



TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
Deutschland e.V.

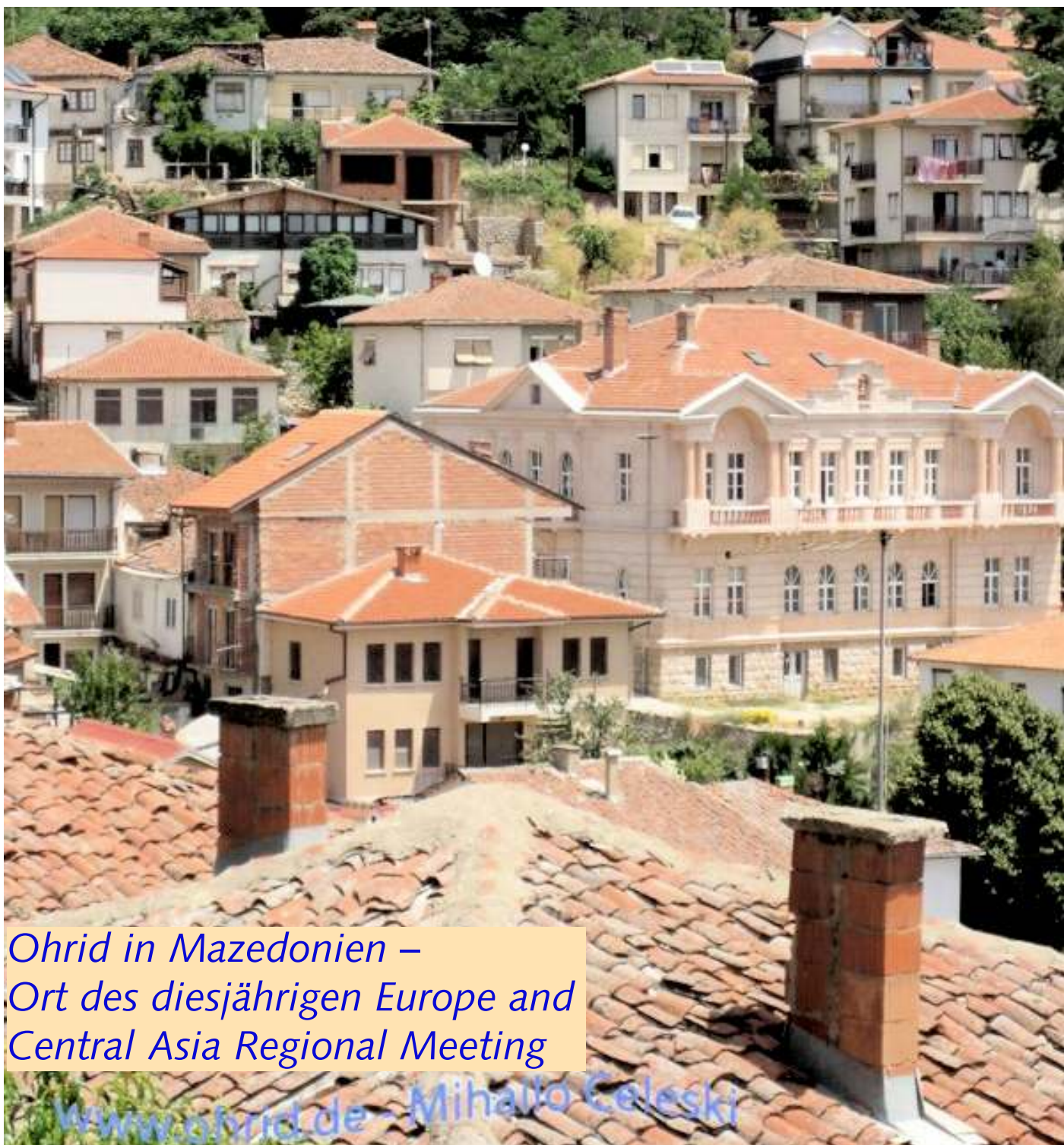
August 2009  
vormals Rundbrief  
14. Jahrgang

Die Koalition gegen Korruption.

# Scheinwerfer

44

Themenschwerpunkt: Hinweisgeber



*Ohrid in Mazedonien –  
Ort des diesjährigen Europe and  
Central Asia Regional Meeting*

[www.ohrid.de](http://www.ohrid.de) - Mihailo Celeski

# Scheinwerfer 44

## Themenschwerpunkt: Hinweisgeber

August 2009

Editorial .....	3
<b>Themenschwerpunkt: Hinweisgeber</b>	<b>4</b>
Peter Hammacher: Hinweisgeber – ein vielschichtiges Phänomen .....	4
Peter Hammacher: Hinweispflichten und -verbote .....	5
Jan Tibor Lelley: Kommt der neue § 612a BGB? .....	6
Peter Hammacher: Hinweisgebersysteme vs. Spitzel-Staat .....	7
Hinweise für Hinweisgeber .....	8
Rainer Frank: Hinweisgebersysteme und Datenschutz .....	9
Matthias Goers: Der Ombudsmann als verkörpertes Präventionsinstrument .....	10
Oliver Pragal: Implementierung von Ombudsmann-Systemen: Das gilt es zu beachten .....	11
Kenan Tur: Das BKMS System: Grundsatz, Einsatz, Erfolg .....	12
Denny Müller: Lichtblicke im Dunkelfeld – Korruptionshinweise an die Polizei .....	13
Matthias Nell, Steven Rauwerdink: Fallstricke in Hinweisgebersystemen .....	14
Panagiotis Paschalis: Hinweisgebersysteme in der deutschen Kreditwirtschaft .....	15
Der Landesbeauftragte für den Datenschutz Rheinland-Pfalz: Grundsätze für den Umgang .....	16
Guido Strack: Portrait: Whistleblower-Netzwerk .....	17
Rut Groneberg: Whistleblowing in internationalen Organisationen .....	18
<b>Nachrichten und Berichte</b>	<b>19</b>
Gabriele C. Klug: Wasser – Ressource und Menschenrecht .....	19
Günay Özdemir: Studie über den Zusammenhang von Frauen und Korruption .....	20
Sachsen: Wahlprüfsteine – Gretchenfrage für Kommunalpolitiker .....	29
<b>Kurzmeldungen</b>	<b>21-28</b>
<b>Interna</b>	<b>30</b>
Über den eigenen Tellerrand schauen: Das Europe and Central Asia Regional Meeting 2009 .....	30
Der Beirat stellt sich vor: Gerhart Baum .....	31
Aktuelle Entwicklungen: Welche Chancen können wir nutzen? Eindrücke von der Mitgliederversammlung .....	32
Vorstellung Korporativer Mitglieder: Die Michael Koch GmbH .....	33
<b>Rezensionen</b>	<b>34-37</b>

### Impressum

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

*Redaktion:*

*Redaktionsleitung:* Dr. Heike Mayer  
*Editorial:* Dr. Anke Martiny (amy)  
*Themenschwerpunkt dieser Ausgabe:* Dr. Peter Hammacher  
*Nachrichten, Berichte, Kurzmeldungen:*  
 Marianne Pundt (mp), Anja Schöne (as)  
*Portrait:* Marianne Pundt (mp)  
*Interna:*  
 Ricarda Bauch (rb), Dr. Heike Mayer (hm), Andrea Priebe (ap)  
*Rezensionen:* Dr. Christian Humborg (ch)

*Kontakt:* redaktion@transparency.de

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

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

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

ISSN: 1864-9068



*Caspar von Hauenschild  
Mitglied des Vorstands von  
Transparency International Deutschland e.V.*

## Liebe Leserinnen und Leser,

November 1999, Michael Wiehen war mein Gast im Gästecasino des Vorstandes der Hypovereinsbank in München. Wir aßen und tranken gut. Er fragte mich sehr höflich nach meiner Meinung zum Korruptionsrisiko von Hermes-gedeckten Exportfinanzierungen. Ich war seit einigen Jahren Sachverständiger der Bundesregierung im interministeriellen Ausschuss (IMA), antwortete daher ausweichend. Er setzte leise, aber bestimmt nach. Als ein wenig dreist empfand ich das schon. Schließlich war ich der Gastgeber. Und was war überhaupt die Legitimation von Transparency International? Michael Wiehen verhielt sich weder anmaßend noch moralisierend und hatte intime Kenntnisse der Aussenhandelsfinanzierung. Das hat mir sehr imponiert.

Es war der Beginn meiner Beziehung zu Transparency Deutschland, zu seinen tapferen Protagonisten und zur Zivilgesellschaft ganz allgemein. Später wurde ich Mitglied im Vorstand und übernahm Verantwortung.

Wir taten uns zunächst schwer, nach dem Ausscheiden des verantwortlichen Vorstandsmitglieds, für das Thema „Whistleblowing“, einen neuen Arbeitsgruppenleiter zu finden. Ich sollte das machen, doch auch ich hatte Berührungspunkte bei diesem Thema. Wieso hatte ich mich in meiner aktiven Zeit nie um den präventiven Schutz von Hinweisgebern bemüht? Zu mir hatte doch jeder kommen können, zu jeder Zeit!

Wie einseitig dieser Blickwinkel war, habe ich erst mit der neuen Compliance-Welle und meiner Verantwortung in einigen Aufsichtsräten gelernt. Wer den Hinweisgeber nicht

schützt, hat von der Realität des beruflichen Alltags nichts verstanden. Es ist eine Illusion anzunehmen, dass jede Führungskraft zu jeder Zeit ansprechbar für jeden Mitarbeiter ist! Es wird immer Fehlentwicklungen von Gewicht geben, die von einem Hinweisgeber beobachtet werden. Dafür benötigt er den Schutz des Arbeitgebers und des Arbeitsrechtes. Nur dann kann man von einem glaubwürdigen Compliance-System in einer fairen und leistungsorientierten Führungskultur sprechen.

Und dann war da plötzlich Peter Hammacher, der bereit war, einen Neuanfang mit einer Arbeitsgruppe „Hinweisgeber“ zu machen. Das beeindruckende Ergebnis seiner Arbeit sehen Sie in diesem Heft.

Der Moraltheologe Trutz Rendtorff hat mal gesagt: „Ethik ist nicht Bescheid wissen, sondern Begleitwissen“! Das lernte ich zu verstehen, als ich von Transparency ins Kuratorium des „Deutschen Netzwerk Wirtschaftsethik“ (dnwe) entsandt wurde. Hier habe ich gelernt, wie wichtig vor dem Beziehen einer Position die Betrachtung des Problems aus unterschiedlichen Perspektiven ist. Moral kontra Ökonomie reicht einfach nicht.

Und genau das üben wir im Moment in der ganz neuen Arbeitsgruppe „Finanzmarkt“. Wer versucht, die unglaublichen Vorgänge am globalen Finanzmarkt nur unter dem Blickwinkel Gier, Intransparenz und zu wenig Regulierung zu subsumieren, springt zu kurz. Wir müssen die kritischen Bereiche mit Korruptionsbezug finden und in den Diskurs einführen. Eine spannende Aufgabe – wir freuen uns darauf.

## Hinweisgeber – ein vielschichtiges Phänomen

Von Peter Hammacher

Das Thema „Whistleblowing“ – oder „Hinweisgeber“, wie Transparency Deutschland es nennt, um der missverständlichen Assoziation von „Verpfeifen“ vorzubeugen – ist vielschichtig und ambivalent.

Für die einen ist es ein Akt der Zivilcourage, wenn sich jemand über persönliche, gesellschaftliche oder berufliche Grenzen hinwegsetzt, um auf Missstände aufmerksam zu machen. Für die anderen ist dasselbe Verhalten Ausdruck von Denunziantentum und Illoyalität. Für die einen ist der Hinweisgeber ein Widerstandskämpfer, für den anderen ein Verräter.

Das war zu allen Zeiten so. „Proditio amator, sed proditor non - Man liebt den Verrat, aber nicht den Verräter“, sagt der Volksmund. Gerne nimmt man verborgene Informationen entgegen, um sie zu nutzen. Das Dilemma des Informanten hingegen erscheint zweitrangig.

Dem bekannten Spruch, „Der größte Lump im ganzen Land, das ist und bleibt der Denunziant“



Josef Hasenöhrl: „Im Verborgenen“

von August Heinrich Hoffmann von Fallersleben steht die resignierende Feststellung von Carl von Ossietzky gegenüber: „In Deutschland gilt derjenige als viel gefährlicher, der auf den Schmutz hinweist, als der, der ihn gemacht hat“.

Und: was gestern noch von der herrschenden Ansicht als Vorbild gepriesen wurde, kann morgen genau gegenteilig beurteilt werden, denn „Hochverrat ist eine Frage des Datums“, wie es Maurice de Talleyrand de Périgord ausdrückte, jener französische Politiker, der seinen Einfluss von der französischen Revolution über Napoleon bis zur Restauration erhalten konnte.

Transparency Deutschland hat sich dafür entschieden, mehr Hinweisgeber und Hinweisgebersysteme zu fordern und steht damit in einer Linie mit vielen internationalen Organisationen und Abkommen. Ohne Insider-Informationen würde unsere Gesellschaft von vielen Verbrechen nie etwas erfahren, würden Verstöße zum Schaden Einzelner und der

Allgemeinheit fortgesetzt, würden Schuldige nie zur Rechenschaft gezogen. Eine demokratische Gesellschaft ist auf die aktive Mithilfe ihrer Bürger angewiesen, um Bedrohungen von innen und von außen abzuwehren. Das verlangt eine Kultur des Hinschauens, wenn Dinge schief laufen und des Sicheinmischens, um dem etwas entgegen zu setzen.

Es werden immer nur wenige sein, die sich im konkreten Fall in dieser Weise engagieren. Ihnen muss der Rücken gestärkt werden. Es darf nicht sein, dass diejenigen, die Zivilcourage zeigen, von ihrem persönlichen Umfeld abgelehnt werden. Leider gilt heute noch immer: „Von Freunden gemieden, vom Recht verfolgt – das ist das gewöhnliche Schicksal derjenigen, die sich im Interesse von Frieden, Umwelt oder anderen höchststrängigen Rechtsgütern zum Bruch der Verschwiegenheit entschließen.“ (Jürgen Kühling, früherer Bundesverfassungsrichter)

Das Thema „Hinweisgeber“ betrifft alle Bereiche von Gesellschaft und Wirtschaft, denn überall drohen Gefahren für die Allgemeinheit, die von aufmerksamen Bürgern verhindert werden können. Angesprochen sind die unterschiedlichsten wissenschaftlichen Disziplinen, nicht nur die Rechts- und Politikwissenschaften. Das Thema stellt insofern auch einen Querschnitt durch die vielfältige Arbeit von Transparency dar.

Diese Ausgabe des Scheinwerfers kann dabei freilich nur punktuelle Schlaglichter werfen. Entsprechend dem Arbeitsschwerpunkt der Arbeitsgruppe Hinweisgeber, von deren Mitgliedern einige der Beiträge stammen, geht es dabei um Hinweisgebersysteme, das heißt um Ombudsleute und internetbasierte Systeme. Zur Diskussion stehen zum Beispiel arbeitsrechtliche und datenschutzrechtliche Aspekte. Sie lesen aber auch etwas über die schwierige persönliche Situation der Hinweisgeber und über die Frage, wie die Gesellschaft damit umgehen sollte.

Vielleicht werden eines Tages Hinweisgebersysteme genauso selbstverständlich zu unserem Leben dazu gehören, wie schon heute Qualitätssicherungs-Systeme bei Produktion und Dienstleistung. Doch bis dahin gibt es noch viel Diskussions- und Gestaltungsbedarf. Bitte bringen auch Sie sich ein! Dann haben die Autoren dieser Ausgabe ihr Ziel erreicht.

Dr. Peter Hammacher ist Rechtsanwalt und Mediator und leitet bei Transparency Deutschland die Arbeitsgruppe Hinweisgeber.

# Hinweispflichten und -verbote

Von Peter Hammacher

Wann verlangt der Staat eigentlich von seinen Bürgern, dass sie Hinweise auf drohende Gefahren und Rechtsverstöße geben – und wann will er gerade nicht, dass Informationen weitergegeben werden? Die folgenden Beispiele sind keineswegs abschließend:

*Zwingende Hinweispflichten* finden sich insbesondere im Strafgesetzbuch. Bestraft wird, wer von einem Vorhaben oder Ausführung eines Angriffskrieges, Hoch- oder Landesverrats, Geldfälschung, Mord, einer Straftat gegen die persönliche Freiheit, Raub oder gemeingefährlicher Straftaten erfährt und dies der Behörde oder dem Bedrohten nicht rechtzeitig anzeigt (StGB § 138). Strafbar macht sich auch, wer bei Unglücksfällen oder gemeiner Gefahr oder Not nicht Hilfe leistet – dazu gehört auch, dass er niemanden informiert, obwohl dies erforderlich und ihm den Umständen nach zuzumuten, insbesondere ohne erhebliche eigene Gefahr und ohne Verletzung anderer wichtiger Pflichten möglich ist (StGB § 323c). Polizeirechtlich sind Bürger verpflichtet, unverzüglich die zuständigen Behörden zu informieren, wenn eine Gefahr für Menschen, Tiere, Umwelt oder erhebliche Sachwerte besteht (zum Beispiel Bremer Hilfeleistungsgesetz vom 9.1.2009, § 4). Zivilrechtlich bestehen zahlreiche, auch vorvertragliche Hinweispflichten von Vertragsparteien untereinander, bei deren Verletzung Schadenersatzansprüche drohen; außerhalb von Vertragsverhältnissen hingegen bestehen solche Hinweispflichten gegenüber Dritten nur in seltenen Ausnahmefällen. Steuerrechtlich sind die Gerichte und die Behörden von Bund, Ländern und kommunalen Trägern der öffentlichen Verwaltung verpflichtet, der Finanzbehörde Tatsachen, die sie dienstlich erfahren und die den Verdacht einer Steuerstraftat begründen, mitzuteilen (AO 1977 § 116).

Dass der Staat in einigen Fällen wünscht, dass Hinweise gegeben werden, ergibt sich aus den *Anreizen* im Strafgesetzbuch. In vielen Fällen wird von Strafe abgesehen oder sie zumindest gemildert, wenn der Täter von sich aus die Tat verhindert („Tätige Reue“), zum Beispiel bei Hochverrat, Sabotage, Bildung terroristischer Vereinigungen, Subventionsbetrug oder wettbewerbsbeschränkenden Abreden. Der Hinweis an eine Dienststelle wird als geeignete Maßnahme ausdrücklich erwähnt in StGB § 87 Abs.3 und 129 Abs 6 Nr. 2. Ganz besonders deutlich wird der Stellenwert, den das Gesetz solchen Hinweisen einräumt, bei dem neuen StGB § 46b (siehe Kasten). Wer in ein Verbrechen verstrickt ist und sein Wissen offenbart, sodass eine schwere Straftat aufgedeckt oder noch verhindert wird, kann mit einer Strafmilderung, in bestimmten Fällen sogar mit Strafbefreiung

rechnen. Bei der Entscheidung des Gerichts spielen Art und Umfang des Hinweises eine entscheidende Rolle.

*Ausdrücklich verboten* ist die Weitergabe von Informationen, wenn dies zum Beispiel Hochverrat (StGB §§ 81 ff), Agententätigkeit zu Sabotagezwecken (StGB § 87) oder Landesverrat (StGB §§ 93 ff) darstellt. Aber auch die Verletzung des persönlichen Lebens- und Geheimbereichs (StGB §§ 201 ff), wie Vertraulichkeit des Wortes, Briefgeheimnis, Ausspähen von Daten, sind Straftatbestände. Bestimmten Berufen – etwa Ärzten, Geistlichen, Rechtsanwälten, aber auch Amtsträgern oder öffentlich bestellten Sachverständigen – ist es bei Strafe verboten, private oder Betriebsgeheimnisse weiterzugeben (StGB § 203). Im geschäftlichen Bereich kann die Weitergabe von Informationen einen Fall der Untreue (StGB § 266) darstellen.

## Kronzeugen-Regelung wird Gesetz

*Der Bundestag hat beschlossen, einen neuen Paragraphen, § 46b, in das Strafgesetzbuch aufzunehmen. Damit werden künftig alle diejenigen gefördert, die durch Hinweise helfen, schwere Straftaten aufzudecken oder zu verhindern und die sich dadurch Strafmilderung, gegebenenfalls sogar Strafbefreiung erkaufen möchten. Hier der neue Paragraph im Wortlaut:*

(1) Wenn der Täter einer Straftat, die mit einer im Mindestmaß erhöhten Freiheitsstrafe oder mit lebenslanger Freiheitsstrafe bedroht ist,

1. durch freiwilliges Offenbaren seines Wissens wesentlich dazu beigetragen hat, dass eine Tat nach § 100a Abs. 2 der Strafprozessordnung aufgedeckt werden konnte oder

2. freiwillig sein Wissen so rechtzeitig einer Dienststelle offenbart, dass eine Tat nach § 100a Abs. 2 der Strafprozessordnung, von deren Planung er weiß, noch verhindert werden kann,

kann das Gericht die Strafe nach § 49 Abs. 1 mildern, wobei an die Stelle ausschließlich angedrohter lebenslanger Freiheitsstrafe eine Freiheitsstrafe nicht unter zehn Jahren tritt. Für die Einordnung als Straftat, die mit einer im Mindestmaß erhöhten Freiheitsstrafe bedroht ist, werden nur Schärfungen für besonders schwere Fälle und keine Milderungen berücksichtigt. War der Täter an der Tat beteiligt, muss sich sein Beitrag zur Aufklärung nach Satz 1 Nr. 1 über den eigenen Tatbeitrag hinaus erstrecken. Anstelle einer Milderung kann das Gericht von Strafe absehen, wenn die Straftat ausschließlich mit zeitiger Freiheitsstrafe bedroht ist und der Täter keine Freiheitsstrafe von mehr als drei Jahren verwirkt hat.

(2) Bei der Entscheidung nach Absatz 1 hat das Gericht insbesondere zu berücksichtigen:

1. die Art und den Umfang der offenbarten Tatsachen und deren Bedeutung für die Aufklärung oder Verhinderung der Tat, den Zeitpunkt der Offenbarung, das Ausmaß der Unterstützung der Strafverfolgungsbehörden durch den Täter und die Schwere der Tat, auf die sich seine Angaben beziehen, sowie

2. das Verhältnis der in Nummer 1 genannten Umstände zur Schwere der Straftat und Schuld des Täters.

(3) Eine Milderung sowie das Absehen von Strafe nach Absatz 1 sind ausgeschlossen, wenn der Täter sein Wissen erst offenbart, nachdem die Eröffnung des Hauptverfahrens (§ 207 der Strafprozessordnung) gegen ihn beschlossen worden ist.

## Kommt der neue § 612a BGB?

Von Jan Tibor Lelley

Der Druck aus dem Ausland wächst. Und er kommt inzwischen aus mehreren Richtungen. Schon seit dem 04.11.1999 gibt es das Antikorruptionsabkommen des Europarates (Civil Law Convention on Corruption). Es schreibt allen Mitgliedstaaten vor, „in ihrem innerstaatlichen Recht [vorzusehen], dass Beschäftigte, die den zuständigen Behörden in redlicher Absicht einen begründeten Korruptionsverdacht mitteilen, angemessen vor ungerechtfertigten Nachteilen geschützt werden.“ (Artikel 9). Bekanntlich ist das Abkommen aber in Deutschland weder ratifiziert noch umgesetzt. Seit 2002 gibt es in den USA den Sarbanes-Oxley-Act (SOX), der börsennotierte Unternehmen zu Regelungen des Whistleblower-Schutzes verpflichtet. Das gilt in Deutschland auch für die Tochtergesellschaften dieser amerikanischen Firmen. Also für mehrere hundert deutsche Unternehmen aller Branchen, von Automotive bis Gastronomie. Und zuletzt hielt auch die Internationale Handelskammer zu Paris (ICC) im November 2008 in ihrem ICC-Verhaltenskodex „Korruption bekämpfen“ unter Ziffer III. 4. (Vertrauliches Hinweisgebersystem – Whistleblowing) ausdrücklich fest: „Mitarbeiter sollen ohne Angst vor Vergeltungsmaßnahmen und Diskriminierung Vorfälle melden können.“ Als erste Initiative des deutschen Gesetzgebers in diese Richtung trat am 1. April 2009 der § 38 Abs. 2 Nr. 3 Beamtenstatusgesetz in Kraft. Mit dieser Regelung wird die Verschwiegenheitspflicht für Beamte bei begründeten Verdachtsfällen auf Korruption eingeschränkt. Doch weiter kam man in der Bundesrepublik bisher nicht.

Denn die fraktionsübergreifende Initiative im Deutschen Bundestag, eine gesetzliche Regelung zum Schutz von Whistleblowern im Arbeitsverhältnis zu schaffen, wird seit 2008 nicht weiter verfolgt. Noch im Juni 2008 hatten im Bundestagsausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz öffentliche Anhörungen zu diesem Gesetzesvorhaben stattgefunden. Zwischenzeitlich haben sich aber CDU/CSU und SPD in der Großen Koalition darauf verständigt, in der laufenden Legislaturperiode das Vorhaben auf Eis zu legen. Das ist bedauerlich, denn die Zeit drängt.

Unter der amtlichen Überschrift Anzeigerecht wollte man einen neuen § 612a in das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) einfügen (der bisherige § 612a BGB sollte zu § 612b BGB werden). Die geplante Norm sah

vor, dass sich Arbeitnehmer bei Gesetzesverstößen im Unternehmen an die zuständige interne Stelle oder – wenn das nicht ausreicht – an die zuständige außerbetriebliche Stelle wenden dürfen, zum Beispiel Gewerbeaufsichtsamt, Arbeitsschutzbehörde, Polizei oder Staatsanwaltschaft. Eine vorrangige interne Klärung ist weiter bei bestimmten, besonders schweren Verstößen überhaupt nicht mehr nötig.

Das Gesetzesvorhaben fand bei weitem nicht nur Zustimmung. In der juristischen Fachliteratur wurden vielmehr auch starke Bedenken vorgetragen. Besonders kritikwürdig sah man den Umstand, dass der Informantenschutz durch den geplanten § 612a BGB (neu) über die Richtlinien ausgeweitet werde, die das Bundesverfassungsgericht und das Bundesarbeitsgericht in Leitentscheidungen aus den Jahren 2001 und 2006 vorgegeben hatten. Die Diskussion wurde hitzig. Die Regelung als „überflüssig“ und „nicht wünschenswert“ zu bezeichnen, war noch die eher milde Form der Kritik. Etwas überraschte dabei der Bundesverband Deutscher Arbeitgeberverbände (BDA) mit seiner heftig ablehnenden Stellungnahme. Denn seine Schwesterorganisation, der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), äußert sich in der dritten Auflage ihrer Broschüre „Korruption verhindern“ positiv zum Whistleblowing. Man nennt es dort „Meldeverfahren“, hält aber ausdrücklich fest, dass es sich als effektives Präventionsinstrument bewährt habe. Allerdings nur dann, wenn Mitarbeiter nicht das Risiko von Repressalien sähen.

Also, bei aller notwendigen Kritik im Detail: Ein klarer, direkt aus dem Gesetz ersichtlicher Schutz von Whistleblowern wird deren Rechtsstellung entscheidend verbessern.

Das ist genau der Unterschied zur aktuellen Rechtslage, wo Gerichte aufgrund einer Einzelfallabwägung zu dem einen oder auch dem anderen schwer vorhersagbaren Ergebnis kommen können.

Spätestens nach der Bundestagswahl im September sollte der Whistleblower-Schutz wieder auf der Tagesordnung von Regierung und Parlament stehen. An einer gesetzlichen Regelung führt kein Weg vorbei. Der neue § 612a BGB muss kommen.

© Jan von Bröckel/PIXELIO



Dr. Jan Tibor Lelley, LL.M., ist Fachanwalt für Arbeitsrecht in Essen.

## Hinweisgebersysteme vs. Spitzel-Staat?

Von Peter Hammacher

Die Forderung nach Unterstützung von Hinweisgebern und Hinweisgebersystemen, zumal wenn diese auch anonyme Anzeigen erlauben, stößt bei vielen Menschen auf Ablehnung. Sie haben Angst vor einem Staat, der seine Bürger ermuntert, vertrauliche Informationen weiterzugeben.

Diese Angst muss man sehr ernst nehmen. Vergangenheit und Gegenwart bieten genügend Beispiele, wo im Namen einer höheren Sache Daten ausgespäht, Menschen überwacht und denunziert wurden. Das gilt für Einzelpersonen, die sich für Sachen interessieren, die sie nichts angehen. Das gilt für manche Behörden und Unternehmen, die bei der Wahl der Mittel nicht zimperlich sind, wenn es darum geht, ihre Ziele zu erfüllen.

Gerade bei anonymen Hinweisen erhöht sich die Missbrauchsgefahr, denn nicht jedem Hinweisgeber geht es in erster Linie darum, die Allgemeinheit vor drohenden Gefahren zu schützen.

Was ist zum Beispiel, wenn die anonymen Informationen gar nicht zutreffen?

Zu oft hat man von Menschen gehört, die Opfer einer gezielten Rufmord-Kampagne wurden. Nimmt die Staatsanwaltschaft ihre Ermittlungen auf, ist die Zielperson oft schon ‚erledigt‘, denn „wo Rauch, da ist auch Feuer“. Dass die Staatsanwaltschaft ihre Ermittlungen – auch zugunsten des Beschuldigten – aufnehmen muss, wenn die Behauptung einen Straftatbestand erfüllen könnte, wird in der Öffentlichkeit nicht mehr wahrgenommen. Da hilft es auch nicht, wenn das Gesetz die Betroffenen strafrechtlich vor übler Nachrede und Verleumdung (StGB §§ 185, 186) und zivilrechtlich unter anderem durch Schadenersatzansprüche wegen unerlaubter Handlung (BGB §§ 823, 826) oder wegen Missbrauchs ihrer Daten schützt.

Und wie soll sich die Gesellschaft auf Hinweisgeber einstellen, deren Informationen zwar zutreffen, deren Motive aber eigennützig sind?

Was ist zum Beispiel, wenn sich der Hinweisgeber nur an seinem Chef oder seiner Geliebten rächen will? Was, wenn die Informationen nur gesammelt wurden, um damit ein Geschäft zu machen (siehe Fall Liechtenstein)? Dürfen wir solche, unter Umständen sogar kriminell erlangte Informationen ankaufen und nutzen?

Diese Fallgruppen meinen wir nicht, wenn wir von Hinweisgebern sprechen. Aber wenn man davon ausgeht, dass die Gesellschaft auf bestimmte interne Informationen dringend angewiesen ist, um sich zu schützen, wird man deren Hinweise nicht wegen der vielleicht unethischen Motive des



Foto: Transparency Deutschland, AG Hinweisgeber

Hinweisgebers unberücksichtigt lassen. Die Polizei wird es bei ihren Informanten nicht immer mit Chorknaben zu tun haben und auch das Strafgesetzbuch fragt nicht danach, warum jemand seiner gesetzlichen Pflicht genügt hat, einen drohenden Mord anzuzeigen: das Ergebnis zählt. Dass dabei die Ermittlungsbehörden den ihnen gesetzten gesetzlichen Rahmen nicht überschreiten dürfen, versteht sich von selbst.

Schließlich: Sollen nur Hinweise gefördert werden, die auf schwerwiegende Straftaten hinweisen? Oder Hinweise auf alle Gesetzesverstöße, auch auf falsches Parken? Wie ist es mit Verstößen gegen innerbetriebliche Verhaltensregeln eines Unternehmens?

Die Sorgen einiger, dass mit mehr Unterstützung für Hinweisgeber und mit Einführung insbesondere anonymisierter Hinweisgebersysteme auch die Einschränkung von Bürgerrechten und kriminelle Machenschaften anderer Art gefördert werden und dass so der Teufel mit dem Belzebub ausgetrieben wird, sind nicht von der Hand zu weisen.

Wichtig ist es deshalb, gleichzeitig mit der Förderung von Hinweisgebern und Hinweisgebersystemen für die dahinterstehende Idee der Zivilcourage zu werben. Es muss deutlich werden, warum sich die Gesellschaft für diesen Weg entschieden hat, was sie will und was sie nicht will. Es muss sichergestellt werden, dass mit den Hinweisgebern und ihrem sozialen Umfeld, mit den so gewonnenen Informationen und den davon Betroffenen verantwortungsvoll auf der Grundlage der Gesetze umgegangen wird – unterstützt und kontrolliert von Experten.

Rechtsanwalt Dr. Peter Hammacher ist vor allem in der Konfliktprävention als Berater, Mediator und Schiedsrichter tätig.

# Hinweise für Hinweisgeber

*Die folgenden Empfehlungen hat die Arbeitsgruppe Hinweisgeber von Transparency Deutschland erarbeitet. Die Autoren schreiben dazu: Ihr Hinweis kann dazu beitragen, Dinge, die schief laufen, zu korrigieren. Er wird möglicherweise Konsequenzen haben, für Dritte, aber auch für Sie selbst. Bevor Sie deshalb den nächsten Schritt unternehmen, gehen Sie bitte nochmals kritisch die folgenden Fragen durch. Wenn Sie dann zu einem für Sie befriedigenden Ergebnis kommen, folgen Sie Ihrem Impuls.*

## 1 Sind Sie sich sicher?

Prüfen Sie den Sachverhalt – noch einmal!

Es gibt Fakten, und es gibt subjektive Wahrnehmungen. Beides kann für die Untersuchung hilfreich sein, aber trennen Sie beides sorgfältig.

Handelt es sich um Fakten? Dann schreiben Sie alles zunächst einmal auf, versuchen Sie sich dabei von Ihren Emotionen zu lösen und lesen Sie das Geschriebene am nächsten Tag nochmals.

Handelt es sich um eigene Wahrnehmungen oder um Hinweise vom Hörensagen? Wenn Letzteres zutrifft, wie vertrauenswürdig sind Ihre Quellen und wären diese bereit, auszusagen?

Bedenken Sie bitte, dass durch Fehlinformationen oder bloße Gerüchte Menschen und Unternehmen zu Schaden kommen können. Haben Sie an alle Personen gedacht, die von Ihrem Vorhaben betroffen sein könnten?

## 2 Mit wem in Ihrem Umfeld könnten Sie die Beobachtung teilen?

Haben auch andere das wahrgenommen, was Sie festgestellt haben? Dann könnte Sie dies in Ihrem Entschluss bestätigen und Ihnen mehr Sicherheit geben.

Aber auch wenn dies nicht der Fall ist, könnte Sie das Gespräch mit jemandem, der die Situation und/oder der Sie kennt, in Ihrer Entscheidung stützen. Schenken Sie Ihr Vertrauen in dieser Situation aber nur jemandem, auf dessen Diskretion Sie sich verlassen können!

## 3 Was motiviert Sie? Was wollen Sie damit erreichen?

Wir können uns unserer Gefühle nicht immer sicher sein, deshalb prüfen Sie bitte, was Sie dazu bewegt, aktiv zu werden.

Sind Ihre Aufzeichnungen moralischer, ethischer Natur? Ein berechtigter Hinweis wird nicht unwirksam oder nutzlos, weil das zugrundeliegende Motiv auch der Verfolgung eines eigenen Zwecks dient. Liegen Ihrem Vorhaben aber überwiegend eigennützige Motive zugrunde, dann überlegen Sie bitte, ob Sie Ihre Vorgehensweise später vor sich selbst oder Dritten rechtfertigen können.

Verfolgt Ihr Vorhaben ein von der Allgemeinheit geschütztes Interesse oder dient es der Erreichung eines Zieles, dem (nur) Sie sich persönlich verpflichtet fühlen?

Ist Ihr Vorhaben überhaupt geeignet, Ihr Ziel zu erreichen?

## 4 Warum können Sie die entsprechenden Personen nicht direkt ansprechen?

Unangenehmes offen anzusprechen, verlangt viel Kraft. Fehlt Ihnen für ein solches Gespräch die Unterstützung, die Sie vielleicht durch Dritte (Kollegen, Betriebsrat, Anwalt) bekommen könnten?

Oder befürchten Sie Nachteile aufgrund eines solchen offenen Gesprächs? Haben Sie geprüft, wie wahrscheinlich diese Nachteile sind? Gäbe es Möglichkeiten, dennoch das offene Gespräch zu suchen und sich auf andere Weise vor den befürchteten Nachteilen zu schützen? Was bräuchten Sie, um mit der entsprechenden Person offen sprechen zu können?

Ist es vielleicht besser, nicht mit der Person zu sprechen, um sie nicht zu warnen und um mögliche Ermittlungen nicht zu erschweren?

## 5 Haben Sie Risiken, die Ihnen durch Ihr Vorhaben entstehen könnten, sorgfältig abgewogen?

Ihr Vorhaben ist ehrbar und verdient Anerkennung! Niemand erwartet aber von Ihnen, dass Sie sich für die gute Sache aufopfern. Mit welchen persönlichen Konsequenzen müssen Sie rechnen? Werden Sie damit umgehen können? Wie können Sie sich vor möglichen Versuchen, Sie umzustimmen oder Sie unter Druck zu setzen, schützen? Vermeiden Sie noch so kleine Verstöße gegen interne oder externe Regeln (zum Beispiel Unstimmigkeiten bei privaten Telefonaten, Spesenabrechnungen oder ähnliches)! Wie weit sind Sie bereit zu gehen?

## 6 Brauchen Sie noch Rat oder einen Gesprächspartner, mit dem Sie nochmals alles durchgehen können?

Welche Organisation könnte Ihnen weiterhelfen? Welcher Rechtsanwalt könnte Sie unterstützen?

## 7 Wären Sie bereit, Ihren Hinweis auch unter Ihrem Namen abzugeben?

Anonyme Hinweise können sehr hilfreich sein. Oft haben aber Hinweise, die offen gegeben werden, eine größere Wirkung. Was bräuchten Sie, um jetzt oder auch zu einem späteren Zeitpunkt offen zu legen, dass der Hinweis von Ihnen kam?

# Hinweisgebersysteme und Datenschutz

Von Rainer Frank

Telekom, Deutsche Bahn und andere Unternehmen stehen wegen ihres gänzlich unbefangenen Umgangs mit personenbezogenen Daten in der Kritik. Der Einwand, es gehe den Unternehmen um die Bekämpfung von Korruption, überzeugt nicht. Denn es kann keinen generellen Vorrang der Korruptionsbekämpfung vor dem Datenschutz geben. Was aber dürfen die Unternehmen? Das wird noch zu klären sein.

Mögliche Mittel der Korruptionsbekämpfung sind Hinweisgebersysteme, die es einem Hinweisgeber (Whistleblower) erlauben, korruptionsverdächtige Sachverhalte unter Wahrung der Anonymität seiner Person mitzuteilen.

Hinweisgebersysteme sind ohne Ausnahme datenschutzrelevant, weil Mitteilungen von Hinweisgebern sich regelmäßig auf Personen beziehen. Personenbezogene Daten werden erhoben, gespeichert, verarbeitet und übermittelt. Dadurch wird in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eines Betroffenen (Beschuldigten) eingegriffen.

Zwei Positionen stehen sich gegenüber: Auf der einen Seite kann ein Hinweisgeber ein schützenswertes Interesse haben, seine Identität nicht offenbaren zu müssen. Auf der anderen Seite steht das Interesse eines Betroffenen (Beschuldigten), sich angemessen verteidigen und vor falschen Beschuldigungen schützen zu können. Jeder Arbeitnehmer hat das Recht, nicht durch Maßnahmen seines Arbeitgebers dem Risiko falscher Verdächtigungen ausgesetzt zu werden.

Der deutsche Gesetzgeber hat sich noch nicht mit Hinweisgebersystemen befasst. Den neuen § 32 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) hat er „aus der Hüfte geschossen“, dringender Änderungsbedarf ist offenkundig. Grundlegend ist und bleibt auch für uns in Deutschland eine Stellungnahme der „Artikel-29-Arbeitsgruppe Datenschutz“ der Europäischen Kommission vom 1. Februar 2006, die im Internet zugänglich ist (in deutscher Sprache unter [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2006/wp117\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2006/wp117_de.pdf))

Bei der Einrichtung eines Hinweisgebersystems sind mit Blick auf die Wahrung des Datenschutzes folgende Punkte zu beachten:

**1. Leitentscheidung:** Es muss definiert werden, welche Sachverhalte das Hinweisgebersystem erfassen soll. Bei Straftaten ist das unproblematisch. Sollen darüber hinaus sämtliche Verstöße gegen Verhaltensgrundsätze (Code of Conduct) oder arbeitsrechtliche Pflichten erfasst werden, bestehen aus der Sicht des Datenschutzes Bedenken.

Die „Artikel-29-Arbeitsgruppe-Datenschutz“ empfiehlt eine Beschränkung auf „Betrug und Fehlverhalten in Bezug auf



© aboutpixel/Bernd Boscolo

die Rechnungslegung, interne Rechnungslegungskontrollen, Fragen der Wirtschaftsprüfung sowie der Bekämpfung von Korruption, Banken- und Finanzkriminalität oder Insider-Geschäften“.

**2. Erst- und Eingangsprüfung:** Die Beschränkung der zu erfassenden Sachverhalte muss bereits auf der Ebene der Datenerhebung durch eine Erst- und Eingangsprüfung umgesetzt werden.

Der externe Rechtsanwalt als Ombudsmann muss angewiesen werden, welche Sachverhalte er erfassen darf. Auch internetgestützte Hinweisgebersysteme können eine Eingangsprüfung ermöglichen. Eine von einem Call-Center betriebene Hotline, über die jeder gemeldete Sachverhalt zum Unternehmen gelangt und erst dort einer Erstprüfung unterzogen wird, dürfte datenschutzrechtlich bedenklich sein.

**3. Vertraulichkeit geht vor Anonymität:** Die „Artikel-29 Arbeitsgruppe“ verlangt die „Förderung von mit Namen versehenen vertraulichen Meldungen im Gegensatz zu anonymen Meldungen“. Aus dieser Forderung spricht die Sorge, Anonymität schaffe ein Missbrauchsrisiko.

**4. Datenübermittlung:** Für jeden Vorgang der Datenübermittlung gilt, dass eine Interessenabwägung erfolgen und ein berechtigtes und überwiegendes Interesse der Übermittlung der Daten in dieser Form an diesen Empfänger festgestellt werden muss.

**5. Aufbewahrung und Vernichtung:** Eine unbegrenzte Aufbewahrung von personenbezogenen Daten ist unzulässig. Möglicherweise können strafrechtliche Verjährungsfristen einen Anhaltspunkt liefern. Jedenfalls muss für die Aufbewahrungszeit der Zugriff auf Daten geregelt und effektiv beschränkt werden.

Fazit: Die Einrichtung eines Hinweisgebersystems als unverzichtbare Maßnahme zur Korruptionsbekämpfung darf nicht ohne einen genauen Blick auf den gesetzlichen Datenschutz erfolgen. Auf allen Ebenen – Datenerhebung, Übermittlung, Aufbewahrung – bedarf es der Abwägung der Rechte und Interessen des Hinweisgebers, des Arbeitgebers und des Betroffenen (Beschuldigten). Die Prozesse müssen beschrieben werden.

Dr. Rainer Frank ist Rechtsanwalt und Fachanwalt für Strafrecht in Berlin. Er ist als Ombudsmann für Korruptionsprävention für ein Energieversorgungsunternehmen tätig.

## Whistleblowerpreis 2009 für hessische Steuerfahnder

Der Whistleblowerpreis der „Vereinigung Deutscher Wissenschaftler“ (VDW) und der Deutschen Sektion der Juristenvereinigung IALANA geht in diesem Jahr an Rudolf Schmenger und Frank Wehrheim. Mit seinen Ermittlungen hatte das Steuerfahnder-Team des Finanzamtes Frankfurt V jahrelang erfolgreich Finanztransaktionen aufgedeckt, mit denen Gelder an den Steuerbehörden vorbei ins Ausland geschleust worden waren.

2001 veränderte die hessische Finanzverwaltung die Vorgaben für die Ermittlungsarbeit der Beamten. Künftig sollten nur noch Ermittlungen eingeleitet werden, wenn ein Geldtransfer ins Ausland von über 300.000 bzw. 500.000 DM sichtbar werde. Die Steuerfahnder machten darauf aufmerksam, dass Gelder häufig in viel kleineren Summen verschoben und dass mit den neuen Vorschriften viele Finanztransaktionen unentdeckt bleiben würden. Für ihre Kritik wurden sie mit Repressalien wie Mobbing, Versetzungen und psychiatrischen Gutachten, die ihnen Dienstuntauglichkeit bescheinigten, und schließlich der Versetzung in den Ruhestand bestraft. Die Abteilung wurde aufgelöst.

Die Preisträger haben als Hinweisgeber in vielen Formen und mit Beharrlichkeit auf die Folgen der geänderten Ermittlungsvorgaben hingewiesen. „Sie haben als Insider entscheidend dazu beigetragen, einen wichtigen staatlichen Bereich mit seinen Missständen dem Einblick der kritischen Öffentlichkeit zu öffnen. Das verdient großen Respekt und öffentliche Anerkennung“, heißt es in der Begründung der Jury. (as)

## Transparency unterstützt Magdeburger Entschlüsse zu Hinweisgebern und Informationsfreiheit

Ende Juni trafen sich in Magdeburg die Beauftragten für Informationsfreiheit des Bundes und neun Beauftragte aus den Ländern unter Vorsitz des Landes Sachsen-Anhalt. In zwei Entschlüssen fordern sie die Verbesserung des Informationszugangs für Bürger und den gesetzlichen Schutz für Hinweisgeber, so genannte Whistleblower. Transparency Deutschland unterstützt diese Entschlüsse. Wenn unsere Gesellschaft vor kriminellen Machenschaften geschützt werden soll, sind Strafverfolgungsbehörden auf Hinweise von Insidern angewiesen. „Wir müssen die Menschen ermutigen, aktiv zu werden, wenn sie schwerwiegende Verstöße bemerken. Das geht aber nur, wenn sie keine Angst haben müssen, wegen ihrer Zivilcourage benachteiligt zu werden“, erklärte Peter Hammacher, Leiter der Arbeitsgruppe Hinweisgeber bei Transparency. (as)

## Der Ombudsmann als verkörpertes Präventionsinstrument

Von Matthias Goers

Die Organisationskonzepte der Unternehmen zur Korruptionsprävention befinden sich stark im Wandel. Die Handlungsformen ändern sich vom bloßen Reagieren im Störfall bis hin zur aktiven Gestaltung durch präventive Vorfeldaktivitäten. Im Ernstfall werden alle zur Verfügung stehenden Informationsquellen genutzt. Dabei werden neuerdings die Hinweisgeber in den Mittelpunkt von organisationsinternen Compliance-Bemühungen gestellt.

Allerdings ist ein ausgebautes Hinweisgebersystem kaum ohne den gewissermaßen vorgeschalteten anwaltschaftlichen Ombudsmann zu denken. Dieser nimmt – vor allem durch die gebotene Verschwiegenheitspflicht, die ein Vertrauensverhältnis zum potentiellen Hinweisgeber begründet – eine Schlüsselstellung ein. Bildlich gesprochen ist der Ombudsmann das Instrument, dessen sich Hinweisgebersysteme bedienen.

An der Vertraulichkeit der Beziehung zwischen einem potentiellen Hinweisgeber und dem Ombudsmann knüpfen unternehmens- oder organisationsinterne Überlegungen an, potentielle Hinweisgeber zu animieren, ihr Wissen preiszugeben.

Das jeweilige Unternehmen oder die jeweilige Organisation müssen hierbei vielfältige Grundvoraussetzungen erfüllen, von denen im nachfolgenden Artikel von Oliver Pragal ausführlich die Rede ist. Besonders wichtig ist die interne Kommunikation in dem Unternehmen oder der Organisation, nicht nur zum Zeitpunkt der Einführung des Systems, sondern immer wiederkehrend bis hin zur Gewährleistung einer Hinweisverwertung, die standesrechtlichen Anforderungen entspricht.

Der Ombudsmann ist damit ein entscheidender Teil des betrieblichen Informations- und Kommunikationsmanagements, welcher in Verbindung mit einer effektiven, dem Standesrecht entsprechenden Verknüpfung zur Organisationsleitung sicherstellen kann, dass Verdachtsmitteilungen erfolgen und hierdurch relevante Vorgänge zur richtigen Zeit bekannt werden. Zugleich ermöglicht der Ombudsmann, eine Regelung zum Schutz von Hinweisgebern zu schaffen.

Matthias Goers, LL.M., Frankfurt a. M. Der Autor war als Polizeivollzugsbeamter tätig. Er promoviert derzeit an der Johann Wolfgang-Goethe Universität Frankfurt/Main.

# Implementierung von Ombudsmann-Systemen: Das gilt es zu beachten

Von Oliver Pragal

Als zentrale Säule der Hinweisgeber-Systeme hat sich der zum externen Ombudsmann bestellte Rechtsanwalt bei Großunternehmen fest etabliert. Es steht zu erwarten, dass die kleinen und mittleren Unternehmen ihren Nachholbedarf erkennen werden.

Die Implementierung eines effizienten Ombudsmann-Systems kann jedoch nicht durch die Beauftragung des Ombudsmannes „abgehakt“ werden. Vielmehr muss dieser anspruchsvolle „Change-Prozess“ aktiv und kontinuierlich gestaltet werden. Die hierbei zu beachtenden Aspekte sind:

## 1. Frühzeitige Einbindung aller Beteiligten

Die frühzeitige Einbindung aller relevanten Instanzen (Rechtsabteilung, Personalabteilung, Unternehmenskommunikation, Revision, Betriebsrat, betrieblicher Datenschutzbeauftragter) ist von großer Bedeutung. Der Abschluss einer Betriebsvereinbarung empfiehlt sich selbst dann, wenn diese rechtlich nicht zwingend ist. Wird ein Compliance-Programm durchgeführt, so sollte der Ombudsmann von Beginn an eingebunden sein statt – wie in der Praxis noch häufig – erst am Ende des Prozesses beauftragt werden.

## 2. Maßgeschneiderte Skalierung des Systems

Der Ombudsmann soll das Unternehmen bei folgenden Grundsatzentscheidungen beraten:

- Adressatenkreis: Sollen nur Mitarbeitende oder auch Dritte (Lieferanten, Kunden, Sonstige) Hinweise geben dürfen?
- Meldeinhalte: Soll nur ein Straftatverdacht oder sollen auch vermutete Verstöße gegen den Verhaltenskodex gemeldet werden dürfen? Diese Frage dürfte vor allem nach der Neufassung des § 32 Abs. 1, Satz 2, Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) kontrovers diskutiert werden.
- Meldepflicht: Eine Meldepflicht empfiehlt sich nicht, da diese praktisch nicht sanktionierbar ist. Loyalität muss durch vertrauenswürdige Hinweisgebersysteme ermöglicht werden. Erzwungen werden kann sie nicht.
- Reporting: Wer ist Berichtsempfänger des Ombudsmannes? In Aktiengesellschaften kommt der Compliance Officer oder Chefsyndikus in Betracht. In Konzernstrukturen ist zudem zu beachten, dass es datenschutzrechtlich kein „Konzernprivileg“ gibt. Daher müssen Meldungen grundsätzlich in der betroffenen Konzerngesellschaft verbleiben. Empfehlenswert erscheint zudem ein Recht des Ombudsmannes, sich direkt an den Aufsichtsrat zu wenden, wenn

sein Berichtsempfänger beziehungsweise der Vorstand vom Meldeinhalte betroffen ist („Eskalationsroutine“). Bei der GmbH steht dagegen allein die Geschäftsführung als Berichtsempfänger zur Verfügung. Stets ist das „need to know“-Prinzip zu beachten, das heißt personenbezogene Daten sollten nur im erforderlichen Umfang sowie nur an die unbedingt zu beteiligenden Instanzen weitergegeben werden.

## 3. Rechtsverbindliche Regelung durch eine „Geschäftsordnung“

Die Bedeutung einer verbindlichen Regelung sämtlicher Aspekte und Abläufe des Hinweisgebersystems wird häufig unterschätzt. Dies ist jedoch zunächst datenschutzrechtlich zwingend erforderlich, um durch eine transparente und alle Interessen austarierende Ausgestaltung des Verfahrens ein berechtigtes Interesse im Sinn des § 28 Abs. 1 S. 2 BDSG darlegen zu können. Darüber hinaus ist ein Regelwerk aber auch gemäß der vom Rechtsphilosophen Luhmann geprägten Formel „Legitimation durch Verfahren“ unerlässlich, um das Vertrauen der Adressaten zu gewinnen und die Akzeptanz des Systems zu erreichen.

Eine solche Geschäftsordnung soll im Intranet des Unternehmens frei verfügbar sein und folgende Punkte (neben den bereits unter 2. genannten Aspekten) regeln:

- Unabhängigkeit des Ombudsmannes
- Definition von Denunziation
- Schutz des Hinweisgebers
- Schutz des Betroffenen
- Rückkopplung mit dem Hinweisgeber: Nichts ist fataler für einen Hinweisgeber, der vielleicht monatelang mit seinem Hinweis gezögert hat, als die Wahrnehmung, dass sein Hinweis ungenutzt verpufft. Die „innere Kündigung“ eines solchen, in der Regel besonders loyalen Mitarbeiters muss durch den Ombudsmann unbedingt verhindert werden.
- Datenschutzrecht.

## 4. Kontinuierliche Kommunikation und Schulung

Entscheidend ist die kontinuierliche interne und externe Kommunikation und Schulung, um den Ombudsmann im Unternehmen zu einem „bekannten Gesicht“ zu machen.

Dr. Oliver Pragal ist selbstständiger Anwalt in Hamburg. Er ist als Strafverteidiger insbesondere im Wirtschaftsstrafrecht tätig und Ombudsmann von zwei Unternehmen.

# Das BKMS System: Grundsatz, Einsatz, Erfolg

Von Kenan Tur

Das Business Keeper Monitoring System (BKMS® System) ist eine internetbasierte Kommunikationsplattform zur sicheren Abgabe und Annahme von Hinweisen unter anderem zu Korruption und Wirtschaftskriminalität. Es wurde von der Business Keeper AG entwickelt. Unternehmen und Verwaltungen nutzen das weltweit einzigartige Verfahren zur nachhaltigen Prävention und frühzeitigen Aufdeckung von Risiken und Missständen. Dabei kann das System die Identität des Hinweisgebers sichern, um ihn vor möglichen negativen persönlichen Folgen zu schützen.

Hinweisgeber greifen weltweit, rund um die Uhr und in jeder Sprache auf das individuelle BKMS® System ihres Arbeitgebers zu. Der Kunde entscheidet, zu welchen Themen Hinweise aufgenommen werden. Der Hinweisgeber entscheidet, ob er anonym oder namentlich meldet.

Eine Besonderheit des zertifizierten Systems ist der garantiert anonyme Dialog zwischen Hinweisgeber und Hinweisempfänger. In der Kommunikation über einen anonymen Postkasten wird der Hinweisgeber unterstützt, über den Fortgang der Meldung informiert und zu weiteren Einzelheiten befragt, um interne Ermittlungen zu beschleunigen und Missverständnissen vorzubeugen.

Die BKMS® Server befinden sich in einem Hochsicherheitsrechenzentrum. Mit zertifizierten Verschlüsselungsverfahren werden der Inhalt und Kanal jedes Hinweises geschützt. So stellt das System sicher, dass ausschließlich der autorisierte Hinweisempfänger Zugriff auf die Meldungen hat. Auch die Business Keeper AG kann die eingehenden Meldungen nicht lesen. Datenschutzrechtliche Vorschriften werden dabei eingehalten.

Die Entwicklung des Hinweisgebersystems begann im Jahr 2001; heute wird kontinuierlich optimiert und für individuelle Kundenwünsche erweitert. In allen Fällen zeigt sich, wie wichtig eine kontinuierliche Sensibilisierung zum Thema Korruption und Whistleblowing ist. Nach jeder Kommunikationsmaßnahme, sei es ein Vorstandsbrief, ein Artikel in der Mitarbeiterzeitschrift oder im Intranet, steigen die Fallzahlen deutlich an. Hier einige Anwendungsbeispiele:

## *Deutsche Behörden:*

Im Oktober 2003 stellte das Landeskriminalamt Niedersachsen als Pilotkunde das BKMS® System allen Bürgern zur Meldung von Korruption und Wirtschaftskriminalität zur Verfügung. Sechs Jahre nach Beginn des Projektes wurde rund 52.000mal auf das dortige System zugegriffen, rund 2.000 Hinweise erreichten die Ermittler. 76 Prozent der Hinweisgeber richteten sich einen anonymen Postkasten ein, um mit ihrem Wissen kontinuierlich die Aufklärung der

Fälle zu unterstützen.

## *Ausländische Behörden:*

In Kooperation mit der Gesellschaft für technische Zusammenarbeit GTZ wurde das Hinweisgeber-System bei Antikorruptionsbehörden in Entwicklungsländern eingeführt: 2006 in Kenia und 2009 in Indonesien. In beiden Fällen sind die Probleme und damit die Hinweisthemen sehr spezifisch: neben Korruption wird zum Beispiel die unrechtmäßige Aneignung und Veräußerung von öffentlichem Land erfasst. Bis heute haben über 10.000 Zugriffe auf das KACC-BKMS® System in Kenia stattgefunden, rund 1.700 Hinweise wurden gesendet, bei denen 67 Prozent der Hinweisgeber einen anonymen Postkasten zur Kommunikation mit der KACC einrichten. Sowohl Zugriffe als auch Meldungen finden hauptsächlich werktags, auch vom Arbeitsplatz aus statt, was von Vertrauen in das System zeugt. 89 Prozent der Meldungen aus dem System werden als relevant klassifiziert.

Die Bedeutung internetbasierter Systeme ist in Entwicklungsländern wegen der oft schlechten Infrastruktur groß: Sie sind vielen Bürgern ortsunabhängig zugänglich und erlauben den Geberländern einen Einblick in die Arbeit der Antikorruptionsbehörde aus der Distanz.

## *Internationale Konzerne:*

Konzerne erweitern den Hinweisgeberkreis um ihre Lieferanten, zumal dort oftmals wertvolle Informationen über Korruption vorhanden sind, zur Weitergabe aber der richtige Ansprechpartner fehlt. In Verträgen wird auf die Möglichkeit der Hinweisabgabe über das BKMS® System aufmerksam gemacht. Um Hinweise aus Niederlassungen und Tochtergesellschaften in die Konzernzentrale zu lenken, wird der Hinweisgeberprozess in verschiedenen Sprachen angeboten. Neben Korruption, Wirtschaftskriminalität und Sicherheitsthemen konzentrieren sich die Unternehmen auf Verstöße gegen Verhaltensrichtlinien.

## *Bankensektor:*

Bei einer internationalen Bank wird nach fünfjährigem Einsatz des Systems in Kombination mit einer Richterinnen als Ombudsfrau folgende Aussage getroffen: Das Hinweisgebersystem habe „eine messbare Präventivwirkung gezeigt: Finanzielle Schäden durch Fehlverhalten von Mitarbeitern, die zuvor in regelmäßigen Abständen auftraten, sind seit Beginn des Einsatzes nicht mehr vorgekommen. Die Präventivwirkung konnte an den bisherigen Defizitsummen unmittelbar gemessen werden. Im Zeitraum des Einsatzes des BKMS® Systems sind demnach keine Versicherungsschäden entstanden. Von Seiten der Versicherungen wurde

dem Finanzinstitut eine Rückerstattung und Prämiensenkung gewährt.“

#### Gesundheitswesen

Fünfter Einsatzbereich ist die Bekämpfung von Fehlverhalten im Gesundheitswesen. In einer außergewöhnlichen Kooperation gehen die AOK und die Kassenärztliche Vereinigung Bayerns gemeinsam gegen Abrechnungsbetrug und Bestechung vor.

Kenan Tur ist Gründer und Vorstand der Business Keeper AG, Potsdam. Das Unternehmen ist Korporatives Mitglied bei Transparency Deutschland.



## Lichtblicke im Dunkelfeld – Korruptionshinweise an die Polizei

Von Denny Müller

Schätzungen gehen von erschreckenden 95 Prozent Dunkelfeld im Deliktsbereich Korruption aus. Das heißt, dass nur 5 Prozent der Täter mit einer Strafverfolgung rechnen müssen. Minimalem Entdeckungsrisiko, überlasteten Strafverfolgungsbehörden und geringen Strafen stehen hohe Gewinnchancen und ein angenehmer Lebensstil gegenüber. Das rechnet sich für Korruptionstäter, mag man meinen!

Einen Weg aus diesem Dilemma zeigt seit einigen Jahren das Landeskriminalamt Niedersachsen auf. Hier geht man gezielt auf mögliche Hinweisgeber zu und macht es ihnen leichter sich zu offenbaren. Mit Hilfe des Business Keeper Monitoring Systems (BKMS®System) können die so genannten Whistleblower „garantiert anonym“ Hinweise über das Internet an die Strafverfolgungsbehörden weitergeben. Die zertifizierte Technik sorgt dafür, dass bei der Hinweisabgabe keine Spuren entstehen und eine Rückverfolgung unmöglich ist. Aber das System hat aus ermittlungstaktischer Sicht noch weitere Vorteile zu bieten.

Die Abgabe von Meldungen ist weltweit rund um die Uhr möglich. Ein weiterer großer Vorteil des Hinweisgebersystems ist die Möglichkeit der Kommunikation mit dem Anonymus – ohne Gefährdung seiner Anonymität. Der Whistleblower hat die Möglichkeit einen mit Kennung und Passwort gesicherten Postkasten einzurichten, über den die Ermittler Fragen zum Sachverhalt stellen können. Durch gezielte Fragestellungen kann der Tatverdacht erhärtet oder entkräftet werden, und mögliche falsche Verdächtigungen werden entlarvt. Nicht selten ist mit der Kommunikation auch die Hoffnung verbunden, durch den Aufbau einer Vertrauensbasis die Hinweisgeber zu ermutigen, aus ihrer

Anonymität herauszutreten und mit der Polizei zusammen zu arbeiten. Durch Insiderkenntnisse geben die Whistleblower häufig gute Ermittlungsansätze und vereinfachen damit die Verfahren oder erübrigen unter Umständen Maßnahmen wie etwa stark in die Persönlichkeitsrechte eingreifende Durchsuchungen. Vor Falschverdächtigungen schützen auch eingebaute Filter, die nur Hinweise zu Straftaten aus dem Bereich der Korruptions- und Wirtschaftskriminalität weiterleiten. Darüber hinaus bewerten erfahrene Ermittler die Hinweise auf Plausibilität und überprüfen die dargelegten Fakten. Zur Rechtssicherheit werden die Hinweisgeber in der ersten Antwort über ihre Rechte und Pflichten als Zeuge belehrt.

Man erreicht das Hinweisgebersystem des Landeskriminalamtes Niedersachsen über Links auf folgenden Internetseiten: <http://www.lka.niedersachsen.de> oder <https://www.polizei.niedersachsen.de/onlinewache/> Der Erfolg bzw. Misserfolg des Projektes wird aktuell von der Kriminologischen Forschungsstelle Niedersachsen evaluiert. Die Ergebnisse werden Ende des Jahres veröffentlicht. Am 22. Juni 2009 haben Hartmut Pfeiffer, Kriminaloberrat Thomas Mötzing (beide Landeskriminalamt Niedersachsen) und Nicole Albrechts (German Institute of Global and Area Studies Germany) die Evaluation beim angesehenen Stockholm Criminology Symposium vor über 500 Forschern, Politikern und Kriminalisten aus aller Welt offiziell vorgestellt.

Denny Müller ist Polizeioberkommissar und Mitglied der Arbeitsgruppe Strafverfolgung bei Transparency Deutschland.

# Fallstricke in Hinweisgebersystemen

Von Matthias Nell und Steven Rauwerdink

**H**inweisgebersysteme sind ein wesentlicher Bestandteil von Complianceprogrammen. Sie müssen deshalb zwei zentrale Anforderungen erfüllen: Die Gewährleistung von Anonymität und Vertraulichkeit einerseits sowie den Schutz der Hinweisgeber vor Repressalien andererseits. Das Problem: Ein Hinweisgebersystem kann Anonymität und Schutz versprechen und trotzdem nicht funktionieren.

## *Fallstrick 1: Niemand meldet sich*

Der Grund für „tote Leitungen“ liegt oftmals nicht in der Skepsis der Mitarbeiter in puncto Anonymität oder Vertraulichkeit, sondern in einer mangelhaften Kommunikationsstrategie des Unternehmens beziehungsweise der Geschäftsleitung. Mit anderen Worten: Das Unternehmen hat es nicht geschafft, seine Mitarbeiter zu erreichen. Das ist ein typisches Problem, wenn das Top-Management es versäumt, in das Unternehmen hineinzuhorchen, bevor es den Leiton angibt. Ein Hinweisgebersystem aber kann seine Schlagkraft nicht entfalten, wenn das Bewusstsein der Mitarbeiter für Compliance fehlt – oder noch schlimmer: die Akzeptanz.

Bevor ein Hinweisgebersystem implementiert wird, sollte deshalb sichergestellt sein, dass die Mehrzahl der Mitarbeiter die Position und häufig Neuausrichtung des Unternehmens nicht nur versteht, sondern diese auch will. Ein schwieriges Unterfangen, wenn man bedenkt, dass manche Verhaltensweisen wie etwa die Annahme oder Gewährung von Geschenken vielerorts lange zu den geschäftlichen „Klimapflegegepflogenheiten“ gehörte. Weshalb, mögen sich da viele Mitarbeiter fragen, soll nun plötzlich Schluss sein damit? In dem Fall ist es wenig verwunderlich, wenn diejenigen nicht zum Hörer greifen, die diese und andere grundsätzliche Fragen für sich noch nicht beantwortet wissen.

Ein Hinweisgebersystem kann nur wirklich effektiv sein, wenn Mitarbeiter die Beweggründe für rechtskonformes und ethisches Verhalten begreifen, dieses sogar selbst erstreben und sich verantwortlich für dessen Gelingen fühlen. Das bedarf der frühzeitigen Einbeziehung der Mitarbeiter. Zum Beispiel bei der Formulierung von Verhaltensgrundsätzen oder -richtlinien. Die Akzeptanz steigt, weil Compliance von unten (mit-)gestaltet und nicht nur von oben diktiert wird. Andernfalls setzt man den Mitarbeitern ein Menü vor, das sie nicht bestellt haben; der sicherste Weg um Widerstände

gerade bei denjenigen zu erzeugen, die letztlich die (neue) Unternehmenskultur tragen sollen.

## *Fallstrick 2: Mitarbeiter bezweifeln, dass etwas passiert*

Hinweisgebersysteme können nur dann funktionieren, wenn Verstößen gegen Gesetze und Unternehmensrichtlinien nachgegangen wird und diese geahndet werden. Kaum etwas ist so kontraproduktiv für wirkungsvolle Compliance als ein Hinweisgebersystem, dem intern keine Beachtung geschenkt wird, weil bei einem Hinweis „ja sowieso nichts passiert“. Dann sind die wahrgenommenen Signale eindeutig: Fehlverhalten wird implizit geduldet; und die Führungsebene hat (wieder einmal) nur Kosmetik betrieben, die zwar ihrem Schutz vor rechtlicher Inanspruchnahme dienen soll, aber nicht der Etablierung einer von Ehrlichkeit geprägten Unternehmenskultur. Somit bleiben

Meldungen aus und das Hinweisgebersystem wird von den Mitarbeitern nicht angenommen. Deshalb ist es wichtig, alle gemeldeten Verstöße zu untersuchen und gegebenenfalls adäquat zu sanktionieren – ohne Ansehen von Rang und Namen. Denn noch schädlicher als der Eindruck der Tatenlosigkeit ist die Schlussfolgerung: „Die Kleinen hängt man, die Großen lässt man laufen.“

## *Fazit: Die Schritte richtig setzen*

Ein Hinweisgebersystem verspricht nur dann Erfolg, wenn es in eine Gesamtheit von Compliancemaßnahmen eingebettet ist, wie etwa eine klare Kommunikationsstrategie der Unternehmensleitung und die Etablierung einer Complianceorganisation mit eindeutigen Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten.

Zudem: Compliance bedeutet oftmals Veränderung, insbesondere für die „kleinen“ Mitarbeiter, die Compliance täglich leben sollen. Deshalb müssen vor Einführung eines Hinweisgebersystems insbesondere die folgenden Fragen mit den Mitarbeitenden geklärt werden: Warum das Ganze? Wohin soll die Reise gehen? Was sind die Veränderungen für das Unternehmen und für jeden Einzelnen?

Nur so und durch konsequente Bearbeitung von Hinweisen und adäquater Sanktionierung kann das Vertrauen in der Belegschaft geschaffen werden, dass es dem Unternehmen auch wirklich ernst ist mit Compliance.

Die Autoren Dr. Mathias Nell und Dipl.-Kfm. Steven Rauwerdink, Msc., sind für eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft tätig.



© Ernst Rose/PIXELIO

# Hinweisgebersysteme in der deutschen Kreditwirtschaft

Von Panagiotis Paschalis

**K**reditinstitute laufen ein deutlich höheres Risiko, Opfer von Wirtschaftskriminalität zu werden als der Durchschnitt der Wirtschaftsunternehmen. Balsam, Flowtex und Schieder sind spektakuläre Beispiele für den häufigen externen Betrug zulasten von Kreditinstituten. Doch jeder zweite Täter ist ein Bankmanager.

Diese Fälle bergen ein besonders hohes Schadenspotential (Bankgesellschaft Berlin, Société General, Barings Bank). Das belegt auch die aktuelle Finanzkrise. Gegen zahlreiche verantwortliche Bankmanager laufen bereits Ermittlungs-, Straf- und Schadenersatzverfahren. Fest steht: Die materiellen Folgen sowie die Reputationsschäden von Wirtschaftskriminalität und Fehlverhalten in der Kreditwirtschaft sind enorm. Funktionierende Compliance- und Betrugsbekämpfungssysteme sind im Eigeninteresse geboten und vom Gesetzgeber vorgeschrieben (§ 25c Kreditwesengesetz). Die Bankenaufsicht erwartet angemessene und wirksame Systeme und Verfahren zur Betrugsprävention.

Als besonders geeignet und wirksam gelten Hinweisgebersysteme (Whistleblowing). Diese eröffnen Mitarbeitern die Möglichkeit, anonym Hinweise auf unternehmensbezogene Missstände oder illegales Verhalten von Kollegen und Vorgesetzten zu geben. Das Unternehmen kann so wirtschaftliche und Reputationsschäden vermeiden. Obwohl Mitarbeiter erfahrungsgemäß die Aufdeckung von Taten von Kollegen und Vorgesetzten aus Angst vor negativen Konsequenzen und Repressalien scheuen, da es in Deutschland keinen gesetzlichen Hinweisgeberschutz gibt, werden bereits heute mehr als die Hälfte aller Delikte durch Hinweise und nicht durch die bestehenden Kontrollinstanzen aufgedeckt. Deswegen und aufgrund der sehr hohen Dunkelziffer in diesem Bereich lässt der Einsatz von Hinweisgebersystemen eine deutliche Steigerung der Quote verhinderter oder aufgeklärter Straftaten erwarten. Diese Wirkung wird durch Erfahrungen im In- und Ausland bestätigt. Hinweisgebersysteme sind auch wesentlicher Bestandteil von Risiko-Früherkennungssystemen nach Aktiengesetz und Corporate Governance Kodex. Sie schützen das Unternehmen vor Schaden, Unternehmensleiter und Aufsichtsräte vor persönlicher Haftung und Hinweisgeber vor Repressalien.

Transparency International, Verbände, Wirtschaftsprüfer und Sicherheitsexperten empfehlen nachdrücklich die Einführung von Hinweisgebersystemen. Entsprechend lauten Empfehlungen des Baseler Ausschusses für Bankaufsicht und des Bundesverbandes Öffentlicher Banken an die Kreditinstitute, auch wenn Gesetzgeber und Bankenaufsicht die Einführung von Hinweisgebersystemen für Kreditinstitute



© layout\_fotolia /ipernity

bisher nicht zwingend vorschreiben. Deren nachgewiesene Wirksamkeit sowie die große Verbreitung im Ausland und zunehmend auch im Inland begründen bereits eine Best-Practice-Regelung, an der sich die Kreditinstitute messen lassen müssen. Häuser, die über kein Hinweisgebersystem verfügen, geraten in Diskussionen mit ihren Wirtschaftsprüfern. Bereits für das laufende Berichtsjahr drohen Anmerkungen.

In der aktuellen Praxis werden deutsche Kreditinstitute den Anforderungen bisher wenig gerecht. Weit weniger als die Hälfte der Institute in Deutschland verfügt überhaupt über ein Hinweisgebersystem. Im Ausland ist die Quote höher, in den USA über 80 Prozent. Die Hinweisgebersysteme deutscher Institute sind zudem fast ausschließlich intern organisiert. Der von Sicherheitsexperten erwartete Schutz von Hinweisgebern ist damit nicht oder nur sehr eingeschränkt gewährleistet. Nur eine Handvoll großer, überwiegend öffentlich-rechtlich organisierter Institute verfügt über externe Ombudsmänner. Andere Branchen sind weiter, auch mit internetbasierten Systemen und Mischformen. Die meisten Kreditinstitute arbeiten noch an den vom Gesetzgeber geforderten Gefährdungsanalysen, um an den Ergebnissen die weiteren Schritte auszurichten. Die Arbeit gestaltet sich jedoch schwierig, weil forensisches Know-how fehlt oder erst eingekauft werden muss. Betrugsfälle sind kaum dokumentiert, bestenfalls als operationelle Risiken statistisch erfasst und selten kriminalistisch analysiert. Dies gilt erst recht für Kriminalität durch Mitarbeiter. Hier sind zudem Ängste und Widerstände zu überwinden. Die Datenschutzskandale der letzten Zeit verunsichern zudem die Verantwortlichen und fördern eine abwartende Haltung. Ohne klare gesetzliche oder aufsichtsrechtliche Vorgaben dürften noch Jahre vergehen, bis die deutsche Kreditwirtschaft im notwendigen Umfang über funktionierende Hinweisgebersysteme verfügt.

Panagiotis Paschalis ist Rechtsanwalt in Düsseldorf.



Der Landesbeauftragte  
für den Datenschutz Rheinland-Pfalz

## Grundsätze für den Umgang mit Daten von Hinweisgebern und Informanten in der allgemeinen öffentlichen Verwaltung

*In fast allen Zweigen der Verwaltung (auch außerhalb der Strafverfolgung, wo diese Problematik durch Verwaltungsvorschriften und Gesetze, insbes. die StPO, speziell geregelt ist) kommt es vor, dass Bürger Hinweise auf vermeintlich rechtswidriges Verhalten oder rechtswidrige Zustände geben. Hier kommt es immer wieder zu Unklarheiten, ob und in welchem Umfang die Daten der Hinweisgeber an die von den Hinweisen betroffenen Personen weitergegeben werden dürfen bzw. müssen. Die Rechtslage im Bereich der allgemeinen Verwaltung (außerhalb der Strafverfolgung) lässt sich wie folgt zusammenfassend darstellen.*

1. Grundsätzlich ist die Identität von Hinweisgebern und Informanten vertraulich zu behandeln (§§ 13, 14 und 16 LDSG, s. grds. 12. Tb., Tz. 20.1). Auch gegenüber dem Auskunftsanspruch des Betroffenen gemäß § 18 Abs. 1 LDSG und dem Akteneinsichtsanspruch des Beteiligten gemäß § 29 Abs. 1 VwVfG ist das Geheimhaltungsinteresse in diesen Fällen grundsätzlich vorrangig (gemäß § 18 Abs. 3 Nr. 1 und 3 LDSG, § 29 Abs. 2 VwVfG, vgl. BVerwG, Urteil vom 3.9.1991, NJW 92, 451; OVG Koblenz, Urteil vom 16.9.97, Az. 7 A 12512/96 und 7 A 10004/97).

2. Dies ist nicht abhängig von einer Bitte um vertrauliche Behandlung. Eine solche Bitte verpflichtet aber die Verwaltung zu besonders sorgfältiger und restriktiver Prüfung, ob ein Ausnahmefall vorliegt, der die Nutzung und Weitergabe der personenbezogenen Informantendaten zulässt.

3. Keinesfalls ist es erforderlich, den von Hinweisen Betroffenen zum Zweck der Stellungnahme die Identität des Hinweisgebers mitzuteilen. Hier reicht grundsätzlich die Formulierung „Nach Hinweisen aus der Bevölkerung..“ aus. Falls die Bekanntgabe der Identität des Hinweisgebers wesentlich ist, um dem Betroffenen eine Stellungnahme zu ermöglichen, ist zu prüfen, ob einer der unter 4. aufgeführten Rechtfertigungsgründe für die Übermittlung vorliegt.

4. In folgenden Fällen dürfen personenbezogene Informationen über den Hinweisgeber an Betroffene weitergegeben werden:

1. Der Hinweisgeber ist ausdrücklich damit einverstanden.

2. Der Inhalt des Hinweises lässt sich durch andere Aufklärungs- und Beweismittel nicht erhärten, der Inhalt der Aussage des Hinweisgebers eignet sich aber grundsätzlich als Beweismittel und muss deshalb im überwiegenden Allgemeininteresse entsprechend genutzt werden.

3. Die Hinweise erweisen sich als falsche Anschuldigungen, denen mit erheblicher Wahrscheinlichkeit eine Beleidigungs- oder Schädigungsabsicht des Hinweisgebers zugrunde liegt (§ 16 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. § 12 Abs. 4 Nr. 5 LDSG; für ein Verwaltungsverfahren: § 29 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Abs. 2 VwVfG).

5. Regelungen über die Zahlung von Belohnungen für die Mitwirkung von Privatpersonen bei der Aufklärung von rechtswidrigen Handlungen, einschließlich Steuerverkürzungen, haben sich an folgenden Kriterien zu orientieren:

- Es dürfen keine Anreize zur Förderung des Denunziantentums gegeben werden.
- Es ist eine Begrenzung auf Fälle von schweren Rechtsgutverletzungen vorzusehen.
- Die Informationen dürfen nicht unter rechtswidrigen Umständen in der Art erlangt sein - beispielsweise durch eine Straftat -, dass aus rechtsstaatlichen Gründen ein Verwertungsverbot der Informationen anzuerkennen ist.

*Der Landesbeauftragte für den Datenschutz Rheinland-Pfalz.*

## Portrait: Whistleblower-Netzwerk

Von Guido Strack

Der Whistleblower-Netzwerk e.V. wurde im September 2006 von Betroffenen, Journalisten und anderen engagierten Menschen gegründet. Nach dem Vorbild von Nichtregierungsorganisationen in Großbritannien und den USA haben auch wir uns speziell dem Thema Whistleblowing verschrieben.

Whistleblowing schafft Transparenz und hilft so in den vielen Themenbereichen gegen Rechtsbrüche, Korruption, Gesundheits- oder Umweltschäden. Es ist ein Mittel zur Früherkennung von Risiken und zugleich eng mit der Ausübung von Grundrechten wie Meinungs- und Petitionsfreiheit verbunden. Whistleblowing fördert den für eine demokratische Gesellschaft essentiellen kritischen Dialog und leuchtet Dunkelräume aus, in denen sonst Gefahren für Gemeinschaftsgüter entstehen könnten.

Whistleblower sind oft auf sich alleine gestellt und erfahren weder persönliche Unterstützung noch gesellschaftliche Anerkennung. Wer den Mund aufmacht, riskiert Ausgrenzung und Mobbing durch Vorgesetzte und Kollegen und mangels klarer und rechtlicher Regeln auch die berufliche Existenz. Nötig sind daher sowohl ein kultureller Wandel, befördert auch durch die Schaffung besserer rechtlicher Regelungen auf staatlicher wie auf innerorganisatorischer Ebene.

Damit sind die Aufgaben beschrieben, denen sich das Whistleblower-Netzwerk widmet. Unter [www.whistleblower-net.de](http://www.whistleblower-net.de) informieren wir über Hintergründe, bieten Literaturhinweise, schildern Beispiele und erläutern rechtliche Zusammenhänge. Im zugehörigen Blog finden sich auch stets aktuelle Nachrichten rund um das Thema. Darüber hinaus bieten wir eine Plattform

- mit Beratung und Hilfe für Whistleblower – und solche, die es werden könnten,
- für die Vernetzung von Whistleblowern und ihren Unterstützern,
- für Initiativen um ein Klima des offenen Dialogs und Schutzregelungen zu erreichen.

Als der Bundestag im Sommer 2008 über die Einführung eines – keineswegs hinreichenden – § 612 a BGB beriet (siehe den Bericht auf Seite 6), waren gleich mehrere unserer Mitglieder als Sachverständige geladen. Unser Verein hat dabei eine klare Position bezogen und umfangreiche Vorschläge dahingehend gemacht, welche zehn Elemente ein effektiver gesetzlicher Whistleblowerschutz aufweisen müsste. Um den nötigen Kulturwandel zu begünstigen, haben wir zugleich zehn Thesen zum Whistleblowing auf unserer Webseite veröffentlicht.



Nach dem (vorläufigen) Scheitern von § 612 braucht es in Deutschland – auch um im internationalen Vergleich nicht noch weiter zurückzufallen – dringend ein breites Bündnis von Organisationen und Einzelpersonen, die sich für Whistleblower und effektiven Whistleblowerschutz einsetzen. Transparency Deutschland sollte dabei eine aktive Rolle spielen.

Whistleblower-Netzwerk beschäftigt sich auch mit der in der Wirtschaft zu beobachtenden verstärkten Sensibilisierung für Hinweisgeber- und Ombudsmannsysteme. Derzeit läuft hierzu eine Umfrage unter deutschen Großunternehmen. Gemeinsam mit dem Dachverband kritischer Aktionärinnen und Aktionäre wollen wir damit und mit Besuchen von Hauptversammlungen diese Aktivitäten auch kritisch beleuchten. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, ob Hinweisgebersysteme Whistleblowern und den öffentlichen Interessen auch dann noch hinreichenden Schutz und damit die nötige Vertrauensbasis bieten, wenn das höhere Management für Missstände mitverantwortlich ist.

Bei all dem stehen bei unserer Arbeit stets jene Menschen im Mittelpunkt, die Zivilcourage zeigen und in unser aller Interesse auf Missstände hinweisen: die Whistleblower. Sie bilden einen Großteil unserer Mitglieder, weshalb wir auch auf einen reichen Erfahrungsschatz zurückgreifen können, wenn es um die Beratung neuer oder potentieller Whistleblower geht. Obwohl wir derzeit noch nicht über ausreichende Ressourcen verfügen, um offiziell eine Beratungshotline anbieten zu können, erreichen uns immer wieder Anfragen von Betroffenen. Für diese ist es oft schon eine große Hilfe, jemanden zu finden, der ihnen zuhört, auf typische Mechanismen und Gefahren aufmerksam macht und Verständnis für den großen Druck hat, unter dem sie stehen. Kontakte zu Anwälten und Journalisten konnten wir ebenfalls schon herstellen, suchen aber dringend noch mehr Experten (auch Coaches, Psychologen, Ärzte und Gewerkschaftler), die qualifiziert und bereit sind, Whistleblowern zu helfen.

Guido Strack ist 1. Vorsitzender des Whistleblower-Netzwerk e.V.

# Whistleblowing in internationalen Organisationen

Von Rut Groneberg

Viele internationale Organisationen haben das Whistleblowing als wichtiges Instrument der Korruptionsbekämpfung anerkannt und Schutzbestimmungen für einen angemessenen Umgang mit Hinweisgebern erarbeitet. Im Einzelnen sind folgende Instrumente hervorzuheben:

Die Vereinten Nationen haben den Schutz von Hinweisgebern in der im Jahr 2005 in Kraft getretenen UN-Konvention gegen Korruption verankert, die sich durch eine große geographische Reichweite und thematische Breite auszeichnet. Die kurze Schutzvorschrift (Art. 33 UNCAC) ist jedoch – wie viele andere der präventiven Maßnahmen – rechtlich unverbindlich. Wesentlich umfassender mit dem Thema befasst sich das United Nations Anti-Corruption Toolkit in seiner Fassung aus dem Jahr 2004; Tool 33 skizziert den Nutzen von Whistleblowing und empfiehlt umfassende Eckpunkte für einen effektiven Schutz.

Das im Jahr 2003 in Kraft getretene, rechtlich verbindliche Zivilrechtsübereinkommen des Europarats über Korruption sieht in Artikel 9 des Übereinkommens einen angemessenen Schutz von Beschäftigten vor, die „den zuständigen Personen oder Behörden in redlicher Absicht einen begründeten Korruptionsverdacht mitteilen“. Neben der regionalen Beschränkung sind insbesondere die fehlenden Ratifikationen der Unterzeichnerstaaten – so auch Deutschlands – zu bemängeln. Der Modellverhaltenskodex des Europarats für öffentliche Amtsträger aus dem Jahr 2000 soll als Vorlage für die Ausarbeitung nationaler Verhaltenskodizes dienen. Gemäß Artikel 12 sollen Amtsträger verpflichtet werden, illegale, missbräuchliche und unethische Anweisungen sowie Verstöße gegen den Kodex bei den zuständigen Stellen zu melden.

Das im Jahr 1999 in Kraft getretene OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr enthält zwar keine expliziten Bestimmungen zum Whistleblowing. Es wird jedoch im Rahmen der Kontrollphase als wichtiges Instrument der Korruptionsbekämpfung gewürdigt, indem die Länderberichte spezifische Empfehlungen in Bezug auf Meldesysteme und Schutzbestimmungen enthalten. Auch die rechtlich nicht verbindlichen OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen und die OECD Grundsätze der Corporate Governance sehen mittlerweile eine Schutzvor-



© cossac/PIXELIO

schrift für Hinweisgeber vor. In den Anmerkungen zu den Corporate Governance Grundsätzen werden zudem die Einführung unternehmensinterner, unabhängiger und neutraler Stellen (zum Beispiel Ombudspersonen oder Telefonhotlines) sowie die Möglichkeit, alternative Adressaten zu kontaktieren, empfohlen.

Die überarbeitete Fassung der ICC Rules aus dem Jahr 2005 spricht sich für Unternehmenskodizes aus, die vertrau-

liche Kanäle vorsehen, um ohne Angst vor Vergeltungsmaßnahmen Bedenken zu erheben. Das zur praktischen Umsetzung der relativ knappen ICC Rules gedachte Handbuch „Fighting Corruption“ aus dem Jahr 2003 und die im Juli 2008 in Paris vorgestellten „ICC Guidelines on Whistleblowing“ enthalten hinsichtlich der Einrichtung und Unterhaltung interner Meldesysteme nützliche Empfehlungen, wobei die ICC Guidelines zusätzlich darauf hinweisen, dass die rechtlichen und kulturellen Besonderheiten der einzelnen Länder zu beachten sind. Zwar beschränken sich beide Empfehlungen auf den Umgang mit internen Meldesystemen, beinhalten für diesen Themenkomplex aber umfassende und detaillierte Grundsätze, die von den Unternehmen praktikabel umgesetzt werden können.

Schließlich widmen sich die Geschäftsgrundsätze für die Bekämpfung von Korruption von Transparency International aus dem Jahr 2003 unter Punkt 6.5 dem Whistleblowing und sprechen sich für die Einrichtung sicherer und leicht zugänglicher Informationskanäle aus, um Beschäftigten die Offenlegung von Missständen ohne Angst vor Diskriminierung zu erleichtern.

Zu kritisieren ist, dass die meisten Regelungen lediglich freiwillig sind, Durchsetzungsmechanismen fehlen, der Anwendungsbereich begrenzt und die Vorschriften unbestimmt sind. Dennoch ist als Erfolg zu werten, dass Schutzvorschriften und die Thematik interner Meldesysteme zunehmend in Regelungen internationaler Organisationen aufgenommen werden und auf diese Weise für das Whistleblowing sensibilisieren. Sie verdeutlichen den hohen Stellenwert, den Whistleblowing als effektives Frühwarnsystem besitzt.

Rut Groneberg, LL.M., ist Rechtsreferendarin und promoviert an der Universität Passau rechtsvergleichend über das Whistleblowing im deutschen, US-amerikanischen und englischen Recht.

## Wasser – Ressource und Menschenrecht

Von Gabriele C. Klug

Wasser ist ein besonderes Gut. Es ist unersetzlich und gleichzeitig Wirtschaftsgut, Lebensmittel und Menschenrecht. Der Global Corruption Report 2008 von Transparency International stellt fest: Die Krise des Wassersektors ist auch eine Krise der „Governance“ im Wassersektor, die den Zugang zu Wasser, die Verteilung und den nachhaltigen Verbrauch der Ressource Wasser umfasst. Korruption ist ein zentrales Problem in der Krise im Wassersektor. Sie wirkt unmittelbar auf Armutsbekämpfung und zieht zudem kritische Folgen für Umwelt und Klima nach sich. Bei der Entwicklung der Integrität im Wassersektor sind Bündnisse aller Akteure gegen Korruption und die Verbreitung positiver Beispiele für eine gute Governance im Sektor entscheidend. Das Water Integrity Network (WIN) stellt gerade solche Beispiele zusammen, auch deutsche Unternehmen sind dabei.

Wenn wir uns mit Wasserwirtschaft befassen, so hat Transparency Deutschland immer sowohl den öffentlichen wie den privaten Sektor als Verantwortungsträger im Blick. Verschiedene deutsche Akteure, die hier weltweit tätig sind, arbeiten auch in Deutschland.

### Deutschland: Risiken dezentraler Korruption

Die deutsche Wasserwirtschaft ist vielgestaltig. Unternehmen sind öffentlich, privatwirtschaftlich oder gemischtwirtschaftlich organisiert, in verschiedenen Rechtsformen und mit unterschiedlicher hoher Beteiligung des Privatsektors. Die „klassischen“ Korruptionsrisiken wie die Ämterpatronage und die Bestechung von Amts- bzw. Mandatsträgern zur Gewinnung von Betreiberverträgen und Investitionsaufträgen im Wasser- und Sanitärbereich sind in allen Organisationsformen gegeben. Die Korruptionsrisiken, die sich bei Ausgliederung von Versorgungseinheiten entlang einer Kette von Regiebetrieb, Eigenbetrieb/Anstalt des öffentlichen Rechts, anderen Rechtsformen des privaten Rechts eines oder mehrerer öffentlicher Eigentümer oder der Einräumung einer Konzession für Private ergeben, werden in der Wissenschaft unter dem Aspekt der dezentralen Korruption behandelt. Das erfordert ein besonderes Risikoman-

agement. Die Gefahr der Monopolisierung oder von Entwicklungen, die ihr gleich kommen, muss in der Bundesrepublik beachtet werden, weil der Wassersektor bislang nicht reguliert ist, mithin kein aktueller belastbarer Überblick über die Marktentwicklung besteht. Zu beobachten ist eine – sich regional verfestigende – Struktur der großen Akteure im deutschen Energie- und Wassersektor.

### Mehr Transparenz angesichts komplexer Strukturen

Für Transparency International ist wichtig: je komplexer die Strukturen, umso höher die Transparenzanforderungen an die Unternehmen. Dies gilt im Wasserbereich insbesondere angesichts der komplexen Planungs-, Leistungs-, Leitungs- und Finanzierungsstrukturen. Wir brauchen daher mehr Transparenz im Wassersektor und die Erforschung der Entwicklung des Sektors unter Einbeziehung des europäischen Binnenmarktes. Am Ende steht die Frage, ob der Wassersektor bereits so marktwirtschaftlich geprägt ist, dass eine Regulierung erforderlich wird.

Nötig sind mehr Transparenz der Unternehmensentscheidungen und eine größere Professionalität der öffentlichen Anteilseigner. Der Global Corruption Report 2008 zum Wassersektor stellt fest, dass in den reicheren Ländern Korruption überwiegend bei der Vergabe von Betreiberverträgen vorkommt. In Deutschland brauchen wir die (Public) Corporate Governance und das Berichtswesen gegenüber politischen Gremien, um beim privaten wie beim öffentlichen oder beim gemischtwirtschaftlichen Eigentümer den Besonderheiten des Unternehmenszweckes in der Wasserwirtschaft Rechnung zu tragen. Entscheidend ist jedoch die Ergänzung dieser Instrumente durch eine aktive Rolle der Zivilgesellschaft bei der Ausgestaltung der öffentlichen Infrastruktur.

Das gilt besonders für die unersetzliche Ressource Wasser, die zugleich ein bedeutendes Wirtschaftsgut und auch Menschenrecht ist.

Gabriele C. Klug ist Vorstandsmitglied von Transparency Deutschland.

© Matthias Balzer/PIXELIO



## Studie über den Zusammenhang von Frauen und Korruption

In Lima wurde 1998 die Verkehrspolizei komplett durch eine 2500 Frauen starke Einheit ersetzt. Ein ähnliches Experiment ist in Brasilien durchgeführt worden, mit dem Ziel, *petty corruption* auszurotten. Beide Projekte waren erfolgreich.

Anstoß für solche Experimente waren mehrere Studien, die innerhalb der letzten Jahre für Aufsehen gesorgt haben. Sie gehen von einem Zusammenhang zwischen Korruption und Gender aus und zeigen einen signifikanten Zusammenhang zwischen einem hohen Anteil von Frauen in Regierungen und geringer Korruption. Den Forschern zufolge lässt sich belegen, dass Frauen gegen angebotene Bestechungsgelder weniger Toleranz zeigen als Männer. (Swamy und Kollegen „Gender and Corruption“ sowie Dollar und Kollegen „Are Women Really the „Fairer“ Sex? Corruption and Women in Government“, jeweils 2001)

Frauen haben innerhalb der Gesellschaft einen anderen Stand als Männer und erfahren andere Formen der Korruption. Dem Arbeitspapier „Gender and Corruption: Understanding and Undoing the Linkages“ von Transparency International (2007) zufolge, lässt sich nicht sagen, ob die gängigen Methoden der Korruptionsmessung *petty corruption* und sexuelle Gefälligkeiten einschließen.

Politische und wirtschaftliche Organisationsstrukturen sind oft durch die sozialen Rollen der Männer geformt und spiegeln Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern wider. Für Frauen in manchen Kulturkreisen ist es quasi unmöglich, Geld von fremden Männern anzunehmen – es käme Prostitution gleich. Oftmals haben diese Frauen keinen Zugang zu Netzwerken, in denen sich korrupte Vorgänge ereignen und müssen auf männliche Familienangehörige zurückgreifen, wenn sie bestechen wollen oder müssen. Ist die Tatsache, dass Frauen weniger Möglichkeiten zu korruptem Verhalten haben, der einzige Grund dafür, dass sie weniger anfällig sind für Korruption?

Die Genderforschung hilft bei der Beantwortung dieser Frage. Mit der Wahl eines politischen Berufs geht die Aufgabe vieler femininer Attribute einher; frau macht sich durch Einmischung in Männerdomänen unattraktiv und begibt sich in eine Umgebung, die Gefahren für ihre Weiblichkeit birgt. Die Frau riskiert bei weitem mehr als der Mann. Daraus resultiert möglicherweise, dass Frauen weniger geneigt sind, sich strafbar zu machen. Sie haben mehr zu verlieren.

Ein weiterer möglicher Grund: Frauen sind in der Politik unterrepräsentiert. Einmal in machtausübenden Positionen verstehen sie sich oftmals als Sprachrohr und Vorbild. Diese Vorbildfunktion und die Erwartungshaltung, dass Frauen sich integer und redlich verhalten und höhere moralische



© Stockxhng\_e\_Spekulator

und ethische Standards vertreten, können Frauen in ihrem Handeln beschränken. Ebenfalls möglich, dass sie aufgrund dieses Bildes gar nicht erst in illegale Machenschaften einbezogen werden. Somit fehlt der Frau gleich im Vorfeld die Möglichkeit, korrupt zu sein.

Frauen wären demnach im Geschäftsleben mehrfach diskriminiert; nicht aber weniger korrupt aufgrund unveränderbarer Unterschiede zu Männern, sondern aufgrund der gleichen Diskriminierungen, die sie über Jahrhunderte aus der Politik und weiteren Bereichen des öffentlichen Lebens herausgehalten haben.

Die Ergebnisse der Studien von Swamy und Dollar mögen ein Zusammenspiel der Gründe kultureller und soziologischer Art sein, doch schwimmt angesichts dieser Debatte ein wichtiger und elementarer Punkt: Männer in hohen Positionen durch Frauen zu ersetzen, wird das Problem der Korruption als solches nicht wirksam und nachhaltig bekämpfen. Es ist fraglich, ob sich im Laufe der Zeit nicht ähnliche Netzwerke unter Frauen bilden und eine ähnliche Politik der Ämterpatronage etablieren würden.

Um noch einmal auf die Verkehrspolizei in Lima zurückzukommen: In einem vergleichbaren Experiment ist eine gesamte Abteilung betagter Verkehrspolizisten durch junge, unerfahrene Kollegen ersetzt worden. Die Ergebnisse waren ähnlich wie in Lima auf – Korruption blieb vorerst aus. Vielleicht lässt sich durch eine erhöhte Anzahl von Frauen in Regierungen kurzfristig Bestechung und Bestechlichkeit vermindern. Doch zielt das nur auf die Spitze des Eisbergs, Die Wurzeln des Problems der Korruption können so weder wirksam noch nachhaltig bekämpft werden. (Günay Özdemir)

## Datenschutz: Rückschlag für die Korruptionsbekämpfung befürchtet

Die unverhältnismäßigen Mitarbeiterkontrollen bei der Deutschen Bahn haben eine öffentliche Diskussion um Massenscreenings bei Mitarbeitern entfacht. Daraufhin hat der Bundestag in seiner letzten Sitzung vor der Sommerpause noch eine Novelle des Datenschutzes für Arbeitnehmer verabschiedet. Mit den nun festgeschriebenen Änderungen bleibe vor allem Verunsicherung bei der Frage, „welche

Schritte zur Prävention und Aufdeckung von Straftaten im Unternehmen nun überhaupt noch möglich sind“, schreibt Sylvia Schenk, Vorsitzende von Transparency Deutschland in einem Beitrag für die Frankfurter Allgemeine Zeitung und kritisiert zugleich, dass eine öffentliche Debatte zu den Änderungen zuvor nicht stattgefunden habe.

Die nun angestrebten Änderungen könnten die Bekämpfung der Korruption in Unternehmen erschweren. Es sei zu befürchten, dass nach dem neuen Gesetz Kontrollen nur noch erlaubt sind, wenn bereits konkrete Hinweise auf eine Straftat vorliegen. Oft gebe es in solchen Fällen aber nur einen anonymen Anrufer, der Vermutungen äußere, erklärte die Vorsitzende von Transparency Deutschland in der Zeitung. Sie machte auch klar, dass Transparency ein Massenscreening von Daten, wie bei der Bahn geschehen in jedem Fall ablehnt.

Maßvolle und effektive Korruptionsbekämpfung ist im Interesse der gesetzestreuen Beschäftigten, die ebenfalls die Folgen spüren, wenn durch Korruption und andere Delikte die Basis ihres Unternehmens gefährdet wird. Ein sorgsamer Umgang mit den Daten der Mitarbeiter ist dabei ein hohes Gut. Der unerlässliche Schutz von Arbeitnehmerdaten muss jedoch mit notwendigen Präventionsmaßnahmen und Kontrollmöglichkeiten ausbalanciert werden. Um einen Betrieb zu schützen, können beispielsweise über einen „Gefährdungsatlas“ die Risikoanfälligkeit verschiedener Abteilungen und Funktionen für Korruption dargestellt und so gezielt Präventions- und Kontrollmaßnahmen eingeleitet werden. (as)

## WIRTSCHAFT

### Anti-Betrugs- und Korruptionssysteme bei deutschen Banken nicht ausreichend

Bereits im August 2008 trat die Neuregelung im Kreditwesengesetz in Kraft. Danach müssten die Banken eigentlich bis Mai 2009 ein funktionierendes Anti-Betrugs- und Korruptionssystem vorweisen. Doch getan hat sich bisher wenig. Nach einem Bericht des Handelsblatts tun Banken noch immer zu wenig gegen Betrug und Korruption. Danach genügen nur wenige, große Institute bereits den neuen Vorgaben. Nach Schätzungen haben gerade einmal ein halbes Dutzend der rund 2400 deutschen Kreditinstitute einen Ombudsmann, an den sich Mitarbeiter bei Verdacht auf Wirtschaftskriminalität im eigenen Unternehmen wenden können.

Bis Ende des Jahres will der Zentrale Kreditausschuss (ZKA) reagieren und Auslegungs- und Ausführungshinweise zur Betrugsbekämpfung veröffentlichen – eineinhalb Jahre zu

spät. Banken, die darauf warten, riskieren Ärger mit der BaFin. Denn in den Jahresabschlüssen müssen die Wirtschaftsprüfer den Instituten testieren, dass sie bereits in diesem Jahr ein funktionierende Betrugs- und Korruptionsbekämpfungssysteme etabliert haben. (as)

### Hermesbürgschaften bleiben ohne Korruptionsprüfung

Bei der Vergabe von Hermes-Bürgschaften wird auch zukünftig nicht geprüft, ob die Antragsteller bereits durch Korruptionsfälle und andere Wirtschaftsdelikte aufgefallen sind. Mitte Juni lehnte der Bundestag einen entsprechenden Antrag von Bündnis 90/Die Grünen ab. Die Fraktion wollte erreichen, dass diese Unternehmen keine staatlichen Garantien, wie beispielsweise Hermesbürgschaften, für ihre Auslandsgeschäfte erhalten. Außerdem sollte ein unabhängiger Anti-Korruptionsbeauftragter als direkter Ansprechpartner für Wirtschaft, Gesellschaft und Politik ernannt werden. Seit vor zehn Jahren die Bestechung ausländischer Amtsträger unter Strafe gestellt wurde, fordert Transparency Deutschland, dass Exportkreditversicherungen dann unwirksam werden, wenn die versicherten Verträge durch Korruption zustande gekommen sind. Nach der Ablehnung durch den Bundestag wird sich in dieser Hinsicht weiterhin nichts tun. (as)

## TRANSPARENCY

### Transparency International stellt erweiterte Business Principles vor

Welche Lehren lassen sich aus der aktuellen wirtschaftlichen Krise auch für ethisches Verhalten und Korruptionsbekämpfung in Unternehmen ziehen? Caspar von Hauenschild, Vorstandsmitglied von Transparency Deutschland, erklärt auf der Jahrestagung des Deutschen Netzwerks Wirtschaftsethik (DNWE) im April in Bonn, Compliance könne nur im Dreisatz von System, Transparenz und Sanktionen funktionieren und betonte dabei die Notwendigkeit klarer Richtlinien im Unternehmen, die allen Mitarbeitern bekannt sein müssten und im Verstoßfall eindeutige Sanktionen nach sich zögen.

Mit der zweiten Auflage der Business Principles for Countering Bribery, die Transparency International im April 2009 vorgestellt hat, erhalten Unternehmen ein aktualisiertes Werkzeug für den Kampf gegen Korruption im eigenen Haus. Die erweiterte Ausgabe geht auf Veränderungen bei den internationalen Regelungen im Kampf gegen Korruption



Die Vorsitzende von Transparency International, Huguette Labelle. Foto: Robert M. Meyer

tion ein. Das öffentliche Interesse am Handeln der Unternehmen hat zugenommen. Vor diesem Hintergrund empfiehlt Transparency International Unternehmen, ihre internen Anti-Korruptionsanstrengungen extern überprüfen zu lassen. Darüber hinaus steht die Rolle von Führungskräften im Kampf gegen Korruption im Mittelpunkt.

2003 hatte Transparency International die Business Principles for Countering Bribery erstmals vorgelegt. Seitdem haben zahlreiche Unternehmen die Geschäftsgrundsätze genutzt, um ihre eigenen Anti-Korruptionsrichtlinien auf den Prüfstand zu stellen. Sie waren Basis für die Entwicklung einer Reihe weiterer Initiativen und Anti-Korruptionsmaßnahmen. Die Business Principles for Countering Bribery sind im Internet abrufbar unter:

[http://www.transparency.org/global\\_priorities/private\\_sector/business\\_principles](http://www.transparency.org/global_priorities/private_sector/business_principles) (as)

## Transparency beteiligt sich am CSR-Forum der Bundesregierung

Corporate Social Responsibility (CSR) sei freiwillig, aber nicht beliebig, so das im Januar neu geschaffene CSR-Forum der Bundesregierung. Unter Federführung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales sind dazu Vertreter aus Wirtschaft, Politik, Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Gewerkschaften eingeladen, auch Transparency Deutschland ist vertreten und hat sich bereits an den bisherigen Treffen beteiligt.

Ziel ist die Erarbeitung einer nationalen Strategie zur gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen. Nach der zweiten Sitzung im April haben sich alle Akteure zunächst auf ein gemeinsames Verständnis zur gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen verständigt. Danach stehe CSR für eine verantwortungsvolle nachhaltige Unternehmensführung im Kerngeschäft. Ein Katalog mit elf Punkten definiert den Rahmen, innerhalb dessen Unternehmen gesellschaftliche Verantwortung übernehmen, in dem sie unter anderem Maßnahmen zur Korruptionsprävention fördern und Transparenz bei der Unternehmensführung herstellen.

## Korruptionsbarometer 2009: Bürger verlieren Vertrauen in Unternehmen

Unternehmen bezahlen Bestechungsgelder, um Gesetzgebung und Regulierungsmaßnahmen durch Behörden zu beeinflussen; davon sind mehr als die Hälfte der Befragten überzeugt, die in diesem Jahr an der weltweiten Meinungsumfrage zum Transparency International Korruptionsbarometer teilgenommen haben. Politische Institutionen wie Parteien und Parlamente, aber auch Behörden werden zwar nach wie vor als besonders korrupt angesehen, doch der Anstieg im privaten Sektor um acht Prozentpunkte im Vergleich zum Jahr 2005 ist enorm.

Die weltweiten Ergebnisse der Anfang Juni vorgestellten Studie korrespondieren mit den deutschen Einschätzungen. Angesichts der jüngsten Korruptionsskandale stehen auch deutsche Unternehmen in der Pflicht, ihre Hausaufgaben in Sachen Integrität zu machen. Wie schnell der Gebrauch unsauberer Mittel Korruptionsbekämpfung lähmt und in Verfall bringt, zeigen die Vorgänge bei der Deutschen Bahn, der Telekom und Lidl. Wie tief fehlendes Unrechtsbewusstsein in Unternehmenskulturen verwurzelt sein kann, lassen nicht nur die Ermittlungen bei MAN erkennen, sondern auch die Ergebnisse einer neueren Studie der Unternehmensberatung „Ernest & Young“. Danach findet jeder vierte deutsche Angestellte Korruption in Ordnung, um in der derzeitigen Wirtschaftskrise an Aufträge zu kommen.

Dabei wird gute und verantwortungsvolle Antikorruptionspolitik von Unternehmen von Bürgerinnen und Bürgern zunehmend honoriert. Das ist auch ein Ergebnis des Korruptionsbarometers. Über 50 Prozent der Befragten wären bereit, für Produkte von korruptionsfreien Firmen mehr zu zahlen. „Jetzt ist es Aufgabe der Unternehmen, ihre Antikorruptionspolitik zu stärken und transparenter über ihre Beziehungen, auch finanziell, zu berichten“, sagte die Vorsitzende von Transparency International, Huguette Labelle. „Auch die Politik muss entscheidende Impulse setzen. Die UN-Konvention gegen Korruption wurde in Deutschland noch immer nicht ratifiziert – die Bundesregierung hinkt hier seit Jahren hinterher und konterkariert den weltweiten Kampf gegen Korruption“, moniert Sylvia Schenk, Vorsitzende von Transparency Deutschland. Laut der Untersuchung glauben nur drei von zehn Befragten, dass die Bemühungen ihrer Regierung zur Korruptionsbekämpfung effektiv sind. Die Mehrzahl der Befragten meint außerdem, dass die bestehenden Anlaufstellen für Korruptionsbeschwerden ineffektiv sind.

Transparency International hat das Korruptionsbarometer in diesem Jahr zum sechsten Mal herausgegeben. Basierend auf der „Voice of the People“-Umfrage von Gallup International wurden über 73.000 Personen aus 69 Ländern zu ihren Erfahrungen mit Schmiergeldern, ihrer Wahrnehmung

zur Verbreitung von Korruption, ihren Ansichten zur Integrität in der Privatwirtschaft und ihrer Bewertung der Bemühungen ihrer Regierung zur Korruptionsbekämpfung befragt. (as)

## Transparency-Bericht zur Strafverfolgung bei Auslandsbestechung: Deutschland führend – große weltweite Unterschiede

Die Mehrheit der OECD-Exportnationen versagt bei der aktiven Verfolgung der Auslandsbestechung. Im Juni hat Transparency International den jährlichen Fortschrittsbericht zur OECD-Konvention gegen Korruption vorgelegt. Danach sind Deutschland, Norwegen, die Schweiz und die USA die einzigen Länder weltweit, in denen eine aktive Verfolgung stattfindet.

Die OECD-Antikorruptionskonvention trat vor zehn Jahren in Kraft und wurde als ein wichtiger Meilenstein im weltweiten Kampf gegen Korruption gefeiert. Die reichen Länder verpflichteten sich, die Verfolgung der Angebotsseite von Korruption zu stärken, um damit dem Kampf gegen Armut eine echte Chance zu geben. Heute macht die Organisation fehlenden politischen Willen für die mangelnde Strafverfolgung verantwortlich.

Dass Deutschland zu den führenden Ländern bei der Verfolgung von Auslandsbestechung gehört, ist ein positives Signal. In Deutschland habe sich in den vergangenen Jahren „in Sachen Korruptionsverfolgung einiges getan“, erklärt Sebastian Wolf, Vorstandsmitglied von Transparency Deutschland. „Dass sich Deutschland damit allerdings in die Spitzengruppe emporarbeiten konnte, weist auf die nach wie vor großen Defizite weltweit hin.“ Ein Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Korruptionsbekämpfung harrt seit fast zwei Jahren der Verabschiedung, obwohl sich dringender Handlungsbedarf zur Änderung des Strafrechts aus internationalen Konventionen wie der Europarats-Konvention und der UN-Konvention gegen Korruption ergibt.

Im Transparency-Bericht wird das Ausmaß der Verfolgung von Auslandsbestechung in 36 von 38 Staaten, die das OECD-Abkommen ratifiziert haben, untersucht. Basis ist das „OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr“. Zu den wenig aktiven Ländern gehören Frankreich, Großbritannien, Italien und Japan. Unter anderem in Kanada, Österreich und der Türkei findet kaum oder keine Verfolgung von Auslandsbestechung statt. (as)

## Klage gegen drei afrikanische Staatschefs stattgegeben

In Frankreich wurde der Klage von Transparency International gegen drei afrikanische Staatschefs wegen

Veruntreuung öffentlicher Gelder vom Dezember 2008 stattgegeben.

Das französische Justizministerium legte jedoch Berufung gegen die Entscheidung der Untersuchungsrichterin ein, das Ermittlungsverfahren zu eröffnen und zeigte damit die Reaktion, die zu erwarten gewesen war. Denn in der Vergangenheit wurden bereits andere Klagen von Transparency International in dieser Sache abgewiesen. Politische und wirtschaftliche Interessen verbinden Paris und Gabun miteinander und eine Klage gegen das Partnerland wäre sicherlich hinderlich für die Beziehungen zwischen den Ländern. Die drei Staatschefs Denis Sassou-Nguesso (Republik Kongo), Teodoro Obiang Nguema (Äquatorialguinea) und der im Juni 2009 überraschend verstorbene Omar Bongo (Gabun) werden beschuldigt, Immobilien, Luxuswagen und Bankkonten in einem Umfang zu besitzen, bei dem sich der Verdacht der Korruption, Geldwäscherei und Veruntreuung aufdrängt. (mp)

## POLITIK

### Bundestags-Innenausschuss diskutiert mit Experten über mehr Transparenz

Insgesamt sieben Anträge haben Bündnis 90/Die Grünen, FDP und Linkspartei zu den Themen Karenzzeit, Lobbyistenregister und externe Mitarbeiter in der öffentlichen Verwaltung in der laufenden Legislaturperiode in den Bundestag eingebracht. Kurz vor den Bundestagswahlen hat sich der Innenausschuss des Bundestages mit allen drei Themen beschäftigt. Sechs Sachverständige waren zur Sitzung unter dem Titel „Stichwort Transparenz“ geladen; darunter auch Jochen Bäumel, Vorstandsmitglied von Transparency Deutschland. „Mit dem Wechsel aus der Politik in die Wirtschaft vermitteln Minister und Parlamentarische Staatssekretäre immer wieder den Eindruck, in ihrer Amtszeit nicht ganz unabhängig gewesen zu sein. Allein Vermutungen darüber bringen die Politik in Misskredit. Dagegen muss doch endlich etwas getan werden“, beschreibt Bäumel mit Blick auf die bevorstehenden Bundestagswahlen im Herbst eines der Problemfelder.

Während der Sitzung forderte Bäumel im Namen von Transparency eine klarere Regelung zur Einflussnahme von Lobbyisten auf Gesetzgebung, Verordnungen und staatliche Regulierungen sowie eine dreijährige Karenzzeit für Minister und Parlamentarische Staatssekretäre nach dem Ausscheiden aus ihrem Amt, sofern ein Zusammenhang zwischen ihrer bisher ausgeübten Tätigkeit und der nach dem Ausscheiden aus dem Dienst beabsichtigten Tätigkeit besteht. In vielen Punkten herrschte Einigkeit unter den Experten. Alle sprachen sich für ein verpflichtendes Lob-

byistenregister aus. Auch im Umgang mit Mitarbeitern aus Unternehmen, die in Ministerien und Behörden tätig sind, befürwortet eine Mehrheit weitergehende öffentliche Informationen. Beim Thema Karenzzeit war man sich ebenso einig.

Ein schaler Beigeschmack bleibt dennoch: Die Diskussion im Ausschuss bleibt wohl vorläufig ohne Konsequenzen, und die Anträge der Oppositionsparteien werden in der kommenden Legislaturperiode kaum weiterverfolgt werden. Bleibt zu hoffen, dass die Parteien bei einem neuen Anlauf nach der Bundestagswahl wenigstens auf die Ergebnisse der Diskussion im Ausschuss zurückgreifen. (as)

## Parteispenden 2007: Die größten Spender

Über 52 Millionen Euro haben die im Bundestag vertretenen Parteien im Jahr 2007 an Spenden erhalten. Das geht aus dem Rechenschaftsbericht der Bundestagsverwaltung zu den Parteispenden hervor, den Bundestagspräsident Norbert Lammert im April veröffentlichte. In dem Doku-

ment sind alle Spenden und Mandatsträgerbeiträge über 10.000 Euro an die im Bundestag vertretenen politischen Parteien aus dem Jahr aufgelistet. Zu den größten Spendern zählten die Deutsche Bank, BMW und die Bayerische Metall- und Elektroindustrie.

Für Aufsehen sorgte im Juli die Millionenstrafe für die FDP wegen Verstößen gegen das parteirechtliche Verbot, Spenden anzunehmen, wenn ihre wahre Herkunft nicht feststellbar ist, und wegen Verstößen gegen das so genannte Publizitätsverbot. Die Vorfälle gehen auf die Spenden-skandale um Jürgen Möllemann aus den Jahren 1996 bis 2000 und 2002 zurück. Die Partei will jedoch prüfen, ob sie gegen den Bescheid der Bundestagsverwaltung Klage einreicht. Sechs Jahre hatte die Bundestagsverwaltung zur Untersuchung der Affäre benötigt. Im Laufe des Verfahrens wurde auch der langjährige Fachmann in der Bundestagsverwaltung, Johannes Becher, versetzt, nachdem ihm die FDP Befangenheit vorgeworfen hatte. Nach Berichten der Süddeutschen Zeitung hat die Bundestagsverwaltung allerdings einen Zusammenhang mit der Möllemann-Affäre bestritten. (as)

## Gesetzentwürfe zur Abgeordnetenbestechung – In tiefer Nacht ein kümmerliches Begräbnis

*Ein Kommentar von Anke Martiny*

Um es noch einmal zu rekapitulieren: seit 1999 gibt es ein Übereinkommen des Europarates über Korruption – von Deutschland unterschrieben, aber nicht ratifiziert; seit 2003 liegt ein weiter reichendes Übereinkommen der Vereinten Nationen vor – von Deutschland nach langen Mühen unterschrieben, aber gleichfalls nicht ratifiziert. In beiden Fällen scheitert die Ratifizierung daran, dass das Parlament sich nicht auf eine Neuregelung zur Abgeordnetenbestechung einigen kann. Diese ist 2006 durch ein Urteil des Bundesgerichtshofs angemahnt worden. Aber auch das hat nichts geändert.

Nun liegt seit Oktober 2007 ein Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen vor, seit April 2008 ein ähnlicher Entwurf der Fraktion Die Linke. Eine Behandlung der Vorlagen im Rechtsausschuss wurde aber immer wieder vertagt, bis die Vorlagen am 17. Juni durch die Koalitionsmehrheit im Rechtsausschuss endgültig niedergestimmt wurden. Daraufhin beantragte die Fraktion der Grünen eine Geschäftsordnungsdebatte im Plenum – die einzige Möglichkeit, dieses Verhalten der Mehrheitsfraktionen transparent zu machen. Selbst dies misslang, denn Tagesordnungspunkt 34 wurde in der 227. Sitzung des Bundestages vom 18. Juni um 0.13 Uhr aufgerufen. So wurden die Reden in der Anlage 34 ab Seite 25380 schriftlich zu Protokoll gegeben, im Internet nachzulesen

([www.bundestag.de/bic/plenarprotokolle/pp\\_pdf/index.html](http://www.bundestag.de/bic/plenarprotokolle/pp_pdf/index.html)). Die Begründungen von CDU und SPD für ihr Verhalten sind fadenscheinig. Sie bestätigen auch im 60. Jahr der Bundesrepublik Deutschland, dass wie zu Kaisers Zeiten bei uns nur die Regierung zählt: Opposition darf kritisieren, hat aber nichts zu sagen. Die Mehrheitsfraktionen verstehen sich eher als Stütze der Regierung denn als Bestandteil des Parlamentes, das doch im Verständnis unserer Verfassung insgesamt zur Kontrolle der Regierung aufgerufen ist. Dem Abgeordneten Jerzy Montag, der für die Grünen laut Protokoll reden wollte, ist zuzustimmen: „Wir haben als Abgeordnete eine Vorbildfunktion. Die Bürgerinnen und Bürger müssen darauf vertrauen können, dass wir bei der Entscheidungsfindung nur den Bindungen unseres Gewissens unterworfen sind, so wie Artikel 38 GG es von uns verlangt. Bestechung und Bestechlichkeit von Abgeordneten führt zu einem Vertrauensverlust der Bürgerinnen und Bürger in die Funktionsfähigkeit des Parlamentes und in die Integrität ihrer Volksvertreterinnen und Volksvertreter.“

Unterstützung für die Bundestagswahl gewinnt man so nicht. Die Quittung wird es am 27. September geben – durch Wahlenthaltung. Den Schaden haben dann wir alle, weil unsere Demokratie Schaden genommen hat.

## AUS DEN BUNDESLÄNDERN

### Bayerisches Informationsfreiheitsgesetz im dritten Anlauf erneut gescheitert

Die Gesetzentwürfe von SPD und Bündnis 90/Die Grünen für ein bayerisches Informationsfreiheitsgesetz sind in zweiter Lesung mehrheitlich abgelehnt worden. Damit ist nach 2001 und 2006 auch der dritte Versuch der beiden Fraktionen gescheitert, ein allgemeines Akteneinsichtsrecht für die Bürgerinnen und Bürger in Bayern zu etablieren, wie es bereits in elf Bundesländern existiert. Die Gesetzesinitia-

tive ist an der Mehrheit der Koalition aus CSU und FDP gescheitert. FDP-Generalsekretär Martin Zeil, jetzt bayerischer Wirtschaftsminister, hatte noch vor den Landtagswahlen 2008 angekündigt, sich für ein bayerisches Informationsfreiheitsgesetz einzusetzen. Die Grünen-Abgeordnete Susanna Tausendfreund erinnerte in der Landtagsdebatte daran, dass die FDP Mitglied im Bündnis „Informationsfreiheit für Bayern“ ist. Sie verwies auch darauf, dass vier Kommunen in Bayern inzwischen selbst die Initiative ergriffen hätten und Kommunale Informationsfreiheitsatzungen verabschiedet haben. Das von Transparency Deutschland begründete Bündnis zeigt sich von dem Abstimmungsergebnis enttäuscht. (hm)

### Wahlprüfsteine eignen sich auch dazu, Eigentore zu schießen. Merkt es wer?

*Ein Kommentar von Heike Mayer*

Im Vorfeld der Bayerischen Landtagswahlen hatte die Transparency-Regionalgruppe Bayern ihre Wahlprüfsteine an sieben Parteien ausgesendet (siehe Scheinwerfer Nr. 43). Eine der Fragen lautete: „Halten Sie ein Informationsfreiheitsgesetz mindestens wie auf Bundesebene für ein geeignetes Mittel gegen Politikverdrossenheit und Korruption und werden Sie sich im Landtag für ein IFG in Bayern einsetzen?“

Es gäbe in Bayern keine Notwendigkeit für ein solches Gesetz, antwortete daraufhin die CSU. Man würde sich entschieden für ein solches Gesetz einsetzen, ließen demgegenüber Sozialdemokraten, Grüne, Linke und Liberale unisono wissen. Das waren erwartbare Antworten. Doch dann geschah das Unerwartete: Bei den Wahlen verlor die CSU nach 46 Jahren ihre absolute Mehrheit und brauchte einen Koalitionspartner. Das wurde die FDP, die nach 14 Jahren wieder in den Landtag einzog und gleich mitregieren durfte.

Bald darauf setzten SPD und Grüne ihre Ankündigung um und brachten einen (jeweils eigenen) Gesetzentwurf für ein bayerisches Informationsfreiheitsgesetz ins Parlament ein. Es gäbe in Bayern keine Notwendigkeit für ein solches Gesetz, sagte darauf die CSU. Das war eine erwartbare Reaktion. Dann geschah etwas Unerwartetes: Die ebenfalls neu ins Parlament eingezogenen Freien Wähler – die auf die Wahlprüfsteine von Transparency Deutschland überhaupt nicht reagiert hatten – gaben bei der ersten Lesung des Gesetzes im Parlament zu Protokoll, dass sie ein Akteneinsichtsrecht für Bürger durchaus sinnvoll fänden und deshalb dem Gesetz zuzustimmen gedächten.

Damit kündigte sich eine kleine Sensation an: Wenn wie vorher behauptet im Parlament alle Fraktionen ein Informationsfreiheitsgesetz befürworten und wie angekün-

digt zustimmen würden, wäre die CSU überstimmt. Für die Bürgerinnen und Bürger in Bayern rückte ein Informationsfreiheitsgesetz damit zum ersten Mal in greifbare Nähe.

Doch dann geschah das Erwartbare. Wahlprüfsteine hin, Wahlversprechen her – die FDP fiel um. Plötzlich wollte der kleine Koalitionspartner gar nichts mehr von seinem Engagement für Informationsfreiheit wissen. Als in den Ausschussberatungen deutlich wurde, dass die FDP-Fraktion den Gesetzentwürfen von SPD und Grünen ihre Zustimmung verweigern würde, fragte Transparency-Geschäftsführer Christian Humborg in einem Brief an Fraktionschef Thomas Hacker nach und erinnerte ihn an das, was der zum Wirtschaftsminister aufgestiegene Martin Zeil als Generalsekretär der FDP wenige Monate zuvor gegenüber Transparency Deutschland im Brustton der Überzeugung angekündigt hatte:

„Nach unserem liberalen Verständnis stehen Behörden im Dienst der Bürger. Dementsprechend halten wir die Forderung nach größtmöglicher Transparenz im Bereich der Verwaltung für richtig und fordern in unserem Landtagswahlprogramm ein umfassendes Akten- und Dateneinsichtsrecht für alle Bürger. Eine FDP-Fraktion wird deshalb einen Gesetzentwurf für ein Bayerisches Informationsfreiheitsgesetz im Bayerischen Landtag einbringen, der sich im Grundsatz am Vorbild des Bundesgesetzes orientiert.“

Eine Antwort auf unsere Nachfrage blieb aus, aber man kann sie sich denken. Wenn bürgerrechtliches Engagement und Machtkalkül der Parteien aufeinander prallen, ist klar, was auf der Strecke bleibt.

Warum die bayerische FDP Mitglied im Bündnis „Informationsfreiheit für Bayern“ ist, wissen allein die liberalen Götter.

## Hamburg wartet beim Korruptionsregister auf den Bund

Ein neues Korruptionsregister für Hamburg scheint einstweilen nicht in Sicht. Dabei hatten CDU und die Grüne Alternative Liste (GAL) sich im Koalitionsvertrag nach den Bürgerschaftswahlen 2008 darauf geeinigt, das zwei Jahre zuvor abgeschaffte Register wieder einzuführen – gemeinsam mit den Nachbarländern.

Die schwarz-grüne Koalition will das Thema nun zunächst über ein bundeseinheitliches Register angehen. Das geht aus der Antwort des Senats auf eine Anfrage der SPD-Fraktion hervor. Darin heißt es, durch die geplante Modernisierung des Vergaberechts auf Bundesebene habe sich die Chance für eine bundeseinheitliche Lösung ergeben. Im Sommer 2008 habe die Hansestadt per Initiative im Bundesrat die Bundesregierung aufgefordert, den Gesetzentwurf gegen Wettbewerbsbeschränkungen zu überprüfen, um ein Korruptionsregister mit anzufügen. Erst wenn dieser Versuch scheitert, wolle Hamburg selbst oder gemeinsam mit den Nachbarbundesländern wieder aktiv werden.

Für Gerd Leilich, Leiter der Regionalgruppe von Transparency Deutschland in Hamburg, ist entscheidend, welche Schritte die Koalition in der nahen Zukunft vornehmen wird: „Ein Korruptionsregister ist eine von vielen Maßnahmen gegen Korruption in der Wirtschaft. Obwohl eine schnelle Lösung vorzuziehen ist, spricht einiges für das Hamburger Vorgehen. Gerade in einem Stadtstaat ist das Register nur wirkungsvoll, wenn es auch das Umland, möglichst die ganze Republik einbezieht. Wir werden das Gesetzgebungsverfahren auch weiterhin verfolgen.“ (as)

## MEDIEN

### PR-Rat erteilt Rügen gegen „Leiharbeiter“ in Ministerien

In den vergangenen Jahren stand die Entsendung von Beschäftigten aus Unternehmen und Verbänden in Behörden oder Ministerien von Bund und Ländern, meist ohne dass diese ihren Status als „ausgeliehene“ Mitarbeiter deutlich machten, in der Kritik. Das verstoße gegen das Transparenzgebot des Deutschen Rats Public Relations (DRPR), wonach auch Public Affairs-Berater ihre Arbeitsweise „in geeigneter Weise öffentlich“ machen müssen, betonte der Rat in einer Stellungnahme im Juni.

In drei konkreten Fällen erteilte der Rat eine Rüge. Die Ermittlungen des DRPR, die zu den öffentlichen Rügen geführt haben, zeigen, wie unterschiedlich mit den Vorwürfen umgegangen wird. Beim Finanzministerium arbeitete eine

Mitarbeiterin des Bundesverbandes Investment und Asset Management e.V. (BVI) eng an der Entwicklung eines Gesetzes zur Legalisierung von Hedgefonds in Deutschland mit. Im Zuge der Untersuchungen gaben sich die Beteiligten unschuldig. Im Falle der Abordnung eines BASF-Mitarbeiters zunächst zum Wirtschaftsministerium und von dort zur EU-Kommission lobte der DRPR – trotz Rüge, dass beide Seiten aus dem Vorfall gelernt hätten und nun verbesserte Richtlinien etabliert haben. Eine dritte Rüge erteilte das Gremium der Deutschen Angestellten Krankenkasse (DAK). Eine Mitarbeiterin hatte vertrauliche Unterlagen des Gesundheitsministeriums kopiert und nach außen weitergegeben. Dem Ministerium, das alle notwendigen Sicherheitsvorkehrungen getroffen habe und bei der Aufklärung proaktiv mitgeholfen habe, sei kein Vorwurf zu machen, so die Organisation in ihrer Stellungnahme.

Der DRPR ist das freiwillige Selbstkontrollgremium der deutschen PR-Fachleute, die in der Öffentlichkeitsarbeit tätig sind. Die Organisation kann wie der Presserat bei Medien Verstöße gegen seine Richtlinien mit öffentlichen Rügen ahnden. (as)

### Kritik des PR-Rats an verdeckter Öffentlichkeitsarbeit bei Deutscher Bahn und Bauernverband

In seiner Sitzung vom Juni hat der Deutsche Rat Public Relations (DRPR) eine Rüge gegen die Deutsche Bahn AG wegen verdeckter Öffentlichkeitsarbeit ausgesprochen. Die Deutsche Bahn hatte öffentlich und im Laufe des Prüfverfahrens eingeräumt, im Jahr 2007 den Auftrag hierfür erteilt zu haben. Für insgesamt 1,3 Millionen Euro hat die European Public Policy Advisers GmbH (EPPA) zwischen Februar und Dezember 2007 Blogs und Internetforen beeinflusst, Streams auf YouTube eingestellt, Leserbriefe geschrieben und initiierte Namensartikel und Meinungsäußerungen abgegeben, ohne ihren Auftraggeber, die Deutsche Bahn, offen zu legen.

Im Zuge der Rüge lobte der DRPR die Mitarbeit der Bahn bei der Aufklärung der Vorfälle, bemängelte jedoch gleichzeitig, dass es nach wie vor keine konkretisierende Richtlinie für die Mitarbeiter der Kommunikationsabteilungen bei der Deutschen Bahn und ihren Tochterunternehmen gebe und kritisierte die fehlende Mitwirkung der Agentur EPPA am Ratsverfahren.

In einem weiteren Fall hat der DRPR laut einem Bericht der taz Ermittlungen aufgenommen. Der Deutsche Bauernverband (DBV) soll Mitglieder und Mitarbeiter zu Einträgen unter falschem Namen in Internetforen aufgerufen haben. Auslöser dafür scheinen vor allem die Querelen mit dem abtrünnigen Bundesverband Deutscher Milchviehhalter (BDM), dessen Mitglieder im Internet gegen den DBV wet-

tern. Der Bauernverband bestreitet, dass es sich um verdeckte Öffentlichkeitsarbeit handle. Es gehe darum, Landwirte zu begleiten, „die sich da einbringen wollen“, erklärte Generalsekretär Helmut Born gegenüber der taz. (as)

## Schmaler Grat: Wenn Journalisten sich selbst vermarkten

Viele Fernsehjournalisten, für ihre Glaubwürdigkeit hoch geschätzt, sind nicht nur als Nachrichtenredakteure aktiv, sondern auch als Referenten und Moderatoren auf Veranstaltungen von Unternehmen heiß begehrt. In einem Beitrag für das NDR-Magazin ZAPP haben sich die Journalisten Anne Ruprecht und Timo Großpietsch mit dem schmalen Grat zwischen Unabhängigkeit und dem Anschein der Käuflichkeit von Journalisten auseinander gesetzt.

Beleuchtet werden die Nebenverdienste von ARD-Tages- themensprecher Tom Buhrow, der ARD-Finanzexpertin Anja Kohl und ebenso die Auftritte der ZDF-Journalisten Claus Kleber und Petra Gerster. Sie alle verdienen zusätzliche Gelder mit der Moderation von Unternehmensveranstaltungen oder Handwerksmessen oder nehmen sich wie im Falle von Tom Buhrow Zeit für ein Interview mit dem rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten Kurt Beck, bezahlt von der Sektkellerei Henkell & Söhnlein.

Das sei ein klassischer Fall von Doppelmoral, sagt der Medienwissenschaftler Professor Christian Schicha von der Hochschule Düsseldorf im Beitrag: „Einerseits auf die Politiker mit dem Zeigefinger zu zeigen, das gleiche auch mit den Managern zu machen. Managergehälter zu recht zu kritisieren. All das kann man ja tun, aber man sollte selber auch Transparenz walten lassen, hinsichtlich der eigenen Tätigkeit. Wenn Journalisten unbedingt Geld verdienen möchten und das tun, dann sollen sie es bitte transparent machen und dann kann sich jeder Zuschauer auch selber Gedanken machen, ob der noch glaubwürdig ist oder nicht.“ (as)

## Dritter Sektor

### Intransparenz bei der Verteilung von Entwicklungshilfegeldern

In der Entwicklungszusammenarbeit gebe es eine mangelhafte Überprüfung, in welche Kanäle die zur Verfügung stehenden Gelder fließen und was sie dort bewirken würden, so das Ergebnis einer Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Entwicklungszusammenarbeit (BMZ), durchgeführt vom Hamburgischen WeltWirtschaftsinstitut (HWWI)

und dem Centrum für Evaluation der Universität des Saarlandes (CEval). Die Autoren des 200 Seiten starken Dokuments zeigen, dass uneinheitliche Evaluationssysteme existieren, die kaum in der Lage sind, den Fluss der Gelder angemessen zu überprüfen. Kritisiert wurde zudem die fehlende Offenheit. Außer dem BMZ veröffentlichten nur wenige Institutionen die Ergebnisse ihrer Prüfungen.

Die Studie formuliert Vorschläge zur Verbesserung der Systeme, um die Transparenz zu steigern. Dazu gehören vor allem einheitliche Konzepte, Methoden oder Richtlinien für die Vergabe von Geldern und mehr Personal, das eine genaue Überprüfung der Gelder vornehmen kann. Denn nur so könne gewährleistet werden, dass die Gelder auch dort ankämen, wo sie wirklich gebraucht würden.

Deutschland gibt in diesem Jahr etwa neun Milliarden Euro für die Entwicklungszusammenarbeit aus.

Die Studie steht zum Download bereit unter:

[http://www.bmz.de/de/zentrales\\_downloadarchiv/Presse/studie\\_evaluation\\_in\\_der\\_deutschen\\_entwicklungszusammenarbeit\\_2009.pdf](http://www.bmz.de/de/zentrales_downloadarchiv/Presse/studie_evaluation_in_der_deutschen_entwicklungszusammenarbeit_2009.pdf) (mp)

### Stiftungen in Deutschland: undurchsichtig, undemokratisch, unflexibel

Netzwerk Wandelstiften, das ist ein Bündnis aus 16 Stiftungen, das sich im Herbst 2008 gegründet hat und dessen oberstes Ziel es ist, sich für mehr Transparenz und demokratische Mitbestimmung in Stiftungen einzusetzen. Im Gegensatz zur gängigen Praxis in Deutschland legen die Mitgliedsstiftungen ihre Strukturen und ihr Vermögen offen und orientieren sich bei der Wahl ihrer Geldanlage an ethischen Prinzipien.

Üblich ist in Deutschland, dass Stiftungen ihre Jahresabschlüsse und Vermögensaufstellungen nicht der Öffentlichkeit präsentieren. Entscheidungen, die innerhalb der Stiftungen gefällt werden, sind oft undemokratisch, da ein kleines Gremium an der Spitze, das sich immer wieder selbst beruft, diese fällt. Bei der Anlage ihres Kapitals haben viele Stiftungen nur die Höhe der Rendite im Blick und investieren auf diese Weise in Anlageformen, die eigentlich ihren Stiftungszielen widersprechen.

Ganz im Gegensatz zu ihrem eigenen Anspruch, schnell auf gesellschaftliche Probleme zu reagieren, verhindern ihre konservativen Strukturen und der auf ewig vom Stifter festgeschriebene Stiftungszweck flexible Reaktionen. Nicht selten ist das das Hauptinteresse der Stifter – sie wollen sich an der Universität, an der sie ihren Abschluss gemacht haben, ihren Namen sichern.

Es ist zu hoffen, dass sich in Zukunft weitere Stiftungen dem Bündnis Wandelstiften und seinen demokratischen Ideen und ethischen Richtlinien anschließen. (mp)

## EUROPÄISCHE UNION

### Einem geschenkten Gaul schaut man nicht ins Maul – Zur Offenlegung der Empfänger der EU-Agrarsubventionen

Die Queen, eine italienische Bank, ein irischer Produzent von Weight Watchers-Mahlzeiten oder die deutsche Südzucker AG – sie alle erhalten EU-Agrarsubventionen. Innerhalb Deutschlands, insbesondere in Bayern ist in den letzten Monaten eine Debatte um die Offenlegung der Empfänger entfacht. Aktueller Stand: Seit Juni legen 15 deutsche Bundesländer die Empfänger der Subventionen offen. Bayern zieht nach langem Zögern, einer Klage der EU gegen Deutschland beim Europäischen Gerichtshof und Strafansandrodhung aus Brüssel im August nach.

Die Offenlegung der Empfängerdaten ist Teil der EU-Transparenzinitiative, die das Vertrauen der Bürger in die Politik stärken sollte. Ursprünglich hätten die Empfänger schon Anfang Mai veröffentlicht werden müssen. Schon seit längerem sind die Agrarsubventionen in der Kritik. Mit der Veröffentlichung stellt sich mehr denn je die Frage, wofür EU-Gelder in einer solchen Höhe vergeben werden. Es ist nur für die Wenigsten nachvollziehbar, welche Gegenleistungen die EU für die Subventionen fordert. Von außen betrachtet sieht es derzeit fast so aus, als müsse man nur etwas Land besitzen, um Geld zu erhalten. Auch die Tatsache, dass die größten Unternehmen das meiste Geld erhalten, sorgt zunehmend für Aufsehen. Berechnungen von Oxfam Deutschland zufolge bekommen nur 1,3 Prozent aller deutschen Betriebe knapp ein Drittel aller Direktzahlungen.

In all dem Chaos und Unverständnis um die Subventionen erscheinen die Pläne des neuen EU-Ratspräsidenten aus Schweden sinnvoll. Der will die Gunst der Stunde nutzen und die Agrarsubventionen radikal kürzen. Das Geld soll stattdessen in Bildung investiert werden. Auch Bundesprä-

sident Horst Köhler unterstützt dieses Vorhaben.

Sicher ist, dass Geheimnistuerei nicht zu mehr Vertrauen in die Politik führen kann. Eine transparente Politik, insbesondere wenn es um Geldbeträge in schwindelerregender Höhe geht, ist notwendig, um Politikverdrossenheit zu vermindern und die Nachvollziehbarkeit des staatlichen Handelns zu gewährleisten. Die Liste der Empfänger der EU-Agrarsubventionen ist im Internet abrufbar unter:

<http://www.agrar-fischerei-zahlungen.de>.

(Günay Ozdemir)

### Ein Jahr EU-Lobbyistenregister – Gemischte Bilanz

Vor einem Jahr war die Einführung des freiwilligen Registers für Lobbyisten im Internet auf Europa-Ebene der vorläufige Höhepunkt der „European Transparency Initiative“ (ETI), die Siim Kallas, Vizepräsident der Europäischen Kommission und zuständiger Kommissar für Verwaltung, Audit und Betrugsbekämpfung, 2005 ins Leben gerufen hatte. Im Rahmen der Initiative will die Kommission vor allem über die Empfänger von EU-Geldern informieren, den Einfluss der Lobbyisten transparent gestalten und die Verhaltensregeln für EU-Verantwortliche und EU-Mitarbeiter verbessern.

Die Akzeptanz des freiwilligen Registers unter den europäischen Lobbyisten lässt nach den ersten zwölf Monaten zu wünschen übrig. Einer Studie der unabhängigen „Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation“ (ALTER-EU) zufolge haben sich bis zum Mai 2009 nur knapp 23 Prozent der in Brüssel tätigen Lobbyisten in das Register eingetragen. 1488 Organisationen waren online registriert, davon betreiben jedoch nur 593 Büros in Brüssel.

Unter den eingetragenen Interessenvertretern finden sich zahlreiche Nichtregierungsorganisationen, doch viele internationale Anwaltskanzleien und Unternehmenslobbyisten, die in Brüssel aktiv sind, fehlen auf der Liste oder verschleiern den tatsächlichen finanziellen Aufwand ihrer Lobbyarbeit. Ein Beispiel: Der Wirtschaftsverband *BusinessEurope* vertritt auf europäischer Ebene Mitglieder aus 34 Ländern und beschäftigt 45 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Brüssel, doch als „Geschätzte Kosten der direkten Lobbyarbeit der Organisation bei den EU-Organen“ für das Jahr 2008 gab der Verband an, lediglich 550.000 bis 600.000 Euro ausgeben zu haben. Zum Vergleich: Die Deutsche Industrie- und Handelskammer gab für denselben Zeitraum fast das Dreifache an, nämlich 1,5 Millionen Euro.

Laut der Süddeutschen Zeitung zeigt sich EU-Kommissar Kallas jedoch mit dem bisherigen Verlauf zufrieden – schließlich sei vor der Einführung des freiwilligen Registers gar kein Lobbyist gemeldet gewesen. Er kündigte jedoch an, dass die Kommission in den kommenden Wochen über Nachbesserungen am Register entscheiden will. (as)

© Kerry3\_/PIXELIO



## Sachsen: Wahlprüfsteine – Gretchenfrage für Kommunalpolitiker



Die Transparency Regionalgruppe in Sachsen hat die Kommunalwahlen im Juni zum Anlass genommen, die Spitzenkandidaten in Sachen Korruptionsprävention zu befragen. Das Ergebnis: Eine einheitliche Parteilinie gibt es in Sachsen nicht.

Etwa 140 Kandidaten haben geantwortet. „Die Anzahl der Antworten zeigt, dass sich die Kandidatinnen und Kandidaten offensichtlich Gedanken über eine Verbesserung der Transparenz und der Korruptionsprävention in ihrer Stadt machen“, zeigt sich Lothar Hermes, Leiter der fast zehnköpfigen Regionalgruppe, zufrieden. „In Leipzig und Chemnitz sehen wir gute Chancen für die Einführung eines Verhaltenskodex und eines Interessenregisters in der nächsten Wahlperiode; in Dresden werden wir noch mehr Überzeugungsarbeit leisten müssen.“

Nun will die Regionalgruppe an die einzelnen Fraktionen in den Städten herantreten und einen Vorschlag für die Einführung eines Verhaltenskodexes und eines Interessenregisters unterbreiten; nach Möglichkeit eine Variante, die bereits in anderen Städten eingeführt worden ist und als Minimumkompromiss nicht abgelehnt werden kann. „Es wird nun darauf ankommen, mit Fingerspitzengefühl und in der richtigen Reihenfolge an die Fraktionen heranzutreten, um den Parteien eine Ablehnung relativ schwer machen“, erklärte Hermes die nächsten Schritte.

Zu Jahresbeginn hatte die 2008 gegründete Regionalgruppe in Leipzig, Dresden, Chemnitz, Zwickau, Plauen und Görlitz vor allem noch Lücken bei der Korruptionsprävention in den Stadtparlamenten ausgemacht. In Zwickau hat sich die SPD-Oberbürgermeisterin Pia Findeiß mit ihrem Anti-Korruptionskonzept zwischenzeitlich durchgesetzt. Bisher gab es dort weder einen Antikorruptionsbeauftragten noch einen Ombudsmann. Nachdem Findeiß mit ihrem Vorschlag im Haupt- und Verwaltungsausschuss knapp gescheitert war, stimmt der Stadtrat Ende Mai dem Vorschlag im zweiten Anlauf zu. Nun wird der ehemalige Präsident des Zwickauer Landgerichts Jürgen Kränzlein als Ombudsmann Hinweisen auf Korruption in der Verwaltung nachgehen. Auch ein Antikorruptions-Koordinator wird ernannt, der vor allem mahnend und aufklärend tätig werden soll.

Lothar Hermes hat die Ergebnisse der Wahlprüfsteine zur sächsischen Kommunalwahl im Detail ausgewertet (siehe rechts). (as)

In Leipzig haben sich alle Parteien – CDU, Die Linke und SPD sowie Bündnis 90/Die Grünen und FDP – zur Einführung der angemahnten Maßnahmen zur Korruptionsprävention bekannt. Was die Veröffentlichung des Interessenregisters im Internet angeht, bestehen insbesondere bei Kandidaten der CDU und FDP noch Vorbehalte. Die breite Zustimmung der in Leipzig gewählten Stadträte dürfte auch durch das derzeit noch laufende Aufnahmeverfahren der Stadt bei Transparency Deutschland begründet sein. Somit bestehen hier große Chancen für die Einführung der hier genannten Präventionsinstrumente.

In Chemnitz haben sich Stadträte von SPD, Grünen und FDP sowie einiger kleinerer Gruppen zur Einführung der Maßnahmen bekannt. Vertreter der CDU und der Linkspartei haben nicht geantwortet. Allerdings dürfte angesichts der grundsätzlich positiven Haltung der Linkspartei zur Einführung von Instrumenten zur Korruptionsprävention durchaus mit einer Unterstützung dieser Partei zu rechnen sein. Damit gehen wir davon aus, dass auch in Chemnitz eine gute Basis für die Einführung der Maßnahmen besteht.

Am schwierigsten und differenziertesten ist die Situation in Dresden zu bewerten. Hier haben sich flächendeckend die Linksfraktion, die Grünen und die SPD für die Einführung von Instrumenten zur Korruptionsprävention ausgesprochen. Aus der FDP und der Fraktion der Freien Bürger haben jeweils zwei bzw. drei Abgeordnete diese Instrumente bejaht. Nicht geantwortet hat die CDU-Fraktion, die bereits in der Vergangenheit entsprechende Vorschläge aus der Verwaltung zur Einführung eines Verhaltenskodex' abgelehnt hat.

Aus Dresden kamen jedoch die meisten individuellen Rückläufe der gewählten Kandidaten, aus denen sich folgendes Bild ergibt: Eine Mehrheit für die Einführung der geforderten Instrumente ist denkbar, wenn Linksfraktion, Grüne und SPD geschlossen mit den zwei FDP-Abgeordnete und den drei Vertretern der Freien Bürger dafür stimmen, die sich bereits ausdrücklich für die Einführung der Korruptionspräventionsinstrumente ausgesprochen haben.

## Über den eigenen Tellerrand schauen: Das Europe and Central Asia Regional Meeting 2009

Jährlich treffen sich die 53 europäischen und zentralasiatischen Chapter von Transparency International zum „Europe and Central Asia Regional Meeting“. Ziel ist, die Vernetzung der Chapter und den Erfahrungsaustausch innerhalb der internationalen Bewegung zu fördern. In diesem Jahr fand das Treffen vom 15. bis 17. Juni 2009 in Ohrid, Mazedonien, statt.

Der erste Tag des Treffens stand ganz im Zeichen der Gastgeber – dem Mazedonischen Justizministerium und dem jungen mazedonischen Chapter „Transparency Zero Corruption“. Bei diversen Podiumsdiskussionen wurden

die Herausforderungen der EU im Kampf gegen Korruption besonders mit Blick auf die Beitrittskandidaten diskutiert. Denn eine zentrale Frage bleibt, wie eine nachhaltige Korruptionsbekämpfung garantiert werden kann – auch nach einem Beitritt in die EU. Für die mazedonische Regierung bot sich die Gelegenheit, ihre Erfolge in der Korruptionsbekämpfung zu betonen: Von Rang 106 des Transparency-Korruptionsindex in 2003 hat sich das Land auf Platz 72 in 2008 hochgearbeitet.

Am zweiten und dritten Tag fand dann der eigentliche Teil des ECA statt. In verschiedenen Workshops und Diskussionen wurde uns allen bewusst, wie unterschiedlich die Bedingungen sind, unter denen die Chapter weltweit arbeiten. In einem Land wie Dänemark beispielsweise, das aktuell die Rangliste des Korruptionsindex anführt, ist es schwierig, der Öffentlichkeit und Politikern klar zu machen, dass es trotz allem Korruption in Dänemark gibt und Korruptionsprävention daher gestärkt werden sollte.

Daneben wurde wieder einmal sehr deutlich, wie stark die Arbeit vieler Chapter von Fördermitteln bestimmt ist. Häufig sind die Gelder an bestimmte Projekte gebunden, so dass sich der Spielraum für diese Chapter verringert, an den für sie zentralen Fragen zu arbeiten. Sobald die Mittel jedoch auslaufen, fehlt es den Chaptern an Ressourcen, um sich überhaupt über Wasser zu halten. Auch verfügen nur wenige Organisationen über eine große Zahl an Mitgliedern. Der

Erfolg von Transparency Deutschland wird ganz klar von unseren Mitgliedern getragen, die eine weitgehende finanzielle Unabhängigkeit der Vereinsarbeit ermöglichen. Für ihre Beiträge sowie für den Einsatz ihrer zeitlichen und fachlichen Ressourcen sei allen Mitgliedern herzlich gedankt!

Sicher ist, dass alle Teilnehmer mit vielen Anregungen und neuen Ideen nach Hause fahren konnten. Sylvia Schenk hat beispielsweise eine Diskussion zum Thema Korruption im Sport angestoßen, in der sehr deutlich wurde, dass dieses Thema weiter vorangetrieben werden muss, denn in vielen Ländern existieren

unklare Strukturen im Sport, die zum Missbrauch einladen.

Zudem hat Christian Humborg die Checkliste für Self-Audits zur Korruptionsprävention in Unternehmen vorgestellt, die auf sehr viel Interesse stieß und jetzt auch in englischer Fassung verfügbar ist. Schließlich wurde auch über das Thema Lobbying und die damit verbundenen Grauzonen diskutiert. Transparency Deutschland fordert seit langem die Einführung von Karenzzeiten für Minister und parlamentarische Staatssekretäre, ein verpflichtendes Lobbyistenregister und klarere Regelungen für Externe in Ministerien. Die Widerstände der deutschen Politik stießen in der Diskussionsrunde auf Unverständnis – in Rumänien sind Karenzzeiten beispielsweise eine Selbstverständlichkeit.

Über den eigenen Tellerrand zu schauen, war somit für alle Teilnehmer eine fruchtbare Erfahrung. In seiner Abschlussrede rief Miklos Marshall, Leiter des Europe and Central Asia Department im internationalen Sekretariat von Transparency International, genau dazu noch einmal besonders auf. Wir messen uns daran, ob wir es schaffen, Korruption zu reduzieren – ist das aber die richtige Frage? Oder ist es nicht eher so, dass wir über die Jahre immer höhere Standards gesetzt haben, so dass wir unseren eigenen Maßstab verschärfen? Sollten wir uns nicht stattdessen fragen, ob unsere Gesellschaften integrier geworden sind?

(rb)



## Der Beirat stellt sich vor: Gerhart Baum



Der 1932 in Dresden geborene FDP-Politiker Gerhart Baum studierte Jura und hat als Rechtsanwalt gearbeitet, bevor er 1972 Mitglied des Bundestages und Parlamentarischer Staatssekretär im Innenministerium wurde. Von 1978 bis 1982 war Gerhart Baum Bundesinnenminister. Anschließend vertrat er Deutschland in der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen und war Beauftragter der Vereinten Nationen für Menschenrechte im Sudan. Bis 1994 gehörte er dem Bundestag an, seitdem arbeitet er wieder als Rechtsanwalt und ist Senior-Partner der Kanzlei Baum, Reiter & Kollegen in Köln. In mehreren Fällen hat Gerhart Baum erfolgreich beim Bundesverfassungsgericht Beschwerde eingelegt, so gegen den „Großen Lauschangriff“, das Luftsicherheitsgesetz und die online-Durchsuchung. Als Sonderermittler ist Gerhart Baum mit der Aufarbeitung der Datenschutzaffären bei der Telekom und bei der Deutschen Bahn betraut. Für sein Engagement in Sachen Bürger- und Freiheitsrechte erhielt Gerhart Baum zahlreiche Ehrungen, zuletzt den Theodor-Heuß-Preis und 2009 den Erich-Fromm-Preis. Gerhart Baum ist auch publizistisch tätig. Neueste Veröffentlichung: „Rettet die Grundrechte! Bürgerfreiheit contra Sicherheitswahn – Eine Streitschrift“ (2009).

**Sie haben den Datenskandal bei der Telekom und bei der Deutschen Bahn aufgearbeitet. Können Sie uns etwas über die Ergebnisse sagen und die Schlussfolgerungen, die die Konzerne daraus gezogen haben?**

Die Untersuchung zur Bahn ist abgeschlossen, die Ergebnisse liegen vor. Die Telekom-Untersuchung schreitet voran, der Konzern hat an der Aufklärung aktiv mitgewirkt. Beide Konzerne sind darum bemüht, ihre Defizite aufzuarbeiten. Man hat in beiden Konzernen Konsequenzen gezogen, personell und organisatorisch: Der Datenschutz hat einen deutlich höheren Stellenwert. Es wurden neue Vorstandsressorts für Compliance geschaffen. Bei beiden Konzernen habe ich den Eindruck, dass eine neue Unternehmenskultur sich entwickelt.

**Soeben hat der Bundestag die Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes beschlossen. Wie beurteilen Sie die neuen Regelungen?**

Es ist ein *Einstieg* in die Reform des Datenschutzgesetzes. Es fehlt eine umfassende Reform, eine Anpassung des Datenschutzrechtes im allgemeinen an die rasante technologische Entwicklung. Dazu gibt es seit Jahren Vorschläge, etwa auch des Bundesbeauftragten für Datenschutz. Das Online-Urteil aus Karlsruhe ist nicht umgesetzt. Datenschutz gehört in die nächste Koalitionsvereinbarung!

**Besonders die Neufassung des § 32 des Bundesdatenschutzgesetzes wird von Transparency Deutschland kritisch gesehen. Man befürchtet, dass die Bekämpfung von Korruption erschwert wird, wenn erst bei konkret vorliegenden Verdachtsmomenten nachgeforscht werden darf. Teilen Sie diese Befürchtung?**

Nein. Das Gesetz gibt die heutige Rechtsprechung wieder. Eine umfassende Regelung des Arbeitnehmerdatenschutzes muss in der nächsten Legislaturperiode erfolgen – auch im Zusammenhang mit anderen Rechtsgebieten. Dabei ist zu beachten: Der Arbeitnehmer ist auch im Betrieb Grundrechtsträger. Er gibt seine Eigenschaft als geschützter Bür-

ger nicht auf. Korruptionsbekämpfung wird missbraucht. Bei der Bahn zum Beispiel gab es Verstöße gegen das Strafrecht, Datenschutzrecht und Betriebsverfassungsrecht unter dem Vorwand der Korruptionsbekämpfung. Sicherheitsabteilungen haben sich über das Recht hinweggesetzt.

**Seit 2007 läuft die Beschwerde gegen die Vorratsdatenspeicherung, die Sie beim Bundesverfassungsgericht eingereicht haben. Kürzlich ist das Urteil des Bundesverfassungsgericht zum Lissabon-Vertrag ergangen, wonach das Begleitgesetz zum Vertrag dafür Sorge tragen soll, dass der Deutsche Bundestag mehr Mitwirkungsrechte bei der europäischen Gesetzgebung erhält. Wie bewerten Sie das Urteil, gerade vor dem Hintergrund Ihrer Beschwerde gegen ein Gesetz, das ja auf eine EU-Richtlinie zurückgeht?**

Ich hoffe, dass die Entscheidung sich positiv auf das Verfahren zur Vorratsdatenspeicherung auswirkt. Dazu wird es noch eine mündliche Verhandlung geben, es wird noch etwas dauern. Das Urteil selbst ist janusköpfig: Auf der einen Seite ist es demokratiefreundlich und daran orientiert, die Grundrechtssubstanz unserer Verfassung zu bewahren. Auf der anderen Seite hat das Bundesverfassungsgericht zu wenig die dynamische Entwicklung Europas berücksichtigt. Es könnte sein, dass damit die Europapolitik ausgebremst wird.

**Was hat Sie bewogen, sich aktiv bei Transparency Deutschland zu engagieren, indem Sie dem Beirat angehören? Und was sehen Sie als vordringlichste Aufgabe für Transparency in der Zukunft an?**

Die vordringlichste Aufgabe von Transparency ist es, eine Bewusstseinsänderung zu bewirken und an Beispielfällen deutlich zu machen, dass Korruption die Beziehung zwischen Firmen und Menschen vergiftet. Korruption heißt: Verfall der Moral, auch der Unternehmermoral, und das schadet letztlich auch wirtschaftlich allen Beteiligten.

Die Fragen stellte Heike Mayer

## Aktuelle Entwicklungen: Welche Chancen können wir nutzen? Eindrücke von der Mitgliederversammlung von Transparency Deutschland

Den besonderen Auftakt zur diesjährigen Mitgliederversammlung am 11. Juli 2009 in Frankfurt am Main bildete ein Empfang der Stadt Frankfurt. Im ehrwürdigen Kaisersaal des Römer, dem 600 Jahre alten Frankfurter Rathaus, hielt Stadtrat Eugenio Munoz del Rio eine Ansprache, in der er Transparency Deutschland als ausgesprochen professionelle Organisation würdigte. Sylvia Schenk betonte im Anschluss die Wichtigkeit der Korruptionsprävention in Kommunen, wo Bürgerinnen und Bürger unmittelbar auf das politische System treffen und Kommunen daher ein besonders hohes Maß an Integrität wahren sollten. Mit Interesse nahm der Stadtrat die neueste Publikation von Transparency Deutschland entgegen: die Checkliste für Self-Audits zur Korruptionsprävention in Kommunen.

Durch die tatkräftige Unterstützung der Regionalgruppe Frankfurt-Rhein-Main bot sich anschließend die Gelegenheit in einem der schönsten Bürgerhäuser Frankfurts, dem Saalbau Gutleut, zu tagen. Mit 68 anwesenden Mitgliedern und sieben Gästen konnte zudem ein Teilnehmerrekord erzielt werden.

Die Mitgliederversammlung wurde eingeleitet von einem Vortrag von Professor Ashok Kaul von der Universität des Saarlandes zum Thema „Die Finanzkrise: Unlautere Praktiken, andere Ursachen und kritische Überlegungen zur Reformdebatte“. Sein Anliegen war es, kausale Zusammenhänge aufzuzeigen und Faktoren zu isolieren, die tatsächlich zur Finanz- und Wirtschaftskrise geführt haben. Er empfahl zum einen das kurzfristige Denken der Banker durch die Einführung einer beschränkten Haftung zu zügeln. Zum anderen warnte er vor Detailregulierungen, die – wie bereits in der Steuerreform geschehen – über juristische Umwege umgangen werden könnten.

An die lebhafte Diskussion zum Vortrag schloss sich der Bericht der Vorsitzenden Sylvia Schenk an. Zu Beginn unterstrich sie, dass der MAN-Skandal aus zweierlei Hinsicht interessant sei. Zum einen sei der Skandal erst durch die Finanzbehörden ans Licht gekommen. Dies zeige, dass die Verpflichtung der Finanzbehörden, bei Korruptionsverdacht die Staatsanwaltschaften einzuschalten, wirkt. Zum anderen zeige der Fall, dass der Mangel an Unrechtsbewusstsein weitverbreitet ist, denn eine Vielzahl von Zah-

lungen soll an Freunde und Verwandte geleistet worden sein. Daher sei es wichtig, dass Meldungen über Korruption und deren Folgen nicht nur im Wirtschaftsteil der Zeitungen erscheinen, sondern – wie beispielsweise der Verdacht, dass das Champions League Finale im Handball vom THW Kiel möglicherweise gekauft worden sei – über den Sport weitere Zielgruppen erreicht werden.

In besonderem Maße sei das Jahr 2009 bisher durch die Finanz- und Wirtschaftskrise geprägt worden, die unter anderem durch Mangel an Verantwortungsbewusstsein und Transparenz herbeigeführt wurde. Nun biete sich die Chance, das ethische Fundament der Wirtschaft, wie es im Begriff des ehrbaren Kaufmanns seinen Ausdruck findet, stärker in Erinnerung zu bringen. Gleichzeitig habe die Krise auch Bewegung in von Transparency bearbeitete Themen gebracht, so seien zum Beispiel bezüglich der Steueroasen inzwischen Regelungen in Gang gesetzt, die vor Ausbruch der Krise noch in weiter Ferne schienen. Für die Teilnahme an solchen aktuellen Debatten sei es für Transparency noch entscheidender als früher, hochrangige Experten in ausreichender Zahl zu finden, um die Qualität und Reputation unserer Arbeit zu sichern.

Schließlich habe der Datenskandal bei der Deutschen Bahn AG eine Diskussion über die Spannung von Korruptionsprävention und Datenschutz ausgelöst. Zu den Vorgängen hatte sich Transparency Deutschland zeitnah geäußert und die Unverhältnismäßigkeit der Massenscreenings kritisiert. Jetzt komme es darauf an, dass der Arbeitnehmerdatenschutz klar geregelt wird und Korruptionsprävention weiter möglich bleibt. Sowohl im Gesetz als auch in den Köpfen müsse eine vernünftige Balance zwischen beidem erreicht werden. Schenk hob hervor, dass es Transparency gelungen sei, über dieses Thema den Kontakt mit den Gewerkschaften zu beleben. Dies könne auch in der Zukunft bei der Verbreitung unseres Anliegens hilfreich sein.

Ein zentraler Punkt der diesjährigen Mitgliederversammlung bestand in der Diskussion und Verabschiedung einer Geschäftsordnung, die wiederum zur Professionalisierung der Arbeit von Transparency Deutschland beitragen soll. Sie wird demnächst auf unserer Website zugänglich sein.

(rb, ch)



## Vorstellung Korporativer Mitglieder: Michael Koch GmbH

### Herr Koch, wie würden Sie unseren Leser das Unternehmensprofil der Michael Koch GmbH beschreiben?

Als kleines Unternehmen der Elektroindustrie mit zwei Dutzend Mitarbeitern, 1997 von meiner Frau und mir gegründet und seither stetig gewachsen. Wir bauen sichere elektrische Widerstände für die Antriebstechnik im Maschinenbau und beliefern vom badischen Ubstadt-Weiher aus mehrere Hundert Kunden in der ganzen Welt. Mit kurzen Lieferzeiten und absolut zuverlässigen Lieferterminen konnten wir mittlerweile eine echte Marke in der Branche etablieren. 2007 wurde unser Unternehmen aufgrund seiner Entwicklung und regionalen Engagements mit dem Großen Preis des Mittelstands der Oskar-Patzelt-Stiftung ausgezeichnet.

### Was hat Sie motiviert, mit Ihrem Unternehmen korporatives Mitglied von Transparency Deutschland zu werden?

Der Siemens-Skandal vor rund drei Jahren und der damit einhergehende Generalverdacht gegen Unternehmen und Unternehmer haben mich dazu motiviert, nicht nur persönlich, was sicher einfacher gewesen wäre, sondern durch die korporative Mitgliedschaft als Unternehmen Zeichen gegen diese unlauteren Geschäftspraktiken und der damit verbundenen Meinungsentwicklung zu setzen. Wenn wir auch nur ein kleines Unternehmen sind, so wollen wir eindeutig klarstellen, dass man mit uns nur ehrliche Geschäfte machen kann. Geschäftsentwicklung funktioniert nachhaltig wesentlich besser ohne Korruption, davon sind wir alle hier im „Fabrikle“ überzeugt.

Unser Unternehmen soll sich zudem im Sinne der „Best Practice“ weiterentwickeln und durch die Publikationen von und die Treffen mit Transparency lernen. Der Austausch mit Persönlichkeiten, die im Kampf gegen Korruption Erfahrung haben, ist meines Erachtens nirgends besser möglich. Die aktive Beschäftigung mit Korruptionsbekämpfung als korporatives Mitglied von Transparency Deutschland wirkt als Prophylaxe. Man lernt, prekäre Situationen frühzeitig zu erkennen und damit umzugehen.

### Welche Schwerpunkte umfasst Ihr Umsetzungsprogramm zur aktiven Korruptionsprävention, zu dem Sie sich durch die Mitgliedschaft freiwillig verpflichtet haben? Wieviel Formalisierung benötigt die Korruptionsprävention in einem mittelständischen Familienunternehmen wie der Michael Koch GmbH?

Wie in jedem Unternehmen sind auch wir gehalten, aktive und passive Korruption auszuschließen. In einem kleinen Unternehmen wie dem unsrigen sind zur Sicherung dieses

Anspruchs sicher nicht die umfangreichen Maßnahmen zu treffen, wie in einem weltumspannenden Großkonzern. Wir dürfen aber nicht die Hände in den Schoß legen und wie viele Unternehmerkollegen meinen, der Chef eines mittelständischen Unternehmens habe eh alles im Griff. Bei uns besteht das Umsetzungsprogramm hauptsächlich aus 1. Aufklärung und Sensibilisierung der Mitarbeiter sowie 2. klare Strukturen und Arbeitsteilungen in den einzelnen Prozessen. So sind Einkauf, Wareneingang, Rechnungsprüfung, Rechnungsbegleichung und Buchhaltung organisatorisch und personell getrennt. Das gleiche gilt im Vertrieb für Akquise, Auftragsabwicklung sowie das betriebswirtschaftliche Auftragscontrolling. Wenn es um Einladungen und Geschenke geht, gibt es ebenfalls klare Regeln aktiv wie passiv. Außerdem wissen die Mitarbeiter, dass sich auch die Eigentümer an die Regeln halten und darüber hinaus, an welchen Anwalt sie sich vertraulich wenden können, wenn sie Verdachtsmomente haben.

### Auf welche Reaktionen aus dem Geschäftsumfeld Ihres Unternehmens ist die Unterstützungserklärung für die „Koalition gegen Korruption“ gestoßen, die auch auf Ihrer Homepage offensiv platziert ist?

Die erste Frage lautet stets „Hatten Sie schon Probleme mit Korruption?“ Dass man sich grundsätzlich und ohne konkreten Anlass im eigenen Haus als Unternehmen gegen Korruption engagiert, kommt nur wenigen in den Sinn. Dann zeigt sich in einem zweiten Schritt Verständnis, dass aber insbesondere bei Menschen, die im Export oder direkt im Ausland aktiv sind, häufig die Vorstellung herrscht, in diesem oder jenem Land habe man ohne Korruption keine Chance. Das führt dann zu teils ausgiebigen Diskussionen, die zumindest ein weiteres Nachdenken beim Gesprächspartner verursachen.

### Beteiligt sich das Unternehmen jenseits der Anwendung kollektiver Wirtschaftsgrundsätze an der Vereinsarbeit von Transparency Deutschland?

Wir sind erst seit einigen Monaten Mitglied. An einem ersten Treffen der korporativen Mitglieder in Stuttgart sowie an der Mitgliederversammlung in Frankfurt habe ich gerne teilgenommen, und die Treffen haben uns wertvolle Informationen gebracht. Zudem habe ich den Eindruck, dass der



ungezwungene Kontakt und Austausch mit einem Kleinen auch für die großen korporativen Mitglieder zumindest interessant ist, schließlich haben viele ihrer Zulieferer unsere Größe. Bei den Arbeitsgruppen ist die regelmäßige Mitarbeit leider noch nicht möglich. Hierbei zeigt sich das Größenproblem eines kleinen Unternehmens deutlich. Während Großkonzerne ihr Größenproblem durch große Compliance-Abteilungen lösen, sind bei uns die Ressourcen sehr begrenzt. Schließlich sind wir auch über Transparency Deutschland hinaus in anderen Kreisen aktiv und versuchen auch dort, eine Lanze für den Kampf für Transparenz und gegen Korruption zu brechen. In der Industrie- und Handelskammer, weiteren regionalen Gremien und vor allem in der Lokalpolitik als Gemeinderat und 2. Bürgermeisterstellvertreter bin ich selbst in vielen Bereichen engagiert. So sind Informationsfreiheit und Kommunen sowie als Aktiver auch der Sport für mich weitere Themen bei Transparency Deutschland, die ich besonders aufmerksam verfolgte.

Die Fragen stellte Andrea Priebe.



### Jürgen Stierle: Korruptionscontrolling in öffentlichen und privaten Unternehmen

Rainer Hampp Verlag 2. Auflage 2008  
ISBN: 978-3-86618-244-8  
205 Seiten. 24,80 Euro

Mit diesem Buch legt Jürgen Stierle eine Ausarbeitung zu einem der derzeit spannendsten Themen der betriebswirtschaftlichen Korruptionsforschung vor. Wenn auch in dem vorliegenden Werk die Anordnung der Themen nicht immer einer klaren Logik folgt, so vermag es Unternehmensberater Stierle dennoch, mit seinem eingängigen Stil die organisatorischen Gründe von Korruption in Unternehmen und mögliche Strategien zu deren Bekämpfung prägnant zu vermitteln. Vor allem die ausführliche Definition von Korruption und deren Erscheinungsformen bietet allen, die sich mit dem Themenbereich das erste Mal beschäftigen, eine gute Einführung. Im Weiteren werden externe und interne Stellhebel des Korruptionscontrollings sowie mögliche Instrumente knapp und präzise dargestellt. Die zahlreichen Quellenangaben weisen auf eine sorgfältige Recherche des Autors hin. Nur auf die naheliegenden Fragen nach branchen- und unternehmensspezifischen Besonderheiten sol-

cher Instrumente bleibt Stierle leider eine Antwort schuldig. Grundsätzlich ist anzumerken, dass die vom Autor als „innovative Ergebnisse“ (S.187) angepriesenen Erkenntnisse für Einsteiger sicherlich interessant sind, für Experten allerdings wenig Neuigkeitswert besitzen dürften. Auch erscheinen die das Ende von Stierles Ausführung bildenden Praxisbeispiele etwas zufällig gewählt. Während der Umschlagtext noch VW und Siemens als Beispiele für Bestechungsfälle anführt, erläutern die Fallstudien das Korruptionscontrolling der „Emschergenossenschaft / Lippeverband“ sowie der Stadt Osnabrück. Während den öffentlichen Unternehmen mit diesen (durchaus instruktiven) Fallstudien ein ganzes Kapitel gewidmet ist, ist von den im Titel erwähnten privaten Unternehmen hier leider überhaupt nicht die Rede. Im Ganzen erscheinen die Erkenntnisse von größerer Relevanz für öffentliche Unternehmen und nur wenig auf die Privatwirtschaft zugeschnitten. Hervorzuheben ist noch ein umfassendes Literaturverzeichnis, welches dem geneigten Leser viele Anknüpfungspunkte bietet, sich allerdings auf Publikationen aus dem deutschen Sprachraum beschränkt. Zudem: Bis auf eine Ausnahme sind die Quellen und Beispiele mindestens fünf Jahre alt. Zusammenfassend kann das Buch vor allem interessierten „Einsteigern“ in die Thematik ohne weiteres empfohlen werden. Alle, die an aktuellen, auch für die Privatwirtschaft relevanten Erkenntnissen interessiert sind und sich bereits vorher mit der Thematik auseinandergesetzt haben, werden in Stierles Ausführungen dagegen wenig Neues finden können. (Jens Claussen)



### Ilan Fellmann, Friedrich Klug (Hrsg.): Vademecum der Korruptionsbekämpfung

Linz: IKW-Schriftenreihe Nr. 116  
ISBN 978-3-902493-03-3  
440 Seiten. 20 Euro

Die Herausgeber konnten für diesen Band insgesamt 57 Autoren und Autorinnen aus Österreich und zudem aus Deutschland, der Schweiz und der Europäischen Union gewinnen. Sie behandeln das Phänomen Korruption aus den verschiedensten Blickwinkeln in umfassender Weise in den sechs Kapiteln Begriffsbestimmung – Rechtliche Aspekte – Kulturelle Aspekte – Internationale Aspekte – Organisation und Kontrolle – Konkrete Bekämpfungsmaßnahmen. Es werden auch internationale Aspekte wie Entwicklungszu-

sammenarbeit, Außenhandel sowie Fehlentwicklungen in Osteuropa und Liechtenstein diskutiert. Experten erörtern Fragestellungen zu den Rechnungshöfen, Kontrollämtern, zur Internen Revision und zum Internen Kontrollsystem (IKS) sowie zur Vorgangsweise bei Prüfungen. Auch konkrete Bekämpfungsmaßnahmen und Fallbeispiele werden angeführt, die zum Nachdenken anregen sollen.

Dieses Buch enthält neben philosophisch, ethisch, politikwissenschaftlich, rechtswissenschaftlich und makroökonomisch ausgerichteten Beiträgen von namhaften Wissenschaftlern und Praktikern zahlreiche Aufsätze von Experten, von Prüfern aus Rechnungshöfen, Antikorruptions- und Revisionseinrichtungen sowie der Polizei, Beratern, Rechtsanwälten, Außenhandelsexperten, Journalisten und NGO-Vertretern von Transparency International und bietet in kompakter Form das gesammelte Wissen von vielen Jahrzehnten differenzierter Berufserfahrung.

Das Ziel des Werks soll offensichtlich sein, die Ursachen und Wirkungen der Korruption und ihre Erscheinungsformen einem breiten Publikum näher zu bringen und ein größeres Bewusstsein in der Bevölkerung zu schaffen. Durch die äußerst differenzierte Strukturierung und Untergliederung ist der Spagat vom Lesebuch zum Nachschlagewerk gelungen. (Uwe Dolata)



**Anne T.:**  
**Die Gier war grenzenlos**  
Eine deutsche Börsenhändlerin packt aus

Berlin: Ullstein 2009  
ISBN 978-3-430-20082-0  
240 S. 18,50 Euro.

In Zeiten der Finanzmarktkrise wird darüber debattiert, inwieweit Korruption zu den Ursachen der Krise zählt. Dazu lohnt es sich, diesen Insiderbericht einer Börsenhändlerin über ihren irrsinnigen Alltag zu lesen. Das Wort Korruption kommt nur an einer einzigen Stelle im Buch vor: „Über Korruption hatte damals noch keiner nachgedacht“ (S. 183). Gleichwohl zeigen sich viele Verhaltensbeispiele, die das Etikett möglicherweise verdienen. Die anonyme Autorin beschreibt, wie gezielt intransparente, komplizierte Finanzprodukte geschaffen wurden und diese brutal in den Markt gedrückt wurden. Die „lammfrommen Opfer“ (S. 137) waren die Kleinanleger. Die Motivation der Architekten dieser strukturierten Produkte war klar: „Unsere Boni waren gerettet – und eigentlich die ganze Branche gleich mit“ (S. 79). Sie beschreibt, wie Portfoliomanager zu teuren Events, etwa

Formel Eins-Rennen, eingeladen wurden und am Ende der Deal besiegelt werden konnte. In einem Fall ist das Gegenüber ein Priester, der das Vermögen seiner Kirche verwaltet, und für den das Adlon als Gesprächsort gezielt ausgewählt wurde, denn man ging davon aus, dass er dort noch nie gegessen hätte. Eindrücklich beschreibt sie, wie nicht nur Kleinanleger, sondern ganze Banken geleimt wurden, weil sie die Produkte nicht verstanden beziehungsweise überhaupt nicht darauf vorbereitet waren, mit den Risiken umzugehen. Dafür waren die Steuerparadiese wie Cayman Islands oder Jersey wichtig, damit Risiken nicht mehr nachvollziehbar wurden. In einem Fall beschreibt sie, wie kritische Nachfragen durch Druck von oben zum Verstummen gebracht wurden. Auch an den Wirtschaftsprüfungsgesellschaften lässt sie kein gutes Haar: „Die Beratungsarmee der großen Wirtschaftsprüfungsgesellschaften erstellten gegen entsprechende Gebühren nur zu gern Gutachten für uns“ (S. 199). Die Autorin wirft einen kritischen Blick zurück und fragt sich, warum sie selbst so lange an vorderster Front mitgemacht hat. Ihre Antwort: „Wir hatten Aussichten auf immense Gewinne, Bonuszahlungen, ohne die Konsequenzen unseres Handelns tragen zu müssen“ (S. 218). Das Buch ist sehr locker und kurzweilig geschrieben und gibt gleichzeitig einen sehr guten Einblick in die Alltagswelt von Börsenhändlern. Es wird deutlich, dass legale Aktivitäten nicht immer auch legitim sind. Insgesamt: Sehr lesenswert. (Christian Humborg)



**Simon L. Koenen:**  
**Korupsi – Korruption in Indonesien**  
Einblicke und Hintergründe

Bremen: Kellner-Verlag 2009  
ISBN 978-3-939928-06-5  
179 Seiten. 16,90 Euro

Dieses Buch skizziert auf persönliche und einfache Art und Weise die grenzüberschreitende Problematik der systematischen Korruption in Entwicklungsländern für deutsche wie europäische Unternehmen bei Auslandsgeschäften. Der Autor stellt in seiner Länderstudie die Frage, ob deutsche Unternehmer in Indonesien einen wirtschaftlichen Erfolg auch ohne Korruption erzielen können. Zunächst führt Simon Koenen den Leser allgemein in das Thema ein und beschreibt die länderspezifische Struktur und Gesetzeslage – auch im Vergleich mit Deutschland – von Korruption in Indonesien. Anschließend geht er stärker auf die Besonderheiten der systemischen Korruption in Indonesien ein und analysiert ihre möglichen Ursachen multidisziplinär. Durch

den weit gefassten Blick gelingt es dem Autor zu skizzieren, wie „das hohe Level an Korruption (...) in der Mischung (verschiedener) Faktoren begründet liegt“ (S.109). Theoretische Hintergründe aus Kultur-, Politik- und Wirtschaftswissenschaften, verbindet Koenen mit empirischen Belegen und persönlichen Erfahrungen, die als Exkurse zwischen den Kapiteln stehen.

Anhand von verschiedenen Interviewaussagen geht der Autor sodann stärker auf die Entwicklungen und Veränderungen der Großkorruption („Grand Corruption“) ein. Er argumentiert, dass die Korruption bei Regierungsgeschäften die Form mit dem größten Ausmaß und der größten Relevanz für ausländische Geschäftspartner wie zum Beispiel Deutschland sei. Das Problem und dessen Handhabung von deutschen Unternehmern, aber auch Institutionen für Entwicklungszusammenarbeit wie die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), ist Gegenstand eines weiteren Kapitels. Ernüchtert muss der Leser hier zur Kenntnis nehmen, wie stark die deutsche Seite an dem indonesischen Korruptionsgeschäft anscheinend beteiligt ist. Anschließend stellt der Autor die Frage, ob Geschäfte in Indonesien überhaupt ohne Korruption möglich sind und kommt am Ende zu der Erkenntnis, dass neben der Kenntnis der indonesischen Kultur und Sprache, welches Vertrauen zu Beamten fördert, regelmäßige Gefälligkeiten eine Grundvoraussetzung zu sein scheinen. Es bleibt anzumerken, dass diese Schlussfolgerung hauptsächlich auf Interviewaussagen basiert. Zwar scheinen diese nah am Geschehen zu sein und aus wirklichen Erfahrungen zu sprechen; allerdings ist zu berücksichtigen, dass Objektivität bei den Vertretern der Privatwirtschaft nur bedingt vorhanden sein kann. Bei den Lösungsvorschlägen plädiert der Autor dafür, dass deutsche Unternehmen ihre Compliance Standards der jeweiligen nationalen Korruptionskultur anpassen sollen, um effektiv zu sein. Er zieht die Schlussfolgerung, dass Compliance Standards die Vielschichtigkeit der Korruption berücksichtigen sollten. Zudem listet der Autor Schritte auf, mit denen Korruption in Indonesien verringert werden könnte. Der mögliche Einfluss der deutschen Seite wird an dieser Stelle nicht beleuchtet. (Esther Pieterse)



Fritz Heimann,  
François Vincke:  
**Fighting Corruption**  
International Corporate  
Integrity Handbook

International Chamber of Commerce  
Dritte Auflage 2008  
ISBN 978-92-842-0013-9  
310 Seiten. ca. 75-80 Euro

Die große Leistung dieses bei der Internationalen Handelskammer in englischer Sprache erschienen Buches ist es, einen hervorragenden Überblick über internationale Anstrengungen zur Bekämpfung von Korruption in der Wirtschaft zu bieten. Dabei wird der Themenbereich durchgängig in einem leicht verständlichen Ton und mithilfe zahlreicher teils hochaktueller Zitate und Beispiele präsentiert. Dies geschieht jeweils unter Bezug auf die gängigen internationalen Konventionen (OECD, UN) mit einer Reihe von Checklisten, einer ausgewogenen Mischung aus Theorie und konkreten Maßnahmen sowie guten Kurz-Zusammenfassungen am Ende jedes Abschnittes. Den Schluss bildet ein etwa 100-seitiger Anhang, welcher die ICC-Richtlinien sowie die Anti-Korruptions-Konventionen von OECD, UN und Europarat im Wortlaut abdruckt.

Die internationale Ausrichtung des Buches ist dabei Stärke und Schwäche zugleich. Auf der einen Seite erhält man einen guten Einblick in die globalen Strategien der Korruptionsbekämpfung in der Wirtschaft, von der Gesetzgebung in Neuseeland über Regeln zu Unternehmensspenden an Parteien in Frankreich bis zu den Whistleblowing-Richtlinien von Honeywell. Als konkrete Handlungsmodelle für ein lokales Unternehmen im spezifisch nationalen Kontext sind solche Beispiele andererseits natürlich nur bedingt geeignet.

Für alle, die aufgrund des doch recht stolzen Preises einer Anschaffung zögerlich gegenüber stehen, sei auch auf die im Internet kostenlos erhältliche Kurzfassung „Combating Extortion and Bribery: ICC Rules of Conduct and Recommendation“ hingewiesen. Diese stand auch Pate für die ebenfalls kostenfrei im Internet erhältliche deutschsprachige Broschüre „Korruption bekämpfen: Ein ICC-Verhaltenskodex für die Wirtschaft“, welche von der Internationalen Handelskammer Deutschland gemeinsam mit dem Deutschen Industrie- und Handelskammertag veröffentlicht wurde. (Jens Claussen)



Leo Huberts u.a. (Hg.):  
Local integrity systems  
World cities fighting corruption  
and safeguarding integrity

Den Haag: BJU Legal Publishers  
2008; ISBN 978-90-5454-854-6  
300 Seiten. 35 bis 40 Euro.

Was haben Sydney, New York, Hong Kong, London, Hamburg, Amsterdam und Antwerpen gemeinsam? Sie alle sind Gegenstand der ersten internationalen Vergleichsstudie zum Thema lokale Integritätssysteme.

Das Buch beginnt mit einem Überblick über das von Transparency International und Jeremy Pope entwickelte Nationale Integritätssystem. Anschließend definieren die Autoren die für ein lokales Integritätssystem entscheidenden Institutionen (Bürgermeister, Stadträte, Parteien, Polizei, Verwaltung, Watchdog-Organisationen, Presse, Zivilgesellschaft). Im Hauptteil des Buches werden nacheinander die sieben genannten Städte in Bezug auf ihr lokales Integritätssystem beschrieben. Der Beschreibung folgt jeweils eine Bewertung des Systems durch die herausgebenden Autoren. Abschließend werden die für die Bewertung ausschlaggebenden Faktoren sowie die Stärken und Schwächen des vorgenommenen Vergleichs kritisch evaluiert.

Beim Lesen dieser interessanten Darstellung wird klar, dass es kein Modell für lokale Integritätssysteme gibt, das Städten übergestülpt oder gar aufoktroiert werden kann. Im Gegenteil: Alle dargestellten Ansätze sind höchst unterschiedlich ausgestaltet und in fünf der sieben Städte durch die lokale Administration und aus Eigeninitiative entwickelt worden. Allerdings machen die unterschiedlichen Kompetenzen, die die Verfassungen der verschiedenen Länder den Städten garantieren, einen Vergleich der Systeme schwierig. In Australien beispielsweise wird den Stadträten nahezu keine eigene Macht zugesprochen. So kommt es, dass das Integritätssystem Sydneys durch Regeln bestimmt wird, die der Bundesstaat New South Wales entscheidet.

Besonders beeindruckend ist die Beschreibung des Integritätssystems der Stadt Hong Kong. Es wird deutlich, dass viel erreichbar ist, wenn die Entscheidungsträger einen starken politischen Willen zur Veränderung haben und Integrität als klarer Standortfaktor angesehen wird. Nach jahrzehntelangen Skandalen und korrupten Verflechtungen gilt Hong Kong heute als Vorzeigestadt, die sich eine äußerst handlungsfähige Independent Commission Against Corruption als Kerninstitution eines ganzheitlichen Integrationssystems geschaffen hat. Das Buch ist lesenswert für alle, die sich aus theoretischen oder praktischen Gründen für lokale Integritätssysteme interessieren. (Maria Schöder)

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: .....