

Kontrollinstrumentarien der Korruptionsprävention und -bekämpfung in Deutschland

I. Definition der Korruption

Korruption wird normalerweise definiert als das „Ausnutzen einer Machtposition zum eigenen Vorteil“. Es gibt keine gesetzliche Begriffsbestimmung, und man sucht das Wort Korruption vergeblich in Straf- oder anderen Gesetzbüchern. Eine als Korruption bezeichnete Handlung kann strafgesetzliche Tatbestände u. a. der Bestechung und Bestechlichkeit, der Vorteilsgewährung und -annahme, der Unterschlagung, Begünstigung, Betrug und Untreue erfüllen, aber es könnte auch Geldwäsche, Verschleierung unrechtmäßiger Vermögenswerte, Wählerbestechung oder Abgeordnetenbestechung sein.

Häufig wird es bei Korruption einen Täter mit Entscheidungsbefugnis über öffentliche oder private Belange geben und einen Täter, der diese Entscheidungsbefugnis beeinflussen will, um eine bestimmte Entscheidung in seinem Interesse herbeizuführen. Es ist aber ebenso Korruption, wenn zwei oder mehr Täter vereinbaren, den Wettbewerb auszuhebeln – unabhängig davon, ob ein Täter auf der anderen, der Entscheidungsseite, in diese Pläne eingeweiht ist und sie vielleicht sogar unterstützt oder nicht.

Bei der „Machtposition“ denkt man zunächst an Amtsträger, die eine Ermessensentscheidung (etwa Auftragsvergabe, Erteilung einer Baugenehmigung) zu treffen haben. Aber der Einkäufer eines privaten Unternehmens trifft ebenfalls Ermessensentscheidungen und hat damit eine Machtposition. Es ist auch Korruption, wenn ein Täter ohne Macht nur versucht, einen Amtsträger zu bestechen, also kein „Ausnutzen einer Machtposition“ im engeren Sinne vorliegt.

Auch der Begriff „zum eigenen Vorteil“ sollte weit ausgelegt werden. Die Erlangung eines Bauauftrags nach Bestechung ist ein klarer Vorteil. Die Erwartung von Vorteilen für Familienangehörige ist ebenso eindeutig. Aber auch die Erlangung eines Vorteils etwa für einen (Fußball-)Verein, in dem der Täter Mitglied ist, ist „eigener Vorteil“. Und die Annahme von „schwarzen Geldern“ durch Parteifunktionäre für eine politische Partei,

die dadurch im Wahlkampf besser ausgestattet ist, ist ebenso eindeutig Korruption „zum eigenen Vorteil“.

II. Tatorte der Korruption

Korruption findet sich ebenso in der Politik wie in der Verwaltung und der Wirtschaft, aber auch in der Zivilgesellschaft. Die potenziellen Einfallstore sind zahllos. In der *Politik* sind Täter (oder Opfer) einzelne Politiker oder hohe politische Beamte oder auch eine politische Partei. „Politiker“ in diesem Zusammenhang schließt gewählte oder bestellte Politiker ebenso ein wie Kandidaten sowohl auf Europa-, Bundes-, Länder- oder Kommunalebene. Die Bandbreite reicht vom Verstoß oder der bewussten Umgehung der Parteienfinanzierungsregeln, der Einflussnahme auf Regierungs- oder Verwaltungsentscheidungen (Privatisierungsverträge, Vergabe von Betreiber- oder Ausfuhrlizenzen, Subventionszusagen, Erleichterung von Umweltschutzauflagen), dem Stimmenkauf (für Abstimmungen im Plenum; entsprechende Beeinflussungen von Abstimmungen in Ausschüssen etc. sind derzeit nicht strafbewehrt) bis hin zur „Kontaktpflege“ mit einflussreichen Politikern. Politische Parteien brauchen viel Geld für ihre legitime Arbeit. Die Versuchung ist auf beiden Seiten groß, und das nicht nur zu Wahlkampfzeiten.

Die *Verwaltung* (auf Europäischer Kommissions-, Bundes-, Landes- und Kommunalebene) ist überall dort verwundbar, wo Beamte Ermessensentscheidungen zu treffen haben: neben den im vorherigen Abschnitt genannten z. B. Ausweisung von Bauland, Ausübung polizeilicher oder zollamtlicher Aufgaben, Baugenehmigungen, Führerscheinverwaltung, Asylrechte, Umsetzung umweltschützerischer Gesetze, Regeln und Auflagen. Hier ist u. a. zu denken an die Besetzung führender Positionen (Vorstand und Aufsichtsrat) bei Unternehmen der öffentlichen Hand. Das gilt gleichermaßen für die Bestechung von Beamten und Mitarbeitern bei Behörden oder Unternehmen mit öffentlichem Auftrag (Flughafengesellschaften etc.) und für die Täuschung solcher Institutionen

darüber, dass ein zu förderndes Geschäft durch Bestechung erlangt und deshalb unsittlich, nichtig und nicht deckungsfähig ist (z. B. Hermes Exportkreditversicherungs AG).

In der *Wirtschaft* findet man Korruption häufig als aktive Bestechung zur Erlangung eines Auftrags, oder Kollusion mit Mitbewerbern zur Einschränkung des Wettbewerbs mit oder ohne Bestechung eines Insiders. Zunehmend sind Wirtschaftsunternehmen auch das Opfer von Bestechung durch Wettbewerber. Auch Organisationen der *Zivilgesellschaft* sind nicht immun gegen die Versuchung, ihre Ziele, vor allem die Finanzierung für ihre Aktivitäten, mit Hilfe von Täuschungshandlungen und durch Bestechung zu fördern. Hierzu gehören nicht nur Vereine, sondern auch Verbände, Gewerkschaften, Kirchen, kirchliche Wohltätigkeits- und Missionswerke etc. Solche Organisationen können Täter wie Opfer von Korruption sein.

III. Kontrollinstrument Repression

Korruption – wie alle Regelverstöße – kann und sollte sowohl durch Repression wie auch durch Prävention bekämpft werden. Unter Repression versteht man die Strafandrohung und Bestrafung oder anderweitige Sanktionierung korrupter Handlungen. Unter Prävention versteht man alle Maßnahmen, die von der Begehung solcher Handlungen abschrecken, abhalten, sie erschweren oder ihren Erfolg in Frage stellen.

Das deutsche Strafgesetzbuch enthält zahlreiche korruptionsrelevante Tatbestände mit mehr oder weniger adäquaten Strafandrohungen¹. Ebenso wichtige Bestimmungen finden sich u. a. im Internationalen Bestechungsgesetz, dem gemäß seit Februar 1999 die Bestechung von Amtsträgern im Ausland der Bestechung deutscher Amtsträger gleichgestellt ist, im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen – Kartellgesetz, im Gesetz gegen den Unlauteren Wettbewerb (UWG), im Gesetz gegen missbräuchliche Inanspruchnahme von Subventionen und im Ordnungswidrigkeitengesetz. Zu erinnern ist hier auch an die im Rahmen des Europarats verabschiedeten Strafrechts- und Zivilrechts-Konventionen bezüglich der Korruption.

¹ In der Reihenfolge der entsprechenden Paragraphen z. B. Wählerbestechung, Abgeordnetenbestechung, Unterschlagung, Begünstigung, Geldwäsche, Verschleierung unrechtmäßiger Vermögenswerte, Betrug, Subventionsbetrug, Untreue, wettbewerbsbeschränkende Absprachen bei Ausschreibungen, Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr, Umweltstraftaten, Straftaten im Amt wie Bestechung und Bestechlichkeit, Vorteilsgewährung und Vorteilsannahme, Anstiftung und Beihilfe zu allen obigen Taten.

Der Katalog von Repressionsbestimmungen, so detailliert er auch ist, muss dringend um *zusätzliche und bessere Kontrollinstrumente ergänzt werden*. Hierzu braucht es eine Reihe von gesetzlichen Änderungen, aber auch eine Straffung der Verfolgungspraxis. Man muss hier bedenken, dass Korruption ein Delikt ist, bei dem die eigentlichen Opfer der Tat – nämlich die Bürger und Steuerzahler – keine Information haben und daher keine Anzeige erstatten oder zur Aufklärung beitragen können.

Zu den dringend erforderlichen *Gesetzesänderungen* gehören die folgenden:

– Man sollte auch für Korruptionsstraftaten eine Kronzeugenregelung einführen, die es erlaubt, Tätern, die bereit sind, Informationen zu geben, bei der Aufklärung des Verbrechens mitzuwirken und gegen Mittäter auszusagen, gewisse Straferleichterungen zuzusagen; dies wäre ein in internationaler Praxis durchaus bewährtes Instrument, um die hohe Dunkelziffer bei Korruptionsstraftaten einzuschränken.

– Man sollte die international allgemein übliche, aber in Deutschland bisher nicht gewünschte strafrechtliche Verantwortlichkeit juristischer Personen einführen. Juristische Personen können natürlich nicht ins Gefängnis gebracht, aber sie könnten mit hohen, abschreckenden Geldstrafen belegt werden. Nach derzeitigem Recht können juristische Personen nur nach dem Ordnungswidrigkeitengesetz mit (relativ mäßigen) Geldbußen belegt werden. Außerdem kann man nur entweder eine Geldbuße auferlegen oder die „Früchte des Verbrechens“ einziehen, nicht jedoch beides gleichzeitig, wie es oft wünschenswert wäre. Deutschland ist bei der Umsetzung der OECD-Konvention zur Strafbarkeit der Bestechung ausländischer Amtsträger vom Dezember 1997 in deutsches Recht wegen des Fehlens der strafrechtlichen Verantwortlichkeit juristischer Personen gerügt worden und hat damit hier Nachholbedarf.

– Der „Stimmenkauf“ von Abgeordneten ist derzeit, wie oben angedeutet, nur strafbar, wenn es um eine Abstimmung im Plenum geht. Da heute alle wesentlichen (Vor-)Entscheidungen in Ausschüssen getroffen werden und das Plenum normalerweise diese nur „abnickt“, muss das Abstimmungsverhalten von Abgeordneten in den Ausschüssen in diesen Straftatbestand einbezogen werden.

– Das Parteiengesetz muss dringend modernisiert werden, nicht nur durch die Einführung von Höchstgrenzen für Spenden, mehr Transparenz und bessere Kontrollen, sondern es sollten auch wirksamere Sanktionen vorgesehen werden, so-

das Verstöße gegen dieses Gesetz durch Parteifunktionäre bei entsprechender Schwere durch Verlust des Mandats und des passiven Wahlrechts geahndet werden².

– Die OECD-Konvention zur Strafbarkeit der Bestechung ausländischer Amtsträger in internationalen Geschäftsbeziehungen nimmt derzeit noch politische Parteien im Ausland von der Strafbewehrung aus, und entsprechend eingeschränkt ist das deutsche Internationale Bestechungsgesetz. Vorschläge zu einer derartigen Erweiterung der OECD-Konvention werden gegenwärtig beraten. Deutschland sollte hier eine Vorreiterrolle spielen – angesichts der besonderen Erfahrungen, die man in Deutschland mit diesem Thema gesammelt hat.

– Deutschland sollte prompt die verschiedenen straf- und zivilrechtlichen EU- und Europarats-Konventionen zur Korruptionsbekämpfung ratifizieren und in deutsches Recht umsetzen.

– Insbesondere sollte Deutschland dringend gemäß der Zivilrechtskonvention des Europarats das Erfordernis eines angemessenen Schutzes für Hinweisgeber („Whistleblower“) erfüllen. Hinweisgeber (also Bürger, die auf strafbare Tätigkeiten in ihrem beruflichen Umfeld hinweisen – zunächst intern, aber dann auch extern, wenn die eigene Bürokratie nicht bereit ist, diese Tätigkeiten abzustellen und die Täter disziplinarisch zu sanktionieren) werden in Deutschland noch weitgehend als „Denunzianten“ angesehen und entsprechend von ihren Vorgesetzten und Kollegen behandelt. Manche Arbeitgeber gehen sogar noch immer so weit, solche Hinweisgeber der Verletzung des Arbeitsvertrages zu bezichtigen. Hier ist Umdenken und die Einführung von wirksamen Schutzmechanismen gefragt.

Eine *Straffung und Stärkung der Strafverfolgungspraxis* ist u. a. auf folgenden Gebieten notwendig:

– Obwohl viele der einschlägigen Delikte „Offizialdelikte“ sind, d. h., es bedarf keines Strafantrags zur Aufnahme der Ermittlungen (selbst bei Bestechung im Geschäftsverkehr ist zwar normalerweise ein Strafantrag notwendig, aber die Staatsanwaltschaft kann auch ohne Antrag tätig werden, wenn sie ein „besonderes öffentliches Interesse an der Strafverfolgung“ feststellt), braucht die Staatsanwaltschaft doch einen „ausreichenden Tatverdacht“. Daran scheitern viele Verfahren, weil nicht genügend Hinweise und Unterstützung aus der Verwaltung kommen.

² Siehe hierzu die Vorschläge von TI Deutschland zur Reform des Parteiengesetzes für die von Bundespräsident Rau eingesetzte Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung vom 15. Mai 2001 unter www.ti-deutschland.de

– Die Informationsweitergabe oder Vernetzung zwischen den Kontrollorganen funktioniert nur in wenigen Fällen. Steuerbehörden, Zollbehörden, Baubehörden – also alle, die direkte Informationen und Hinweise auf Straftaten haben und die derzeit ihre Informationen häufig eifersüchtig hüten – sollten zu einem wirksamen Informationsaustausch angehalten werden.

– Wirtschaftsstraftaten sind komplex und kompliziert. Die Einrichtung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften mit ausreichendem Expertenwissen hat sich bewährt und sollte überall eingeführt werden.

– Staatsanwaltschaften sollten ausreichend mit personellen und finanziellen Ressourcen ausgestattet werden. Die Erfahrung zeigt, dass jeder für die Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität eingesetzte Betrag durch Bußgelder und Einziehung von Gewinnen um ein Vielfaches wettgemacht wird.

– Die politischen Vorgesetzten der Staatsanwaltschaften sollten sich zurückhalten und das politische Weisungsrecht mit mehr Sensibilität ausüben. Es führt zu hohem Politik- und Staatsverdross unter den Bürgern, wenn immer wieder der Eindruck entsteht, dass politische Beamte das Tätigwerden (oder die Untätigkeit) von Staatsanwälten zu politischen Zwecken einsetzen.

– Die Rechtshilfe aus dem Ausland – und in das Ausland – muss effizienter und „rechtsstaatlicher“ genutzt werden. Die schier unerträgliche Erfahrung, wie z. B. mit strafrechtlichen Informationen aus dem Ausland zu den Bestechungsvorwürfen im Zusammenhang mit Leuna/Elf Aquitaine umgegangen wurde, sollte sich nicht wiederholen.

IV. Kontrollinstrument Prävention

Vorschriften und Regeln, die die Korruption verhindern oder zumindest einschränken sollen, findet man vom Grundgesetz über viele Bundes- und Ländergesetze bis hin zu kommunalen Verordnungen, die die Ordnungsmäßigkeit der Verfahren regeln. Das gesetzliche Regelwerk ist eher zu dicht und damit unübersichtlich. Die Umsetzung jedoch ist häufig unbefriedigend. Eine Reihe von Straffungen und Verstärkungen sind notwendig. Im Folgenden wird jeweils zunächst andeutungsweise das existierende System beschrieben, gefolgt von Verbesserungsvorschlägen, und zwar getrennt für Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft.

1. Politik

Die deutschen Vorschriften für die Arbeit und das Funktionieren politischer Institutionen einschließlich Wahlen, Wahlfinanzierung, Parteienaktivitäten, Parteienfinanzierung, Beschlussfassungen im Parlament und den Ausschüssen, das Haushaltsrecht, Haushaltsentscheidungen, die Arbeit der Haushaltsausschüsse sowie die internen und externen Kontrollen sind im Wesentlichen gut in dem Sinne, dass sie korruptes Verhalten zwar nicht verhindern, aber zumindest sehr erschweren. Trotzdem hat gerade die jüngste Vergangenheit gezeigt, dass mit entsprechender krimineller Energie auch viele dieser Regeln umgangen werden können.

Ein wesentlicher Faktor, der die Umgehung bzw. Unterwanderung der Gesetze und Regeln ermöglicht oder erleichtert, ist der in Deutschland weiterhin hochgehaltene Grundsatz der *Geheimhaltungspflicht*. Informationen der Politik (wie auch insbesondere der Verwaltung, wie weiter unten dargelegt werden wird) gelten als geheim oder vertraulich – es sei denn, sie werden veröffentlicht. Dieser in einer modernen Demokratie anachronistische Ansatz ist in den meisten europäischen Ländern sowie in den USA, in Kanada und Australien längst durch Informationsfreiheitsgesetze ersetzt worden, die jeder Person freien Zugang zu Verwaltungsinformationen gewähren und nur wenige Ausnahmen erlauben. Manche der parlamentarischen Vorgänge sollten durchaus zu diesen Ausnahmen gehören, aber es gibt keinen Grund, Informationen z. B. über die Spendeneinnahmen der Parteien oder über Nebeneinkünfte oder potenzielle Interessenkonflikte der Parlamentarier von der Öffentlichkeit fern zu halten.

Insbesondere die Regeln der *Parteienfinanzierung* haben sich als unzulänglich erwiesen. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben trotz aller Verstöße in der Vergangenheit und der danach erzwungenen Verschärfungen gezeigt, dass auch die gegenwärtige Regelung der Parteispenden immer noch massiven Missbrauch ermöglicht. Eine Reform dieser Regelung ist also dringend notwendig. Unser Parteienfinanzierungssystem ist dem Prinzip nach richtig, wenn dabei die Grundregel beachtet wird, dass Geld nicht Einfluss kaufen darf. Dies aber kann nur gewährleistet werden durch eine Beschränkung der Höhe von Spenden sowie durch eine höhere Transparenz, striktere Kontrolle und angemessene Sanktionen. Es muss sichergestellt sein, dass das demokratische Prinzip – eine Person, eine Stimme – nicht durch den höheren Einfluss der größeren Spendensumme außer Kraft gesetzt wird.

Zu diesem Zweck hat Transparency International (TI) Deutschland der von Bundespräsident Rau

eingesetzten Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung Änderungen im deutschen Parteiengesetz vorgeschlagen, die in den folgenden vier Punkten kurz zusammengefasst sind:

- Angemessenere Obergrenzen für Spenden: Spenden von juristischen und natürlichen Personen an eine Partei: maximal DM 100 000/Jahr; Spenden natürlicher Personen an einzelne Mandatsträger oder Kandidaten: maximal DM 50 000/Jahr; Verbot von Spenden juristischer Personen an einzelne Mandatsträger oder Kandidaten; Begrenzung der Höhe von Barspenden auf maximal DM 200.

- Bessere Transparenz durch Veröffentlichungspflicht aller Spenden an eine Partei ab DM 10 000/Jahr und an einzelne Mandatsträger oder Kandidaten ab DM 5 000/Jahr; Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte der Parteien auch im Internet.

- Adäquate Sanktionen: Neben der bestehenden Androhung von Strafzahlungen gegenüber den Parteien müssen auch strafrechtliche Sanktionen gegenüber Einzelpersonen greifen, und zwar sowohl in Form von Geld- oder Freiheitsstrafen als auch durch Mandatsverlust und Aberkennung des passiven Wahlrechts bei schweren Verfehlungen.

- Zuverlässigere Kontrolle durch ein weisungsunabhängiges Kontrollgremium, das dem Büro des Bundestagspräsidenten zugeordnet sein könnte.

Außerdem hat TI Deutschland vorgeschlagen, (1.) nachträgliche Einflussspenden zu verbieten; (2.) in der Rubrik „Sonstige Einnahmen“ eine Aufschlüsselung der größeren Einzelbeträge zu fordern und damit die in der Vergangenheit oft bewirkten Verschleierungen zu verhindern; (3.) Sachspenden marktgerecht zu bewerten und wie Geldspenden zu behandeln sowie (4.) Höchstgrenzen und Veröffentlichungspflichten auch auf Spenden aus dem Ausland anzuwenden.

Darüber hinaus sollten entweder der Gesetzgeber oder die politischen Parteien selbst für alle Mandatsträger, Mitglieder der Bundesregierung und politischen Beamten einen *Ehrenkodex* einführen und durchsetzen, etwa mit folgenden Regeln:

- Abgeordnete aus dem Europäischen Parlament, dem Bundestag, den Landtagen und Mitglieder von Kommunalparlamenten sollten gegenüber ihren Fraktionsvorsitzenden oder gegenüber dem Parlamentspräsidium eine Erklärung abgeben müssen, in der – jeweils abgestellt auf die Person – mögliche oder tatsächliche finanzielle, fachliche, berufliche oder persönliche Interessenkonflikte aufgeführt sind.

– Bundes- und Landesminister, Parlamentarische Staatssekretäre, Landräte und Bürgermeister sollten in Verbindung mit ihrem Amtseid eine Erklärung unterzeichnen müssen, in der mögliche und tatsächliche finanzielle, fachliche, berufliche und persönliche Interessenkonflikte aufgeführt sind.

– Für Verstöße sollte der Ehrenkodex angemessene Sanktionsmaßnahmen vorsehen. Weiterhin sollten die Parteien sich verpflichten, ihre Mitglieder regelmäßig zu den Themen Korruption und Interessenkonflikte zu schulen.

Abgeordnete des Bundestages sollten im Rahmen von Ausschussberatungen offen legen müssen, wenn die Beratung einzelner Tagesordnungspunkte ihre eigenen beruflichen oder sonstigen Interessen – oder diejenigen von Familienmitgliedern – berührt (z. B. auch auf Grund ihrer Tätigkeiten für Vereine und Verbände). Verstößt ein Ausschussmitglied gegen diese Offenlegungspflicht, sollte das Beratungsergebnis nichtig sein.

Nebentätigkeiten von Abgeordneten, die bisher nur dem Bundestagspräsidenten anzuzeigen sind, sollten auch im Handbuch des Bundestages veröffentlicht werden und auf der Internet-Homepage des Bundestages zugänglich sein.

Mitglieder der Bundesregierung, soweit sie nicht Abgeordnete sind, sowie politische Beamte sollten denselben Offenlegungspflichten unterliegen wie Abgeordnete. Die von ihnen offen zu legenden Angaben sollten auf den Internet-Seiten der Bundesregierung veröffentlicht werden.

Man sollte auch überlegen, ob nicht relativ lange *Karennzeiten* zwischen dem Ausscheiden hoher Beamter aus der Regierung oder Verwaltung und ihrem Einstieg bei Wirtschaftsunternehmen vorgeschrieben werden müssen.

Recht unbefriedigend ist die derzeitige Rolle und der Einfluss der *Rechnungshöfe* in Bund und Ländern bei der Korruptionsbekämpfung. Obwohl die Rechnungshöfe durchaus die Verpflichtung und Kompetenz zur Nachforschung bei Korruptionsverdacht haben – und sie durch die Tatsache, dass es ihnen gegenüber kein Aussageverweigerungsrecht gibt, eine besonders gute Ausgangsstellung hätten –, haben sich die deutschen Rechnungshöfe, mit wenigen rühmlichen Ausnahmen, bisher entweder vornehm von diesem Thema fern gehalten oder, wenn sie Verfahrensfehler wie etwa die mangelhafte Befolgung von Ausschreibungsvorschriften offen gelegt und gerügt haben, nicht wirksam auf Abstellung der Mängel gedrängt. Hier würde man sich eine sehr viel aktivere Rolle wünschen, möglicherweise gemeinsam mit den Haushaltsausschüssen.

Ebenfalls wenig befriedigend ist bisher die Rolle der *parlamentarischen Untersuchungsausschüsse*. Auf Bundes- wie auf Länderebene geraten solche Ausschüsse immer wieder sehr schnell an Verfahrensprobleme, die bisher zu wenig wirklich gute, zusätzliche Aufklärung erlaubt haben.

2. Bundes-, Länder- und Kommunalverwaltung

Die Verwaltung ist überall dort verwundbar, wo Beamte Ermessensentscheidungen zu treffen haben, z. B. bei der Vergabe von Kauf- oder Bauaufträgen, der Vergabe von Betreiber- oder Nutzungs-Lizenzen und Genehmigungen, der Vergabe von Subventionen, dem Verkauf öffentlichen Eigentums, der Ausweisung von Bauland, der Ausübung polizeilicher oder zollamtlicher Aufgaben, bei der Besetzung führender Positionen bei Unternehmen der öffentlichen Hand und ganz allgemein bei der Kontrolle solcher Unternehmen. Das gilt gleichermaßen für die Bestechung oder anderweitige Beeinflussung von Beamten wie von Mitarbeitern bei Behörden oder Unternehmen mit öffentlichem Auftrag (Flughafengesellschaften etc.). Es gilt auch für die Geschäftstätigkeit öffentlicher Finanzinstitutionen im In- und Ausland.

Wiederum gibt es sehr viele Gesetze und Vorschriften, die u. a. als Kontrollinstrumentarien gegen die Korruption gedacht sind. Man denke hier an das Haushaltsrecht, an die Gesetze über Beamtenrechte und -pflichten sowie alle normalen Kontrollorgane, interne und externe Rechnungsprüfung, aber auch z. B. die Beschaffungsregeln. Diese Gesetze und Regeln zur Prävention sind jedoch aus vielerlei Gründen oft unwirksam:

- mangelnde Transparenz der öffentlichen Verwaltung, beruhend auf der Tendenz zur Geheimhaltung aller Verwaltungshandlungen;
- mangelnde interne und externe Kontrollen, oft mit dem Hinweis auf die „Notwendigkeit, einen schlanken Staat zu haben“;
- gelegentliche Bereitschaft der Verwaltung, Vorschriften großzügig zugunsten von politischen Förderern oder persönlichen Freunden ausulegen;
- mangelnde Bereitschaft der Verwaltung, Sanktionen gegen Bestecher und korrupte Mitarbeiter wirksam anzuwenden;
- gelegentlich eingeschränktes Interesse der Verwaltung an der Aufdeckung von Korruption, z. B. bei der Täuschung von Finanzinstitutionen darüber, dass das zu fördernde Geschäft durch Bestechung erlangt und deshalb unsittlich und somit nichtig ist;
- mangelndes Interesse an bzw. Schutz für Hinweisgeber.

Für eine Stärkung der Kontrollinstrumentarien in der Verwaltung gibt es also noch viel Raum. Vielleicht das wichtigste zusätzliche Instrument zur Korruptionsprävention in der Verwaltung ist das bereits angesprochene *Informationsfreiheitsrecht*. Verwaltungshandeln muss nachvollziehbar und durch den Bürger kontrollierbar sein. So könnte man z. B. viele Manipulationen bei der Vergabe öffentlicher Bau- oder Kaufaufträge dadurch erschweren, dass man Einzelheiten über den abzuschließenden Vertrag, die verschiedenen Angebote und insbesondere die Gründe für den Zuschlag an den Gewinner offen legen würde; oder man sollte Anträge auf Baugenehmigungen sowie die bei Genehmigung erteilten Auflagen öffentlich zugänglich machen. Mehr und mehr Kommunen machen ernsthafte Ansätze zu größerer Bürgerfreundlichkeit und besserem Informationszugang; viele Kommunen betreiben eine moderne aktive Informationspolitik. Das Internet bietet hier unendliche Möglichkeiten, Zugang zu Verwaltungsinformationen fast kostenfrei zu gewähren.

Dennoch gibt es bisher in Deutschland nur drei Bundesländer (Brandenburg, Berlin und Schleswig-Holstein) mit Informationsfreiheitsgesetzen. Mehrere andere Bundesländer beschäftigen sich mit dem Thema, und auf Bundesebene ist Mitte Juni ein (nicht überzeugender) Referentenentwurf veröffentlicht worden. Aufbauend auf internationalen Erfahrungen und den durchaus positiven dreijährigen Erfahrungen in Brandenburg sollte man eine Reihe von Mindestanforderungen an ein solches Gesetz stellen:

- Jedermann hat Anspruch auf Informationszugang.
- Der Anspruch auf Informationszugang besteht unabhängig von der persönlichen Betroffenheit.
- Grundsätzlich besteht freier, uneingeschränkter Informationszugang.
- Einschränkungen dieses Grundsatzes sind nur möglich durch genau bestimmte Ausnahmetatbestände.
- Ist der freie Informationszugang nicht möglich, so muss beschränkter Informationszugang gewährt werden.
- Der Anwendungsbereich des Gesetzes muss möglichst weitgehend definiert werden.
- Die Frist für den Bescheid über einen Antrag auf Informationszugang muss im Gesetz definiert und möglichst kurz sein.
- Jede Ablehnung eines Antrags muss begründet und gerichtlich überprüfbar sein.

– Die Anwendung des Informationszugangsgesetzes muss durch einen besonderen Informationsfreiheitsbeauftragten überwacht werden.

– Etwaige Gebühren dürfen nicht so hoch sein, dass sie das Recht wieder aushebeln.

In Anbetracht der Tatsache, dass traditionell die *Vergabe von Bau- und Kaufaufträgen* besonders korruptionsanfällig ist, sollte man auf strikte Einhaltung der Regeln für die Vergabe solcher Aufträge achten. Obwohl für alle Verträge oberhalb einer recht niedrigen Schwelle „Vergabe nach Wettbewerb“ vorgeschrieben ist (durch VOB, VOL etc.), neuerdings auch auf europäischer Ebene, gibt es weiterhin zu viele Fälle, in denen eingeschränkter Wettbewerb praktiziert oder sogar ohne Wettbewerb vergeben wird. Dies wird häufig mit „Dringlichkeit“ begründet, auch wenn diese Dringlichkeit mehr oder weniger absichtlich hergestellt wurde. Ziel ist häufig, die „heimische“ Wirtschaft zu bevorzugen, obwohl sich dadurch normalerweise die Kosten stark erhöhen und das Tor für Kartellbildung geöffnet wird. Die Auswahlverfahren sollten sehr viel transparenter gemacht werden, einschließlich der Gründe für die Auswahl des Gewinners, um Manipulationen zu erschweren.

Auftraggeber sollten *Nichtbestechungs-Verpflichtungen* von allen Anbietern verlangen und in den Verträgen selbst pauschalierten Schadensersatz für alle nachgewiesenen Wettbewerbsverstöße vorsehen.

Bei Großinvestitionen wie Flughäfen, Autobahn- oder Eisenbahnbau, Wasserkklärwerken, Dämmen etc. sollte der Auftraggeber mit allen Wettbewerbern einen *Integritätspakt* (wie von TI konzipiert und vielfach in anderen Ländern bewährt) abschließen, dem gemäß beide Vertragsseiten sich zu integrem Verhalten verpflichten und sich gleichzeitig bei Verstößen wirksamen Sanktionen unterwerfen, u. a. zu Schadensersatz nicht nur gegenüber dem Auftraggeber, sondern auch gegenüber den Mitbewerbern.

Weiterhin muss die *Kontrolle und Überwachung bei der Durchführung von Aufträgen* sehr viel strenger und sorgfältiger gehandhabt werden. Die hohen Kostenüberschreitungen, die bei vielen Großprojekten in Deutschland zur Routine geworden sind, gehen zum Teil auf unzureichende oder schlampige Planung zurück, aber eben auch auf unzureichende Kontrolle von Änderungen der Leistungsverzeichnisse oder auf Massen- oder Kostenerhöhungen während der Ausführung. Mangelhafte Qualitätskontrollen zeigen sich in frühen Reparaturanfalligkeiten. Es ist schwer zu sagen, welchen Anteil Korruption an solchen

Kostenüberschreitungen zumal im Baubereich hat, aber er dürfte recht hoch liegen.

Ein sehr wichtiges Instrument zur Abschreckung korrupter Bau- oder Lieferfirmen ist die in fünf Bundesländern praktizierte Eintragung korrupter Unternehmen in ein *Zentralregister* und der Ausschluss solcher Unternehmen von öffentlichen Aufträgen für eine der Schwere der Tat entsprechende Zeit. In einer Bundesrichtlinie zur Korruptionsprävention von 1998 wird die Existenz eines solchen Zentralregisters auf Bundesebene vorausgesetzt, aber bisher ist trotz vieler Mahnungen die offenbar notwendige gesetzliche Grundlage nicht geschaffen worden.

Viele Verwaltungsträger haben auch *interne Regelungen* zur Korruptionsprävention getroffen. Dazu gehören u. a. die Rotation von Personal auf besonders gefährdeten Positionen, behörden- oder abteilungsübergreifende Arbeitsgruppen, schlagkräftige interne und externe Revision mit mobilen Kontrollteams usw. Ein wichtiges Element solcher internen Bemühungen sind klare Anweisungen an alle Mitarbeiter, wie sie mit Geschenken, Bewirtungen, Einladungen, Sponsoring, Nebeneinkünften etc. umzugehen haben. Wichtig ist auch hier, dass solche Regeln von klaren Sanktionen begleitet sind, die auch durchgesetzt werden, wenn Verstöße bekannt werden.

Als sehr wirksam hat sich die Bestellung von internen *Korruptionsbeauftragten* bzw. Ansprechpartnern für Hinweise oder Fragen von innen und außen erwiesen.

Manchmal ist damit auch eine Hotline für anonyme Hinweise verbunden. Ein relativ junges Experiment ist die Einsetzung von zwei Rechtsanwälten als *Ombudsmänner* durch die Deutsche Bahn und die Berufung eines Vertrauensanwalts durch die Regierung von Rheinland-Pfalz. Solche Ansprechpartner außerhalb der Behörde oder Organisation werden offenbar als besonders vertrauenswürdig geschätzt und haben viele wichtige Hinweise erhalten.

Ein besonders wichtiges Instrument zur Vermeidung von Korruption ist eine Stärkung und Offenlegung der Auswahlprozesse bei der *Besetzung leitender Positionen* (Vorstand und Aufsichtsrat) in Unternehmen, die der öffentlichen Hand gehören oder von ihr beherrscht werden. Statt der Parteizugehörigkeit muss die fachliche Kompetenz der Bewerber ausschlaggebend sein. Auf diesem Gebiet gibt es besonders viel Nachholbedarf. Nepotismus in jeder Form muss unterbunden werden.

Dem Verlangen nach mehr Transparenz sollten auch Institutionen wie die *Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)* und die *Hermes Exportkreditver-*

sicherungs AG nachkommen. Die Hermes AG weist seit vorigem Jahr in ihren Geschäftsbedingungen unmissverständlich darauf hin, dass durch Korruption erlangte Ausführungsgeschäfte nicht deckungsfähig sind und dass trotzdem gedeckte Geschäfte keinen Rechtsanspruch gegen den Bund begründen. Außerdem lässt sie sich von allen Antragstellern eine Erklärung dahingehend unterschreiben, dass das zu deckende Geschäft nicht mit Korruption behaftet ist. Nun geht es darum, auch tatsächlich korrupte Geschäfte zu identifizieren und auszumerzen. Weiterhin wäre es dringend wünschenswert, dass die Hermes AG Informationen über zu deckende Projekte, die Namen der Antragsteller und die Deckungssumme veröffentlichte. Die KfW sollte für ihre Exportförderungsgeschäfte gleiche Maßstäbe anlegen.

Die KfW sollte außerdem in alle *Entwicklungshilfe-Verträge* eine Antikorruptionsklausel einfügen und damit alle eventuell Beteiligten auf das Risiko einer Verletzung hinweisen.

Häufig werden *Datenschutz-Probleme* als Erklärung dafür genannt, dass dem Verlangen nach mehr Transparenz nicht stattgegeben werden könne. Der Schutz personenbezogener Daten ist ein wichtiges Rechtsgut. Aber bei den Informationen und Daten, deren Offenlegung hier angeregt wird, handelt es sich nicht um personenbezogene Daten. Es ist aufschlussreich, dass zu den aktivsten Förderern der Informationsfreiheitsrechte gerade die Datenschutzbeauftragten in den drei Bundesländern mit einschlägigen Gesetzen gehören. Datenschutzargumente z. B. bei Zentralregistern sind nichts als ein Feigenblatt.

3. Privatwirtschaft

Unternehmen der privaten Wirtschaft können entweder als aktive Bestecher oder durch Kollusion mit Mitbewerbern zur Einschränkung des Wettbewerbs (mit oder ohne Bestechung eines Insiders) tätig sein, aber sie sind zunehmend auch Opfer von Bestechung durch andere Unternehmen aus dem In- und Ausland. Mit „Unternehmen“ meinen wir hier Anbieter von Gütern sowie von Bau- oder anderen Leistungen. Ausdrücklich eingeschlossen sind hier auch Beratende Ingenieure, die bei vielen größeren Investitionen von der Machbarkeitsstudie bis zur Überwachung der Durchführung oft entscheidende Funktionen haben, also Schlüsselentscheidungen mit beeinflussen.

Im *Bankensektor* hat man die Beteiligung an korruptiven Tätigkeiten systematisch abgestritten und sich darauf berufen, dass Banken nur eine Finanzlogistik zur Verfügung stellen, aber selbst keine Informationen über oder gar Einflussmöglichkeiten auf die von ihnen logistisch unterstützten

Transaktionen haben. Diese Selbsteinschätzung ist wohl eher mit Zurückhaltung zu behandeln. Ob es sich um die langjährige Verwahrung von Geldern korrupter Potentaten, die Hilfe bei der Anlage von Vermögen ihrer Klienten in Steueroasen oder um fragwürdige Immobilieninvestitionen handelt – es fällt nicht allzu schwer, Ansatzpunkte für eine Teilnahme der Banken an möglicherweise korruptiven Handlungen zu entdecken.

Diesbezüglich gibt es durchaus zahlreiche Kontrollinstrumente, auf die hier nicht im Einzelnen eingegangen werden kann. Es seien hier nur das Kreditwesengesetz, Aktiengesetz, GmbH-Gesetz, die Geldwäschegesetze und vor allem das relativ neue Gesetz über Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KontraG) genannt. Gerade das letztere Gesetz reflektiert die Erfahrung, dass die Aufsichtsorgane der deutschen Gesellschaften oft nicht so funktionieren, wie sich der Gesetzgeber das vorgestellt hat und wie der immer komplexer werdende Markt es verlangt.

Eine besondere Rolle in der Prävention kommt auch den *Wirtschaftsprüfern* zu, die sich allerdings ebenfalls ihren komplexer werdenden Aufgaben nicht immer gewachsen gezeigt haben. Vielleicht liegt das auch daran, dass die Berichte und Testate der Wirtschaftsprüfer von der Öffentlichkeit fast als hoheitlicher Akt angesehen werden, obwohl sie doch im Markt und im Wettbewerb agieren müssen.

International agierende *Unternehmen* finden Hilfe bei der Erarbeitung von *Codes of Conduct* sowohl in den „OECD-Leitsätzen für multinationale Unternehmen“ (Neufassung 2000) wie auch in den Verhaltens-Richtlinien „*Extortion and Bribery in international Business Transactions*“ der *International Chamber of Commerce* (Neufassung 1996). Die „Empfehlung für die gewerbliche Wirtschaft zur Bekämpfung der Korruption in Deutschland“ des Bundesverbandes der Deutschen Industrie von 1995 wurde vor In-Kraft-Treten des Internationalen Bestechungsgesetzes erlassen und ist insofern aktualisierungsbedürftig.

Nachdem die Banken allgemein wegen ihrer Behandlung schwarzer Gelder massiv in die öffentliche Kritik geraten waren, vereinbarten elf führende Banken³ im Herbst 2000 so genannte

3 ABN Amro Bank, Barclays Bank, Banco Santander Central Hispano, Chase Manhattan Corporation, Citibank, Credit Suisse Group, Deutsche Bank, HSBC, J. P. Morgan Inc., Société Generale und UBS.

Globale Anti-Geldwäsche-Richtlinien für private Bankgeschäfte („*Global Anti Money Laundering Guidelines for Private Banking*“), unter denen sie sich verpflichten, die Nutzung ihrer weltweiten Aktivitäten für kriminelle Zwecke zu verhindern und insbesondere alles zu tun, um den wahren wirtschaftlich Berechtigten zu erkennen. Diese Richtlinien sind heute bekannt als die „Wolfsberg Prinzipien“ nach dem Ort in der Schweiz, an dem die Banken unter Mitwirkung von Transparency International sie beschlossen.

V. Schlussbemerkung

Die bisherige Situation, dass Korruption hohen Profit verspricht bei geringem Risiko, muss konsequent ersetzt werden durch „hohes Risiko bei geringer Profiterwartung“.

In einer idealen Welt würden die Bürger ihre politischen und Verwaltungs-Institutionen zwingen, die im Beitrag genannten zusätzlichen Repressions- und Präventionsmaßnahmen einzuführen und alle Maßnahmen ernsthaft umzusetzen. In der realen Welt müssen sich einzelne Bürgerinnen und Bürger zusammentun und jeweils einzelne dieser Anliegen durchzusetzen versuchen.

Unter den Nichtregierungsorganisationen in Deutschland hat sich bisher nur TI Deutschland gezielt diesem Kampf gegen die Korruption verschrieben, obwohl auch andere Organisationen – wie der Bund der Steuerzahler oder die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände – die Verschwendung von öffentlichen Geldern, auch durch Korruption, angehen oder wie die Internationale Handelskammer die Einhaltung hoher ethischer Standards durch Unternehmen fördern. Hier müssen auch die hervorragenden Bemühungen der Wirtschaftsethik-Lehrstühle an verschiedenen deutschen Hochschulen sowie des Deutschen Netzwerks Wirtschaftsethik (dnwe) und seines Zentrums für Wirtschaftsethik in Konstanz genannt werden.

TI Deutschland sucht eine engere Zusammenarbeit aller dieser Organisationen zu erreichen, um durch breitere Programme die Wirksamkeit dieser Anstrengungen zu koordinieren und damit zu optimieren.