



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
Deutschland e.V.

Die Koalition gegen Korruption.

November 2010
vormals Rundbrief
15. Jahrgang

Scheinwerfer

49

Kommunen und Vergabe



Rathaus in Alt-Saarbrücken

© Ulla Trampert/PIXELIO

Scheinwerfer 49

Themenschwerpunkt: Kommunen und Vergabe

November 2010

Editorial	3
Themenschwerpunkt: Kommunen und Vergabe	4-15
Gabriele C. Klug: Kommunen und Vergabe – Große Auf/sgaben, große Verantwortung	4-5
Norbert Portz: Wettbewerb, Transparenz und Nichtdiskriminierung: Vergaberechtliche Grundsätze für eine Korruptionsprävention	6-7
Andreas Riegel: Konzern- und Joint-Venture-Privileg der Sektorenauftraggeber – Segen oder Fluch?	8-9
Susanne Sünkel, Lothar Hermes: Sachsen: Arbeitstreffen der kommunalen Antikorruptionsbeauftragten – Beispiel für gelungene Kooperation	10
Baden-Württemberg: Kommunale Aufträge – Wertgrenzen für freihändige Vergabe wieder senken!	11
Dieter Hüsgen: Informationsfreiheitsgesetz Berlin: Sprung nach vorn bei den Daseinsvorsorgeverträgen	12
Heike Mayer: Bayern: Kommunen schaffen gläserne Rathäuser	13
Bertram Abel: Licht ins Dunkel der rechtlichen Betreuung	14
Ulrike Spitz: Sport und Politik: Transparenz auch auf kommunaler Ebene gefragt	15
Nachrichten und Berichte	17
Kommentar	16-24
Politik	16
Wirtschaft	18-20
Aus den Ländern	20-22
Gesundheit	22
Medien	22
Sport	23
EU / Internationales	23-24
Über Transparency	25-27
Verleihung des Bundesverdienstkreuzes an Hansjörg Elshorst	25
OECD evaluiert erneut die Bekämpfung der Auslandsbestechung in Deutschland	26
Der Beirat stellt sich vor: Gerd Billen	27
Rezensionen	28-31

Impressum

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

Redaktion: redaktion@transparency.de
Redaktionsleitung: Dr. Heike Mayer
Editorial: Dr. Anke Martiny (amy)

Themenschwerpunkt dieser Ausgabe: Gabriele C. Klug
Nachrichten, Berichte, Kurzmeldungen:

Anja Schöne (as) (verantwortlich), Robert Fröhlich (rf),
 Marianne Pundt (mp), Maria Schröder (ms), Dorthe
 Siegmund (ds)

Portrait: Marianne Pundt (mp)

Interna: Ricarda Bauch (rb), Dr. Heike Mayer (hm),

Rezensionen: Dr. Christian Humborg (ch)

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

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

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

ISSN: 1864-9068



*Sylvia Schenk
Mitglied im Vorstand von
Transparency International Deutschland e.V.*

Liebe Leserinnen und Leser,

zwar fallen die „großen“ Entscheidungen meist auf der Bundesebene, aber nirgends begegnen Politik und Verwaltung den Bürgerinnen und Bürgern so unmittelbar wie in den Kommunen. Mit den kommunalen Ämtern haben – im Wortsinne von der Geburt bis zum Tod – alle Menschen zu tun, die kommunalen Angebote und die Infrastruktur sind entscheidend für die Lebensqualität in Gemeinden, Städten und Landkreisen.

Deshalb ist es besonders wichtig, dass vor Ort Bürgerbeteiligung praktiziert wird sowie Transparenz und Integrität Richtschnur des kommunalen Handelns sind. Politikverdrossenheit entsteht insbesondere dann, wenn die Menschen das Gefühl haben, mit ihren Anliegen nicht durchzudringen, zum Objekt degradiert oder durch Mausecheln benachteiligt zu werden.

Schon der bloße Korruptionsverdacht bleibt nicht folgenlos und verlangt deshalb besonderes Fingerspitzengefühl aller Beteiligten, wie die Schlagzeilen über die Vorgänge beim Bau des Konferenzentrums WCCB in Bonn dies seit Monaten zeigen.

Korruption im kommunalen Bereich untergräbt mit dem Vertrauen in die handelnden Personen Stück für Stück auch das Vertrauen in die Demokratie und kann die Grundlagen unseres Zusammenlebens in Frage stellen.

Der Schwerpunkt dieses Scheinwerfers beschäftigt sich insofern mit einem für das Anliegen von Transparency International Deutschland zentralen Themenfeld.

Dies wird noch unterstrichen durch die finanziellen Folgen von Korruption auf kommunaler Ebene. Das hohe Investitionsvolumen der Kommunen – das Deutsche Institut für Urbanistik ermittelte 2008 einen Bedarf von 47 Milliarden

Euro jährlich – geht einher mit einem entsprechend hohen Risiko. Ob Preisabsprachen unter lokalen Handwerkern oder korruptive Praktiken – stets sind es Steuergelder, die letztlich dafür verausgabt werden müssen. So zahlt die Gemeinschaft den Preis für die Bereicherung einiger weniger. Angesichts der steigenden Finanznot der Kommunen in Folge der Wirtschaftskrise ist es jetzt umso wichtiger, die vorhandenen Mittel effektiv einzusetzen und Verluste durch kriminelles Vorgehen oder auch manch Schlamperei zu verhindern. Die Einhaltung der Vergabeordnung ist kein Selbstzweck, sondern entscheidend für die ordnungsgemäße Abwicklung von kommunalen Aufträgen und steht somit für die Wahrung der Interessen aller Steuerzahler.

Bei Großprojekten hat Transparency Deutschland in den vergangenen Monaten ein steigendes Interesse am Integritätspakt als einem Instrument zu mehr Transparenz mit vertraglichen Regelungen gegen Korruption feststellen können. Das lässt hoffen, dass die Verantwortungsträger die Zeichen der Zeit erkannt haben. Denn eins bleibt unstrittig: Gerade in den Kommunen mit dem traditionell – und angesichts der räumlichen Nähe oft unvermeidlich – engen Beziehungsgeflecht zwischen Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Vereinen und Medien ist ein klares Anti-Korruptions-Konzept unerlässlich. Dies muss neben Null-Toleranz-Haltung, strukturellen Maßnahmen und Kontrolle vor allem der Prävention und Bewusstseinschärfung breiten Raum geben. Die gewachsenen gesellschaftlichen Ansprüche an den Umgang mit Interessenkonflikten müssen innerhalb der lokalen Bezüge erst noch mit Leben erfüllt werden – eine Herausforderung für Politik und Verwaltung.

Ihre Sylvia Schenk

Kommunen und Vergabe – Große Auf/sgaben, große Verantwortung

Von Gabriele C. Klug

Diese Ausgabe des Scheinwerfer ist dem Thema Kommunen und Vergabe gewidmet. Wir hoffen, den Kommunen eine Hilfestellung zur Stärkung der Integrität der Entscheidungen geben zu können. Zu diesem Zweck stellen wir uns vor allem die Frage, wie das im Jahre 2009 novellierte Vergaberecht die Korruptionsbekämpfung präventiv unterstützen kann. Die Forderung nach der Einführung eines bundesweiten Korruptions-Informationsregisters als zentrale Maßnahme der Abschreckung bleibt daneben mit unveränderter Dringlichkeit auf der Agenda.

Wir wissen aus der Befragung zahlreicher Kommunen zum Konjunkturpaket II, dass die Sensibilisierung gegenüber den Korruptionsrisiken auf kommunaler Ebene zwar groß ist, aber in der Krise statt Transparenz bei der Vergabe anzustreben der Druck zum „Munkeln im Dunkeln“ wieder wächst. Vor allem die bis zum 31.12.2010 befristete Heraufsetzung der Vergabeschwellen empfinden viele Akteure in den Kommunen als Druck zu Husch und Pusch mit allen langfristigen Folgen. Gleichzeitig bringen die Ausgliederung von Aufgaben und die neuen Formen der Zusammenarbeit zwischen Kommunen auch neue Korruptionsrisiken – eine wirkliche Herausforderung, die die kommunalen Akteure in Unternehmen, Verwaltung und Rat nur gemeinsam mit der Zivilgesellschaft vor Ort lösen können.

Die Eindämmung von Korruption auf kommunaler Ebene ist von besonderer Bedeutung, denn in den Kommunen lebt Gesellschaft, gestaltet die Zivilgesellschaft in Selbstverwaltung wichtige Bereiche des Lebens, findet sich das größte Ausgabenvolumen – denn hier wird Schule, Sport, Gesundheit, Bauen, Wirtschaft, Verkehr und Transport und

Mit dem Vier-Säulen-Modell hat Transparency Deutschland einen akteursbezogenen Ansatz zur Stärkung des kommunalen Integritätssystem entwickelt.



anderes mehr – ganz konkret organisiert. Es geht um viel Geld!

Transparency Deutschland hat die gesellschaftlichen Prozesse und Entwicklungen in den Kommunen innerhalb der Kernverwaltungen und bei den kommunalen Unternehmen immer mit im Blick, auch wenn der rechtliche Rahmen für beide unterschiedlich ist.

Mit dem Vier-Säulen-Modell „Mandatsträger – Verwaltung – Öffentliche Unternehmen – Zivilgesellschaft/Medien“ hat Transparency Deutschland einen akteursbezogenen Ansatz zur Stärkung des kommunalen Integritätssystem entwickelt. Mit diesem Scheinwerfer wollen wir zur Diskussion unter den Akteuren innerhalb und außerhalb der Institutionen und Unternehmen sowie in der engagierten Öffentlichkeit beitragen – um unser gemeinsames Engagement für eine integrierte kommunale Gesellschaft voran zu bringen.

Auf 704 Milliarden Euro schätzt das Deutsche Institut für Urbanistik im Rahmen einer Studie aus dem Jahr 2008¹ den Investitionsbedarf und Investitionsrückstand bei den Kommunen für den Zeitraum 2006 bis 2020.

Dies entspricht jährlichen Investitionen in Höhe von etwa 47 Milliarden Euro (pro Kopf sind das in den alten Bundesländern 755 Euro; in den neuen Bundesländern und Berlin 858 Euro). Zum Vergleich: 2005 wurde ein Investitionsvolumen von rund 40 Milliarden Euro erreicht.

Die Untersuchung stellt fest: Die größte Bedarfskategorie ist mit 59 Prozent der Ersatzbedarf für altersbedingt abgängige Infrastruktur. Der Erweiterungsbedarf entspricht einem Anteil von 31 Prozent, und der Nachholbedarf macht zehn Prozent des Investitionsbedarfs aus. Die Investitionen werden in der Schätzung jeweils etwa zur Hälfte durch die Kommunen selbst und durch die kommunalen Unternehmen aufgebracht. Mit Investitionen auf dem Niveau des Jahres 2005 könnte künftig zumindest der jährliche Erweiterungs- und Ersatzbedarf weitgehend abgedeckt werden, und der Investitionsrückstand würde nur noch wenig zunehmen. Bei einer Betrachtung der untersuchten Infrastrukturbereiche zeigt sich der größte Investitionsbedarf bei Straßen (162 Milliarden Euro), bei Schulen (73 Milliarden Euro) und bei der kommunalen Abwasserbeseitigung (58 Milliarden Euro). Bereiche also, bei deren Finanzierung Räte und Verwaltungen, Stadtwerke und Wohnbauunternehmen Entscheidun-

¹ Reidenbach u.a., Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen – Ausmaß, Ursachen, Folgen, Strategien, Ed. Difu – Stadt Forschung Praxis Bd. 4, Berlin 2008



gen über die Vergabe großer Aufträge fallen. Die Höhe der Beträge drängt nicht nur nach gründlicher vergaberechtlicher Behandlung, sondern wirft auch die Frage einer transparenten und wirtschaftlichen Finanzierung auf, bei der die Zivilgesellschaft der Gemeinde „mitgenommen“ wird. Transparenz beim Entscheiden über Ob und Wie der Investitionen, bei der Abschätzung und Abwicklung oft langfristig angelegter Projekte rückt in den Mittelpunkt. Im Folgenden haben wir umfangreiche Informationen zur aktuellen Entwicklung im Vergabewesen für die kommunale Ebene aufbereitet:

In seinem Gastbeitrag gibt Norbert Portz, Beigeordneter beim Deutschen Städte- und Gemeindebund, einen Überblick über die für unsere Arbeit wichtigen Stellschrauben. Wir wollen auch für die Entwicklungen bei den Sektorenauftraggebern sensibilisieren, deswegen haben wir den Leiter der Regionalgruppe Rheinland, Andreas Riegel, gebeten, uns an „Fluch und Segen“ des neu geregelten Sektorenauftragsrechts und der Sektorenverordnung teilhaben zu lassen. Transparenz und Interessenkonflikte bei sozialen Leistungen – ein umfangreiches Thema! Entschieden gegen die Übernahme der erhöhten Vergabeschwellen aus dem Konjunkturpaket II wendet sich in einem Beitrag die Transparency-Regionalgruppe Baden-Württemberg. Mit Recht und Verfahren beschäftigt sich die Transparency-Arbeitsgruppe Vergabe, die ein effizientes Schutzsystem auch im Unterschwellenbereich fordert und sich im Rahmen der Anhörung zu Eckpunkten des Bundeswirtschaftsministeriums engagiert (Stellungnahme im Internet unter: <http://www.transparency.de/Vergabewesen.81.0.html>). Eine besondere Information erwartet Sie aus der Regional-

gruppe Sachsen: Lothar Hermes und Susanne Sünkel berichten von dem sehr erfolgreichen Projekt zum Zusammenschluss der kommunalen Korruptionsbeauftragten in Sachsen. Eine Fragebogenaktion der Regionalgruppe wurde zum Kern eines sich selbst tragenden Diskussions- und Weiterbildungsprozesses – zur Übernahme empfohlen! Von einer durch zivilgesellschaftliches Engagement durchgesetzten erhöhten Transparenz im Daseinsvorsorgebereich berichtet Dieter Hüsgen, der sich für Transparency Deutschland gemeinsam mit dem Berliner Wassertisch für die Auskunftspflicht bei Privatisierungsverträgen einsetzt. Auch in bayerischen Kommunen hält die Informationsfreiheit schrittweise Einzug, wie Heike Mayer erörtert. Bertram Abel hat in seinem Beitrag Erfahrungen aus der Betreuungspraxis aufgearbeitet und stellt seine Forderungen zur Diskussion. Ulrike Spitz greift das Thema Interessenkonflikt und Sport auf.

Ich hoffe, dass auch Sie beim Durchblättern des Heftes sich an der einen oder anderen Stelle festlesen und mit uns gemeinsam die großen Herausforderungen für die Gewährleistung von Transparenz und Integrität angesichts eines sich neu und europäisch formierenden Vergabewesens feststellen – vielleicht sogar mit der Konsequenz, die AG Vergabewesen und Korruptionsregister durch Engagement und Know-How aktiv zu unterstützen: Herzlich willkommen!

Gabriele C. Klug ist Mitglied des Vorstands von Transparency Deutschland. Hauptberuflich ist sie Beigeordnete und Kämmerin in Wesel. Im Dezember wird sie als Kämmerin nach Köln wechseln.

Wettbewerb, Transparenz und Nichtdiskriminierung

Vergaberechtliche Grundsätze für eine Korruptionsprävention

Von Norbert Portz

Das Vergaberecht bietet gerade nach der im Juni 2010 in Kraft getretenen Novellierung zahlreiche Stellschrauben zur Verhinderung von Manipulation und Korruption. Eine ordnungsgemäße Durchführung von Vergabeverfahren und insbesondere die Beachtung der Grundsätze Wettbewerb, Transparenz und Nichtdiskriminierung bieten daher die beste Gewähr zur Korruptionsvermeidung. Zunehmend festzustellen ist zudem eine Ausweitung des Rechtsschutzes für Unternehmen auch unterhalb der EU-Schwellenwerte. Neben den allgemeinen Maßnahmen zur Korruptionsprävention (Sensibilisierung und Verhaltenskodex, Personalrotation, Mehr-Augen-Prinzip, Einrichtung einer zentralen Vergabestelle etc.) ist daher die Durchführung eines ordnungsgemäßen Vergabeverfahrens schon als solches korruptionsvermeidend.

Die zentralen und im Vergaberecht verankerten Grundsätze für Ausschreibungsverfahren lauten Wettbewerb, Transparenz und Nichtdiskriminierung. Diese allgemeinen Grundsätze finden sich nicht nur im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, die neuen Vergabeordnungen (VOB/A und VOL/A) enthalten in ihrem Verfahrensablauf zudem vielfältige Stellschrauben, die einem manipulativen und korruptiven Verhalten sowohl auf Seiten des Auftraggebers als auch der anbietenden Unternehmen entgegen wirken.

Stellschrauben für ordnungsgemäße und manipulationsfreie Vergaben

- Der Auftraggeber darf nur mit der Absicht ausschreiben, Aufträge auch an externe Dritte zu vergeben. Demgegenüber sind Vergabeverfahren zum reinen Zweck der Markterkundung ausdrücklich unzulässig.
- Sowohl oberhalb als auch unterhalb der EU-Schwellenwerte besteht der Vorrang des Offenen Verfahrens beziehungsweise der öffentlichen Ausschreibung. Dieser Vorrang gewährleistet, dass grundsätzlich vor Vergabeverfahren eine transparente Bekanntmachung stattzufinden hat.
- Ausdehnung der Beschränkten Ausschreibung nach vorherigem Teilnahmewettbewerb (s. § 3 Abs. 3 VOL/A). Hierdurch wird ebenfalls eine transparente Bekanntmachung gewährleistet.
- Vornehmliche Berücksichtigung mittelständischer Interessen bei der Vergabe durch Aufteilung der Leistungen in Teil- oder Fachlose (§§ 97 Abs. 3 GWB sowie 5 VOB/A und

2 Abs. 2 VOL/A). Diese rechtlich von Unternehmen durchsetzbare Vorgabe gewährleistet, dass die Auftraggeber nicht einseitig und ohne Begründung Verträge mit Generalunternehmern sowie Generalübernehmern schließen dürfen.

□ Eignungsvorgaben und Eignungsprüfung: Grundsätzlich können nach den novellierten Vorschriften Eignungsnachweise durch die Bewerber und Bieter aus Gründen der Verfahrenserleichterung nunmehr verstärkt durch Eigenerklärungen oder durch Präqualifizierungsverfahren erbracht werden. Dennoch muss der Auftraggeber auch weiterhin sorgfältig darauf achten, dass Aufträge nur an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige (geeignete) Unternehmen vergeben werden. Dies bedeutet insbesondere, dass Unternehmen, die unzuverlässig sind, im Vergabeverfahren ausgeschlossen werden müssen. Das ist etwa der Fall, wenn maßgebliche Entscheidungsträger von anbietenden Unternehmen strafrechtlich verurteilt sind beziehungsweise sich ansonsten wegen manipulativer Verhaltensweisen (Preisabreden etc.) als unzuverlässig erwiesen haben.

□ Die Vorgabe einer eindeutigen und erschöpfenden Leistungsbeschreibung gewährleistet, dass der Auftraggeber die zu vergebende Leistung vorab nach Art und Umfang klar und eindeutig bestimmt, so dass der Bieter auch ordnungsgemäß kalkulieren kann und vergleichbare Angebote eingehen. Verstöße gegen diese Vorgaben sollten vom Bieter unverzüglich gerügt werden.

□ Die Maßgabe, wonach für die Bearbeitung und Abgabe der Teilnahmeanträge und der Angebote ausreichende Fristen vorzusehen sind gewährleistet, dass Bewerber und Bieter genügend Zeit zur entsprechenden Kalkulation haben und insoweit keine Einengungen, die zu Manipulationen führen können, stattfinden.

□ Die neue Vorgabe, wonach die Bekanntmachungen der Auftraggeber in Internetportalen nach § 12 Abs. 1 VOL/A zentral über die Suchfunktion www.bund.de ermittelt werden können müssen, gewährleistet die Transparenz und bundesweite Publizität jeglicher Ausschreibung: Sie sichert zudem einen ordnungsgemäßen Wettbewerb. Der Auftraggeber muss die Eignungs- und Zuschlagskriterien, die für die konkrete Vergabe maßgeblich sind, bereits in der Bekanntmachung angeben.

□ Auch die mögliche Abgabe elektronischer Angebote mit qualifizierter elektronischer Signatur trägt im gesamten Verfahrensablauf zur rechtssicheren und manipulationsfreien Vergabe bei und sollte daher von öffentlichen Auftraggebern verstärkt genutzt werden.

□ Ebenfalls bietet die stringente Einhaltung und sachgerechte Durchführung des Öffnungs- beziehungsweise Eröffnungstermins im Vergabeverfahren die Gewähr für transparente und saubere Verfahren.

□ Insbesondere tragen aber die Informations- und Bekanntmachungspflichten des Auftraggebers gegenüber nicht berücksichtigten Bewerbungen und Angeboten nach § 19 VOB/A und VOL/A dazu bei, dass in vielen Fällen die Bewerber und Bieter bereits vor der Zuschlagserteilung über ihre jeweilige Nichtberücksichtigung und deren Gründe informiert werden. Insoweit enthält § 19 Abs. 5 VOB/A in der Neufassung sogar eine Pflicht des Auftraggebers, fortlaufend Unternehmen auf Internetportalen oder in ihren Beschafferprofilen über „beabsichtigte Beschränkte Ausschreibungen“ nach § 3 Abs. 3 Nr. 1 ab einem voraussichtlichen Auftragswert von 25 000 Euro ohne Umsatzsteuer zu informieren (Ex-Ante-Transparenz). § 19 Abs. 2 VOL/A enthält demgegenüber eine so genannte Ex-Post-Transparenz. Danach müssen Auftraggeber nach stattgefundenen Beschränkten Ausschreibungen und Freihändigen Vergaben ohne Teilnahmewettbewerb für die Dauer von drei Monaten über jeden vergebenen Auftrag ab einem Auftragswert von 25 000 Euro ohne Umsatzsteuer auf Internetportalen oder ihren Internetseiten unter Wiedergabe bestimmter Angaben informieren.

□ Zwar sind diese Informationen weniger weitgehend als die automatischen Informationen der Auftraggeber bei EU-Vergabeverfahren gemäß § 101a GWB (Vorabinformationspflicht an alle nicht berücksichtigten Bewerber und Bieter 15 beziehungsweise zehn Kalendertage vor Zuschlagsentscheidung): Dennoch tragen auch die durch die neuen Vergabeordnungen erweiterten Informationspflichten unterhalb der EU-Schwellenwerte zu einer hohen Transparenz von Vergabeverfahren bei.

□ Schließlich führt eine zeitnahe und ordnungsgemäße Dokumentation des Vergabeverfahrens (Vergabevermerk) nach § 20 VOB/A und VOL/A dazu, dass Vergabeverfahren ordnungsgemäß und manipulationsfrei durchgeführt werden.

Nichtausschreibung bei interkommunalen Kooperationen

Nach der Rechtsprechung des EuGH ist anerkannt, dass In-House-Geschäfte, etwa zwischen Kommunen und ihren Eigengesellschaften, trotz selbstständiger Rechtspersönlichkeit dieser Einrichtungen, dann, wenn Private nicht beteiligt sind, nicht dem Vergaberecht unterliegen. Voraussetzung für eine nicht bestehende Ausschreibungspflicht ist, dass

□ die Kommune beziehungsweise Kommunen über ihre Einrichtungen eine Kontrolle wie über ihre eigenen Dienststellen ausüben und

□ diese Einrichtungen im Wesentlichen (ca. 90 Prozent) für

die Kommune beziehungsweise die Kommunen, die deren Anteile innehaben, tätig werden.

Über diese Vergaberechtsfreiheit der In-House-Geschäfte hinaus hat der EuGH in seiner Entscheidung „Stadtreinigung Hamburg“ vom 09.06.2009 auch so genannte horizontale öffentlich-rechtliche Verträge zwischen Kommunen (konkret: Abfallentsorgung) für vergaberechtsfrei erklärt. Voraussetzung ist, dass es sich hierbei um eine Zusammenarbeit von Kommunen bei einer ihnen allen obliegenden öffentlichen Aufgabe handelt und keine Ungleichbehandlung Privater gegeben ist. Danach können neben vertikalen Kooperationen zwischen Kommunen auch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen auf Augenhöhe, also horizontale Verträge, bei denen ja gerade kein In-House-Verhältnis vorliegt, vergaberechtsfrei sein.

Verstärkter Rechtsschutz auch unterhalb der EU-Schwellenwerte

Nach § 102 ff. GWB haben Bieter und Bewerber bei Vergaben oberhalb der EU-Schwellenwerte bereits vor der Zuschlagserteilung einen so genannten Primärrechtsanspruch vor Vergabekammern und Vergabesenaten. Dieser ist dadurch in besonderem Maße geschärft, als dass die Auftraggeber vor der Zuschlagserteilung automatisch nach § 101a GWB alle nichtberücksichtigten Bieter und Bewerber über deren Nichtberücksichtigung und die jeweiligen Gründe zu informieren haben.

In jüngerer Zeit wird zunehmend in der Rechtsprechung auch ein Vergaberechtsschutz unterhalb der EU-Schwellenwerte anerkannt, obwohl das Vergaberecht hier „nur“ Haushaltsrecht ist. So hat das Oberlandesgericht Düsseldorf in einer Entscheidung vom 13.01.2010 die Möglichkeit einer einstweiligen Verfügung bei einer Unterschwellenvergabe und einem Vergabeverstoß des Auftraggebers anerkannt, die dann allerdings von dem Unternehmen nicht vor der Vergabekammer, sondern vor dem zuständigen Landgericht geltend gemacht werden muss. Diese Möglichkeit zur einstweiligen Verfügung ist vom Oberlandesgericht ausdrücklich nicht auf Willkürakte des öffentlichen Auftraggebers beschränkt worden. Nach dieser Rechtsprechung haben Bieter und Bewerber daher neben der ohnehin bestehenden Möglichkeit zum Schadensersatz auch einen vor dem Landgericht durchsetzbaren Primärrechtsanspruch. Ein derartiger Anspruch ist angesichts der erweiterten Vorabinformationspflichten des Auftraggebers durch die neuen Vergabeordnungen auch unterhalb der EU-Schwellenwerte durchaus ernst zu nehmen.

Norbert Portz ist Beigeordneter beim Deutschen Städte- und Gemeindebund.

Konzern- und Joint-Venture-Privileg der Sektorauftraggeber – Segen oder Fluch?

Von Andreas Riegel

Das Vergaberecht dient neben der Schaffung von Transparenz und Kontrollmöglichkeiten vor allem der bestmöglichen wirtschaftlichen Beschaffung von Gütern. Dies wird vergaberechtlich durch eine Vielzahl von Vorschriften abgesichert. Vergaberechtsfreie Auftragsvergaben im Rahmen des Konzern- und Joint-Venture-Privilegs sind diesen Maßgaben indes nicht unterworfen. So kann das Korrektiv des Vergaberechts, das zumindest im so genannten Oberschwellenbereich effektiven Rechtsschutz bei der Erteilung von Aufträgen und externe Kontrolle gewährleistet und damit den Weg für tatsächlich wirtschaftliche Beschaffung im Wettbewerb ebnet, keine Wirkung entfalten.

Die Regelungen zur Vergabe öffentlicher Aufträge im 4. Teil des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) gelten gemäß § 100 GWB nur für solche Aufträge, die oberhalb der EU-Schwellenwerte liegen. Ausnahmen bei der Ausschreibungspflicht betreffen unter anderem die Bereiche für Sektorauftraggeber. Der Sektorenbereich umfasst die wichtigen Infrastrukturfelder Trinkwasser- und Energieversorgung sowie Verkehr. Für diesen Bereich ist mit der Sektorenverordnung (SektVO) nun eine untergesetzliche Vereinheitlichung für die Verfahrensvorgaben geschaffen worden. So enthalten die Regelungen in § 100 Abs. 2 lit. o) bis t) (GWB) Privilegierungen für die Auftragsvergabe im Sektorenbereich, die eine Befreiung von der Ausschreibungspflicht für Konzerne oder Joint-Venture (Konzern- und Joint-Venture-Privileg) vorsehen. Dies durchaus zur Freude der Sektorauftraggeber, die ohnehin seit jeher weniger starken Bindungen an das Vergaberecht unterworfen sind: Zu verlockend ist die Aussicht, ohne aufwändige europaweite Ausschreibungen und transparenten Wettbewerb rasch agieren zu können.

Was bedeutet das für die mit der Ausschreibung verbundene Transparenz? Licht und Schatten liegen dicht beisammen: Konzern- und Joint Venture-Privileg schließen Wettbewerb und Transparenz aus. Das kann nicht nur die Preise beeinflussen – wenn etwa im kommunalen Konzernverbund Abnahmeverpflichtungen festgeschrieben werden und dabei kommunale und private Interessen im Spiel sind. Oftmals steht bekanntlich „Kommune“ darauf, an der Gesellschaft beteiligt ist jedoch auch einer der Sektorenoligopolisten. Ohne Ausschreibungen und/oder belastbare Markterkundungen lässt sich kaum bewerten, ob die im Rahmen des Konzernprivilegs angebotenen Preise wirklich günstig sind.

Die Freistellung verbundener Unternehmen

Ihre Grundlage finden die Ausnahmeregelungen zur Ausschreibungspflicht in Paragraph 100 Abs. 2 lit. o) – ebenso wie diejenigen in lit. p) – in Erwägungsgrund 32 der Sektorenrichtlinie (Richtlinie 2004/17/EG, nachfolgend: SKR). Demnach soll von einer Vergabepflichtigkeit abzusehen sein, wenn die Haupttätigkeit der beauftragten Unternehmen darin besteht, die in Auftrag gegebenen Bau-, Liefer- oder Dienstleistungen für die Unternehmensgruppen zur Verfügung zu stellen, der sie jeweils selbst angehören. Die Haupttätigkeit muss also nach innen – in den Konzern – gerichtet sein (Binnentätigkeit) und darf nicht darauf zielen, auf dem Markt im Wettbewerb angeboten zu werden. Wettbewerbsverzerrungen zu Gunsten von Unternehmen oder Joint Ventures über die Ausnahmetatbestände sollen dadurch verhindert werden, dass die entsprechende Ausrichtung nach innen über Umsatz bezogene Tatbestandsvoraussetzungen nachgewiesen wird.

Die für die Praxis bedeutsamste Freistellung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge betrifft so genannte verbundener Unternehmen im Sektorenbereich. Das gilt zum Beispiel für eine Stadtwerke-Energie GmbH, die Dienstleistungen bei ihrer Mutter- oder Tochtergesellschaft einkauft. Sie kann das auf Grundlage des Konzernprivilegs vergaberechtsfrei tun, wenn sie durchschnittlich 80 Prozent ihres Umsatzes durch entsprechende Bau-, Liefer- oder Dienstleistungen für die mit ihm verbundenen Unternehmen erwirtschaftet

Über § 100 Abs. 2 lit. o) Fall bb) GWB werden auch Vergaben eines Unternehmens, das mehrere auf dem Sektorengebiet tätige Auftraggeber ausschließlich zur Durchführung von Sektorentätigkeiten gebildet haben, an ein mit einem dieser Auftraggeber verbundenes Unternehmen vom Anwendungsbereich des Kartellvergaberechts ausgenommen. Voraussetzung dafür ist, dass alle Gesellschafter des gemeinsamen Unternehmens, das den Auftrag zu vergeben hat, selbst auch Sektorauftraggeber sind. Ist an dem gemeinsamen Unternehmen also zum Beispiel eine städtische Sparkasse beteiligt, gelten die Ausnahmeregelungen zur Vergaberechtsfreiheit des Kartellrechtes nicht.

Weiterhin von der Ausschreibungspflicht befreit sind verbundene Unternehmen, wenn sie Aufträgen an einen der (Gründungs-)Auftraggeber vergeben. Und die Auftragsvergabe an das gemeinsame Unternehmen durch einen Sektorauftraggeber, der an diesem gemeinsamen Unternehmen beteiligt ist. Beide Alternativen greifen nur dann, wenn das gemeinsame Unternehmen die betreffenden Sektoren-

tätigkeiten für einen Zeitraum von mindestens drei Jahren durchführen soll und im Gründungsakt festgelegt wird, dass die das gemeinsame Unternehmen bildenden Auftraggeber diesem mindestens für den gleichen Zeitraum angehören werden.

Noch keiner gesetzlichen Regelung wohl aber der aktiven Debatte unterliegt der Fall, wenn beispielsweise Bauaufträge vergaberechtsfrei an ein verbundenes Bauunternehmen vergeben werden, bei dem sich ein privater Sektorauftraggeber mit anderen Sektorauftraggebern zusammengeschlossen hat, um Sektorentätigkeiten – zum Beispiel den Bau einer Kläranlage – auszuführen. Ein solches Bauunternehmen wird den Großteil seines Umsatzes nicht durch (Binnen-)Tätigkeiten für die mit ihm verbundenen Unternehmen generieren, sondern am Markt. Gerade solche Unternehmen sollen nach dem 32. Erwägungsgrund der SKR nicht auch Vorteile aus den Ausnahmeregelungen für Sektorauftraggeber ziehen können, weshalb solche (Stadtwerke-)internen Auftragsvergaben an Minderheitsgesellschaften ungeachtet der Voraussetzung der Verbundenheit der Unternehmen regelmäßig nicht in Betracht kommen dürften.

Insgesamt schaffen das Konzern- bzw. Joint Venture-Privileg für Sektorauftraggeber erhebliche Freiräume für vergaberechtsfreie Bereiche innerhalb eines Konzerns, die deutlich weiter sind, als diejenigen für klassische öffentliche Auftraggeber auf Grundlage der sogenannte Inhouse-Rechtsprechung. Das bringt keineswegs nur Vorteile mit sich.

Geschäftsführer/Vorstände haben dadurch in diesen Bereichen ganz erhebliche Handlungsspielräume. Fehlt es dann auch noch an einer wirksamen unternehmensinternen Kon-

trolle, wie nicht selten bei kommunalen Gesellschaften, steigt das Korruptionsrisiko oder auch das Risiko einer (un-gevollten) Misswirtschaft.

Kontrolle üben im Rahmen des Konzernprivilegs allein die Aufsichtsräte der beteiligten kommunalen Gesellschaften aus (in Ausnahmefällen auch Landesrechnungshöfe). Diese Aufsichtsräte werden personell in der Regel durch die Ratsfraktionen der Kommunen nach Proporz bestimmt. Es handelt sich um ehrenamtlich tätige Personen, die nur in Ausnahmefällen über den erforderlichen Sachverstand verfügen, um komplexe Auftragsvergaben zu durchdringen. Effektive Kontrolle kann dort nicht stattfinden, denn letztlich werden die Aufsichtsratsmitglieder den ihnen vorgelegten Wirtschaftlichkeitsberechnungen und Zahlenkolonnen (regelmäßig präsentiert von externen Beratern) vertrauen (müssen) und entsprechend den Vorlagen der Geschäftsführer/Vorstände Beschluss fassen. Vertrauen ist zwar gut, eine effektive Kontrolle aber gerade bei den großvolumigen Aufträgen, die nicht selten von Sektorauftraggebern vergeben werden, allemal besser und geboten.

Mit Blick auf das deutliche Minus hinsichtlich Transparenz und Kontrolle sowie die durchaus vorhandenen Risiken bezüglich der Wirtschaftlichkeit von Beschaffungen (jedenfalls wenn mehrere Kommunen beteiligt sind) dürften das Konzern- wie auch das Joint Venture-Privileg daher durchaus nicht nur ein Segen sein.

Andreas Riegel ist Leiter der Transparency-Regionalgruppe Rheinland.

Eine ausführliche und weiterreichende Erläuterung des Sachverhalts finden Sie unter: www.transparency.de

Korruptionswahrnehmungsindex 2010: Deutschland wieder nur Mittelmaß

Schärfere Kontrollen bei der Parteienfinanzierung und die längst überfällige Neuregelung der Abgeordnetenbestechung, das forderten die Transparency Deutschland-Vorsitzende Edda Müller und Vorstandsmitglied Jochen Bäumel bei der Vorstellung des Korruptionswahrnehmungsindex (CPI) 2010 letzte Woche in Berlin.

Die Position Deutschlands hat sich gegenüber 2009 kaum verändert. Mit einem Punktwert von 7,9 belegt Deutschland Platz 15. Dabei sind positive Anzeichen im Kampf gegen Korruption durchaus erkennbar. Dank einer erhöhten Anzeigenbereitschaft ist die Zahl der Korruptionsermittlung deutlich gestiegen. Sowohl in Behörden als auch in Unternehmen sind Mitarbeiter in Sachen Anti-Korruptionsmaßnahmen heute deutlich besser sensibilisiert. Doch nach Ansicht von Edda Müller müssen vor allem „die politischen Eliten bei der Korruptionsbekämpfung mit gutem Beispiel vorangehen.“

Denn im Vergleich zu anderen Industrienationen nimmt

Deutschland noch immer eine eher mittelmäßige Position ein. Vor allem bleibt die Bundesrepublik hinter dem europäischen Spitzenreiter Dänemark zurück. Mit einem Punktwert von 9,3 teilt sich das Königreich gemeinsam mit Neuseeland und Singapur wie schon 2009 den ersten Platz des Korruptionswahrnehmungsindex. Weitere positive Entwicklungen waren unter anderem in Ecuador, Haiti und Mazedonien zu erkennen.

Weltweit bleibt Korruption ein ernst zu nehmendes Problem. Drei Viertel der 178 untersuchten Länder erzielten auf einer Skala von null (als sehr korrupt wahrgenommen) bis zehn (als wenig korrupt wahrgenommen) weniger als fünf Punkte. Vor allem die Werte von Griechenland, Italien und die USA sind im Vergleich zum Vorjahr zum Teil erheblich abgerutscht. Die hinteren Ränge belegen Afghanistan, Myanmar (jeweils 1,4) und Somalia (1,1).

Der CPI misst jährlich den Grad der bei Beamten und Politikern wahrgenommenen Korruption. (as)

Sachsen: Arbeitstreffen der kommunalen Antikorruptionsbeauftragten – Beispiel für gelungene Kooperation

Von Susanne Sünkel und Lothar Hermes

Regionalgruppe sucht Koalitionspartner

Im Januar 2008 wurde die Regionalgruppe Sachsen als „Abspaltung“ aus der Regionalgruppe Thüringen/Sachsen-Anhalt/Sachsen neu gegründet. Eine neu gegründete Regionalgruppe hat das Problem, auf sich aufmerksam zu machen, um sich als Gesprächspartner für mögliche Koalitionäre ins Gespräch zu bringen. So lag es nahe, eine Bestandsaufnahme der Korruptionspräventionsinstrumente in den Kommunen durchzuführen mit dem Ziel Defizite zu erkennen und – wo nötig – auf Verbesserung zu drängen.

Transparenz-Umfrage

Im Verlauf des Jahres 2008 hat die Regionalgruppe Sachsen einen Transparenz-Fragebogen ausgearbeitet, um den Ist-Bestand in Sachen Transparenz und Korruptionsbekämpfung bei den größeren sächsischen Städten (Leipzig, Dresden, Chemnitz, Zwickau, Plauen, Görlitz und Hoyerswerda) zu erheben. Die Stadt Halle, die korporatives Mitglied von Transparency Deutschland ist, wurde wegen räumlicher Nähe und auf eigenen Wunsch mit einbezogen. Mit der Aktion sollte eine Grundlage geschaffen werden, um die Fortschritte in der Korruptionsbekämpfung in der Zukunft bewerten zu können.

Der Fragebogen war bewusst einfach strukturiert und mit vertretbarem Aufwand zu beantworten. Abgefragt wurden zum Beispiel die Kosten der Anfertigung von Kopien im Rahmen einer Akteneinsicht, das Vorhandensein eines Ehrenkodex für Mandatsträger, die Existenz eines Korruptionsbeauftragten und dessen rechtliche Anbindung. Mit Ausnahme von Hoyerswerda nahmen alle Städte teil. Rasch ergab sich die Nachfrage nach Auswertung und einem Treffen seitens der beteiligten Antikorruptionsbeauftragten.

Workshops mit den Antikorruptionsbeauftragten

Die Ergebnisse der Fragebogenaktion wurden im Februar 2009 zunächst mit den beteiligten Städten ausgewertet. Erster Gastgeber dieses Auswertungstreffens war der Antikorruptionskoordinator der Stadt Leipzig. Transparency Deutschland war durch Vorstandsmitglied Jürgen W. Marten, den Leiter der Regionalgruppe Sachsen, Lothar Hermes sowie dessen Stellvertreterin Susanne Sünkel vertreten. Bereits bei diesem ersten Treffen zeigte sich der intensive „Workshop-Charakter“, der auch die Folgetreffen prägen sollte. Es ergab sich eine engagierte Diskussion über die Ergebnisse der Fragebogenaktion und den jeweiligen Verbesserungsbedarf.

Chemnitz war Gastgeber für einen Vortrag zum Thema „Gefährdungsatlas und Schwachstellenanalyse“. Als Referent konnte mit Lothar Mewes, Leiter Korruptionsbekämpfung und Innenrevision bei der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung in Berlin, ein ausgewiesener Experte und erfahrener Praktiker gewonnen werden.

Das jüngste Treffen fand im Juni 2010 in Halle/Saale statt. Herr Wolfgang Lindner, Leiter des Spezialdezernats Korruption beim Landeskriminalamt in Hannover, stellte das „Business Keeper Monitoring System“ (BKMS) vor. Ein internetgestütztes Hinweisgebersystem, das als Pilotprojekt seit Ende 2003 in Niedersachsen im Einsatz ist. Herr Lindner konnte zu der nahe liegenden Frage über die vermeintlich erhöhte Gefahr von unsachlichen Denunziationen aus seiner Erfahrung berichten, dass eher das Gegenteil der Fall sei. Die Antikorruptionsbeauftragten äußerten die Befürchtung, dass die Kommunen nach Eingang von Anzeigen über das BKMS-System bei der Staatsanwaltschaft nur als Dritte fungieren und damit in ihren Handlungsmöglichkeiten beschnitten werden könnten.

Beim nächsten Treffen in Halle im Oktober diesen Jahres sollen die jeweiligen Verwaltungsvorschriften der teilnehmenden Kommunen über die Annahme von Belohnungen und Geschenken unter der Fragestellung betrachtet werden: „Was funktioniert in der Praxis wirklich – und was nicht?“

Fazit

Ziel der Aktion war es einen sich selbst tragenden Diskussions- und Weiterbildungsprozess mit den großen sächsischen Städten und Halle/Saale anzustoßen. Es ist gelungen, für die Antikorruptionsbeauftragten großer sächsischer Städte einen Fortbildungs- und Erfahrungsaustausch zu initiieren, den es bislang nicht gegeben hat.

Zu diesem Erfolg hat die „Workshop-Atmosphäre“ der Treffen beigetragen. Im Zentrum der Treffen steht neben der sachlichen Information der Erfahrungsaustausch und die Möglichkeit aktuelle, praxisrelevante Fragestellungen im geschlossenen Kreis zu diskutieren.

Wir sind zuversichtlich, dass die regelmäßigen Treffen weiter fortgesetzt werden, denn Themen gibt es wahrlich genug. Wir als Regionalgruppe freuen uns sehr, zur Unterstützung der Arbeit dieser engagierten Gruppe einen praxisrelevanten Beitrag leisten zu können.

Lothar Hermes leitet die Transparency-Regionalgruppe Sachsen, Susanne Sünkel ist stellvertretende Leiterin der Gruppe.

Transparency-Regionalgruppe Baden-Württemberg: Kommunale Aufträge – Wertgrenzen für freihändige Vergabe wieder senken!

Von Dr. Peter Hammacher, Nicole Perez und Sebastian Fischer

Im Zuge des Konjunkturpakets II wurden die Wertgrenzen für die beschränkten Ausschreibungen und die freihändige Vergabe für die Länder deutlich angehoben. Für Baden-Württemberg heißt das: 1 Million Euro für beschränkte Ausschreibung, 100.000 Euro freihändige Vergabe im Baubereich und 100.000 Euro für beschränkte Ausschreibung und freihändige Vergabe bei Liefer- und Dienstleistungen (VwV Beschleunigung öA). Den Kommunen wurde die Übernahme der Wertgrenzen empfohlen.

Die Gesetzgeber müssen sich jetzt entscheiden, ob sie die Regelungen über den 31.12.2010 hinaus verlängern. Während sich der Deutsche Industrie- und Handelstag eindeutig gegen eine Verlängerung ausgesprochen hat, will die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände die Senkung der Wertgrenzen als „vergaberechtlichen Erleichterungen“ fortschreiben.

Regional setzt sich diese unterschiedliche Einstellung auf der Ebene von IHK Baden-Württemberg und dem Gemeindetag von Baden-Württemberg fort.

Die Regionalgruppe Baden-Württemberg schließt sich der Einschätzung der IHK Baden-Württemberg ausdrücklich an. Der Wunsch der Kommunen nach größerer Flexibilität bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen und insbesondere der besseren Berücksichtigung der Unternehmen in der eigenen Region ist nachvollziehbar. Neben zahlreichen rechtlichen und wirtschaftlichen Einwänden spricht aus Sicht

von Transparency Deutschland jedoch vor allem die fehlende Transparenz bei der unterschwelligen Vergabe und die Gefahr des Missbrauchs anvertrauter Macht gegen eine Aufweichung des Vergaberechts. Die bei weitem meisten Aufträge der öffentlichen Hand werden unterhalb der Schwellenwerte nach GWB vergeben, mit eingeschränktem Rechtsschutz für die Bieter. Bei beschränkten Ausschreibungen und vor allem bei freihändiger Vergabe bestehen noch geringere Möglichkeiten der Nachprüfung. Was bleibt und wächst, ist der Verdacht der Manipulation der Vergabeentscheidungen und der Bevorzugung von Bieter, die ein – wie auch immer geartetes – gutes Verhältnis zu Vergabestellen pflegen.

Allein die Gefahr, dass die kommunalen Verwaltungen bei ihren Bürgern und in der Wirtschaft ihren guten Ruf verlieren, sollten die Gemeinden dazu veranlassen, nur in Ausnahmefällen und bei Bagatell-Aufträgen auf eine öffentliche Ausschreibung zu verzichten. Ein Auftrag von 100.000 Euro ist aber für Handwerksbetriebe keine Bagatelle! Der verständliche Wunsch bei den Sachbearbeitern in den Gemeinden, bei der Vergabe so frei handeln zu dürfen wie die Kollegen in der Wirtschaft, muss hinter dem Ziel der „sauberen Verwaltung“ zurücktreten.

Die Autoren sind in der Transparency-Regionalgruppe Baden-Württemberg engagiert, die von Nicole Perez geleitet wird.



Informationsfreiheitsgesetz Berlin: Sprung nach vorn bei den Daseinsvorsorgeverträgen – Lehrstück der Demokratie von unten

Von Dieter Hüsgen

Die Vorgeschichte: Jahrzehntlang waren die Berliner Wasserbetriebe (BWB) Eigenbetrieb des Landes Berlin, 1994 wurden sie Anstalt des öffentlichen Rechts, 1999 vom damals schwarz-roten Senat zu 49,9 Prozent privatisiert. Seitdem sind die Wasserpreise um 25 oder mehr Prozent gestiegen, auch aufgrund der den jetzigen privaten Eignern Veolia Water und RWE zugestandenem Renditezusagen.

Unter Hinweis auf die vereinbarte Vertraulichkeit und wegen vorliegender Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse verweigert der Senat bis heute jede Auskunft über Einzelheiten der Teilprivatisierungsverträge und das, obwohl er das Informationsfreiheitsgesetz Berlin ebenfalls 1999 erfolgreich auf den Weg gebracht hatte. Es sieht beim Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ausdrücklich eine Abwägung mit vorrangigem Informationsinteresse der Öffentlichkeit vor.

In den letzten Jahren trat ein breites Bürgerbündnis, der Berliner Wassertisch, mit dem Ziel der Rekommunalisierung der BWB immer stärker in den Blickpunkt der Öffentlichkeit. 2008 brachte es ein Volksbegehren auf den Weg, das seit Juli 2010 Unterschriften sammelt, mit der Forderung auf Offenlegung der Privatisierungsverträge sowie „Schluss mit den Geheimverträgen – Wir Berliner wollen unser Wasser zurück“. Seit Ende Juni 2010 läuft seine zweite Stufe, und Ende Oktober hat sich nun der erste Erfolg eingestellt: Statt der erforderlichen 172 000 Stimmen sind 265 000 Stimmen zusammengekommen.

Ende 2009 reagierte endlich auch die Berliner Politik: Die rot-roten Regierungsfractionen und die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen einigten sich zu einigen kommunalwirtschaftlichen Betrieben der Daseinsvorsorge, auch der Wasserversorgung, auf eine Novellierung des Informationsfreiheitsgesetzes, um für deren Privatisierungsverträge einen erleichterten Informationszugang zu schaffen. Neben dem Verbot von Vertraulichkeitsabsprachen enthält die am 23. 7. 2010 in Kraft getretene Novelle folgende Regelung zu Neuverträgen:

□ *Das Recht auf Akteneinsicht oder Aktenauskunft besteht nicht hinsichtlich solcher Verträge oder Vertragsbestandteile, die Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse beinhalten und durch deren Offenbarung dem Vertragspartner ein wesentlicher wirtschaftlicher Schaden entstehen würde, sofern nicht das Informationsinteresse das schutzwürdige Geheimhaltungsinteresse des privaten Vertragspartners überwiegt. Das Informationsinteresse überwiegt in der Regel das schutzwürdige Geheimhaltungsinteresse, wenn der pri-*

vate Vertragspartner im Geltungsbereich dieses Gesetzes ohne Wettbewerber ist oder keinem wesentlichen Wettbewerb ausgesetzt ist.

Somit endlich umgesetzt: Verträge des Staates, die existentielle Bedürfnisse der Bevölkerung betreffen, dürfen nicht zum Spielball wirtschaftlicher Interessen werden. Ein Vorrang des Informationsrechtes ist daher dort, wo Betriebe der Daseinsvorsorge teilweise oder ganz privatisiert werden sollen oder bereits sind, ein absolutes Muss. So kann jeder die Schwachstellen einer Privatisierung derartiger Betriebe erkennen. Nur so kann letztlich das Vertrauen in Politik und Verwaltung gestärkt, Korruption vorgebeugt sowie wirtschaftlicher und politischer Schaden abgewendet werden.

Ein kritischer Punkt sind jedoch weiterhin die sogenannten Altverträge der Daseinsvorsorge, zu denen auch die Teilprivatisierung der BWB gehört. Die Hürden zur Durchsetzung der Informationsfreiheit sind hier weiterhin hoch:

□ *Stehen der Gewährung von Akteneinsicht oder Aktenauskunft Bestimmungen des Vertrages entgegen, so hat die vertragschließende öffentliche Stelle den privaten Vertragspartner zu Nachverhandlungen und zur Anpassung des Vertrages aufzufordern. Kann innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten nach Zugang der Aufforderung zur Nachverhandlung keine Einigung erzielt werden, wird Akteneinsicht oder Aktenauskunft gewährt, wenn das Informationsinteresse das private Geheimhaltungsinteresse erheblich überwiegt.*

Aktuell gibt es drei Initiativen, die sich um Einsicht in die Berliner Verträge bemühen: Außer dem Volksbegehren des Berliner Wassertisches läuft ein Antrag nach dem Informationsfreiheitsgesetz von dem Verein Mehr Demokratie; daneben streitet Heidi Kosche seit drei Jahren darum, als Berliner Abgeordnete die Verträge einsehen zu können.

Der Erfolg auf Akteneinsicht in die Teilprivatisierungsverträge der BWB ist offen. Umso mehr ist auch nach unserer Auffassung eine politische Entscheidung des Senats erforderlich, die Verträge zu veröffentlichen. Berlin muss seinen Fehler von 1999 wiedergutmachen. Transparency Deutschland unterstützt daher das Volksbegehren des Berliner Wassertisches.

Was lehrt uns das: Oft hilft nur stetiger politischer Druck von unten, um der Informationsfreiheit zum Sieg zu verhelfen. Hierzu hat auch Transparency Deutschland beigetragen.

Dieter Hüsgen ist Leiter der Transparency-Arbeitsgruppe Informationsfreiheitsgesetz (Bund und nördliche Bundesländer).

Bayern: Kommunen schaffen gläserne Rathäuser

Mit engagierter Basisarbeit verhilft Transparency Deutschland Bayerns Bürgern zu Informationsfreiheit

Von Heike Mayer

Das soeben novellierte Berliner Informationsfreiheitsgesetz war eines der ersten Landes-Informationsfreiheitsgesetze in Deutschland; es ist 1999 in Kraft getreten. Seit 2006 gibt es ein Informationsfreiheitsgesetz auf Bundesebene, und elf von 16 Bundesländern haben inzwischen entsprechende eigene Gesetze verabschiedet. Für Transparency Deutschland ist Informationsfreiheit ein wichtiger Baustein bei der Verhütung und Bekämpfung von Korruption. Für die Bürger bedeutet es auf jeden Fall einen Gewinn an demokratischen Informations- und Beteiligungsrechten. Und dieses Mehr an Demokratie gehört mittlerweile vielfach zur gesellschaftlichen Normalität.

Was aber, wenn eine Landesregierung sich beharrlich weigert, den Bürgern dieses Recht zu einzuräumen? So hat es etwa im Freistaat Bayern seit dem Jahr 2001 von der Opposition sage und schreibe sieben parlamentarische Initiativen für ein Informationsfreiheitsgesetz gegeben, aber bislang wurden alle diese Versuche von der Staatsregierung erfolgreich abgewehrt. Wobei „erfolgreich“ relativ ist: Denn der Erfolg dieser sturen Abwehrhaltung besteht letztlich darin, dass in Bayern die Kommunen eigenständig damit begonnen haben, den Bürgern vor Ort Informationsrechte einzuräumen.

Unter dem Stichwort „Gläsernes Rathaus“ signalisieren seit 2009 immer mehr Bürgermeister von Städten und Gemeinden ihren Einwohnern die Botschaft „Wir haben nichts zu verbergen“. Elf Kommunen sind es bislang, und langsam aber sicher werden es immer mehr. Nachdem es zunächst kleinere Gemeinden waren, die diesen Schritt gewagt haben, ziehen jetzt auch die Großen nach. So hat mit Coburg die erste kreisfreie Stadt Informationsfreiheit geschaffen, kurz darauf auch Passau. In Würzburg ist kürzlich ein entsprechender Beschluss einstimmig gefasst worden. In Nürnberg laufen aktuell gleich zwei Anträge im Stadtrat. Demnächst steht auch in München eine Entscheidung pro Akteneinsichtsrecht an. Hier hat sogar die CSU – die auf Landesebene die Einführung eines Gesetzes bislang nach Kräften verhindert – ihre Zustimmung angekündigt. Sollte es in der Landeshauptstadt tatsächlich so kommen, ist davon eine bayernweite Signalwirkung zu erwarten.

An dieser erfolgreichen Entwicklung hat Transparency Deutschland keinen geringen Anteil: Die Arbeitsgruppe Informationsfreiheit (Südliche Bundesländer) gehört zu den Begründerinnen des Bündnisses „Informationsfreiheit für Bayern“ im Jahr 2004. Dieses seither auf 15 Organisationen



Ein gläsernes Rathaus braucht nicht unbedingt eine Glasfassade...
© Rainer Sturm/PIXELIO

angewachsene überparteiliche Bündnis (dem auch vier politische Parteien angehören) hat nicht nur die Idee einer Kommunalen Informationsfreiheits-Satzung erdacht; es hat auch ein theoretisches Modell und eine Mustersatzung entworfen, für Rechtssicherheit gesorgt und nicht zuletzt auch durch beständige Informations- und Öffentlichkeitsarbeit Wesentliches zur praktischen Umsetzung in den Kommunen beigetragen. Und dabei hat sich gezeigt: Keine Verwaltung ist unter dem befürchteten Ansturm von Anfragen zusammengebrochen; von einem Missbrauch durch lästige Querulanten gibt es nirgendwo eine Spur; die Bürger machen maßvoll und verantwortlich von ihrem neuen Recht Gebrauch. Dort, wo die Informationsfreiheits-Satzung zunächst befristet war, ist sie deshalb inzwischen auch unbefristet in Kraft getreten.

Durch den persönlichen Einsatz der Mitglieder von Transparency Deutschland an der Basis hält auf diese Weise die Informationsfreiheit schließlich auch in Bayern Einzug. Zu erinnern ist hier an die Marktgemeinde Prien, die 2009 als erste Kommune mutig vorangeschritten ist (siehe den Artikel im Scheinwerfer Nr. 43). Auch in größeren Städten wie in Würzburg steckt Engagement von Transparency-Mitgliedern dahinter. Nicht zu vergessen ist aber auch eine Reihe kleinerer Städte wie Grafing oder auch kleinste Kommunen wie Babensham bei Wasserburg, wo die Einführung von Informationsrechten zwar (vorerst noch) nicht gelungen ist, wo aber Transparency-Aktive dazu beigetragen haben, das Recht auf Information für jedermann und jede Frau ins Bewusstsein zu rücken und zum Gesprächsthema zu machen. Korruption in den Kommunen ist und bleibt ein aktuelles Thema und ein massives Problem. Das Potenzial zu seiner Aufarbeitung mittels Informationsrechten ist dabei noch lange nicht ausgeschöpft – weder in Bayern noch in den Kommunen anderer Länder.

Heike Mayer ist Leiterin der Transparency-Arbeitsgruppe Informationsfreiheit (südliche Bundesländer)

Licht ins Dunkel der rechtlichen Betreuung

Von Bertram Abel

Immer wieder berichten die Medien über Strafverfahren, in denen Berufsbetreuer wegen Untreue verurteilt werden. Ein drastischer Fall: Ein Betreuer betrog eine demenzkranke Frau um mehr als 1 Million DM. Er wurde zu fünfeinhalb Jahren Freiheitsstrafe wegen Veruntreuung in 43 besonders schweren Fällen verurteilt. Er sagte, er habe so viele Straftaten begangen, dass er sich an einzelne nicht erinnern könne.

Nur sehr wenige dieser Verfahren finden überregional Beachtung. Die dahinter stehende strukturelle Problematik wird nicht erörtert und gehört zu den medial vernachlässigten Themen: Berufsbetreuer sind häufig für 50 und mehr Betreute zuständig. Oft verfügen sie über weitreichende Befugnisse, von der Vermögenssorge über das Aufenthaltsbestimmungsrecht bis hin zur Gesundheitspflege. Sie üben die Funktion zumeist alleine aus und bleiben weitgehend unbeobachtet. Zielvorgaben fehlen, und es gibt so gut wie keine Handlungsmodi, Qualitätsstandards oder Sanktionsmechanismen. Geschäftsbeziehungen mit einer begrenzten Zahl von Akteuren, Informationsabschottung und ein kleines festes Netz von Beteiligten führen zu einer Atmosphäre, in der das Manipulieren und Fingieren von Vorgängen auch im großen Stil möglich werden.

Hinzu kommt, dass diejenige Institution, die die Betreuungen einrichtet, diese auch kontrolliert: die Justiz. Der Anstoß zu den Ermittlungen in dem oben erwähnten Fall kam allerdings nicht von den zuständigen Kontrollinstanzen, sondern per anonymen Hinweis aus der unmittelbaren Umgebung des Täters. In vielen anderen Fällen wenden sich besorgte Angehörige an die Ermittlungsbehörden. Die Justizminister erklären, dass bei 900 bis 1.000 Verfahren pro Rechtspfleger die Aufsicht rein reaktiv sei. Und: Man beobachtet, dass Heime bei Betreuerbestellungen darauf hinwirken, dass diejenigen Berufsbetreuer eingesetzt werden, die bereits im Heim tätig sind. Bisher bestimmen jedoch Fragen der Kostenoptimierung und nicht Bemühungen um mehr Kontrolle und Transparenz den Fachdiskurs. Die Berufsbetreuer-Verbände fokussieren sich weiter so gut wie ausschließlich auf Aspekte des Qualitätsmanagements.



Was kann nun die Zivilgesellschaft tun, um mehr Licht ins Dunkel in diesem Bereich zu bringen? In einem ersten Schritt geht es darum, ein Problembewusstsein bei den Beteiligten und bei den Bürgern zu schaffen. Im Weiteren muss es eine Diskussion zu Lösungsansätzen für mehr Kontrolle und Transparenz in der Betreuung geben.

Stichpunkte dafür können sein:

- Personelle Trennung bei Ermittlung und Verwaltung von Vermögen
- Vier-Augen-Prinzip und Meldepflicht bei Entscheidungen ab einer bestimmten Größenordnung
- Schaffung eines Ordnungsrahmens und verbindlicher Prozeduren
- Aktive und tiefe Kontrollen durch unabhängige Instanzen; Sanktionsmechanismen bei Verstößen
- Regelmäßiges Veröffentlichen themenbezogener Berichte. Überfällig erscheint zudem eine Strukturdiskussion: Mit welchen Mitteln lässt sich der massiven Anhäufung von Betreuungsfällen bei einem Betreuer entgegenwirken und soziale Kontrolle stärken?

Rechtliche Betreuung findet stets in Bezug auf den einzelnen Menschen und dessen Lebensverhältnisse statt. Deshalb ist es entscheidend, dass es gelingt, vor Ort Betreuung transparent zu machen. Wer sonst als die Kommunen soll dabei eine zentrale Schrittmacherfunktion übernehmen? Bereits jetzt kommt in der Umsetzung des Betreuungsrechtes den Kommunen mit den Betreuungsbehörden die zentrale Scharnierfunktion zwischen Bürgern und Justizbehörden zu. Sie erstellen Stellungnahmen zu den Betreuungsanregungen und sollen hierzu im Umfeld der Betroffenen ermitteln. Sie sollen die Bürger informieren. Gleichzeitig betreuen sie die Berufsbetreuerpools und schlagen konkrete Betreuer vor. Die Kommunen, die damit in vielfacher Hinsicht eine Schlüsselrolle einnehmen, gilt es also für Bündnisse für mehr Transparenz zu gewinnen: Als Ort der Einübung einer Kultur des Hinschauens mit der Einbindung der relevanten Akteure. Parallel sind aber auch Bund und Länder mit ihrer Gestaltungskompetenz gefragt. So könnte mit einer drastischen Deckelung der Fallzahl das Modell Berufsbetreuung zur Nebenberuflichkeit hin modifiziert werden. Übergreifende Meldepflichten sollten eingeführt sowie von den Entscheidern unabhängige Kontrollinstanzen installiert und mit Kompetenzen ausgestattet werden. Einsichts- und Auskunftrechte des sozialen Umfeldes und von Bevollmächtigten sollten gestärkt und abgesichert werden.

Bertram Abel ist freiberuflicher Unternehmensberater und Mitglied der Arbeitsgruppe Gesundheit bei Transparency Deutschland.

Sport und Politik: Transparenz auch auf kommunaler Ebene gefragt

Von Ulrike Spitz

Die traditionell enge Verflechtung von Sport und Politik beschränkt sich nicht auf die „große“ Politik und den „großen“ Sport – sie durchdringt alle Ebenen bis zur kleinen Gemeinde mit dem örtlichen Sportverein. Gerne sonnen sich Politiker im Glanz des Sports – das hilft bei der Imagebildung, nicht nur in Wahlkampfzeiten. Ebenso gerne und fleißig hofiert der Sport die Politik, schließlich erfährt er eine hohe staatliche Förderung.

Gegen eine vernünftige Partnerschaft von Sport und Politik spricht generell nichts – unter der Voraussetzung, dass die Öffentlichkeit über gegenseitige Beziehungen auf dem Laufenden gehalten wird. Problematisch wird es, wenn die Vergabe von öffentlichem Geld an den Sport undurchsichtig bleibt. Und ganz kritisch kann es im Profibereich werden: Wenn Vereine von öffentlichem Geld in einer nicht durchschaubaren Weise profitieren und gleichzeitig horrend Ab-lösesummen und Millionengehälter bezahlen.

Der Sport hat in Sachen Transparenz der Beziehungen zur Politik noch viel Nachholbedarf. Oft ignorieren beide Seiten mögliche Abhängigkeiten. Es fehlt an klaren Regeln, ab wann Befangenheit den Blick auf unabhängige Entscheidungen in der Politik verstellt.

In vielen Profivereinen sitzen amtierende Kommunalpolitiker oder Mitglieder der Stadtverwaltung in wichtigen Vereinsgremien wie im Aufsichts- oder Verwaltungsrat oder Kuratorium. Von Seiten der Politik wird gerne argumentiert, dass dort nicht entschieden wird, sondern im Vorstand oder in der Geschäftsführung – aber in der Realität sind Interessenkonflikte offensichtlich.

Laut Frankfurter Rundschau (6.3.2010) soll zum Beispiel entsprechend eines Rechtsamts-Gutachtens bei zwei Stadtverordneten und zwei Dezernenten Befangenheit bei der Abstimmung in den städtischen Gremien über die Sanierung eines Stadions eines Fußball-Zweitligisten festgestellt worden sein. Die Abstimmung fand dann ohne die betroffenen Amtsträger statt, was dazu führte, dass das politische Gremium mit anderen als den gewählten Mehrheitsverhältnissen entschieden hat. Auch das ist nicht im Sinne des Bürgers – aber immer noch besser als ein Ergebnis, bei dem Amtsträger als befangen eingestuft werden müssen und dennoch abstimmen. Immerhin wird nun in der gleichen Stadt auch schon öffentlich diskutiert, ob die politischen Vertreter im Verwaltungsrat des ortsansässigen Erstligisten nicht auch für befangen erklärt werden müssten, da dort ebenfalls Bauvorhaben anstehen, die die Stadt finanziell unterstützen will.

Denn normalerweise ist diese Art von Befangenheit kein Thema im Sport. Dabei ist es üblich, auch im Handball, Bas-



ketball oder Eishockey, dass Bürgermeister, Stadträte oder Staatssekretäre in Aufsichts- oder Verwaltungsräten sitzen und damit zwei Herren dienen: „Ihrem“ Verein und ihrem Mandat beziehungsweise Amt. Und das oft genug bei wichtigen kommunalpolitischen Themen: bei Neu- oder Umbauten städtischer Stadien oder Hallen oder bei Nutzungsbedingungen wie der Höhe der Miete, die ein Profiverein an die Stadt bezahlen muss.

Es gilt also zunächst, mehr Bewusstsein für Abhängigkeiten zu schaffen. Ein Beispiel: Die „Badische Zeitung“ vom 29.7.2010 berichtete, dass zwei Stadträte der Grünen Alternative Freiburg ihre kostenlosen Dauerkarten des ortsansässigen Bundesligisten zurückgegeben haben, weil „Mitglieder des Gemeinderats frei sein müssen von Einflussnahme: Schon das Gefühl der Verbundenheit kann gefährlich sein“. Wie die Zeitung schreibt, teilen die anderen Fraktionen diese Einschätzung nicht. Eine Gemeinderätin wurde zitiert, sie finde „den Verdacht absurd, die Tickets könnten Einfluss haben auf Entscheidungen“. Dies veranlasste einen Blogger zu folgendem Eintrag, dem nicht viel hinzuzufügen ist: „Glauben die Herren Bürgervertreter wirklich, dass der SC Freiburg die Freikarten an die Gemeinderäte einfach ohne Hintergedanken verschenkt, weil er sie nicht anderweitig verkaufen kann?“

Der einzige Weg, Abhängigkeiten und Verflechtungen Herr zu werden, sind Offenlegung und klare Regeln. Folgende Regel wäre präventiv äußerst nützlich: Die, dass Vereinsmandate für politische Mandatsträger nicht akzeptabel sind. Sie reicht aber nicht. Denn es sind genügend Fälle bekannt, bei denen „Sportfans“ aus der Politik auch ohne Vereinsamt mehr als ein Auge für ihren Klub zugedrückt haben.

Deshalb kann nur folgende Frage der Maßstab für die Handelnden sein: Darf die Öffentlichkeit dies alles wissen? Sie muss klar mit Ja beantwortet werden können, egal, ob es um die Unterstützung eines Millionenprojekts oder um die Annahme einer Freikarte geht.

Ulrike Spitz ist Mitglied in der Transparency Arbeitsgruppe Sport und als Journalistin tätig. Sie leitet die PR-Abteilung einer im Aufbau befindlichen Organisation außerhalb des Sports.

POLITIK

Atomvertrag strahlt vor Lobbyismus

Das Anfang September vorgestellte Energiekonzept der Bundesregierung umfasst drei prominente Komponenten: Zum Einen wird von 2011 bis 2016 eine Brennelementesteuer erhoben. Diese Steuer wird von E.ON, RWE, EnBW und Vattenfall, den vier Atomkonzernen, entrichtet und soll der Haushaltssanierung dienen. Sie bringt dem Bund insgesamt jährlich 2,3 Milliarden Euro ein. Zweitens wird die Laufzeit der 17 deutschen Atomkraftwerke um durchschnittlich zwölf Jahre verlängert. Drittens hat die Bundesregierung um Kanzlerin Merkel weitere Abgaben der Atomkonzerne geplant, die in einen Fonds eingezahlt werden und der Förderung erneuerbarer Energien dienen sollen. Diese Abgabe ist Inhalt des Förderfondsvertrags, den die Bundesregierung Anfang September mit den genannten Konzernen geschlossen hat. Seitdem steht die Regierung unter beträchtlichem öffentlichem Druck: Der Vertrag zwischen ihr und den vier Atomriesen offenbart das eklatante Missverhältnis zwischen legitimer Interessenvertretung und intransparenter Entscheidungsfindung.

Die vertragliche Abmachung der Regierung mit den vier Konzernen bringt mehrere Probleme mit sich. Zwar wurde der Vertrag dem Sprecher der Bundesregierung, Steffen Seibert, zufolge ausschließlich im Interesse der Allgemeinheit beschlossen. Allerdings lassen die Schutzklauseln des Vertrags eher auf einen Sieg der Atomlobby und deren Partikularinteressen schließen.

Der Vertrag legt in einer Schutzklausel fest, dass die Abgaben der Energiekonzerne an den Energieförderfonds sinken, wenn „gestellte Nachrüstungs- oder Sicherheitsanforderungen einen Gesamtbetrag von 500 Millionen Euro für das betreffende Kernkraftwerk überschreiten“ oder die kürzlich von der Regierung beschlossene Laufzeitverlängerung der deutschen Atomkraftwerke verkürzt oder verändert werden. Wenn die Bundestagswahlen 2013 einen Regierungswechsel mit sich bringen, kämen die Konzerne billiger davon. Der Vertrag lässt sich so als Geschenk der Bundesregierung an die Konzerne interpretieren.

Der Eindruck mangelnden Problembewusstseins bei den verantwortlichen politischen Akteuren entsteht auch weil die Dokumente über die vertragliche Vereinbarung von Zusatzzahlungen nur zufällig öffentlich wurden. Welche politische Abmachung dient der Allgemeinheit, wenn sie des Nachts beschlossen wird und das Volk nur zufällig Kenntnis von ihr bekommt?

Zum Kommunikationsproblem der Regierung gesellt sich brisante Intransparenz. Mit der schriftlichen Vereinbarung mit den Energiekonzernen, die ab dem 1. Januar 2011 wirk-



© Marcos Papapopolus_flickr.de

sam werden soll, hat die Bundesregierung Fakten geschaffen, die durch die Abgeordneten kaum mehr verändert werden können. Die Flucht in privatrechtliche Verträge schafft Intransparenz, und solchen Vereinbarungen fehlt die politische Legitimität. Edda Müller, Vorsitzende von Transparency Deutschland, meint dazu: „Es ist legitim, dass die vier Konzerne ihre Interessen zu Gehör bringen wollen. Das Problem ist, dass hier eine Bundesregierung exklusiv Verhandlungen geführt hat. [...] Das hebt den allgemeinen politischen Willensbildungsprozess und die Spielregeln der Demokratie aus. [...] Gerade bei einem Thema wie der Laufzeitverlängerung für Atomkraftwerke, wo langfristig die Sicherheitsinteressen aller Bürger betroffen sind, brauchen wir höchste politische Legitimation, um eine Entscheidung zu treffen. Dass darüber das Finanzministerium mit den Betreibern verhandelt, halte ich für eine völlige Verirrung von Politikgestaltung.“

Der Atomvertrag macht die Forderung einer verbindlichen und öffentlich einsehbaren Registrierung aller Interessenvertreter umso dringlicher. Erst im Juli hat die Bündnis 90 / Grüne-Bundestagsfraktion die Bundesregierung in einem Antrag aufgefordert, ein verbindliches Lobbyisten-Register einzuführen. Die „unmittelbare oder mittelbare Beeinflussung“ der Regierung oder Bundestagsabgeordneter durch Lobbyisten soll so dokumentiert und für den weiteren Beratungsprozess transparent gemacht werden. Ein solches Register hätte auch über den Interessen möglichenkonflikt des Anwalts informiert, der die Bundesregierung bei dem Geheimvertrag beraten hat. Er ist gleichzeitig als ständiger Berater für RWE tätig.

Transparency hat unterdessen beim Bundeskanzleramt einen Antrag auf Akteneinsicht in die schriftliche Vereinbarung nach dem Informationsfreiheitsgesetz gestellt. Dabei soll auch offen gelegt werden, wer am Gespräch im Kanzleramt persönlich und telefonisch teilgenommen hat. (ms)

Ach, lieber Norbert Lammert

Ein Kommentar von Anke Martiny

Im Sommer hatte Bundestagspräsident Norbert Lammert (CDU) eine Reihe von Vorschlägen zur Modernisierung der Debatten im Bundestag unterbreitet. Doch Forderungen nach einer Erweiterung der Abgeordnetenbestechung erteilte er dabei eine Absage. Anke Martiny antwortet ihm darauf an dieser Stelle.

Ach, lieber Norbert Lammert,

Erinnern Sie sich noch an die gemeinsamen Zeiten im Wirtschaftsausschuss des Deutschen Bundestages, als Deutschland noch geteilt war und der Ausschuss im 25. Stock des „Langen Eugen“ in Bonn tagte? Damals konnten wir nur den Flick-Parteispenden-Skandal und arbeiteten als verantwortungsvolle Parlamentarier daran, dass diese Art illegaler Spenden- und Finanzierungspraxis unter aktiver Beteiligung einiger Abgeordneter sich nicht wiederholen sollte. Unvorstellbar war sicher für uns beide aus damaliger Sicht, dass die CDU in Hessen und im Bund bis zum Ende des Jahrhunderts diese Praxis einfach fortsetzte und dass der bis 1998 amtierende Bundeskanzler Kohl und sein Innenminister Kanther wie viele andere Politiker in wichtigen Funktionen (und nicht nur in der CDU) sich über die verschärften Gesetze zur Parteienfinanzierung einfach hinwegsetzten. Der Fall des Waffenlobbyisten Schreiber ist bis zum heutigen Tage nicht abgeschlossen.

Unvorstellbar wäre für uns damals aber auch der Fall Trienekens gewesen, bei dem ein Unternehmer der Stadt Köln eine Müllverbrennungsanlage verkaufen wollte und sich mit Spenden an alle Parteien, vor allem aber an die regierende SPD, den Auftrag erkaufte. Auch in vielen anderen Städten wurden und werden Kommunalpolitiker aller Couleurs bestochen, damit alle möglichen Geschäfte „wie geschmiert“ laufen.

Dann kam das Jahr 2006 und mit ihm kamen die unvorstellbaren Korruptionsskandale bei Siemens und Volkswagen, bei denen sich herausstellte, dass führende Manager nicht nur gesetzeswidrig riesige Aufträge im Ausland durch Bestechung ergaunert, sondern eine eigne Gewerkschaft finanziert, beziehungsweise Betriebsräte korrumpiert hatten, um sie sich gefügig zu machen. Vorstände und Aufsichtsräte mussten in Unehren abtreten, Millionenbeträge zur Wiedergutmachung mussten gezahlt werden, Schuldige wanderten nach Prozessen ins Gefängnis, andere kamen durch „deals“ mit einem blau-

en Auge davon, riesige Summen an Strafzahlungen fielen an. Das Parlament befasste sich in etlichen Fragestunden und Ausschussberatungen damit, ob neue gesetzliche Regelungen solchen Skandalen in Zukunft vorbeugen könnten.

Diese Aufzählung ist ungenau und unvollständig. Aber sie zeigt, dass Politiker und Parteien anhaltend und viel stärker in Korruptionsfälle verstrickt waren, als wir uns das nach dem Flick-Parteispendenskandal vorstellen konnten. Und da soll es unangemessen sein, endlich gesetzlich zu erfassen, was Abgeordnete auf allen Ebenen legal in Ausübung ihres Mandates tun dürfen und wo die Grenze zur Bestechlichkeit verläuft? Da soll es nicht möglich sein, in Parteistatuten festzuhalten, dass MandatsträgerInnen und KandidatInnen sich nicht qua Amt Vorteile verschaffen dürfen? Zweifelsfälle ließen sich leicht intern durch einen Ehrenrat klären; vor öffentlichem Pranger muss sich nur der fürchten, der sich falsch verhält. Warum verweigern Sie sich einer Neuregelung der Abgeordnetenbestechung?

Ach, lieber Norbert Lammert, gerade von Ihnen hätte ich erwartet, dass Sie sich für eine Veränderung des Strafgesetzbuchparagraphen 108e einsetzen, der die Bestechlichkeit für deutsche Mandatsträger regelt, damit sie künftig unterbleibt und Deutschland endlich die UN-Konvention gegen Korruption ratifizieren kann! Es kann doch nicht angehen, dass Parlamentarier für Wirtschaft und Verwaltung Regeln zur Korruptionsbekämpfung aufstellen und ihren eignen Berufsstand dabei vergessen. Das meint jedenfalls Ihre Ex-Kollegin

Anke Martiny

Anke Martiny ist Vorstandsmitglied von Transparency Deutschland und war von 1972-1989 Mitglied des Deutschen Bundestages.



WIRTSCHAFT

Bundeskriminalamt verzeichnet mehr Korruptionsfälle in der Wirtschaft

Insgesamt sei die Zahl der von Bundeskriminalamt (BKA) und Landespolizeidienststellen registrierten Korruptionsfälle im Jahr 2009 zwar zurückgegangen, aber die Korruption verlagere sich mehr und mehr von der öffentlichen Verwaltung in die private Wirtschaft. Zu dieser Einschätzung kam BKA-Präsident Jörg Ziercke, als er am 15. Oktober der Öffentlichkeit das diesjährige „Bundeslagebild Korruption“ vorstellte.

2008 waren im Bundeslagebild noch 8.569 Korruptionsfälle registriert worden. 2009 konnten Polizei und Strafverfolgungsbehörden 6.354 Delikte feststellen. Das ist ein Rückgang um etwa 26 Prozent und der niedrigste Wert der vergangenen fünf Jahre. 46 Prozent aller bekanntgewordenen Korruptionsfälle wurden in der Wirtschaft registriert, im Jahr zuvor waren es noch 37 Prozent. Die öffentliche Verwaltung hatte einen Anteil von 48 Prozent (Vorjahr: 46 Prozent). Nach Ansicht von Jörg Ziercke seien die hohen Zahlen aus der Wirtschaft auch darauf zurückzuführen, „dass Korruption in der Wirtschaft zwischenzeitlich mit Nachdruck verfolgt wird.“ Dabei sei die öffentliche Verwaltung durchaus ein Vorbild. Dort seien inzwischen flächendeckende Anti-Korruptionsprogramme und weitreichende Kontrollsysteme etabliert, die nun ihre abschreckende Wirkung entfalteten.

Erstaunt zeigte sich Ziercke darüber, dass die internationale Korruption bisher eher eine untergeordnete Rolle spiele. Wirtschaftsunternehmen seien heute weitgehend global aufgestellt und auch die Zahl der internationalen Konkurrenten wachse. Dennoch haben die Ermittler 2009 nur 109 Fälle mit internationalem Bezug verfolgt. Das sind zwar 68 mehr als im Jahr zuvor, da die Ermittler dabei aber häufig auf „feste, international weit verzweigte Korruptionsgeflechte“ stießen, sei zu vermuten, dass die Dunkelziffer hier besonders hoch sei.

Nach Ansicht von Transparency International habe Deutschland zwar Fortschritte bei der Verfolgung der Auslandsbestechung gemacht, dürfe sich aber nicht auf den Erfolge der Vergangenheit ausruhen. Das geht aus dem OECD-Fortschrittsbericht der Organisation vom Juli 2010 hervor. Verbesserungsbedarf sieht Transparency vor allem bei der Schaffung gesetzlicher Rahmenbedingungen, zur strafrechtlichen Verfolgung von Korruptionsstraftaten im Ausland. Dringend geboten sei zum Beispiel die Einführung eines Unternehmensstrafrechts. Ohne dieses könne Korruption bei Unternehmen nicht als Straftat, sondern lediglich als Ordnungswidrigkeit geahndet werden. (as)



© Gerd Altmann/PIXELO

Netzwerk kritisiert mangelhafte Umsetzung der OECD-Leitsätze

In seiner im Juni veröffentlichten Studie „10 Years On. Assessing the contribution of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises to responsible business conduct“ stellt OECD-Watch fest, dass viele der 33 OECD-Mitgliedsstaaten und elf weitere Unterzeichnerländer die OECD-Leitsätze unzureichend umsetzen und entsprechende Sanktionsmechanismen fehlen. Im Netzwerk OECD-Watch sind über 80 Nichtregierungsorganisationen aus 45 Ländern organisiert.

Die 1976 verabschiedeten OECD-Leitsätze gelten als das umfassendste Regelwerk zur Förderung globaler Unternehmensverantwortung. Wesentlicher Bestandteil sind Leitlinien zur Einhaltung von Arbeitsrechten, Umweltschutz, Empfehlungen zur Korruptionsprävention und Steuergerechtigkeit. Die Leitsätze schreiben zwar einen Standard fest, besitzen allerdings keine Rechtsgültigkeit. Zwar wurden die Leitsätze im Jahr 2000 reformiert, gelten jedoch heute, zehn Jahre später als lückenhaft und veraltet. Daher fordert Transparency Deutschland gemeinsam mit Germanwatch und Misereor die Unterzeichnerländer zur Ausgestaltung der Leitsätze auf und plädiert für eine stärkere Verankerung des Menschenrechtsschutzes. „Die rechtsverbindliche Festsetzung von Mindeststandards für die institutionelle Struktur, Arbeitsweise, Aufgaben und Kompetenzen der Nationalen Kontaktstellen könnte dazu beitragen, den willkürlichen Umgang der Nationalen Kontaktstellen mit Beschwerden abzubauen“, so das Bündnis.

Diese Praxis zeigte sich auch im Korruptionsskandal um das UN-Programm „Öl für Lebensmittel“ im Irak. Die deutsche

Nationale Kontaktstelle lehnte 2007 eine von Transparency vorgebrachte Beschwerde gegen 57 Unternehmen mit dem Hinweis ab, dass es sich bei den Leistungen im Rahmen des UN-Programms um reine Liefergeschäfte gehandelt habe und die OECD-Leitlinien lediglich auf Auslandsinvestitionen anwendbar seien. „Handel und Finanzdienstleistungen sind das Herzstück internationaler Geschäftsbeziehungen. Sie dürfen in einem wirksamen internationalen Steuerungsinstrument nicht fehlen. In den revidierten Leitsätzen muss eindeutig festgehalten werden, dass sie für alle Geschäftstätigkeiten gelten“, so Shirley van Buiren von Transparency Deutschland. Insgesamt lehnte die deutsche Nationale Kontaktstelle in den vergangenen Jahren zehn von 16 Beschwerden ab. Transparency, Germanwatch und Misereor kritisieren, dass die deutsche Nationale Kontaktstelle dem Bundeswirtschaftsministerium angehört und empfehlen eine interministerielle Kontaktstelle, welche sich am globalen Gemeinwohl orientieren sollte.

Ob die OECD-Leitsätze zu einem effektiven Instrument gegen unternehmerisches Fehlverhalten reformiert werden können, wird sich im Sommer 2011 zeigen. Bis dahin soll der Revisionsprozess abgeschlossen sein. (ds)

Neues Expertengremium will weltweit akzeptierte Leitlinien für integrierte Unternehmensberichterstattung ausarbeiten

Das Anfang August gegründete Expertengremium International Integrated Reporting Committee (IIRC) fordert Unternehmen dazu auf, Abstand von separater ökonomischer und sozialökologischer Berichterstattung zu nehmen. In Kooperation mit der Global Reporting Initiative, welche Standards für Nachhaltigkeitsberichte entwickelt, sollen Unternehmen angeleitet werden, ihre Geschäfts- und Nachhaltigkeitsberichte zusammenzuführen.

Deutsche Nachhaltigkeitsexperten befürworten dies, weisen jedoch auf Schwierigkeiten bei der Umsetzung integrierter Berichterstattung hin. Neben den unterschiedlich hohen Nachhaltigkeitsambitionen der Unternehmen sind die Kennzahlen für nachhaltiges Wirtschaften schwer zu definieren. Nachhaltigkeitsdaten werden im Vergleich zu wirtschaftlichen Kennzahlen kaum systematisch erhoben, so Udo Westermann von der Unternehmerinitiative future e.V. Die Unvergleichbarkeit der Daten wiederum erschwere die Arbeit unabhängiger Kontrollinstanzen, was zu Lasten der Glaubwürdigkeit gehe.

Bisher haben nur wenige Großunternehmen wie die Stadtwerke Hannover und die BASF integrierte Finanz- und Nachhaltigkeitsberichte veröffentlicht. Insbesondere die mittelständischen Unternehmen halten sich diesbezüglich noch zurück. Laut Axel Klein, Nachhaltigkeitsexperte bei

der Unternehmensberatung akzentuieren, „dürfte die integrierte Berichterstattung viele Unternehmen noch überfordern“. Die Diskussion über integrierte Berichtskonzepte ist nicht neu. Bereits 2009 hat die Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Codex „weiche Faktoren“ bei der Unternehmensberichterstattung gefordert. Ob das IIRC sein Ziel erreicht, Leitlinien für eine integrierte Unternehmensberichterstattung zu Nachhaltigkeits- und Finanzfragen zu erarbeiten, welche international umgesetzt werden bleibt abzuwarten. (ds)

Internationale Norm für gesellschaftlich verantwortliches Handeln verabschiedet

Mit der ISO 26000 wurde im September nach fünfjährigem Beratungsprozess eine Norm verabschiedet, welche erstmals gesellschaftlich verantwortliches Handeln von Organisationen international definiert. Die „Guidance on Corporate Responsibility“ orientiert sich zwar an älteren Regelwerken wie dem UN Global Compact und den Normen der Internationalen Arbeitnehmerorganisation (ILO), neu ist jedoch, dass die ISO 26000 nicht nur Unternehmen, sondern jegliche Form von Organisationen anspricht. Daher wird auch nicht von Unternehmensverantwortung (Corporate Social Responsibility, CSR), sondern von gesellschaftlicher Verantwortung (Social Responsibility, SR) gesprochen.

Ausgearbeitet wurde die Leitlinie von rund 400 Experten aus 90 Ländern auf Anregung der Internationalen Verbraucherorganisation. Die Arbeitsgruppe setzte sich nicht wie üblich aus Vertretern von ISO (Internationale Standardisierungsorganisation)-Mitgliedsorganisationen zusammen. Vielmehr wirken hier Vertretern von sechs gesellschaftlichen Gruppen (Gewerkschaften, Industrie, Konsumenten, Wissenschaft, Nichtregierungs- und Regierungsorganisationen) mit, die bereits mit Global Compact und dem European Business Ethics Network zusammengearbeitet. Dies ermöglicht ein Gleichgewicht zwischen verschiedenen Interessen der sozialen Gruppen sowie Entwicklungs- und Industrieländern.

Kernbereiche der ISO 26000 sind Menschenrechte, Arbeitsbedingungen, Umwelt, faires Handeln sowie Verbraucherfragen. Bereits existierende Standards aus dem Bereich CSR (wie die UN Deklaration der Menschenrechte oder Normen der ILO) wurden nicht ersetzt, sondern zusammengeführt. „Dahinter steckt die Idee, dass zur Bewältigung der gesellschaftlichen Konsequenzen der Globalisierung jeder einzelne Stakeholder allein überfordert wäre. Es geht darum, global akzeptierte Standards guten Organisationsverhaltens zu definieren. Es ist also auch ein Beitrag gegen das Institutions- und Organisationsdefizit der Globalisierung“, so Professor Dr. Josef Wieland vom Deutschen Netzwerk Unternehmensethik. Dennoch ist der Leitfaden umstritten.

Die ISO 26000 sieht keine Zertifizierung vor, die beratende Funktion steht im Vordergrund. Kritische Stimmen bemängeln normentechnische Defizite und warnen vor Missbrauch. Laut „Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz“ bieten Beratungsorganisationen Unternehmen bereits eine Zertifizierung nach ISO 26000 an. Der Verband warnt, der Leitfaden dürfe nicht zum „Unternehmenszertifikat-Light“ werden. (ds)

Transparency unterstützt Aufruf zu transparenter Finanzmarktreform

Gut zwei Jahre nach der Pleite der US-Bank Lehmann Brothers und dem Beginn der bis dato weltweit größten Finanzkrise, kritisiert der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv): Der Verbraucherschutz sei in der deutschen Finanzaufsicht nach wie vor nicht ausreichend verankert. Andere Länder wie die USA seien hier schon viel weiter. Sie haben bereits Verbraucherinstitutionen im Finanzbereich aufgebaut oder zumindest damit begonnen. In Deutschland dagegen werde über die konkrete Ausgestaltung einer solchen Institution noch gestritten, so Gerd Billen, Vorstand des Verbraucherzentrale Bundesverbandes. In einer gemeinsamen Erklärung, der sich 51 Organisationen angeschlossen haben, rufen vzbv und der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) deshalb die Bundesregierung dazu auf, die Finanzaufsicht zügig zu reformieren und dabei den Verbraucherschutz gesetzlich zu verankern. Es gebe viele Einzelmaßnahmen zum Anlegerschutz, doch ohne verbraucherorientierte Reform der Finanzaufsicht blieben diese wirkungslos.

Die Finanzkrise hatte zahlreiche Unternehmen und Banken in die Insolvenz gestürzt. Zugleich verloren Verbraucher viel Geld, weil sie von ihren Anlageberatern unzureichend oder falsch über das mögliche Verlustrisiko ihrer Geldanlagen aufgeklärt worden.

Auch Transparency Deutschland hat sich dem Aufruf von vzbv und DGB angeschlossen und fordert Banken, Marktaufsicht, Politik und Zivilgesellschaft auf, gemeinsame Lösungen für eine transparente Reform des Finanzmarktes zu finden. Caspar von Hauenschild, Vorstandsmitglied von Transparency Deutschland: „Die Menschen und Kontrollsysteme waren von der Komplexität der Finanzmärkte überfordert und haben daher nicht rechtzeitig auf die Krisenentwicklung reagiert. Diese Komplexität muss dringend abgebaut werden. Ein ‚Weiter so‘ darf es nicht geben.“

Die Regierungen der G-20 Staaten, multilaterale Banken und Finanzinstitutionen müssen darüber hinaus ihre Versprechungen zur Geldwäschebekämpfung in die Tat umsetzen. Auch im Kampf gegen nicht-kooperative Finanzzentren müssen alle Bemühungen um Stillstand und Fortschritt offen gelegt werden. (as)

AUS DEN LÄNDERN

Bayern: Sponsoring-Richtlinie für bayerische Behörden

Das Bayerische Kabinett hat im September eine Sponsoring-Richtlinie für die staatliche Verwaltung beschlossen. „Oberstes Gebot bei Zuwendungen an den Staat müssen klare Verfahren und Transparenz sein“, sagte Innenminister Herrmann in einer Pressemitteilung der Bayerischen Staatskanzlei und betonte, die Richtlinie diene auch „der Vorbeugung gegen jede Form der Korruption“. Künftig soll es alle zwei Jahre ein Sponsoring-Bericht des Innenministeriums geben. Darin sollen sämtliche Leistungen ab einem Wert von 1000 Euro dargestellt werden. Herrmann kündigte an, dass der Bericht auch im Internet veröffentlicht werden soll. Die Forderung des SPD-Fraktion im bayerischen Landtag, einen jährlichen Bericht über Sponsoringleistungen zu veröffentlichen, war zuvor abgelehnt worden. Bereits im Juni hat die Staatsregierung auf eine Anfrage der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen hin über „Zuwendungen Privater an die Obersten Staatsbehörden“ im Zeitraum 2005–2010 detailliert Auskunft gegeben; nachzulesen ist die Antwort unter :

http://www.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP16/Drucksachen/Schriftliche%20Anfragen/16_0005231.pdf (hm)

Berlin: Spreedreieck-Affäre – Transparenz nicht in Sicht

Die Spreedreieck-Affäre trägt ihren Namen nicht umsonst: Seit über zwei Jahren schon dauert die Prüfung des Skandals um ein Baugrundstück, dessen Eigentumsrechte und Baurechte ungeklärt waren. Der Untersuchungsausschuss des Berliner Abgeordnetenhauses plant einen Abschlussbericht zum Ende des Jahres. Transparency Deutschland wirft den Verantwortlichen unterdessen gleich mehrfaches politisches Versagen vor.

In der Spreedreieck-Affäre geht es um ein dreieckiges Bauland zwischen dem S-Bahnhof Friedrichsstraße und der Spree, das 2000 vom Land Berlin an einen Investor verkauft und zur Bebauung freigegeben wurde. Dies geschah, obwohl ein Teil des Geländes der Bahn gehörte, was das Land Berlin, vertreten durch den damaligen CDU-Finanzsenator Peter Kurth, schon bei Abschluss des Vertrags hätte wissen müssen. Als Schadensersatz wurden dem Investor die Hälfte des Kaufpreises zurückgezahlt. Zusätzlich erhielt er zum ursprünglichen Grundstück von 2100 Quadratmetern zwei weitere von zusammen etwa 3000 Quadratmetern. Ein zweites

Versagen ist der Berliner Stadtentwicklungssenatorin Ingeborg Junge-Reyer (SPD) zuzuschreiben, die dem Investor im Zuge der Bebauung eine 17prozentige Vergrößerung der Geschossfläche gewährte. Eine Gegenleistung verlangte sie nicht. Dafür klagte der Besitzer des gegenüber dem Spree-dreieck liegenden Hotels die Stadt an. Eine Entschädigungszahlung in Höhe von vier Millionen Euro schloss sich an. So ist dem klammen Land Berlin ein finanzieller Schaden von mindestens 8,9 Millionen Euro entstanden, wie der Landesrechnungshof errechnet hat. Dieser Bericht aber wird vom Senat als vertraulich behandelt und unter Verschluss gehalten. Schlussendlich ist auch der Untersuchungsausschuss selbst nicht unbelastet geblieben. Der Ausschussvorsitzende Andreas Köhler gehört wie Stadtentwicklungssenatorin Junge-Reyer der regierenden SPD an. Köhlers Bemerkung „Skandale sehen anders aus“, die zu Beginn der Arbeit des Ausschusses fiel, darf exemplarisch für die Intransparenz und das mangelnde politische Verantwortungsgefühl stehen, das die Spreedreieck-Affäre ausmacht. Transparency-Vorstand Jochen Bäumel, der den Prozess um die Aufklärung der Vorgänge fast zwei Jahre lang begleitet hat, resümiert: „Das Spreedreieck ist ein Beispiel für systemisches Versagen. Dem Land Berlin ist dadurch erheblicher Schaden entstanden. Wir fordern, dass der Berliner Senat den Rechnungshofsbericht, der diesen Schaden genau beziffert, endlich veröffentlicht.“ (ms)

Niedersachsen: Klinikneubau Hannover – Kooperation statt Korruption

Für den Neubau des Klinikums Siloah/Oststadt-Heidehaus in Hannover hat das Klinikum Region Hannover GmbH einen Integritätsvertrag mit Transparency Deutschland geschlossen.

Dieser Vertrag verpflichtet alle an der Vergabe Beteiligten, sich an die Vorgaben zur Korruptionsvermeidung zu halten und formuliert Sanktionen für Verstöße. Denn Projekte mit einem Investitionsvolumen in Millionenhöhe können enorme Korruptionsrisiken bergen.

Von Transparency wird für die Begleitung des Bauvorhabens ein unparteiischer Monitor ausgewählt. In diesem Fall wurde für den Posten der Bauexperte Professor Dr. Ing. Rainer Wanninger, Leiter des Institut für Bauwirtschaft und Baubetrieb der TU Braunschweig, benannt. Seine Aufgabe wird es sein, den Klinikneubau zu beobachten, Hinweise zu geben, vor Risiken zu warnen und den gesamten Prozess zu begleiten.

Auch bei anderen Großprojekten, wie beispielsweise dem Flughafen in Berlin hat Transparency mit allen Projektbeteiligten ähnliche Integritätsverträge abgeschlossen. Diese Vereinbarungen enthalten klare Regeln und Verpflichtun-

gen für Anbieter und Auftragnehmer, um Bestechung, illegalen Preisabsprachen und wettbewerbsbeschränkenden Maßnahmen vorzubeugen. (mp)

Saarland: Informationsfreiheitsgesetz wird bis 2020 verlängert

Das saarländische Informationsfreiheitsgesetz wird bis zum Jahr 2020 verlängert. Das Gesetz war im September 2006 zunächst befristet bis Ende 2010 in Kraft getreten. Einer entsprechenden Änderung des Saarländischen Informationsfreiheitsgesetzes hat der Landtag jetzt zugestimmt. Abgesehen von der Frist-Verlängerung sind damit allerdings keine substanziellen Änderungen bei den geltenden Regeln verbunden. Wie Innenminister Toscani bei der ersten Lesung sagte, seien in rund dreiviertel der Anfragen die Informationen ganz oder teilweise gewährt worden; in der Praxis habe sich das Gesetz im Wesentlichen bewährt. Dagegen kritisierte die oppositionelle Fraktion der SPD, das Gesetz würde zu viele Ausnahmeregelungen enthalten. Die neue Informationsfreiheitsbeauftragte des Saarlandes Judith Thieser, seit Mai 2010 im Amt, sagte in einem Interview mit der Saarbrücker Zeitung, dass es für eine Gesetzesänderung zu früh sei. Zunächst einmal müsse das Gesetz bei den Behörden und bei den Bürgern bekannt gemacht werden.

In den vergangenen vier Jahren sind offenbar erst 52 Informationsanträge gestellt worden, sodass man fragen muss, ob die staatliche Verwaltung und der bisherige Informationsfreiheitsbeauftragte bislang überhaupt etwas unternommen haben, um die Bürger über ihre Auskunftsrechte zu informieren. Verwirrung löste Judith Thieser mit ihrer Behauptung aus, Journalisten könnten sich bei ihren Informationsanfragen auf das Landesmediengesetz, nicht aber auf das Informationsfreiheitsgesetz berufen. Dem widersprach der Bundesbeauftragte für Informationsfreiheit Peter Schaar öffentlich und wies darauf hin, dass eine solche Auffassung nicht der Rechtslage entspreche. Akteneinsicht sei ein Jedermannsrecht und gelte somit auch für Journalisten. (hm)

Saarbrücken



© Wolfgang Staudt/flickr.com

GESUNDHEIT

Ein Lob für die AOK Hessen

Seit 2004 sind Krankenkassen und Kassenärztliche Vereinigungen verpflichtet, „Stellen zur Bekämpfung von Fehlverhalten im Gesundheitswesen“ einzurichten und alle zwei Jahre ihrer vorgesetzten Aufsichtsinstanz einen Bericht über die aufgedeckten Missstände vorzulegen. Das geschieht überwiegend auf Länderebene; die Bundesinstanz fasst die Länderberichte zusammen, der Gesamtbericht geht an das Bundesgesundheitsministerium. Das macht aus diesen Berichten dann erneut einen Extrakt, und dieser wird im Gesundheitsausschuss diskutiert. Man vermag sich leicht vorzustellen, wie wenig aussagekräftig diese letzte Fassung ist, zumal das Gesetz weder sagt, wie die besagten „Stellen“ auszugestalten sind und wie sie zu arbeiten haben, noch was die Berichte enthalten sollen und was man überhaupt unter einem Fehlverhalten versteht.

Die AOK Hessen ging die Aufgabe im Sommer couragiert an und legte ihren Bericht für die Jahre 2008/2009 öffentlich vor. 278 Fälle von Fehlverhalten wurden identifiziert, eine Schadenssumme von 4,4 Millionen Euro konnte die Kasse von den Schädigern zurückholen. Besonders stellte die Kasse den Fall eines Orthopädienschuhmachers heraus, der einen Maßschuh für 1525 Euro abgerechnet hatte, während er nur einen Konfektionsschuh für 144,80 Euro leicht bearbeitet hatte. Spektakulär war auch der Fall eines Taxifahrers, der Augenpatienten im Sammeltaxi gefahren, aber Einzelfahrten abgerechnet hatte. Rezeptfälschungen, die Abrechnung nicht erbrachter Leistungen, das Verleihen der Chipkarte sind häufige Delikte. In vielen Fällen arbeiten mehrere Täter zusammen. Die Kasse ist auf Whistleblower angewiesen, weil das eigene Ermittlungsteam nur Stichproben prüfen kann. Auch die Zusammenarbeit mit einer Schwerpunktstaatsanwaltschaft ist von Vorteil, weil gerichtliche Verfahren nötig sind, um dem Netz von Missetätern zuleibe zu rücken, damit sie nicht nur den angerichteten Schaden wieder gut machen, sondern auch bestraft werden.

Transparency Deutschland verfolgt seit Jahren, welche Gruppen das intransparente Abrechnungswesen im Gesundheitssystem ausnutzen und damit die Versichertengemeinschaft schädigen. Die Einführung einer Chipkarte mit Foto könnte beispielsweise manches verhindern.

Aber auch eine Klarstellung, für welchen Zeitraum genau, mit welchen Angaben, welcher Systematik und welchen Zielen die Zweijahresberichte der Krankenkassen und Kassenärztlichen Vereinigungen abzufassen sind, würde helfen. Schließlich sollten die Patienten kontrollieren können, welche Leistungen der Arzt abrechnet und was der Arztbesuch ihre Versicherung tatsächlich kostet. Nur durch Transparenz und Korruptionsprävention kann man alle Beteiligten zum Sparen erziehen und mittelfristig das Gesundheitssystem bezahlbar halten. (amy)

MEDIEN

Richtlinie für Online-PR veröffentlicht

Der Deutsche Rat für Public Relations (DRPR) hat am 27. August eine Richtlinie zu PR in digitalen Medien und Netzwerken veröffentlicht. Die neue Regelung soll bereits bestehende Richtlinien ergänzen, um der wachsenden Bedeutung von Blogs, Foren und sozialen Netzwerken für die öffentliche Meinungsbildung Rechnung zu tragen. Das Hauptaugenmerk liegt auf der sogenannten Absendertransparenz: Für den Nutzer von Internetangeboten müsse es jederzeit mühelos möglich sein, zu erkennen, ob er es mit unabhängigen redaktionellen Inhalten, der Meinung von Privatpersonen oder mit PR zu tun habe, heißt es in dem dreiseitigen Papier. Entscheidend sei stets die Frage, ob eine Person privat oder professionell tätig wird, sei es in Ausübung ihres Berufs, eines Beratungsmandats oder eines vergüteten Auftrags. Die Richtlinie betrifft Absendertransparenz in der Online-Medienarbeit, aber auch in Kommentaren, auf Mobilisierungsplattformen, bei Sponsoring und Produktzusendungen. Sie postuliert eine gemeinsame Verantwortung von Auftraggeber und Agentur.

Der DRPR ist eine Organisation der Selbstkontrolle in Deutschland tätiger PR-Fachleute. Er vergleicht sich im Hinblick auf seinen Auftrag, kommunikatives Fehlverhalten gegenüber Öffentlichkeiten zu ahnden, mit dem Deutschen Presserat.

Analog zum Vorgehen in den klassischen Medien will der DRPR Verstöße gegen das Transparenzgebot im Online-Bereich rügen oder mahnen. Dies geschehe in Eigeninitiative oder auf Basis eingehender Beschwerden. Allerdings macht der Verband selbst die Wirksamkeit öffentlicher Rügen davon abhängig, ob die Presse diese wahrnimmt und auch thematisiert. Nur so komme der Gerügte an den Pranger. Für das Jahr 2009 sind auf der Internetseite des Rates sieben Rügen für einen oder mehrere Akteure verzeichnet. Für das laufende Jahr bisher lediglich eine.

Der Verdacht verdeckter PR wurde in der Vergangenheit des Öfteren geäußert – in einzelnen Fällen auch bestätigt. Die Richtlinie steht auf der Internetseite des DRPR zum Download bereit. (rf)





© cottonjoe_flickr

SPORT

DFL startet Projekt „Transparenz und Integrität im Fußball“

Am 2. September hat die Deutsche Fußball Liga (DFL), deren Kernaufgabe die Organisation und Vermarktung der 1. und 2. Bundesliga ist, das Projekt „Transparenz und Integrität im Fußball“ vorgestellt. Ziel der von Transparency Deutschland unterstützten Initiative ist es, konkrete Präventionsmaßnahmen gegen Manipulation und Korruption im Fußball zu entwickeln und umzusetzen. Angedacht sind neben Workshops und Schulungen in Leistungszentren auch die Einrichtung eines „Help Desks“, an den sich Spieler und Verantwortliche vertrauensvoll wenden können, wenn sie mit Manipulationen konfrontiert werden. Auch die Erstellung eines Verhaltenskodexes ist angeplant.

Sylvia Schenk, für Sport verantwortliches Vorstandsmitglied von Transparency Deutschland, sieht das Projekt als Anstoß einer wichtigen Debatte. Die DFL trage damit der erzieherischen Funktion des Fußballs Rechnung und komme der Vorbildrolle nach, die gerade die Bundesliga und ihre Stars haben. Christian Seifert, Vorsitzender der DFL-Geschäftsführung, legt Wert auf die Glaubwürdigkeit des Wettbewerbes, die entscheidend für den Erfolg der Bundesliga sei.

Vorläufig nicht beteiligt ist der Deutsche Fußball-Bund (DFB) mit seinen über 25.000 Vereinen und 6,7 Millionen Mitgliedern. Es sei jedoch nicht ausgeschlossen, dass der Verband künftig Inhalte des Pilotprojektes übernehme. „Wir wollen alle mitnehmen“, so Schenk. Durch die Miteinbeziehung von Leistungszentren, in denen laut Seifert derzeit rund 5.000 Spieler ausgebildet würden, soll die Prävention mittelbar auch in den häufig von Manipulation betroffenen unteren Ligen fruchten. Nicht alle der in den Leistungszentren ausgebildeten Spieler landeten künftig ganz oben. Viele spielten in der in der 2. Liga oder darunter.

Unterdessen hat am 6. Oktober am Bochumer Landgericht der erste Prozess im bisher wohl größten Wettskandal des europäischen Fußballs (siehe Nachricht im Scheinwerfer 46) begonnen. Zunächst müssen sich vier Angeklagte wegen

des Verdachts des gewerbs- und bandenmäßigen Betrugs verantworten. Sie sollen insgesamt 33 Partien in mehreren Ländern manipuliert haben, darunter 17 in Deutschland in den Jahren 2008 und 2009: ein Spiel im DFB-Pokal, zwei aus der 2. Bundesliga, neun aus den Regionalligen, drei aus den Oberligen sowie zwei U-19-Partien. Die Männer sollen Spieler und Schiedsrichter bestochen haben, um die Ergebnisse in die von ihnen gewünschte Richtung zu manipulieren. Es ist von Wetteinsätzen in Höhe von etwa zwei Millionen Euro die Rede. Der erzielte Gewinn soll bei rund 1,6 Millionen Euro liegen.

Insgesamt werde mittlerweile laut Staatsanwaltschaft gegen mehr als 250 verdächtige Personen ermittelt. Rund 270 Partien im In- und Ausland sollen betroffen sein, davon 53 in Deutschland. Die bislang ermittelten Wetteinsätze auf manipulationsverdächtige Spiele sollen sich auf ca. zwölf Millionen Euro, die festgestellten Gewinne auf rund 7,5 Millionen Euro belaufen. Insgesamt seien für Bestechung etwa 1,5 Millionen Euro aufgewendet worden. Es ist davon auszugehen, dass sich diese Zahlen noch erhöhen können. Denn die Beschuldigten sollen eine Vielzahl von Personen als Wettsetzer bei den unterschiedlichsten Buchmachern europaweit marionettenartig eingesetzt haben, um die Tatzusammenhänge zu verschleiern und Rückschlüsse auf die eigentlichen Täter zu erschweren. (rf)

EU / INTERNATIONALES

Deutschland schneidet bei Verfolgung von Auslandsbestechung gut ab – Reformbedarf bleibt

Zum sechsten Mal hat Transparency International (TI) im Juli den Fortschrittsbericht zur Umsetzung der OECD Konvention gegen Korruption vorgelegt. Der Bericht untersucht den Stand der Verfolgung der Auslandsbestechung in den 36 Unterzeichnerstaaten der Konvention. Deutschland schneidet dabei zwar gut ab, aber dennoch stehen hierzulande wichtige Reformen nach wie vor aus. Auch auf internationaler Ebene gibt es noch große Defizite.

Deutschland gehört neben Großbritannien, Dänemark, Norwegen, Italien, der Schweiz und den USA zu den sieben Nationen, die Auslandsbestechung aktiv verfolgen. Dafür wurde eigens im Februar 1999 das Internationale Bestechungsgesetz geschaffen. Es sieht strafrechtliche Maßnahmen gegen die Bestechung von ausländischen Amtsträgern und Abgeordneten vor und verbietet die steuerliche Absetzbarkeit von Bestechungsgeldern.

Dem Bericht zufolge wurden 2009 in Deutschland sieben neue Gerichtsverfahren zur Auslandsbestechung eröffnet. Zwanzig Verfahren wurden abgeschlossen. Bis 2007 gab es insgesamt 117 Gerichtsverfahren. 2008 und 2009 wurden

gegen 26 natürliche Personen und vier Unternehmen Strafen ausgesprochen.

Dennoch hat Transparency Deutschland weitergehende Reformen im Kampf gegen Auslandsbestechung von Unternehmen in Deutschland angemahnt. Max Dehmel, Leiter der Arbeitsgruppe Internationale Konventionen, sagt: „Deutschland darf sich nicht auf dem guten Status Quo ausruhen. Die Spielräume zur Verbesserung der Bekämpfung von Auslandsbestechung müssen genutzt werden.“

Ein Anfang wäre gemacht, wenn sich Deutschland endlich zur Einführung eines Unternehmensstrafrechts entschließen könnte. Bisher wird Korruption bei Unternehmen nicht als Straftat geahndet. Wenn Unternehmen Korruption nachgewiesen wird, werden sie nach dem Ordnungswidrigkeitengesetz belangt. Im Rahmen eines Strafurteils könnten höhere finanzielle Strafen verhängt werden.

Neben der Verhängung von Geldstrafen, sollte es in Deutschland auch möglich sein, Unternehmen zeitweise von der Vergabe öffentlicher Aufträge auszuschließen. Dazu müsste ein bundesweites Zentralregister für Korruptionsfälle geschaffen werden. 2005 war es dem Bund nicht gelungen, die Mehrheit der Ländervertreter für ein solches Projekt zu gewinnen. Um die Strafverfolgung der Auslandsbestechung zu verbessern, sollten zudem aus Sicht von Transparency die Schwerpunktstaatsanwaltschaften zur Bekämpfung von Korruption und der Erfahrungsaustausch ihrer Mitarbeiter gestärkt werden.

Deutliche Kritik übte Transparency International an den 29 OECD-Ländern, die bisher nur wenig oder noch gar keine Schritte zur Bekämpfung der Auslandsbestechung unternommen haben. Die Organisation fordert die OECD-Regierungen auf, ihre Zusagen im Kampf gegen Korruption einzulösen. Die Vorreiterationen bei der Bekämpfung der Auslandsbestechung sollten die konsequente Umsetzung der Konvention in den inaktiven Ländern vorantreiben. Die schwierige wirtschaftliche Situation stehe der Bekämpfung von Auslandsbestechung nicht im Wege. Stattdessen müsse sie Teil der Reformen sein, um der weltweiten Krise zu begegnen, betont die Organisation. (as)

Konvention des Europarats über den Zugang zu amtlichen Dokumenten

Die Konvention des Europarats über den Zugang zu amtlichen Dokumenten (SEV Nr. 205) ist das erste völkerrechtliche Instrument zur Anerkennung eines allgemeinen Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten der öffentlichen Verwaltung. In einer deutschen Zusammenfassung auf der Webseite des Europarates heißt es dazu: „Transparenz öffentlicher Behörden ist ein wichtiger Bereich im Rahmen der guten Regierungsführung („good governance“) und

Maßstab für eine demokratische und pluralistische Gesellschaft. Sie zeigt, dass sämtliche Formen von Korruption unzulässig sind sowie eine aktive Auseinandersetzung mit der Regierungspraxis stattfindet. Ebenso ist sie Zeichen, dass eine Gesellschaft offen für die Teilnahme der Bürger an Selbstentwicklung und Ausübung der fundamentalen Grundrechte ist. Sie stärkt die Legitimität der öffentlichen Verwaltung und festigt das Vertrauen in sie.“

Die Konvention setzt Mindeststandards fest, die bei der Bearbeitung von Anträgen zu berücksichtigen sind. Der Europarat hat im Juni 2009 die Konvention angenommen; damit sie in Kraft treten kann, müssen zehn Länder den Vertrag unterschrieben und ratifiziert haben. Bis jetzt haben drei Staaten die Ratifikation vollzogen, nämlich Norwegen, Ungarn sowie Schweden.

Die Konferenz der deutschen Informationsfreiheitsbeauftragten hatte während der Verhandlungen über die Konvention im Detail Verbesserungen angemahnt. Sie kritisierten etwa, dass es keine eindeutigen Antwortfristen auf ein Informationsgesuch gebe und dass eine Beschwerde gegen die Ablehnung eines Gesuchs nicht möglich sei. Die Vorschläge fanden jedoch kein Gehör.

Trotzdem urteilt Peter Schaar in seinem neusten Tätigkeitsbericht über die Konvention: „Aus deutscher Sicht überwiegen ... deutlich die Vorzüge der Konvention, die zugunsten der Informationsfreiheit stellenweise über das hinausgeht, was die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der meisten Länder vorsehen. So gelten die auch in der Konvention vorhandenen Ausnahmestände anders als im [Bundes-]IFG nicht absolut, sondern sehen immer eine Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Veröffentlichung der Information vor.“

Die Informationsfreiheitsbeauftragten forderten die Bundesregierung auf, die Konvention zügig zu unterzeichnen und zu ratifizieren. Peter Schaar erläutert: „Damit war vor allem auch die Hoffnung verbunden, die fünf [Bundes-]Länder, in denen es noch keine Informationsfreiheitsgesetze gibt, könnten ihre ablehnende Haltung aufgeben, damit Deutschland nicht zum Schlusslicht in Europa wird.“ Diese Hoffnung war jedoch vergeblich: Das Bundesinnenministerium teilte Schaar mit, dass die Bundesregierung nicht beabsichtige, die Konvention zu unterzeichnen.

Auf unsere eigene Nachfrage beim Innenministerium ließ dieses sich nicht auf weitere Begründungen ein, sondern stellt lediglich fest: „Das am 1. Januar 2006 in Kraft getretene Informationsfreiheitsgesetz des Bundes erfüllt seinen Zweck. Gleiches gilt für die Informationsfreiheitsgesetze der Bundesländer. Insoweit gibt die Konvention des Europarates über den Zugang zu amtlichen Dokumenten keine Veranlassung zur Änderung nationalen Rechts. Eine Zeichnung der Konvention ist vor diesem Hintergrund nicht beabsichtigt.“ (hm)

Verleihung des Bundesverdienstkreuzes an Hansjörg Elshorst

Hansjörg Elshorst, ehemaliger Vorsitzender von Transparency Deutschland und aktuell Beiratsvorsitzender, hat am 16. Juli 2010 in der Staatskanzlei Brandenburg das Bundesverdienstkreuz am Bande verliehen bekommen. Die Ehrenamtlichkeit seines Engagements stand dabei im Mittelpunkt des Antrags zur Verleihung des Bundesverdienstkreuzes. Mit der Auszeichnung wurde er für seine herausragenden Leistungen in verschiedenen Leitungspositionen in Wissenschaft, Politik und Publizistik gewürdigt. Eine besondere Rolle spielten seine ehrenamtlichen Verdienste in der internationalen und nationalen Korruptionsbekämpfung.

In einer sehr persönlich gehaltenen Zeremonie wurde das Bundesverdienstkreuz von Landesjustizminister Dr. Volkmars Schöneburg überreicht. Ministerpräsident Matthias Platzeck hatte Hansjörg Elshorst zuvor für den hohen Orden vorgeschlagen. In seiner Ansprache brachte Dr. Schöneburg die Wertschätzung für die Arbeit von Transparency Deutschland zum Ausdruck:

„Dass heute beim Thema Korruption allseits höchste Sensibilität herrscht, ist ein bleibendes Verdienst von Transparency International, zu deren Gründungsmitgliedern 1993 Professor Elshorst gehörte. Während seiner fünf Jahre als Vorsitzender von Transparency Deutschland hat sich die Zahl der Mitglieder verdreifacht. Ohne diese die Normen der Gesellschaft verändernde nichtstaatliche Organisation wäre auch die staatliche Korruptionsbekämpfung in Brandenburg so nicht vorstellbar.“

Neben seiner Familie waren zu der Zeremonie nur Mitstreiterinnen und Mitstreiter von Transparency Deutschland ein-

geladen. Sylvia Schenk, Jürgen Marten, Dieter Biallas und Shirley van Buiren nahmen an der Verleihung teil.

Hansjörg Elshorst hat sich weltweit und in Deutschland für die Antikorruptionsbewegung sehr verdient gemacht. In seiner Zeit als Geschäftsführer von Transparency International hat er einen entscheidenden Beitrag zum Aufbau und zur strategischen Orientierung der Organisation geleistet. Später etablierte Hansjörg Elshorst als Vorsitzender von Transparency Deutschland ein internationales Vorzeigemodell, indem er das Deutsche Chapter auf ehrenamtliche Füße stellte. Dieses Modell ermöglicht es Transparency Deutschland durch neue ehrenamtliche Expertise thematisch stetig zu expandieren. Gleichzeitig bleiben die Kosten gering, so dass die finanzielle Unabhängigkeit der Organisation nicht gefährdet wird. Dieser Ansatz bewährt sich bis heute. Seit 2007 ist Hansjörg Elshorst Vorsitzender des Beirats von Transparency Deutschland und hält in dieser Funktion den Kontakt zu Vertretern verschiedener zivilgesellschaftlicher Bereiche. (rb)

An dieser Stelle sei Ihnen, lieber Hansjörg Elshorst, noch einmal herzlich für Ihren Beitrag gedankt! Transparency Deutschland gratuliert Ihnen für die hohe Auszeichnung mit dem Bundesverdienstkreuz – wir wünschen Ihnen weiterhin viel Erfolg auf Ihrem Lebens- und Schaffensweg!

Hansjörg Elshorst wurde 1938 in Dortmund geboren und wuchs dort auf. Er studierte und promovierte in deutscher Literatur und in Geschichte. Nach einem Master-Abschluss in den USA in Soziologie war er Dozent für Soziologie in Argentinien. Seit der Gründung der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) 1974 bis 1995 war er ihr Geschäftsführer. Er gehört zum Kernteam, das Transparency International vorbereitete und gründete. 1998-2002 war er Managing Director von Transparency International, danach bis Oktober 2007 ehrenamtlicher Vorsitzender von Transparency Deutschland. Seitdem ist er Vorsitzender des Beirats von Transparency Deutschland. Seit 2003 ist Hansjörg Elshorst Lehrbeauftragter und Honorarprofessor an der Universität Potsdam.



OECD evaluiert erneut die Bekämpfung der Auslandsbestechung in Deutschland

Die OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions prüft zur Zeit die Umsetzung des OECD-Übereinkommens über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr und ergänzender Vorschriften durch Deutschland. Vom 21.-24. September führte das Prüfungsteam – bestehend aus Vertretern Japans, Neuseelands und Mitarbeiterinnen des OECD-Sekretariats – eine Vorortprüfung in München und Berlin durch. Es handelt sich um eine der ersten Evaluierungen im Rahmen der dritten Monitoringphase. Zuletzt hatte die OECD-Arbeitsgruppe im Jahr 2005 in einem Folge-Bericht zu ihrer Phase 2-Evaluierung durchaus kritisch zur Umsetzung der OECD-Konvention in Deutschland Stellung bezogen.¹

Das Evaluierungsverfahren der OECD sieht verpflichtend eine Vorortprüfung, die Beteiligung der Zivilgesellschaft und die Veröffentlichung der vollständigen Monitoringberichte vor. Ein ähnlich striktes Procedere kennt derzeit nur die Staatengruppe gegen Korruption des Europarats (GRECO). Die Vertragsparteien der UN-Konvention gegen Korruption haben sich hingegen bislang nur auf eine fakultative Anwendung der drei genannten Elemente einigen können. – Es bleibt also abzuwarten, wie effektiv das UN-Monitoringverfahren werden wird, an dem Deutschland zunächst nicht teilnimmt, weil es die UN-Konvention noch immer nicht ratifiziert hat.

Das OECD-Sekretariat hatte Transparency Deutschland im Vorfeld der Vorortprüfung um eine Liste mit Experten aus dem privaten Sektor (Medien, Gewerkschaften, Zivilgesellschaft) gebeten, um die Auswahl der anzuhörenden Experten nicht allein der Bundesregierung beziehungsweise den beteiligten Ministerien – Bundesjustizministerium und Bundeswirtschaftsministerium – zu überlassen. Die Transparency-Arbeitsgruppe Internationale Konventionen erarbeitete eine solche Liste, die vom OECD-Sekretariat an die genannten Bundesministerien weitergeleitet wurde. Zum Erstaunen von uns und der OECD nahm kein einziger der von Transparency Deutschland vorgeschlagenen Experten, unter anderem Journalisten und Rechtswissenschaftler, an der Vorortprüfung teil – vermutlich, weil keine Einladung seitens der Bundesregierung erfolgt war. Die Vertreter von Justiz-

und Wirtschaftsministerium gaben in dieser Hinsicht ausweichende Antworten.

Transparency Deutschland wurde zu der Vorortprüfung eingeladen und nahm mit drei Vertretern teil (Christian Humborg, Michael Wiehen und Sebastian Wolf). Das Justizministerium hatte zuvor die Antworten der Bundesregierung auf den sehr umfangreichen Fragebogen der OECD Arbeitsgruppe übermittelt. Für die Erstellung des Transparency-Positionspapiers zur Vorortprüfung war dies von Vorteil, denn so konnten wir direkt die Einschätzungen der Bundesregierung kommentieren und kritisieren. Das Positionspapier widmet sich unter anderem folgenden Themen: gescheiterte Verschärfung des Straftatbestands der Auslandsbestechung, Sanktionen gegen juristische Personen, *small facilitation payments*, Auslandsbestechung durch kleine und mittlere Unternehmen, Ressourcen der Länder zur Korruptionsbekämpfung, Informationsfreiheitsgesetze sowie Korruptionsbekämpfung bei der Exportkreditvergabe.²

Die Mitglieder des Evaluierungsteams waren sehr dankbar für das Transparency-Papier, nicht zuletzt weil es an den ersten Tagen der Vorortprüfung anscheinend an kritischen Stimmen gemangelt hatte. Ein Schwerpunktthema während der Anhörung war die Höhe der tatsächlich verhängten Sanktionen. Hier wurde von Evaluatorensseite die Einschätzung geäußert, dass man in Deutschland für Auslandsbestechung wohl nur in Ausnahmefällen ins Gefängnis komme. Die Einschätzung von Transparency Deutschland, dass bei der Bestrafung von Unternehmen die eigentliche Sanktionierung nicht mit der bloßen Gewinnabschöpfung vermischt werden sollte, wurde offenbar vom Prüfungsteam geteilt. Auch die mündlich vorgetragene Kritik von Transparency Deutschland an der defizitären Bekämpfung von *small facilitation payments*, den divergierenden Ressourcen der Länder bei der Strafverfolgung und der begrenzten Sensibilisierung von kleineren und mittleren Unternehmen im Hinblick auf Auslandsbestechung wurden mit Interesse aufgenommen. Der ebenfalls anwesende SPIEGEL-Journalist Jörg Schmitt pflichtete den Einschätzungen von Transparency Deutschland bei und führte ergänzende Kritikpunkte an. Man darf also auf den Evaluierungsbericht gespannt sein, der voraussichtlich im Frühjahr von der OECD Working Group verabschiedet und veröffentlicht wird – hoffentlich bewegt er die Bundesregierung dazu, das in der letzten Legislaturperiode nicht verabschiedete Korruptionsbekämpfungsgesetz wieder einzubringen. (Sebastian Wolf)

¹ Der Bericht ist abrufbar unter <http://www.oecd.org/data-oecd/8/44/35927070.pdf>

² Das Positionspapier von Transparency Deutschland ist abrufbar unter <http://www.transparency.de/Position-Paper.1735.0.html>

Der Beirat stellt sich vor: Gerd Billen



Gerd Billen (geb. 1955) ist Vorsitzender des Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) und somit Deutschlands oberster Verbraucherschützer. Nach dem Studium der Sozial- und Ernährungswissenschaften sowie der Haushaltswissenschaften in Bonn, war Gerd Billen als freier Journalist und Pressesprecher im Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz (BBU) tätig. 1985 gehörte er zu den Gründern der Verbraucher Initiative e.V. und war deren Bundesvorsitzender. 1993 bis 2005 war er Bundesgeschäftsführer des Naturschutzbundes Deutschland NABU e.V., anschließend wechselte er als Leiter des Bereiches Umwelt- und Gesellschaftspolitik zur Otto Group. Gerd Billen ist unter anderem Mitglied im Council von Consumers International (CI), der Deutschen UNESCO Kommission (DUK) und im Beirat der Deutschen Energieagentur (dena). Er ist Autor zahlreicher Bücher und Artikel zu ökologischen und Umweltthemen. Seine neueste Buch-Veröffentlichung: „Ausgetrickst und angeschmiert. Wie wir Verbraucher uns wehren können“ (2009). Seit 1.1.2010 ist Gerd Billen Mitglied im Beirat von Transparency Deutschland.

Herr Billen, das Verbraucherinformationsgesetz ist vor zwei Jahren in Kraft getreten. Welchen Stellenwert hat Ihrer Einschätzung nach der Verbraucherschutz in Deutschland, im Vergleich zu anderen europäischen Ländern?

Ich denke, dass wir in Deutschland im europäischen Vergleich mit einem hohen Verbraucherschutzniveau ganz gut abschneiden. Das ist ja auch der Grund, warum wir uns gegen eine pauschale Vollharmonisierung des europäischen Verbraucherrechts aussprechen. Deutsche Verbraucher haben da einiges zu verlieren. Doch das Schutzniveau ist nur ein Aspekt. Ebenso wichtig ist, dass die Bedürfnisse und Beschwerden der Verbraucher gehört und in der Politik umgesetzt werden. An dieser Stelle gibt es in Deutschland sicher noch einiges nachzuholen. Wir warten beispielsweise immer noch auf einen guten Vorschlag für die Durchführung von „Verbraucher-Checks“ bei Gesetzentwürfen.

Während die Bundesregierung bei einer Gesetzes-Evaluation zu einem positiven Ergebnis kommt, sieht die Opposition das Gesetz kritisch. In drei Anträgen wurden kürzlich fundierte Vorschläge für eine Novellierung gemacht, die jedoch alle abgelehnt worden sind. Wo sehen Sie Verbesserungsbedarf bei dem Gesetz?

Das Problem beim derzeitigen Verbraucherinformationsgesetz ist, dass es oft zu weit von den Bedürfnissen und Verhaltensweisen der Verbraucher entfernt ist. Eine proaktive Veröffentlichung von Informationen durch die Behörden kommt dem entgegen und entlastet auch die Behörden selbst. Wenn das Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit überwiegt, dürfen sich Unternehmen nicht länger hinter Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen verstecken können. Die Interessen der Verbraucher gehen über Lebensmittel hinaus, deshalb sollte das Gesetz auf weitere Produkte und Dienstleistungen ausgedehnt werden. Verbraucherfreundlich wäre es auch, die bisher in verschiedenen Gesetzen verteilten Informationsansprüche in einer Rechtsgrundlage zusammenzufassen. Auskünfte sollten zudem für niedrige pauschale Gebühren unbürokratisch erteilt werden.

Wie ließe sich beispielsweise mehr Transparenz bei Finanz- bzw. Finanzdienstleistungs-Produkten erreichen?

Erforderlich sind vereinfachte Produktinformationen, die die wichtigsten Produktmerkmale auf wenigen Seiten in einfacher und klarer Sprache darstellen. Diese Informationen müssen vor allem vergleichbar sein. Dafür braucht es klare Vorgaben für Form und Struktur der Angaben. Außerdem sind Verbrauchertest erforderlich, um regelmäßig zu prüfen, ob die Informationen verstanden werden. Produkte, die zu kompliziert sind, um sie auf zwei bis drei Seiten zusammenfassend darzustellen, sollten Anbieter nicht uneingeschränkt verkaufen dürfen.

Stichwort Hygiene-Kontrollen: Im Berliner Bezirk Pankow veröffentlicht das Bezirksamt die Ergebnisse von Kontrollen bei Restaurants – auch die negativen. Eine entsprechende länderübergreifende Regelung steht aus. Was fordert der vzbv?

Wir unterstützen dieses Vorgehen. Wenn es Verstöße gibt, müssen Behörden die Öffentlichkeit aktiv informieren und die Verantwortlichen nennen. Die Verbraucherschutzministerkonferenz hat sich vor einiger Zeit ebenfalls dafür ausgesprochen, eine Rechtsgrundlage zu schaffen, um Verbraucher über die Ergebnisse amtlicher Kontrollen aktiv in Kenntnis zu setzen. Das ist ein sehr positives Signal. Doch das reicht nicht. Die Lebensmittelüberwachung muss in Deutschland insgesamt effizienter und einheitlicher arbeiten. Betriebe, die wiederholt auffallen, müssen geschlossen werden. Ein trauriger Smiley darf kein Ersatz für die fehlende Durchsetzungskraft der Behörden sein.

Was motiviert Sie, im Beirat bei Transparency Deutschland mitzuwirken?

Verbraucher leben weitgehend vom Vertrauen: in verantwortungsvolle Unternehmen, sichere Produkte, faire Dienstleistungen. Sie brauchen auch einen Staat, der unabhängig und demokratisch Entscheidungen trifft. Für beides tritt Transparency International ein. Deshalb ist die Mitarbeit im Beirat wichtig.

Die Fragen stellte Heike Mayer.



Ilan Fellmann: Die ‚automatische‘ Korruption Handbuch der Korruptionsprävention

Berlin: BWV Berliner
Wissenschaftsverlag 2010
ISBN 978-3-8305-1739-9
399 Seiten. 38,80 Euro

Automatische Korruption - der Titel macht neugierig. Ilan Fellmann geht davon aus, dass „viele Täter klein beginnen, und – wenn sie nicht erwischt werden – immer dreister werden und ihre Aktivitäten ausweiten“ (S.9). So erklärt er den Titel im Vorwort, um dann leider im gesamten Buch nicht mehr auf die Frage nach dem „Automatismus“ von Korruption zurückzukommen. So bleibt es dem Leser überlassen, sich anhand der in dem Band gebotenen Materialien selbst mit dieser Frage zu beschäftigen.

Ilan Fellmann ist ein Mann aus der Praxis des „Kontrollbusiness“ (S.9): Er arbeitete jahrelang als Revisionsleiter in verschiedenen österreichischen Ministerien und war bundesweiter Koordinator für Interne Revision in Österreich. Auch die negativen Folgen des Whistleblowings bekam Fellmann zu spüren, als er nach einem kritischen Bericht seinen Posten als Revisionsleiter eines Ministeriums verlor. Aus seinen Erfahrungen resultiert eine negative Grundeinstellung, die im ganzen Buch durchklingt: „Als Mitarbeiter und als Prüfer soll man lernen, (...) ein ‚gesundes Misstrauen‘ in die Integrität von Menschen (...) und in die Sinnhaftigkeit von Regeln und Abläufen mitzubringen“. (S. 8)

Fellmann geht in sieben Kapiteln auf verschiedene Aspekte der Korruption und der Korruptionsbekämpfung ein: Der Begriff der Korruption, Korruptionsbekämpfung und -prävention, Recht und Compliance, Ethik und Moral, Personal und Management, interne und externe Kontrollsysteme sowie die Rolle der Medien. Zu jedem Thema werden Grundbegriffe definiert und Fallbeispiele aus Deutschland und Österreich angeführt. Die Passagen über den öffentlichen Sektor sind präzise, diejenigen über die Privatwirtschaft teils etwas blumig. Die Definitionen stützen sich fast alle ausschließlich auf Wikipedia und es gibt nur wenige Hinweise auf weiterführende Literatur. Schade ist, dass die politische Dimension bestimmter Rahmenbedingungen unterbelichtet bleibt. So ist unter dem Schlagwort UN-Konvention gegen Korruption nur von den Inhalten des Konventionstextes die Rede, nicht von den Schwierigkeiten bei der Ratifizierung – wäre doch gerade hier ein Vergleich zwischen dem Ratifizierer Österreich und dem beharrlichen Nicht-Ratifizierer Deutschland spannend gewesen.

Insgesamt ist das Handbuch eher eine Einführung in die

Korruptionsbekämpfung, eine Art „buntes Korruptions-Bilderbuch“ als ein ordnendes Nachschlagewerk. Die Stärke des Bandes liegt in dem Fallmaterial, das stets Deutschland und Österreich vergleichend betrachtet, sowie in dem Anhang mit Checklisten und Beispielen für ‚Codes of Conduct‘. Dieses Material inspiriert die Leser, über eigene Lösungen für Korruptionsprävention nachzudenken.
(Constanze Berendts)



Arndt Hardtke, Annette Kleinfeld (Hg.): Gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen Von der Idee der Corporate Social Responsibility zur erfolgreichen Umsetzung

Wiesbaden: Gabler Verlag 2010. ISBN: 978-3-8349-0806-3
288 Seiten. 49,95 Euro

Die alleinige Zuspitzung des Unternehmenszweckes auf die ewige und immerwährende Steigerung des shareholder value ist tot – so ruft es aus diesem umfangreichen Sammelband, herausgegeben von dem Physiker Arndt Hardtke und der Wirtschaftsethikerin Annette Kleinfeld. Beide leiten ihre jeweiligen Unternehmensberatungen und Frau Kleinfeld ist Transparency Deutschland auch durch ihre korporative Mitgliedschaft verbunden.

Die Herausgeber waren an der Entstehung der ISO 26000 beteiligt. Dieser Leitfaden zur gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen ist seit kurzem verabschiedet. Anders als bei den anderen ISO-Normen wird mit der ISO 26000 allerdings keine Zertifizierung verfolgt.

Dementsprechend werden – nach einem historischen Abriss, der bis auf die Antike zurückreicht – die Themen Verantwortungsvolle Unternehmensführung, Menschenrechte, Arbeitsbedingungen, Umwelt, Verbraucherschutz, Fair operating practices, und Soziales Engagement durchdekliniert. Im letzten Kapitel taucht Annette Kleinfeld als Mitautorin auf; sie beschäftigt sich mit der erfolgreichen Umsetzung von Corporate Social Responsibility-Programmen.

Den genannten Hauptkapiteln sind immer Geleitworte prominenter Fachleute aus dem jeweiligen Gebiet vorangestellt. Dies ist besonders dann gut gelungen, wenn diese Fachleute gezielt querbürsten und weitergehende Forderungen an Unternehmen stellen als diese (bisher) bereit sind zu erfüllen. Durch alle Beiträge zieht sich als roter Faden die Forderung, als Unternehmen Verantwortung für das Tun und die Produkte zu übernehmen, jenseits philanthropischer Maßnah-

men und Augenwischerei. Mancher Beitrag löst beim Rezensenten jedoch verständnisloses Kopfschütteln aus: So wird im Kapitel „Umwelt“ die Biodiversitäts-Strategie der Volkswagen AG als positives Beispiel genannt; man würde Verantwortung für den Natur- und Artenschutz übernehmen, heißt es. Wie sollen jedoch die dicht besiedelten Städte in den Wachstumsmärkten China und Indien aussehen, wenn dort die Autodichte die von den USA erreicht – 500 pro eintausend Einwohner gegenüber 40 in China jetzt? Ansonsten ein solides Werk, das das Thema Corporate Social Responsibility aus den unterschiedlichen Gesichtspunkten betrachtet und einen wichtigen Beitrag zu einer gerade vielerorts wogenden und für Unternehmen absolut notwendigen Debatte darstellt. (Andreas Novak)



Alexander Dix, Gregor Franßen u.a. (Hg):
Informationsfreiheit und
Informationsrecht -
Jahrbuch 2009

Berlin: Lexxion Verlag 2009
ISBN: 3-86965-029-X
365 Seiten. 68 Euro

Der Gedanke der Informationsfreiheit hat erkennbar eine große Zukunft auch und gerade in diesem Lande. Wenn es einem Strafgefangenen in einem nordöstlichen Bundesland gelingt, das zuständige Verwaltungsgericht zu einem mündlichen Termin über die Frage der Kosten des Bush-Besuches in Trinwillershagen zu veranlassen, so ist dies ein Triumph, der nur vordergründig der Boulevardpresse zugute kommt. (Ganz nebenbei: Fachkräfte, die Kanaldeckel verschweißen und nebenbei auch noch Wildschwein vorkosten, sind nicht ganz billig, zumal sie aus den USA eingeflogen werden müssen).

Im Ernst: Es geht darum, das Jahrbuch der Informationsfreiheit 2009 zu würdigen, das auf eine weit anspruchsvollere Weise die oben genannte Ausgangsthese belegt. Unabhängig von der juristischen Prominenz des Herausbergremiums geschieht es selten, dass man als juristischer Routinier die Augen für die Wirkungsbreite dieses Grundrechts derart massiv eröffnet bekommt.

So zeigt Dietrich Murswiek in seiner Darstellung, dass und wie der Verfassungsschutz sich dem Gedanken der Informationsfreiheit zu stellen hat, wo derartige Institutionen doch im landläufigen Verständnis eher im schlapphutbedeckten Halbdunkel der Konspiration zu agieren haben. Bemerkenswert erscheint hier das detaillierte Eingehen auf die Fälle der sogenannten Verdachtsberichterstattung – schon die Bezeichnung ist monströs.

Sven Berger, Vorsitzender der Gesellschaft für Informationsfreiheit, beschreibt den deutschen Sachstand in Form eines Überblicks. Verhaltener Optimismus prägt seinen Beitrag. Deutlicher optimistisch wird der Leser, wenn er den Beitrag des am EuGH tätigen Richters Thomas von Danwitz liest (schriftliche Fassung eines Vortrags am Walter Hallstein-Institut der Humboldt-Universität). Die Aspekte, die er hervorhebt, liegen beim Umweltinformationsrecht, bei der öffentlichen Auftragsvergabe und beim (allgemeinen) Zugang zu Dokumenten. Herausragend und äußerst eindrucksvoll wirken hier die Ausführungen zum Zusammenhang von Transparenz und Rationalität von Entscheidungen, insbesondere der rechtsprechenden Gewalt.

Wer hier zwischen den Zeilen liest, wer überdies den Kontext zur Konvention des Europarats (Beitrag von Frankie Schram) herstellt, wer ein wenig die Entwicklung des Freedom of Information Act in den Vereinigten Staaten betrachtet und zu guter Letzt den fast schon dramatischen Durchbruch zu sehen vermag, den die Europäische Grundrechtecharta mit sich bringen wird, der wird die eingangs gemachte Prognose freudvoll bestätigen.

Das „Jahrbuch Informationsrecht und Informationsfreiheit“ 2009 liefert durchgehend wertvolle argumentative Stützen hierfür. Überflüssig zu erwähnen, dass auch für Transparency Deutschland ein Arbeitsfeld von riesenhaften Dimensionen offensteht. (Gerhard Guldner)



Friedrich Schoch:
IFG
Informationsfreiheitsgesetz
Kommentar

München: C.H. Beck 2009
ISBN 978-3-406-54920-5
845 Seiten. 98 Euro

Der fast 750 Seiten starke Kommentar zum Informationsfreiheitsgesetz des Bundes von Friedrich Schoch, Verwaltungsrechtler und Ordinarius am Institut für Öffentliches Recht der Universität Freiburg, hat sich mittlerweile zu einem Standardwerk entwickelt. In einem Anhang sind zusätzlich die Texte der Informationsfreiheitsgesetze der Länder – mit Ausnahme des erst Ende 2008 verabschiedeten Gesetzes Rheinland-Pfalz – zusammengestellt. Außerdem enthält das Werk ein zwanzig Seiten langes, nützliches Stichwortverzeichnis.

Der Verfasser stellt zu Einzelregelungen die von politischem Hickhack überlagerte Entstehungsgeschichte des Gesetzes ausführlich dar, verbunden mit der Kritik an Ungenauigkeiten im Gesetzestext und an der Menge der zum Teil nur schlecht abgrenzbaren Ausschlussgründe. Hilfreich für den

Praktiker sind die (auch für Nichtjuristen) gut nachvollziehbare Auslegung der jeweiligen Bestimmungen sowie die Hinweise auf die sich in nahezu drei Jahren entwickelte Rechtsprechung zum Informationsfreiheitsgesetz. Für unsere Arbeit bei Transparency ist von besonderem Wert, dass der Verfasser auch auf abweichende Regelungen der Bundesländer verweist. Für alle, die sich in ihren Ländern für die – unter Umständen noch zu verbessernde – Informationsfreiheit einsetzen, gibt das Buch somit Hinweise, wo bereits gute und praktikable Regelungen existieren.

Die Kommentierung zu den uns immer wieder beschäftigenden kritikwürdigen Ausschlussgründen – vor allem bei Vorliegen eines fiskalischen Bundesinteresses sowie bei von betroffenen Dritten behaupteten Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen – ist umfangreich. Bei letzteren kritisiert Schoch, wie viele andere vor ihm, die fehlende Abwägungsklausel. Dabei enthalten eine Reihe von Parallelvorschriften derartige Abwägungen, ohne dass es dabei zu besonderen Problemen gekommen sei. Wie wahr! Nur leider hatten sich im Jahre 2005 trotz rot-grüner Mehrheit im Bundestag zu diesen wie zu weiteren Ausschlussgründen die Gegner der Informationsfreiheit durchgesetzt. Daran konnten Transparency und die anderen, sich im Bündnis Informationsfreiheit zusammengefundenen Organisationen, trotz vieler Bemühungen nichts mehr ändern. (Dieter Hüsgen)



Michaela Wrong:
Jetzt sind wir dran
 Korruption in Kenia
 Die Geschichte des
 John Githongo

Berlin: Verlag Klaus Bittermann 2010
 ISBN 978-3-89320-140-20
 423 Seiten. 22 Euro

Wer ist „wir“? Der Buchtitel verspricht eine spannende Darstellung der Korruption in Kenia und der Geschichte des international bekannt gewordenen Whistleblower John Githongo. Michaela Wrong hat aber noch deutlich mehr zu bieten. Sie verknüpft die Ereignisse um den Anglo-Leasing-Skandal, der Kenias Steuerzahler circa 750 Millionen US-Dollar gekostet hat, geschickt mit dem größeren Kontext, in dem Korruption stattfindet. Dies erlaubt tiefere Einblicke in die Netze und Funktionen lokaler und internationaler Akteure auf beiden Seiten des Kampfes gegen die Korruption. Am Ende der Lektüre stellt sich für den Leser die Frage: Wer genau sind eigentlich die im Titel Angesprochenen? Einzig auf kenianische Strukturen zu verweisen wäre für die Antwort sicher nicht ausreichend. Dieser größere Rahmen

macht das Buch auch für diejenigen lesenswert, die sich für mehr als die außergewöhnliche Geschichte des John Githongo interessieren.

Die Autorin zeigt die negativen Auswirkungen der Verknüpfung von Interessen mit Gruppenidentitäten auf. Diese ermöglichen es, das Gefühl des „Wir gegen die anderen“ zu rechtfertigen, welches die im Buch beschriebenen Korruptionsnetzwerke so beständig macht. Besonders erkenntnisreich wird die Lektüre dadurch, dass Wrong hier auch nicht-kenianische Akteure, zum Beispiel einige Geberorganisationen, Weltbankfunktionäre und Prominente, wie Sir Bob Geldof, einbezieht. Dies macht anschaulich, dass gerade in der Entwicklungszusammenarbeit Eigeninteressen und funktionale Zusammenhänge selten an Staatsgrenzen halt machen. Im Buch fasst der Redakteur einer kenianischen Zeitung zusammen: „Wir Afrikaner wissen doch, dass die Entwicklungshilfe für eure Politiker wichtiger ist als für uns.“ (S. 252) Aber herausragende Akteure wie der ehemalige britische Hochkommissar in Kenia Sir Edward Clay zeigen, dass internationales Engagement auch positive Effekte haben kann.

Das Buch zeichnet kein holzschnittartiges Bild eines korrupten Regimes und eines couragierten Einzelkämpfers, der sich diesem entgegenstellt. Stattdessen stellt es die vielfältigen Zusammenhänge dar, durch die Korruption sich auf subtile Weise ausbreitet. Es macht deutlich, dass dieser Prozess nicht an ethnische oder nationale Gruppen gebunden ist. Gleiches sollte auch beim Engagement für gemeinsame Werte gelten. Die Gretchenfrage, die dem Leser zu beantworten bleibt: „Wie geht es dann weiter, wenn die Prinzipien und die eigenen Interessen irgendwann nicht mehr zusammenfallen, sondern zueinander in Widerspruch geraten?“ (S. 177). (Timo Behrens)



**Carsten Stark und
 Christian Lahusen (Hg.):**
**Korruption und neue
 Staatlichkeit**
 Perspektiven
 sozialwissenschaftlicher
 Korruptionsforschung

Norderstedt: Books on Demand 2009
 ISBN 978-3-8391-1226-7. 197 Seiten. 19,80 Euro

Die Beiträge behandeln ein breites Spektrum der Korruptionsthematik: theoretische Erklärungen der Korruption und Strategien und Arrangements der Korruptionsbekämpfung, Risiken des New Public Management und Länderfallstudien. Der Reiz des theoretischen Teils liegt in der Gegenüberstel-

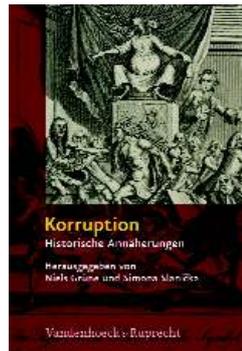
lung von zwei gänzlich unterschiedlichen Erklärungsansätzen zur Korruption, mit unterschiedlichen Folgerungen auch für die Korruptionsprävention. Aderhold und Döring sehen in ihrem systemtheoretisch orientierten Beitrag die Quelle der Korruption in den komplexen Steuerungsprozessen moderner, funktional differenzierter Gesellschaften: Organisationen und Netzwerke, welche die spezialisierten Funktionsbereiche vermitteln, tragen stets das Risiko in sich, dass unvermeidliche, ja für die soziale Integration nützliche informelle Beziehungen korruptiv gewendet werden.

Demgegenüber geht der Beitrag von Graeff und Steßl über Compliance-Strategien von der aktorsorientierten Prinzipal-Agenten-Theorie aus. Dabei erweitern sie diesen Ansatz: Um auch Korruption zum Nutzen des Prinzipals – wie etwa den Fall Siemens – zu erklären, beziehen sie widersprüchliche Anforderungen des Prinzipals an den Agenten ein. Zudem bringen sie das Konzept des korruptiven Netzwerks ein.

Die übrigen Beiträge sind weniger theoretisch orientiert. Ina Hundhammer-Schrögel plädiert in ihrem Beitrag zur Korruptionsbekämpfung für die Implementierung eines wert- und normorientierten ‚Integritätsmanagements‘. Kerstin Steinhäuser schreibt dem Neuen Steuerungsmodell des Verwaltungshandelns und ihren ökonomischen Rationalitätsprinzipien neue Korruptionsrisiken zu. Die Fallstudien von Anton Sterbling zu Rumänien und von Bishawjit Mallick und Joachim Vogt zu Bangladesch machen deutlich, wie Formen und Funktionen von Korruption durch die spezifischen kulturellen und institutionellen Bedingungen geprägt werden. In dem abschließenden, informativen Beitrag behandelt Sebastian Wolf die Ausbildung internationaler Regime und ihre Auswirkungen auf nationale Regelungen und Praktiken. Wolf zeigt die Geschichte der Internationalisierung des Antikorruptionsdiskurses auf und stellt die wichtigsten Regime und ihre Stärken und Schwächen vor.

Insgesamt umfasst das Buch einen bunten Strauß von konzeptionell und thematisch sehr heterogenen Beiträgen. Der anspruchsvolle Titel gibt diese Heterogenität nicht wieder. Der Bezug zwischen Korruption und Staatlichkeit wird überhaupt nur in wenigen Beiträgen thematisiert. Immerhin können Leser mit höchst diversen Interessen aus den Einzelbeiträgen jeweils spezifischen Nutzen ziehen.

(Rainer Dombois)



Niels Grüne und Simona Slanicka (Hg.):
Korruption
Historische Annäherungen
an eine Grundfigur
politischer Kommunikation

Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht
2010. ISBN 978-3-525-35850-4.
474 S. 69 Euro

„Historische Annäherungen an eine Grundfigur politischer Kommunikation“ lautet der schwierige Untertitel eines Buches, das die Herausgeber schlicht „Korruption“ genannt haben. Es enthält unter anderem Beiträge über unerlaubte Wahlwerbung im alten Rom, über Erziehung zur Korruptionsbekämpfung in mittelalterlichen Fürstenspiegeln, über die Korruptionssemantik in deutschen und englischen Bibelübersetzungen oder über korrupte Gesandte in der Diplomatie der frühen Neuzeit. Aber es geht auch um „ehrbarere Bestechung“ als Medium der Politik in US-amerikanischen Städten des 19. und frühen 20. Jahrhunderts und um die Frage, ob man den Korruptionsbegriff auf Russland und die Sowjetunion eigentlich anwenden kann.

Der Sammelband ist ein beachtlicher Wurf: Äußerst vielseitig und gut mit Quellen belegt. Er geht auf zwei Tagungen im Jahr 2008 zurück, eine davon im Zentrum für interdisziplinäre Forschung der Universität Bielefeld, die andere auf dem Dresdner Historikertag. Beide hatten wissenschaftliche Vorläufer, die sich historisch mit Kommunikationsprozessen bei Korruption auseinandergesetzt hatten.

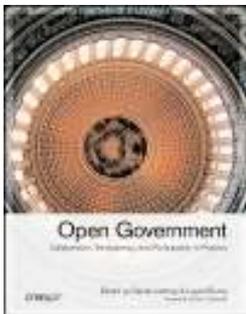
Weitere Schubkraft gewann das Projekt durch die Finanzmarktkrise, die in den historischen Wissenschaften den Wunsch nach einer Kulturgeschichte der Ökonomie wiederbelebt hatte. Damit gewannen Fragen nach dem Spannungsfeld zwischen Amtsverständnis und Eigeninteresse, zwischen öffentlichen und privaten Loyalitäten und den jeweils gültigen gesellschaftlichen Normen und deren Veränderungen im Verlauf der Geschichte, neues Interesse.

In der theoretischen Betrachtung des Korruptionsbegriffs sind die juristische, die organisationstheoretische, die soziologische und die politische Perspektive zu unterscheiden; eine eindeutige Definition, die für alles gilt, lässt sich nicht finden. Das vorliegende Buch belehrt uns, dass auch die historische Perspektive nicht vernachlässigt werden darf; denn was wir weltweit als Korruption beobachten, hat kulturgeschichtliche Wurzeln, die sehr unterschiedlich sein können und – so zeigen einige der Artikel – in bestimmten Gesellschaften zu bestimmten Zeiten überlebenswichtig waren. Der korruptionsgeschichtliche Ansatz rückt etablierte historische Interpretationskonzepte – zum Beispiel zu Geschenken und zum Gabentausch oder zur Ämterpatronage –

in ein neues Licht.

Alle AutorInnen lassen keinen Zweifel an der Strafwürdigkeit von Korruptionsdelikten und dem gesellschaftlichen Schaden, den sie stiften. Der Zusammenhang von Korruptionsbekämpfung, die man in Bibeltexten genauso finden kann wie im alten Rom, und dem, was wir heute „good governance“ oder „corporate social responsibility“ nennen, wird nicht *expressis verbis* hergestellt. Aber unausgesprochen ist er deutlich da in der Art und Weise, wie wir die Quellen lesen und bewerten. Als Quintessenz bleibt: Nur in einer lupenrein funktionierenden Demokratie lässt sich Korruption als „Grundfigur politischer Kommunikation“ vermutlich so diskreditieren, dass sie unterbleibt.

(Anke Martiny)



Daniel Lathrop und
Laurel Ruma (Hg.):
Open Government
Collaboration, Transparency
and Participation in Practice

Sebastopol: O'Reilly Media 2010
ISBN: 978-0-596-80435-0
432 Seiten. 43 Euro

Vierzig hochkarätige Autoren beschreiben in diesem Buch innovative Ansätze und Erfahrungen rund um die Themen Bürgerbeteiligung, Open Government und Open Data und erklären, wie durch den Einsatz von neuen Internettechnologien Chancen für mehr Demokratie entstehen.

Einerseits bietet das Internet enorme Möglichkeiten, die Zivilgesellschaft weiterzuentwickeln, Bürger stärker in die Regierungsarbeit einzubinden und Daten der Verwaltung für die Kunden, das heißt die Bürger und Unternehmen, nutzbar zu machen. Andererseits kann die öffentliche Verwaltung in vielen Bereichen diese Entwicklungen nicht adäquat leisten, weil personelle und finanzielle Mittel fehlen und weil die Strukturen der Verwaltung nur bedingt geeignet sind, auf die neuen Anforderungen schnell und umfassend zu reagieren.

Die Autoren um Tim O'Reilly, alle selber verdiente Persönlichkeiten aus dem G2C-Bereich („Government to Citizen“) erklären anhand zahlreicher interessanter Beispiele, wie moderne Demokratie, offenes Regierungshandeln und internetgestützte Bürgerbeteiligung („e-Partizipation“) zum Nutzen aller eingesetzt werden können. Durch neue Technologien wird der Austausch von Informationen zwischen Bürgern, Unternehmen und Verwaltung gefördert und vor allem kann die Verwaltung hier von dem Engagement der Bürger direkt profitieren.

Die Fallbeispiele und Ideen decken ein weites Spektrum ab

und reichen von mittlerweile recht weit bekannten, wenn auch nicht immer umgesetzten Ansätzen, wie dem Recht auf Informationsfreiheit und Dokumenteneinsicht, bis hin zu radikal neuen Ansätzen, die erst durch den Einsatz moderner Technologien umsetzbar werden.

„Open Government“ ist als Lektüre unbedingt zu empfehlen, sowohl für politisch als auch für technisch interessierte Leser. Zielgruppe ist einerseits die Verwaltung, für die Anreize und Denkanstöße gegeben werden, andererseits die Politik, für die strategische Fragestellungen für den Einsatz von Technologie behandelt werden. Wer sich für die moderne Gestaltung der Schnittstelle zwischen Bürger und Verwaltung interessiert, kommt an diesem Buch nicht vorbei.

(Hinrich Boog)



Raj Chari, John Hogan,
Gary Murphy:
Regulating Lobbying:
a global comparison

Manchester University Press 2010
ISBN-10: 0719079373
192 Seiten. 86,95 Euro

Trotz des geringen Umfangs von nur 190 Seiten ist „Regulating Lobbying: a global comparison“ ein tief greifender Vergleich der weltweit bestehenden Lobbying-Regulierungssysteme.

Zunächst wird erläutert, was unter der Regulierung von Lobbyismus zu verstehen ist, und darüber hinaus, welche theoretischen Begründungen es für und gegen Lobbyismusregulierungen gibt, beispielsweise Transparenz (pro) und Kosten (kontra). Die Methoden der Datenerhebung erstrecken sich von der Analyse der verschiedenen Gesetzestexte über einen vergleichenden Index (CPI) aller untersuchten Regionen inklusive einer Einteilung in stark, mittel und gering regulierte Systeme bis hin zu qualitativen Expertenbefragungen (Lobbyisten, Politiker, Verwaltungsangestellte).

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass Deutschland, Polen, die Europäische Kommission und das Europäische Parlament gering regulierte Systeme sind. Im Gegensatz dazu zählen 50 Prozent der US-Bundesstaaten und die US-Bundesebene zu den hoch regulierten Systemen. Dazwischen befinden sich die restlichen (Bundes-)Staaten. Die Unterschiede werden hierbei auf zwei Faktoren zurückgeführt: die historische Rolle von Interessenvertretern, welche in Nordamerika ausgeprägter ist, und der Einfluss von Korruptionsskandalen, welche strengere Regelwerke nach sich zogen. Tiefere Einblicke bieten die Expertenbefragungen. Auch wenn diese aufgrund der geringen Anzahl von Rückant-

worten nicht als repräsentativ angesehen werden, so können diese nach Meinung der Autoren doch zumindest Tendenzen aufzeigen. Mit regionalen Unterschieden zeigt sich, dass die meisten befragten Akteure eine Regulierung befürworten, trotz Kosten und Hürden. Prägnant ist, dass mit zunehmender Regulierungsdichte die Zustimmung zu Regulierungen steigt und die Überzeugung zunimmt, dass diese Gesetze mehr Vertrauen in politische Institutionen schaffen und einen positiven Effekt auf den Gesetzgebungsprozess ausüben.

Insgesamt ist „Regulating Lobbying“ ein tiefer und breiter Vergleich der untersuchten Regulierungssysteme und – Englischkenntnisse vorausgesetzt – trotz des wissenschaftlichen Niveaus auch für interessierte Laien verständlich. Darüber hinaus zeigt es Möglichkeiten, inwiefern bestehende Regulierungssysteme weiterentwickelt werden können. (Candy Lange)



**Martin Burgi (Hg.):
Sponsoring der
öffentlichen Hand
Rechtsrahmen, Empirie,
Regelungsvorschläge**

Baden-Baden: Nomos 2010
ISBN 978-3-8329-4254-0
356 Seiten. 74 Euro

Sponsoring gilt in Zeiten knapper Haushaltskassen in vielen Verwaltungen als adäquates Instrument, Projekte zu finanzieren, für die im Haushalt keine Mittel vorhanden sind. Doch der Kenntnisstand der Verwaltungen über die Möglichkeiten, Grenzen und Gefahren von Sponsoring ist mehr als unzureichend. Das zeigt die Umfrage, die im Rahmen eines Forschungsprojektes der Deutschen Forschungsgemeinschaft gemacht worden ist. So ist das umfangreiche Ergebnis, das von Martin Burgi und seinen Mitarbeitern der Ruhr-Universität Bochum jetzt vorgelegt worden ist, eine Pflichtlektüre für alle, die sich mit Sponsoring der öffentlichen Hand nicht nur beschäftigen, sondern es auch anwenden wollen. Einheitliche Regelungen sind dringend notwendig.

Die Autoren analysieren Sponsoring von vielen Seiten, darunter auch von der steuer- und haushaltsrechtlichen Seite, die sonst häufig ausgeklammert wird. Aber leider fehlt der Aspekt des Sponsorings an den Hochschulen völlig.

Die „sozialwissenschaftliche Annäherung“ zeigt ein „mangelndes Verständnis für und mangelndes Interesse an einer Unterscheidung zwischen Sponsoring, Werbung, Spenden. In welchem Umfeld Sponsoring einzuordnen ist, verdeutlichen Begriffe wie Bürgerschaftliches Engagement, neue

Steuerungsmodelle und Begrifflichkeiten für gesellschaftliches Engagement von Unternehmen, wobei vermutet wird, dass es im Interesse der Unternehmen liegt, bestimmte Engagements als uneigennützig motiviert darzustellen.“

Verwaltungssponsoring wird in seinem Verfassungsrahmen erläutert und die „größte Gefährdungsdimension“ in der Verletzung der „Unparteilichkeit“ gesehen.

Die graphische Umsetzung der empirischen Erhebung ist interessant, aber aufgrund des mangelnden Kenntnisstandes vieler der Befragten nur bedingt aussagefähig.

Die Autoren halten eine gesetzliche Regelung für unabdingbar, auch um Rechtssicherheit beim Vorwurf der Korruption bei Sponsoring zu erhöhen. Die wichtigsten Elemente für ein entsprechendes Gesetz werden in zehn Paragraphen („Zehn Gebote“) konkret vorgelegt.

Die Übersicht über Vorschriften und der Rechtsrahmen von Verfahren, Haushalt und Vergabe mit Auszügen über fast hundert Seiten wären besser zum Nachschlagen in einem Anhang untergekommen. Viele Zitate und Vorschriften wiederholen sich in den verschiedenen Rubriken. Fast ärgerlich ist das Fehlen eines Sachregisters.

Fazit: Das Buch ist ein unverzichtbares (wenn auch nicht gerade preiswertes) Nachschlagewerk für alle, die sich praktisch mit Verwaltungssponsoring beschäftigen. Es ist zu hoffen, dass es bald veraltet sein wird, wenn sich die Politik der konkreten Regelungsvorschläge annimmt und Transparenz in die Möglichkeiten, Grenzen und Gefahren von Verwaltungssponsoring bringt. (Gisela Rüb)

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

D-10119 Berlin

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

durch eine einmalige Spende von Euro

als Förderer mit einem regelmäßigen Beitrag von Euro monatlich / jährlich

Herr Frau

Titel:

Name, Vorname:

Straße und Hausnummer:

PLZ und Ort:

Fax:

E-Mail:

Telefon:

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

Geldinstitut:

Konto-Nr.BLZ:

Ort / Datum:

Unterschrift: