur) zeitlich ganz schön fordernd. Wie motiviert frau sich, über einen so langen Zeitraum kontinuierlich ehrenamtlich engagiert zu bleiben?

Das Schöne am Scheinwerfer ist, er verändert sich ständig. Nicht allein der Name hat sich über die Zeit geändert. Seit 2012 gibt es den Scheinwerfer nicht nur online, sondern auch als gedruckte Ausgabe. Aktuell hat das Heft ein völlig neues Design erhalten. Das Team – das überwiegend nicht aus gelernten Journalisten, sondern aus Fachleuten mit ganz unterschiedlichem beruflichen Hintergrund besteht – hat seine Arbeitsweise in den vergangenen zehn Jahren zunehmend professionalisiert. Wir haben uns zum Beispiel intensiv mit journalistischen Methoden und mit Gestaltungsgrundsätzen auseinander gesetzt. Bei den jährlichen Redaktionstreffen laden wir Expertinnen ein, die eine Heftkritik machen, Tipps für leserfreundliche Formulierungen geben oder uns mit Interviewtechniken vertraut machen. Da lernt man ständig etwas Neues. Und: Durch die Mitarbeit beim Scheinwerfer bin ich immer up-to-date über das, was im Verein gerade passiert, denn all das spielt ja im Heft eine Rolle. Das ist perfekt!

## Was würdest Du jemand empfehlen, der überlegt, im Verein aktiv zu werden?

Die Arbeit im Scheinwerfer-Team ist ein wunderbares Aktionsfeld bei Transparency. Man bekommt einen Überblick über alle Themen und Arbeitsgebiete im Zusammenhang mit Korruption, kann sich umstandslos mit den Experten und Aktiven in den Regional- und Arbeitsgruppen austauschen und kann eigenes Fachwissen einbringen. Außerdem finde ich, dass sich der Arbeitsaufwand bei vier Ausgaben im Jahr sehr gut planen lässt. Das ist ganz praktisch, wenn man Ehrenamt und Berufsalltag verknüpfen muss.



Treffen der korporativen kommunalen Mitglieder im Rathaus der Stadt Hilden

## VORSTELLUNG KORPORATIVER MITGLIEDER

# Lebhafter Erfahrungsaustausch

ULRIKE LÖHR

Wie bereits seit einigen Jahren haben sich auch Anfang dieses Jahres die korporativen kommunalen Mitglieder von Transparency Deutschland wieder zu einem lebhaften und vertrauensvollen Erfahrungsaustausch zusammengefunden.

Im Mittelpunkt der Beratungen standen darüber hinaus die Erkenntnisse aus einer interdisziplinären Studie zur Korruptionsprävention in Kommunen und Unternehmen, gefördert vom Bundesministerium für Bildung und Forschung. Durch die Größenbegrenzung der befragten Kommunen auf Städte mit einer Einwohnerzahl zwischen 10.000 und 100.000 Einwohner zu verschiedenen Präventionsmaßnahmen ist trotz eines recht guten Rücklaufs von 49 Prozent eine klare Konzentration auf kleinere Städte bis 25.000 Einwohner zu erkennen. Dies begrenzt die Aussagekraft der Studie für die gesamte kommunale Verwaltungslandschaft in Deutschland. Denn größere Städte mit einer intensiveren Antikorruptionsarbeit blieben dadurch unberücksichtigt.

Daneben wurden Einzelfragen kommunaler Korruptionsprävention besprochen. Zur Sprache kam unter anderem die Vergütung in öffentlichen Unternehmen sowie das Verfahren bei der Abgabe von Verpflichtungserklärungen. Ebenfalls diskutiert wurden die Möglichkeiten der Einsicht in Prüfberichte des Rechnungsprüfungsamtes nach einem Urteil des des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen (8 A 1642/05 vom 17.5.2006).

Das nächste Treffen wird auf Einladung von Herrn Bürgermeister Golde Anfang 2019 in Neuruppin stattfinden. Dann soll es schwerpunktmäßig um die Bonner Erfahrungen beim Pilotprojekt „Modellkommune Open Government“ gehen.

# Gesundheitsexperten informieren über Korruptionspotential von Post-Marketing-Studien

ANGELA SPELSBERG

Zu einem Symposium zu Post-Marketingstudien (Anwendungsbeobachtungen) haben sich Transparency Deutschland, Transparency Österreich und die Vereinigung Deutscher Wissenschaftler (VDW) vergangenen November in der TU Berlin zusammengefunden.

Zum Hintergrund: Die Arbeitsgruppen Gesundheitswesen und Informationsfreiheit von Transparency Deutschland sind über 6 Jahre dem korruptiven Potential von sogenannten Anwendungsbeobachtungen (AWB) nachgegangen. Die auch als Post-Marketing- oder Phase IV-Studien bezeichneten Untersuchungen müssen nach dem Arzneimittelgesetz verschiedenen Institutionen gemeldet werden. Die Kassenärztliche Bundesvereinigung (KBV) und das Bundesinstitut für Arzneimittel- und Medizinprodukte BfArM mussten unter Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes gerichtlich gezwungen werden, Auskunft zu erteilen respektive Akteneinsicht in die Unterlagen zu gewähren. Die im [British Medical Journal](#) veröffentlichte Auswertung der fast 7000 Dokumentenseiten wurde im November 2017 auf dem gemeinsam mit Transparency Österreich in Zusammenarbeit mit dem Ludwig Boltzmann Institut, Wien und der Vereinigung Deutscher Wissenschaftler (VDW) durchgeführten [Symposium](#) mit Vertretern einer breiten Fachöffentlichkeit diskutiert.

Mehr als 60 Fachtteilnehmer aus dem Gesundheitswesen sowie Pressevertreter nahmen daran teil. Quintessenz: Nach den vorliegenden Erkenntnissen aus der Analyse verstoßen Anwendungsbeobachtungen sowohl gegen die Deklaration von Helsinki als auch gegen das ärztliche Berufsrecht. Sie sind ohne wissenschaftliche Aussagekraft und müssen als Instrumente zur gezielten Beeinflussung des ärztlichen Ordnungsverhaltens eingestuft werden. Auch dienen sie nicht der Arzneimittelsicherheit. Die von Ulrich Keil geleitete kritische Diskussion fokussierte auf den fehlenden wissenschaftlichen Erkenntnisgewinn. Wie der Vertreter der Medizinischen Ethikkommissionen in Deutschland Sebastian Harder einräumte, sei bei Anwendungsbeobachtungen der Sanktionierungsrahmen der Ethikkommission eingeschränkt. Nach Auffassung von Jürgen Windeler, dem Leiter des Instituts für Qualität und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen (IQWiG), verliere der pharmazeutische Unternehmer nach der Arzneimittelzulassung das Interesse, Fragen zu langfristiger Unbedenklichkeit und Nutzen zu beantworten. Die Forderung nach unabhängiger regulatorischer Forschung wurde von den Diskussionsteilnehmern unterstützt.

**Die Veranstaltungsdokumentation ist auf der Webseite von Transparency Deutschland auf der Themenseite „Gesundheitswesen“ zu finden.**

DER BEIRAT STELLT SICH VOR

# »Guter Verbraucherschutz kann Vertrauen in die Politik stärken«

Seit Mai 2014 steht **Klaus Müller** an der Spitze des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv). Der studierte Volkswirt gehörte von 1998 bis 2000 dem Deutschen Bundestag an und war danach bis 2005 Umweltminister in Schleswig-Holstein. Anschließend übernahm Klaus Müller von 2006 bis 2014 die Leitung der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen. Im Januar 2017 wurde Klaus Müller in den Beirat von Transparency Deutschland berufen.

INTERVIEW: HEIKE MAYER

## Lebensmittelsicherheit, Datenschutz, Fluggastrechte oder...? Was treibt die Verbraucher derzeit am meisten um?

Viele Verbraucher sind verunsichert. Sie fragen sich, wie sie im Alter finanziell über die Runden kommen, wie sicher ihre Daten sind oder was ihre Interessen im Dieselskandal eigentlich zählen. Darauf muss der Verbraucherschutz Antworten finden. Guter Verbraucherschutz leistet einen Beitrag zu Orientierung und Sicherheit. Deshalb fordere ich auch die Politik immer wieder auf, Verbraucherschutz ernst zu nehmen. Der Dieselskandal zeigt eindrücklich, dass es hier Nachholbedarf gibt.

## Wie viele Beschäftigte hat der Verbraucherzentrale Bundesverband und was machen diese genau?

Wir sind in den vergangenen Jahren stark gewachsen. Da liegt vor allem an den Marktwächtern für die Bereiche Finanzen und Digitale Welt. Sie beobachten den Markt aus Verbrauchersicht und melden Missstände den zuständigen Aufsichtsbehörden. Der vzbv beschäftigt rund 200 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Bei uns arbeiten Experten an zahlreichen Verbraucherthemen wie Altersvorsorge, Gesundheit und Pflege, Mobilität oder Energie, um nur einige zu nennen. Ein besonders scharfes Schwert des Verbraucherschutzes ist die Rechtsdurchsetzung – wir klagen, wenn nötig, gegen schwarze Schafe im Markt.

## Wo sehen Sie beispielsweise die Notwendigkeit, mehr Transparenz für Verbraucher zu erreichen?

Wir haben es gerade im vergangenen Sommer wieder erlebt, dass beim Fipronilskandal die Information und Aufklärung der Menschen zu wünschen übrig ließ und es auch an Transparenz über das Ausmaß des Vorfalls mangelte. Wir brauchen eine schlagkräftigere Marktüberwachung und eine bundesweit einheitliche Information der Öffentlichkeit, um Verbraucher zu schützen und Vertrauen zu stärken. Das geht nur, indem die Kompetenzen des Bundesamts für Lebensmittelsicherheit und

Verbraucherschutz gestärkt werden und Kooperation und Austausch der Kontrollbehörden untereinander verbessert werden.

## Stichwort Dieselskandal: Wie können Verbraucher in Deutschland Ihrer Ansicht nach besser vor den Folgen von Korruption und Betrug durch Unternehmen geschützt werden?

Betrug und Korruption sind bereits Straftatbestände. Das heißt, hier mangelt es nicht an ordentlicher Gesetzgebung. Aber beim Dieselskandal haben wir es mit einem Versagen zuständiger Behörden – allen voran des Kraftfahrt-Bundesamtes – zu tun. Zudem nutzen Autohersteller einem Graubereich, wenn sie Abgasnormen und Messverfahren großzügig auslegen, da diese unzureichend definiert sind. Kein Mensch versteht, welche Schadstoffe sein Auto auf dem Prüfstand und im tatsächlichen Realbetrieb verursacht. Da hat die Politik eindeutig ihre Kontroll- und Aufsichtspflicht vernachlässigt. Menschen, die in gutem Glauben ein umweltfreundliches Auto gekauft haben, wurden schwer getäuscht. Die Aufarbeitung dieses Skandals ist nicht erledigt. Die Politik muss endlich die Rechte der Verbraucher stärken und genau für solche Schäden mit zahlreichen Betroffenen die Musterfeststellungsklage einführen.

## 79 Prozent der Verbraucher sind der Ansicht, dass die Politik die Interessen der Verbraucher schützen muss, zugleich haben 70 Prozent nur geringes oder gar kein Vertrauen in die Politik. Das ist ein zentrales Ergebnis des Verbraucherreports 2017. Wie lauten vor diesem Hintergrund Ihre wichtigsten Forderungen?

In vielen Lebensbereichen sehen die Menschen ihre Interessen nicht ausreichend geschützt. Es mangelt an Vertrauen in die Politik. Der Dieselskandal, Fluglinienpleiten und Lebensmittelkandale tragen dazu eine Menge bei. Aber entscheidend ist auch, dass Verbraucher besorgt in die Zukunft schauen – etwa mit Blick auf ihre Altersvorsorge, die Kosten für Gesundheit und Pflege oder die Energiewende. Die Politik ist gefordert, hier für Ausgleich und ausreichenden Schutz zu sorgen. Guter Verbraucherschutz kann, wie eingangs gesagt, Sicherheit geben – und das Vertrauen in die Politik maßgeblich stärken.



VORSTELLUNG NATIONALER CHAPTER:  
TRANSPARENCY GUATEMALA

# Acción Ciudadana – Für eine wache und gut informierte Bürgerschaft

CHRISTOPH KOWALEWSKI



Als Manfredo Marroquín, Mitgründer und Präsident von Acción Ciudadana (deutsch: Bürgeraktion), vor knapp 22 Jahren erstmals von „Transparenz“ im Kontext politischer Entscheidungsprozesse sprach, zweifelten die Journalisten an, dass sich der Begriff auch jenseits der Eigenschaftsbeschreibung von Glas nutzen lässt. Sie hielten die Idee einer politischen Transparenzagenda für eine Erfindung, die lediglich dazu dienen sollte, sich von der internationalen Gebergemeinde Gelder zu sichern. Als 1998, zwei Jahre nach der Gründung von Acción Ciudadana, Guatemala zum ersten Mal im Korruptionswahrnehmungsindex vorkommt, bezeichnet der damalige Präsident Guatemalas und heutige Bürgermeister der Hauptstadt, Alvaro Arzú, jene als Dummköpfe [„imbécil“] und schamlos [„sinvergüenza“], die behaupteten, seine Regierung sei korrupt.

Auch die folgenden 17 Jahre schien das Engagement gegen Korruption einem Kampf gegen Windmühlen gleich. Dies änderte sich genau am 25. April 2015: Damals nahmen tausende von Guatemalteken den Platz vor dem Nationalpalast ein, um den Rücktritt des damaligen Präsidenten und ehemaligen Generals Otto Pérez Molina sowie der Vizepräsidentin Roxana Baldetti zu fordern. Zehn Tage zuvor waren Aufnahmen veröffentlicht worden, die sie als Köpfe eines Schmugglerringes entlarvten. Wochenlang wiederholten die Bürger die massiven Proteste, bis der Präsident im September 2015 zurücktrat (Baldetti bereits zuvor im Mai). Das Udenkbare war geschafft. Das Volk

hatte seinen Willen durchgesetzt. Seitdem ist die Bürgerschaft wach und informiert sich.

Zuvor, über knapp zwei Dekaden hinweg, hat sich Acción Ciudadana durch eine beachtliche Projekthistorie im Land einen Namen gemacht. 1999 begann die Organisation die zivilgesellschaftliche Wahlbeobachtung zu organisieren und koordinieren sowie innovative Methoden wie eine Stimmenschnellzählung zu implementieren. Sie liefert seitdem stets vor der nationalen Wahlbehörde erste Hochrechnungsergebnisse, die dem tatsächlichen Endergebnis sehr nah kommen. 2008 wurde von Acción Ciudadana ein Zentrum für Rechtsbeistand und Rechtsberatung eingerichtet. Es gibt Bürgerinnen und Bürgern vor allem die Möglichkeit, Korruptionsfälle zu melden, in die dem Anschein nach öffentliche Institutionen involviert sind. Seitdem hat das Zentrum mehr als 3000 Personen rechtlich beigestanden, mehr als 500 administrative Sanktionen erwirkt, mehr als 75 strafrechtlich relevante Fälle angezeigt sowie mehr als 20 verfassungsrechtliche Klagen eingereicht.

Abgesehen von diesen beiden Hauptarbeitslinien hat Acción Ciudadana zahlreiche Projekte zu den verschiedensten Themenbereichen durchgeführt: Informationsfreiheitsgesetz, Kongressbeobachtung und -analyse, Rohstofftransparenzinitiative, soziale Auditierung von Ernährungsprogrammen in Schulen, innovative Bildungsprojekte wie eine „Korruptionstour“ (eine geführte Stadttour, bei der vor betroffenen Institutionen Kor-

ruptionsfälle und ihre Auswirkungen erklärt werden) und anderes mehr. Dank der starken Marke der Organisation, aber auch aufgrund eines Mangels an Compliance-Beratern in Guatemala, war es für uns relativ leicht, eine lokale Privatsektorintegritätsinitiative anzustoßen und aufzubauen. Als „Gegenleistung“ für die Beratung, die wir erbringen, versuchen wir wichtige Akteure des Privatsektors dazu zu gewinnen, den Kampf gegen Korruption zu unterstützen.

Dieses Jahr wird für Guatemala entscheidend. Die korrupten Teile der Elite – illegal operierende Netzwerke von Politikern, Unternehmern und staatlichen Funktionären – haben sich mittlerweile organisiert und wollen im Mai die Wahl einer in ihren Augen allzu engagierten Person in das Amt der Generalstaatsanwältin beziehungsweise des Generalstaatsanwalts verhindern. Der Großteil der Bevölkerung fiebert hingegen voller Hoffnung einer Kontinuität der effektiven Korruptionsbekämpfung entgegen. Das Szenario in Guatemala lässt sich nahezu auf folgende Frage herunterbrechen: Wird bei der Wahl „das Gute“ oder „das Böse“ siegen?

**Christoph Kowalewski hat 2008 ein Praktikum bei Transparency Deutschland absolviert und arbeitet seit 2015 bei Acción Ciudadana im Rahmen eines mehrjährigen Beratungsseinsatzes der deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).**

# 7. Vertragsstaatenkonferenz der UN Konvention gegen Korruption

ANGELA REITMAIER

Vergangenen November hat die 7. Vertragsstaatenkonferenz (Conference of State Parties) der UN Konvention gegen Korruption (UNCAC) in Wien stattgefunden. Deutschland hat erst elf Jahre nach der Unterzeichnung die UNCAC im Jahre 2014 ratifiziert und jetzt zum zweiten Mal als Vollmitglied an der Konferenz teilgenommen.

Die Konferenz hat wichtige Entschlüsse verabschiedet, unter anderem zu vorbeugenden Maßnahmen, Korruption im Sport und grand corruption. In diesen Fällen geht es um den Missbrauch anvertrauter Macht auf höchster Ebene sowie um beträchtliche, unter Umständen einen erheblichen Anteil der staatlichen Mittel ausmachende Vermögenswerte, die die Stabilität und die nachhaltige Entwicklung von Ländern beeinträchtigen.

Auf einer Paneldiskussion zu letzterem Thema, die von Transparency Deutschland moderiert wurde, hat die neue Vorsitzende von Transparency International, Delia Ferreira, die Wichtigkeit dieses Themas betont – wichtig wegen der Häufigkeit derartiger Fälle, des großen Schadens, der durch sie angerichtet wird, ihres transnationalen Charakters und der Schwierigkeit von Ermittlungen.



Einige Teilnehmer der Paneldiskussion (von links): Maud Perdriel-Vaissière, Phil Mason, Jorge Bermúdez und Angela Reitmaier

Ein gravierender Fall von grand corruption hat vor wenigen Wochen in Frankreich zur Verurteilung von Teodorin Obiang zu 3 Jahren Gefängnis mit Bewährung, einer Geldbuße von 30 Millionen Dollar und der Beschlagnahme aller seiner Vermögenswerte in Frankreich geführt, darunter ein Anwesen in Paris, Sportwagen und einer Luxusyacht. Transparency Deutschland wird sich dafür einsetzen, dass bei der Rückführung von Vermögenswerten die Bürger des betreffenden Landes begünstigt werden. Nach der derzeitigen Gesetzeslage in Deutschland würden die Vermögenswerte der deutschen Staatskasse zufallen.

Eine Gelegenheit dazu bietet die nächste Evaluierungsrunde nach der UNCAC, die im Frühjahr 2018 durchgeführt wird. Sie betrifft unter anderem die Umsetzung der Bestimmungen der UNCAC zur Rückführung von Vermögenswerten.

Bild: Gillian Dell (Foto oben)



## Ehrenamtlich Engagierte gesucht: Einführungsseminare für (Neu-)Mitglieder und Interessierte

Transparency Deutschland veranstaltet regelmäßig Einführungsseminare, zu denen sowohl Mitglieder als auch Nicht-Mitglieder herzlich eingeladen sind, um mehr über das komplexe Phänomen der Korruption sowie Mittel und Wege der Prävention und Bekämpfung zu erfahren. Wir zeigen Ihnen außerdem Möglichkeiten auf, wie Sie sich aktiv bei Transparency Deutschland engagieren können.

Die Einführungsseminare, die für 2018 geplant sind, werden auf der Webseite von Transparency Deutschland [www.transparency.de](http://www.transparency.de) angekündigt. Bei Interesse können Sie sich gerne an [office@transparency.de](mailto:office@transparency.de) wenden.



Frankfurt am Main: Westend Verlag 2016  
ISBN 978-3-86489-148-9  
351 Seiten. 20 Euro

TOM BORGIS

## Der Fluch des Reichtums

### Warlords, Konzerne, Schmuggler und die Plünderung Afrikas

•• Der Strom von Migranten aus Afrika hat die Stabilität und die wirtschaftliche Entwicklung des Kontinents zu einem Thema in der politischen Diskussion in Europa gemacht. Eine der Fragen dabei immer wieder: Wie kann es sein, dass der wohl an Rohstoffen reichste Kontinent – mit einem Drittel aller Kohlenstoff- und Mineralressourcen, mit beispielsweise 80 Prozent des Platins oder 40 Prozent des Goldes dieser Erde – es nicht schafft, diesen Reichtum zur Basis einer prosperierenden wirtschaftlichen Entwicklung zu machen?

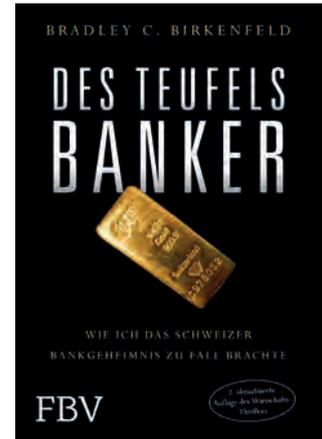
Tom Burgis geht dieser Frage nach und schildert an zehn Länderbeispielen, welche Auswirkungen der Reichtum an natürlichen Ressourcen auf die wirtschaftliche, aber auch auf die politische Entwicklung hat. Er zeigt die Zusammenarbeit von lokalen Eliten mit multinationalen Rohstoffkonzernen und schildert, wie afrikanische Regierungen und dubiose Mittelsmänner zusammenwirken. Dabei wird auch deutlich, dass die wirtschaftlichen Netzwerke zum großen Teil ihren Ursprung in der Kolonialzeit haben. Geschildert werden komplexe Firmengeflechte, die den einheimischen Eliten ermöglichen, hohe Erträge auf Konten außerhalb Afrikas zu leiten und gleichzeitig Firmen helfen,

Steuern zu vermeiden. Unternehmen, Mittelsmänner und Politiker werden dabei konkret benannt. Besonders eindrucksvoll sind dabei die Kapitel über den Kongo sowie über Angola.

Burgis kommt zu dem Ergebnis, dass die natürlichen Rohstoffe dabei nicht nur kein nachhaltiges breitenwirksames Wachstum initiiert haben, sondern dass sie sich teilweise als Fluch herausgestellt haben. Nicht trotz, sondern wegen des Reichtums an natürlichen Ressourcen haben sich die Länder nicht entwickelt. Dies wird insbesondere am Beispiel des Kongo gezeigt. Der Reichtum insbesondere im Osten des Landes ist einer der Gründe für die jahrzehntelangen militärischen Auseinandersetzungen, unter denen die lokale Bevölkerung gelitten hat, die Unternehmen aber nicht daran gehindert haben, Rohstoffe ohne offizielle Zölle über umliegende Länder zu exportieren.

Burgis sieht auch Konsequenzen für die politischen Systeme. Anders als in funktionierenden Demokratien, wo Regierungen von der Zustimmung der Regierten abhängen, brauchen die Eliten, die von Rohstoffeinkommen leben, diese Zustimmung nicht. Staatliche und unternehmerische Macht verschmelzen. Das Ziel des Regierens ist vor allem die eigene Bereicherung, nicht aber das Wohlergehen der Bevölkerung.

Das Buch entlarvt, rüttelt auf. Antworten gibt es nicht. Lösungsansätze wie der Kimberley-Prozess zur Ächtung der Blutdiamanten werden nur am Rande geschildert, die Extractive Industry Transparency Initiative findet keine Erwähnung. Der politischen Opposition oder nichtstaatlichen Organisationen, die an Veränderung arbeiten, gibt das Buch wenig Raum. Eine differenziertere Darstellung hätte seinen Wert noch erhöht. Das Buch liest sich spannend wie ein Kriminalroman, auch weil es Firmen und Personen beim Namen nennt. Für jeden an der wirtschaftlichen Entwicklung Afrikas Interessierten ist dieses Buch eine Pflichtlektüre. •• *Peter Conze*



Cambridge:  
Cambridge University Press 2015  
ISBN 978-1-107-53457-5 (Paperback)  
296 Seiten. £19.99 / 34,99 \$

BRADLEY C. BIRKENFELD

## Des Teufels Banker

### Wie ich das Schweizer Bankgeheimnis zu Fall brachte

•• Bradley Birkenfeld ist US-Amerikaner, ehemaliger Vermögensverwalter der UBS, Ex-Häftling, Multimillionär und ein bedeutender Whistleblower im Kampf gegen das Schweizer Bankgeheimnis. Sein Leben scheint wie eine Romanvorlage. Nach seinen Enthüllungen im Jahr 2007, welche die Beihilfe von UBS zur Steuerrückzahlung belegen, musste die Schweizer Bank 2009 ein Bußgeld von 780 Millionen Dollar an das US-Justizministerium zahlen. Birkenfeld wurde im selben Jahr aufgrund seiner Mitäterschaft zu 40 Monaten Gefängnis verurteilt. 2012 erhielt er dennoch von der US-Steuerbehörde eine Belohnung von 104 Millionen Dollar. 2013 unterschrieb die Schweizer Regierung ein internationales Abkommen über gegenseitige Amts- und Rechtshilfe in Steuerangelegenheiten mit fast 60 Ländern und läutete somit schrittweise die Aufhebung des Schweizer Bankgeheimnisses ein.

Im seinem Buch ‚Des Teufels Banker‘ erhält der Leser leider wenig Einblick

in das System der globalen Steuerhinterziehung, und auch Reflexionen über die soziale Ungerechtigkeit des Finanzsystems wird man vergeblich suchen. Das Leitmotiv des Autors ist nicht der betrogene Steuerzahler oder der Sinn für Gerechtigkeit, sondern die Selbstdarstellung eines gekränkten Narzissten. Die Geschichte ist in drei Teile gegliedert. Im ersten beschreibt Bradley Birkenfeld detailliert seine Luxusexzesse und das Ausleben von Machophantasien. Im zweiten Teil schildert er die bankinternen Machtspiele, welche sehr typisch bei der Aushandlung von lukrativen Freistellungsverträgen und Abfindungen sind. Der dritte Teil umfasst Birkenfelds Rachefeldzug gegen ehemalige Kollegen sowie korrupte und ‚undankbare‘ Politiker, denn obwohl er Jahre von den Geschäften profitiert, sieht er sich nicht dafür verantwortlich.

Die amerikanisch-derbe Ausdrucksweise des Autors wirkt in der direkten deutschen Übersetzung teils vulgär und die Beschreibungen sind stets sehr protzig, was das Buch allgemein weniger lesenswert macht. Wenn man eines jedoch mitnehmen kann, dann ist es die Einsicht, dass die Konsequenzen, Taten und Absichten von Bradley Birkenfeld sich stark unterscheiden. Es ist die Geschichte eines gierigen Bankers, der zu einem machthungrigen Whistleblower wurde und dabei trotzdem die Finanzwelt ein Stück weit verbessert hat.

•• Marina Popzov

PAUL SCHREYER

## Wer regiert das Geld?

### Banken, Demokratie und Täuschung

•• Das vorliegende Buch des Autors Paul Schreyer analysiert die komplexen Praktiken einer Finanzwelt, die längst ihre primäre gesellschaftliche Funktion aus den Augen verloren hat.

Woher kommt eigentlich das Geld? Wie hat sich die Geldpolitik historisch entwickelt? Wer darf Geld schöpfen? Wie kann sein Wert als Medium für den Handel, für die Alterssicherung und für ganze Volkswirtschaften in Zukunft gerettet werden?

Das Buch erläutert die geschichtlichen und wirtschaftlichen Hintergründe der von der Politik als schicksalhafte Krise abgedeckelten Finanzkatastrophe in klarer, verständlicher Sprache. Trotz vieler Zahlen und Details sind die Krise und deren ursächliche Interessen und Machtstrukturen auch für sachfremde Leser hier sehr anschaulich dargestellt.

Der Autor zeigt, dass Geld nicht nur das Präge- und Druckerzeugnis der Zentralbank ist. Auch private Banken machen neues Geld. Beim Lesen des Buches beeindruckt, wie gründlich die meisten Banker dabei die ihnen anvertraute gesellschaftliche Aufgabe verdrängt haben.

Viele Banken hüten eben nicht mehr den Wert des Geldes für uns alle, sondern schaffen in unverantwortlicher Weise sich selbst neues Geld. Sie vergeben nicht abgesicherte Kredite. Sie verstecken und verkaufen die damit verbun-

denen Risiken solange, bis die hohle Geldblase platzt. Sie kassieren ihre Boni, verschieben die von ihnen geschaffenen Risiken ins Unkenntliche und überlassen es den Haushalten der Staaten, das Volk ruhig zu stellen.

Gut nachvollziehbar dargestellt wird auch die bisherige Ohnmacht der Gesetzgeber und die Erpressbarkeit vieler hochverschuldeter Staaten durch diese sich selbst ermächtigende internationale Wirtschaftsbranche. Das vorliegende Buch zeigt auch Wege aus der Krise und sei allen empfohlen, die in der Finanzpolitik private und öffentliche Interessen auseinander halten wollen und/oder müssen.

•• Wolfgang Wodarg



Frankfurt am Main: Westend Verlag 2016  
ISBN 978-3-86489-125-0  
219 Seiten, 17,99 Euro

## Renzensentinnen und Rezensenten gesucht!

Haben Sie Lust, ein aktuelles Buch zum Thema „Korruption“ zu lesen und im Scheinwerfer vorzustellen? Wir sind immer auf der Suche nach Autorinnen und Autoren, die eine Buchbesprechung verfassen möchten.

Dank der Verlage, die uns ihre Neuerscheinungen als Rezensionsexemplare kostenlos zur Verfügung stellen, können wir unsere Präsenzbibliothek laufend aktualisieren. Sie können uns auch gerne auf interessante Titel hinweisen, die für eine Buchvorstellung in Frage kommen.

**Übrigens:** Unsere Bibliothek können Sie nach telefonischer Absprache jederzeit besuchen. Das Rezensionsexemplar schicken wir Ihnen auf Wunsch zu. Schreiben Sie bei Interesse einfach eine Nachricht an [rezension@transparency.de](mailto:rezension@transparency.de).

HANS HERBERT VON ARNIM

## Die Hebel der Macht

**Parteiherrschaft statt Volkssouveränität** •• Es ist drückend heiß Ende Juni. „Bild“ mahnt: „Schweini ist verletzt. Ob sein böses Knie heute mitspielen kann?“ Ganz Deutschland ist im WM-Fußballfieber. Ganz Deutschland? Nein!

In Berlin wird noch fleißig gearbeitet. Der Bundestag will noch vor der Pause schwierige Gesetze durchbringen. Ach ja, dann geht's auch noch um die Diätenerhöhung – aber das kriegt ja keiner mehr mit.

So ungefähr sieht ein typisches Beispiel aus, das der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftler von Arnim in seinem neuen Buch „Die Hebel der Macht“ beschreibt. Im Fokus steht das Problem der Entscheidungen in eigener Sache gepaart mit Heimlichtuerei. Diese Macht-„Befugnisse“ haben sich die etablierten Parteien seit Gründung der Republik sukzessive angeeignet. Mittlerweile gibt es eine Selbstbedienungsmentalität, die sich von Sachthemen und Bürgerwillen entfernt. Stattdessen entstehen Berufspolitiker, die sich um Selbsterhaltung kümmern (aktuelles Beispiel: abwegige Überhangmandat-Regelung, die den Bundestag im September 2017 wohl aufblähen wird).

Von Arnim kritisiert, dass neben staatlicher Parteienfinanzierung in Höhe von 159 Millionen Euro in Bund und Ländern zur indirekten Unterstützung der Parteienarbeit gewaltige rund 600 Millionen für Abgeordnete, deren Mitarbeiter, für Fraktionen und parteinahe Stiftungen ausgegeben werden. Regelmäßige Anhebungen sind oft unbegründet oder werden in Haushaltstiteln versteckt. Der Autor belegt, dass viele der genannten Gesetze und Regelungen verfassungswidrig sind. Für die Macher des Grundgesetzes waren die Parteien nur Hilfsmittel, die eigentliche Macht sollte unmittelbar vom Volke ausgehen. Eigentlich verhindert die Gewaltenteilung solche Art von Selbstbedienung,

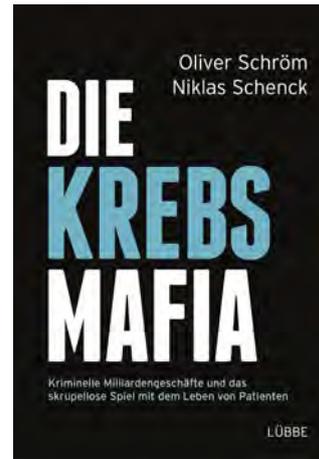
so der Autor, aber Legislative und Exekutive verschmelzen durch Parteidominanz. Die Leitung der Kontrollinstanzen wie Verfassungsgerichte oder Rechnungshöfe sowie die Spitze der öffentlich-rechtlichen Medien ernennen Regierungsparteien (Ämterpatronage). Bei Wahlen verhindert die Fünf-Prozent-Klausel den Parteienwettbewerb, und Bürger können ihre Abgeordneten nicht selbst auswählen. Gebraucht wird, laut von Arnim, mehr direkte Demokratie mit fairen Spielregeln für Parteienwettbewerb und Transparenz bei Entscheidungen in eigener Sache.

Das Buch beschreibt dafür verschiedene Werkzeuge und diskutiert fundamentale, aber auch leicht umzusetzende Maßnahmen, wie eine Direktwahl von Bundespräsidenten, Richtern, Abgeordneten.

Was ich vermisse, ist die Diskussion über den Einfluss der „Fünften Gewalt“, also der starken Lobbyisten auf die Parteien. Dazu ist eine gewisse finanzielle Eigenständigkeit der Parteien ebenso notwendig sowie interessensneutraler Sachverstand. Ergo: Von Arnim liefert handfeste Begründungen für die grassierende Politikverdrossenheit. Viele Verbesserungsvorschläge bieten neue Denkansätze für festgefahrene Parteistrukturen. •• *Andreas Wagner*



München: Heyne Verlag 2017  
ISBN 978-3-453-20142-2  
448 Seiten, 21,99 Euro



Köln: Bastei Lübbe AG 2017  
ISBN 978-3-7857-2607-5  
280 Seiten, 20 Euro

OLIVER SCHRÖM UND  
NIKLAS SCHENCK

## Die Krebs Mafia

**Kriminelle Milliardengeschäfte und das skrupellose Spiel mit dem Leben von Patienten** •• Das von den beiden bekannten investigativen Reportern Oliver Schröm und Niklas Schenck kürzlich vorgelegte Buch „Die Krebs Mafia“ fasst eine Serie von bereits unter gleichem oder ähnlichen Titeln publizierten Recherchen in Printmedien (Stern, Spiegel, Zeit online), Fernsehsendungen (Panorama) oder Internetplattformen (correctiv) über Betrugsfälle mit Krebsmedikamenten in Deutschland zusammen. Oliver Schröm ist Ethikratsvorsitzender des Recherchenetzwerk correctiv und war bis 2016 für das investigative Journalistenteam des Stern und seither für den NDR (Panorama) tätig. Insgesamt umfasst das Buch einen Zeitraum von 15 Jahren, in denen die von verschiedenen Journalisten beschriebenen Betrugs-Praktiken aufgedeckt, zum Teil auch durch die Ermittlungsbehörden verfolgt, zum allergrößten Teil aber ohne Ahndung für die beteiligten Firmen, Ärzte und Apotheker im Sande verliefen.

Den Autoren geht es wohl zunächst darum, die Zusammenschau der aufgedeckten Betrugsfälle so zu dokumentieren, dass ihr erschreckendes system-

misches Ausmaß sichtbar wird. Zum anderen führen sie alle beschriebenen Missstände auf die unerhörten Preise der Medikamente zurück. Genau hier setzt dann auch ihr Lösungsvorschlag an (der demjenigen, den Sarah Bosely 2016 im „Guardian“ publizierte, stark nachempfunden ist): durch Zwangslizenzen und „Delinkage“ von Arzneimittelentwicklung und Arzneimittelvermarktung – keine Monopole mehr – die Krebsmedikamentenpreise zu senken. Dabei wird

die Effektivität der Krebsmedikamente naiv immer als gegeben vorausgesetzt. Spätestens hier sind Zweifel angebracht. Die Frage, warum Fälschungen, Verdünnungen oder überhaupt kein Wirkstoff über 15 Jahre offensichtlich bundesweit durch Zyto-Apotheker an Ärzte zur Therapie ihrer Krebspatienten abgegeben werden konnten, ohne dass das Therapieversagen auffiel, stellen sich die Autoren nicht. Eine Preisregulierung allein birgt die Gefahr, die Verbreitung

wenig wirksamer Krebsmedikamente noch zu begünstigen.

Transparency Deutschland und viele Fachleute fordern mit der [7 Berliner Erklärung 2012](#) seit langem eine unabhängige wissenschaftliche Evaluation von Nutzen und Schaden der Medikamente anhand der offengelegten Originalstudienendaten. Wie dringend notwendig dies ist, wird durch das Buch die „Krebs-Mafia“ grausam bestätigt.

•• *Angela Spelsberg*

MISJA MIKKERS, WOLF SAUTER, PAUL VINCKE, JOS BOERTJENS (HRSG.)

## Healthcare Fraud, Corruption and Waste in Europe



Den Haag: Eleven International Publishing 2017  
ISBN 978-94-6236-685-5  
326 Seiten. 55 Euro

### National and Academic Perspectives

•• Das vorliegende Buch wurde vom europäischen Netzwerk gegen Betrug, Korruption und Verschwendung im Gesundheitswesen (European Healthcare Fraud and Corruption Network, EHFCN) mit Unterstützung der niederländischen Gesundheitsbehörde herausgegeben. Es soll ein besseres Verständnis für die Hintergründe, Erscheinungsformen und Bekämpfungsmöglichkeiten von Fehlverhalten im Gesundheitswesen fördern

und richtet sich an alle Verantwortungsträger in europäischen Gesundheitssystemen.

Im ersten Teil des Buches kommen aus wissenschaftlicher Sicht zu Wort: britische Kriminologen, italienische Governance-Spezialisten, irische Motivationsforscher aus dem Public-Health-Bereich, holländische Daten-Detektive sowie Spezialisten für Organisation der Gesundheitsaufsicht.

Im zweiten Teil des Buches liefern unterschiedliche nationale Expertenteams oder Vertreter der nationalen Gesundheitsbehörden Statusberichte über Betrug, Korruption und Verschwendung im Gesundheitswesen ihrer Herkunftsländer ab. Hier erfährt man jeweils auch etwas über Ziele und Funktionsweise der unterschiedlichen Gesundheitssysteme. Diese liegen in der EU aufgrund des Subsidiaritätsprinzips weitgehend in nationaler Gestaltungsverantwortung. Wegen unterschiedlicher nationaler Normen und Strukturen ist ein Ländervergleich trotz eindrucksvoller Statistiken leider noch nicht möglich.

Eine deutsche Berichterstattung fehlt ganz. Die Vertreter der gesetzlichen Krankenversicherung, der GKV-Spitzenverband hatte noch im Juli 2016 auf Anfrage von Transparency Deutsch-

land eine Kooperation mit dem EHFCN abgelehnt und auf seine „Deutsche Verbindungsstelle Krankenversicherung Ausland“ als ausreichende Alternative im Kampf gegen Betrug und Korruption hingewiesen.

Als kurz darauf gegen einige GKV-Kassen wegen Betrugs und aktiver Bestechung ermittelt wurde, kam die Vorstandsvorsitzende Doris Pfeiffer zur EHFCN-Konferenz nach Paris, um zumindest mündlich die Sichtweise ihres Verbandes vorzustellen.

Der vorliegende Band dokumentiert einen Anfang europäischer Kooperation im Kampf gegen Betrug und Korruption im Gesundheitswesen. Er fokussiert dabei vor allem Fehlanreize, Fehlverhalten und Intransparenz auf der Mikroebene der Versicherten und der Leistungserbringer. Die organisierte Korruption zum Beispiel von Big Pharma oder gar die politische Korruption wird weitgehend ausgeblendet. Es gibt eben bei den Verantwortlichen – nicht nur in Deutschland – naturgemäß blinde Flecken. Das Buch empfiehlt sich als Nachschlagewerk für Korruptionsbeauftragte oder Verantwortungsträger in Krankenkassen und anderen Zweigen der Sozialversicherung.

•• *Wolfgang Wodarg*

# Erstmalig Antikorruptionskapitel in einem EU-Handels- abkommen?

Die EU-Kommission hat zahlreiche Investitions- und Handelsabkommen in der Pipeline. Welche davon wann abgeschlossen werden, ist heutzutage schwer vorzusagen. Für ein geplantes Abkommen mit Mexiko hat die Kommission jetzt erstmalig einen Textvorschlag für ein Kapitel zur Korruptionsbekämpfung veröffentlicht.

Seit 2014 fordert Transparency Jahr für Jahr die Aufnahme von Antikorruptionsklauseln in die Investitions- und Handelsabkommen der EU. Abwechselnd haben Transparency Deutschland und Transparency International diese Forderung wiederholt. Zuletzt hat Transparency vor Beginn der Jamaika-Sondierungsgespräche diese Forderung abermals in einem Positionspapier für fairen Handel gemeinsam mit kritischen TTIP-Beiratsmitgliedern veröffentlicht.

Im Januar dieses Jahres hat die EU-Kommission Textvorschläge für ein Abkommen mit Mexiko der Öffentlichkeit zugänglich gemacht – erstmalig auch mit einem Anti-

Korruptionskapitel. Viele der von uns geforderten Aspekte werden darin angesprochen. Auch in einem frisch veröffentlichten Mandat des EU-Rates an die Kommission, Verhandlungen über ein Handelsabkommen mit Chile aufzunehmen, ist die Forderung für ein Anti-Korruptionskapitel enthalten. Wir freuen uns über diese Entwicklung und werden die Effektivität der vorgeschlagenen Klauseln kritisch unter die Lupe nehmen.

Der Vorsitzende des Handelsausschusses des Europäischen Parlaments Bernd Lange (S&D/SPD) hat kürzlich eine baldige Revision des CETA-Abkommens mit Kanada gefordert. Transparency Deutschland nutzte diese Mitteilung dazu, ihn daran zu erinnern, dass bei dieser Revision auch Antikorruptionsklauseln eingebaut werden müssen, zumal Kanada in einem Abkommen mit Pazifik-Anrainerstaaten bereits vor Abschluss von CETA solche Klauseln akzeptiert hat. (Helena Peltonen-Gassmann)

## Panne beim Druck von Scheinwerfer 77

Durch ein Versehen der Druckerei fehlen in der Druckfassung der letzten Scheinwerfer-Ausgabe (Nummer 77) vom November 2017 die letzten vier Heftseiten. Die Rezensionen und das Impressum wurden nicht gedruckt. In der Onlineausgabe, die unter [www.transparency.de/Scheinwerfer-Magazin](http://www.transparency.de/Scheinwerfer-Magazin) zu finden ist, sind die Seiten enthalten. Die fehlenden drei Rezensionen haben wir in die aktuelle Ausgabe noch einmal aufgenommen. Wir haben ein paar Exemplare von Scheinwerfer 77 nachdrucken lassen, bei Interesse wenden Sie sich gerne an die Geschäftsstelle.

## Impressum

**Herausgeber:** Transparency International Deutschland e.V.  
**Vorsitzende:** Prof. Dr. Edda Müller  
Alte Schönhauser Str. 44 · 10119 Berlin

**Redaktionsadresse:**  
Alte Schönhauser Str. 44 · 10119 Berlin

**Verantwortlich:**

Dr. Christian Lantermann

**Kontakt:** office@transparency.de

**Redaktionsleitung:** Heike Mayer

**Redaktionsteam:** Till Düren (td),  
Lukas Gawor (lg), Beate Hildebrandt (bh),  
Christian Lantermann (cl), Martin Lycko (ml),  
Moritz Mannschreck (mm), Heike Mayer (hm),  
Adrian Nennich (an), Anja Schöne (as),  
Sylvia Schwab (ssc), Dorthe Siegmund (ds),  
Lena Thomsen (lt)

**Editorial:**

betreut durch Dr. Christian Lantermann

**Themenschwerpunkt**

**dieser Ausgabe:**

betreut durch Thomas Kastning

**Nachrichten und Berichte:**

betreut durch Anja Schöne

**Gerichtsurteil im Fokus:**

betreut durch Beate Hildebrandt

**Über Transparency:**

betreut durch Heike Mayer

**Rezensionen:**

betreut durch Adrian Nennich

**Redaktionsschluss dieser**

**Ausgabe:** 31.1.2018

**Redaktionsschluss der nächsten**

**Ausgabe:** 1.5.2018

**Schwerpunkt der  
nächsten Ausgabe:**

25 Jahre Transparency Deutschland

**ISSN (Print):** 2364-5024

**ISSN (Internet):** 2364-5016

**Layout:** Alexandra von Béry

**Druck:** Umweltdruckerei Hannover

Sydney Garden 9, 30539 Hannover

**Papier:** Circle Offset Premium White,  
100% Recyclingpapier

**Auflage:** 1.500

**Verbreitungsweise:** unentgeltlich



Die von Transparency  
Deutschland genutzte

Lizenz CC BY-NC-ND 3.0 DE legt fest, dass die Vervielfältigung und Verbreitung nur dann erlaubt wird, wenn der Name der Autorin/des Autors genannt wird, wenn die Verwendung nicht für kommerzielle Zwecke erfolgt und wenn keine Bearbeitung, Abwandlung oder Veränderung erfolgt.

Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben die Meinung des Verfassers / der Verfasserin wieder. Bilder soweit nicht anders angegeben: Transparency Deutschland e.V.

Das folgende Foto ist urheberrechtlich geschützt. Weiterverwendung nur nach vorheriger Genehmigung.

Titelfoto: Charlotte Kersting / Lucas Wirl

# Unterstützung

Transparency Deutschland bekämpft Korruption in Wirtschaft, Staat und Zivilgesellschaft. Um unabhängig und wirkungsvoll arbeiten zu können, ist Transparency Deutschland auf Ihre Unterstützung angewiesen.

So können Sie aktiv werden:

## Spenden

Schon mit Ihrer einmaligen Spende unterstützen Sie unsere Arbeit wirkungsvoll.

## Fördern

Als Fördererin bzw. Förderer tragen Sie durch eine regelmäßige monatliche oder jährliche Spende kontinuierlich zur Bekämpfung von Korruption bei. Wir informieren Sie dafür regelmäßig über unsere Aktivitäten und Veranstaltungen.

## Mitglied werden

Als Mitglied bringen Sie sich aktiv ein. Zum Beispiel in einer unserer Regionalgruppen oder für Schwerpunktthemen wie Wirtschaft, Politik, Sport und Gesundheitswesen.

Wir sind vom Finanzamt als gemeinnützig anerkannt. Spenden und Mitgliedsbeiträge sind steuerlich absetzbar.

## Transparency International Deutschland e.V.

### GLS Bank

**Konto: 11 46 00 37 00**

**BLZ: 430 609 67**

**IBAN: DE07 4306 0967 1146 0037 00**

**BIC: GENO DE M 1 GLS**



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

- durch eine Spende von ..... Euro
- als Fördererin bzw. Förderer mit einem regelmäßigen Beitrag von ..... Euro monatlich / jährlich
- als Mitglied mit einem jährlichen Beitrag von 100 Euro
- als Mitglied mit einem ermäßigtem Beitrag von 20 Euro jährlich (ermäßigter Beitrag gemäß beigefügtem Nachweis)

.....  
Titel, Name, Vorname

.....  
Straße und Hausnummer

.....  
PLZ und Ort

.....  
Telefon

.....  
Fax

.....  
E-Mail

Ich ermächtige Transparency International Deutschland e.V., Zahlungen von meinem Konto mittels Lastschrift einzuziehen. Zugleich weise ich mein Kreditinstitut an, die von Transparency International Deutschland e.V. auf mein Konto gezogenen Lastschriften einzulösen.

Hinweis: Ich kann innerhalb von acht Wochen, beginnend mit dem Belastungsdatum, die Erstattung des belasteten Betrages verlangen. Es gelten dabei die mit meinem Kreditinstitut vereinbarten Bedingungen. Die Mandatsreferenz wird separat mitgeteilt.

.....  
Geldinstitut

.....  
IBAN

.....  
BIC

.....  
Ort, Datum

.....  
Unterschrift



Transparency International Deutschland e.V.  
Scheinwerfer – Das Magazin gegen Korruption  
Geschäftsstelle  
Alte Schönhauser Straße 44  
10119 Berlin

Tel: 030 – 54 98 98 – 0  
Fax: 030 – 54 98 98 – 22

[redaktion@transparency.de](mailto:redaktion@transparency.de)  
[office@transparency.de](mailto:office@transparency.de)  
[www.transparency.de](http://www.transparency.de)

[f www.facebook.com/Transparency Deutschland](https://www.facebook.com/Transparency-Deutschland)  
[t @transparency\\_de](https://twitter.com/transparency_de)