



# Scheinwerfer

52

## Themenschwerpunkt Informationsfreiheit



*Das sicherste Mittel, Einsicht in Akten zu verhindern, ist, sie verschwinden zu lassen. Beispiele: Im November 1989 ordnete Stasi-Chef Erich Mielke die gezielte Aktenvernichtung an, um Spuren zu verwischen. Im September 1998, wenige Tage nach der Bundestagswahl, wurden auf den Computern des Bundeskanzleramtes zwei Drittel des Datenbestands absichtlich zerstört.*

# Scheinwerfer 52

## Themenschwerpunkt: Informationsfreiheit

Juli 2011

Editorial .....	3
<b>Themenschwerpunkt: Informationsfreiheit</b>	<b>4-14</b>
Heike Mayer: Für eine Öffentliche Verwaltung, die diesen Namen verdient .....	4
Edda Müller: Informationsfreiheit: Instrument im Kampf gegen fragwürdige Lobbymethoden .....	5
Konstantin von Notz: Anfrage zur Informationsfreiheit offenbart Rat- und Tatlosigkeit der Bundesregierung .....	6
Dieter Hüsgen: Perspektiven der Informationsfreiheit. Ein Tagungsbericht .....	7
Janina Kalle: Anfrage beim Auswärtigen Amt gemäß Informationsfreiheitsgesetz. Ein Erfahrungsbericht .....	8-9
Informationsfreiheit fehlt noch in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Sachsen .....	10-11
Lothar Hermes: Einsichtsrecht bei kommunalen Unternehmen .....	12
Imke Sommer: Offenes Regierungshandeln I: Verpflichtung zur Transparenz in Bremen .....	13
Florian Allwein, Maik Bohne, Sebastian Haselbeck, Philipp Müller, Ole Wintermann: Offenes Regierungshandeln II: Open Government – Transparenz und Offenheit in der Politik .....	14
Stefan Wehrmeyer: Offenes Regierungshandeln III: Frag den Staat! Neue Plattform für Anfragen nach dem Informationsfreiheitsgesetz geht online .....	15
<b>Nachrichten und Berichte</b>	<b>16-27</b>
Informationsfreiheit: Gerichtsurteile .....	16-17
Informationsfreiheit: Verbraucherschutz .....	18
Wissenschaft .....	19
Wirtschaft .....	19
Politik .....	20-22
Sport .....	22
Gesundheit .....	23
Europäische Union .....	23-24
International .....	24-27
<b>Über Transparency</b>	<b>28-33</b>
Transparency-Regionalgruppe Niedersachsen: Antikorruptionsbeauftragte vernetzen sich .....	28
Vorstellung korporativer kommunaler Mitglieder: Die Stadt Leipzig .....	29
Podiumsdiskussion „Transparenz im Rohstoffsektor“ bei der Mitgliederversammlung .....	30
Dankt der Staat ab? Eine Veranstaltung von Transparency und dbb .....	31
Transparency vernetzt sich: Mitglieder suchen und finden .....	32
Der Beirat stellt sich vor: Marianne Heuwagen .....	33
<b>Rezensionen</b>	<b>34-38</b>

### Impressum

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

*Redaktion:* redaktion@transparency.de  
*Redaktionsleitung:* Dr. Heike Mayer  
*Editorial:* Dr. Hedda von Wedel  
*Themenschwerpunkt dieser Ausgabe:* Dr. Heike Mayer  
*Nachrichten, Berichte, Kurzmeldungen:*

Anja Schöne (as) (verantwortlich), Robert Fröhlich (rf),  
 Maria Schröder (ms), Dorthe Siegmund (ds), Eckart Riehle  
*Porträt:* Dr. Anke Martiny (amy)  
*Interna:* Ricarda Bauch (rb)  
*Rezensionen:* Dr. Christian Humborg (ch)

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





*Dr. Hedda von Wedel  
Stellvertretende Vorsitzende von  
Transparency International Deutschland e.V.*

## Liebe Leserinnen und Leser,

die Nummer 52 des Scheinwerfer befasst sich mit dem Themenschwerpunkt Informationsfreiheit. Ein lohnendes Thema, zumal der Innenausschuss des Deutschen Bundestages gerade beschlossen hat, das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes auf wissenschaftlicher Grundlage evaluieren zu lassen. Das Ergebnis dürfte spannend werden. Evaluationen sollten mit noch erheblich mehr Gesetzen geschehen.

Als ich vor rund zwanzig Jahren aus dem deutschen Bundestag ausgeschieden und Präsidentin des Bundesrechnungshofes geworden war, musste ich mich erstmals mit Entwürfen zu Informationsfreiheitsgesetzen befassen. Die Diskussion um ihre Einführung habe ich mit großer Skepsis verfolgt. Ich befürchtete, dass diese Gesetze nur einer „Mode“ verschiedener Verwaltungsreformen folgten und keinen konkreten Nutzen zur Ausweitung einer partizipativen Demokratie bringen würden. Außerdem hatte ich die Erfahrung gemacht, dass immer wieder versucht wurde, durch Auskunftsverlangen bei Rechnungshöfen die Ablehnung von Auskünften der geprüften Behörden selbst zu umgehen.

Hinzu kam, dass im deutschen Recht bereits ein umfassendes Auskunftsrecht existierte, zumeist allerdings nur, wenn eigene Rechte des Auskunftssuchenden tangiert waren. Meine Zeit als Mitglied des Europäischen Rechnungshofes hat mir hinsichtlich der Informationsfreiheit keine weiteren Erfahrungen verschafft, wohl aber eine Einsicht darüber, welchen Einfluss und welche konkreten Auswirkungen unterschiedliche Verwaltungstraditionen haben.

Transparency Deutschland hat sich von Anfang an mit der Informationsfreiheit beschäftigt. Dies vor allem deswegen, weil eine Reihe aktiver Mitglieder dieses Thema wichtig

fanden: Informationsfreiheit kann eine wichtige Rolle in der Korruptionsprävention spielen. Deshalb hat unsere Organisation auch 2004 gemeinsam mit anderen Nichtregierungsorganisationen noch vor Inkrafttreten des Bundes-Informationsfreiheitsgesetzes einen eigenen Gesetzentwurf vorgelegt.

Seit meinen ersten Gedanken aus den 90er Jahren hat sich vieles geändert. Die Verwaltungen haben sich modernisiert, aber das hat nicht wirklich zu einer größeren Beteiligung Einzelner geführt. Die Inanspruchnahme der Auskunftsrechte nach den Informationsfreiheitsgesetzen von Bund und Ländern ist nicht sehr umfangreich. Wie das zu werten ist, wird hoffentlich auch die Evaluierung ergeben. Die Entwicklung der Anfragen zeigt allerdings eine beachtenswerte Entwicklung. Die Fragenden sind meist nicht einzelne Bürger sondern Bürgerinitiativen, Nichtregierungsorganisationen und sogar Printmedien.

Gruppeninteressen artikulieren sich also gegenüber Staat und Verwaltung. Oft scheitern ihre Auskunftsbegehren an für schützenswert erklärten Interessen der Verwaltung. Da gilt es im Interesse einer lebendigen Demokratie auf einen transparenten Interessenausgleich hinzuwirken. Der Scheinwerfer wird sich daher zu Recht nicht nur auf die Informationsfreiheit als Element der Korruptionsprävention konzentrieren, sondern beispielhaft die Auskunftsrechte und -ersuchen unter sehr unterschiedlichen Aspekten beleuchten. Das alles geschieht unter der Überschrift: Nur Offenheit schafft Vertrauen in unsere demokratischen Institutionen. Eine anregende Lektüre wünscht

Ihre

Dr. Hedda von Wedel

## Für eine Öffentliche Verwaltung, die diesen Namen verdient

Von Heike Mayer

Zuletzt beschäftigte sich der Scheinwerfer (damals noch „Rundbrief“) 2007 schwerpunktmäßig mit dem Thema Informationsfreiheit. Was hat sich in der Zwischenzeit getan?

Damals war das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes noch neu und das Verbraucherinformationsgesetz erst im Kommen; heute blicken wir auf Erfahrungen bei der praktischen Umsetzung zurück. Damals hatte erst die Hälfte aller Bundesländer eigene Informationsfreiheitsgesetze, heute fehlen nur noch fünf, demnächst wohl (hoffentlich) nur noch vier.

Doch die Antwort auf die Frage, ob sich das Prinzip der Amtsöffentlichkeit inzwischen allgemein durchgesetzt hat, muss lauten: Nein – weder in allen Ämtern noch in der Öffentlichkeit. Noch immer gibt es viele Menschen, die von ihrem Recht zu wissen nichts wissen, und vergleichsweise wenige, die von ihrem Recht Gebrauch machen. Vielfältig sind die gesetzlichen Ausnahmegründe; gering die Bereitschaft mancher Verwaltungsstellen, Informationen offenzulegen; allzu störrisch der Widerstand mancher Landesregierung in Deutschland, ihren Bürgern dieses Recht einzuräumen. Es stört sie offenbar nicht, dass mittlerweile Regierungen wie die in China, Russland oder Nigeria Informationsfreiheit rechtlich verankert und ihnen in dieser Hinsicht mittlerweile den Rang abgelaufen haben.

Noch hat es sich also nicht erübrigt, die Forderung nach Informationsfreiheit zu untermauern, das Prinzip zu erklären, für ihre Notwendigkeit zu argumentieren. Nachdem sich die in einer Antragsflut ertrinkenden Verwaltung als leere Drohkulisse erwiesen hat, hält sich mancherorts noch die Behauptung aufrecht, die bestehenden Gesetze würden ausreichend Transparenz schaffen, ein Informationsfreiheitsgesetz dagegen gar keinen zusätzlichen Nutzen bringen. Aber: Welches bestehende Gesetz besagt sonst, dass Informationen der Verwaltung prinzipiell öffentlich sind? Ohne dies ist und bleibt das Bekenntnis zur Transparenz unverbindlich, bleibt ein Gnadenakt, ja ein Akt der Willkür. Der allgemeine Nutzen des Gesetzes besteht somit darin, prinzipielle Öffentlichkeit zu gewährleisten – etwa, um Entscheidungen in ihrem Ablauf nachvollziehbar zu machen und widerrechtliche geheime Absprachen zu verhindern.

Wir verstehen Informationsfreiheit in einem umfassenden Sinn und beziehen sie nicht nur auf die Offenlegung von Akten, sondern generell auf das Erfordernis transparenter Strukturen – zum Beispiel auch auf die Öffentlichkeit von Ausschuss-Sitzungen, auf die Offenlegung des Abstimmungsverhaltens von Gremiumsmitgliedern, die Veröffentlichung von Budgets, von Verträgen zwischen öffentlicher Hand und Privaten, von Sponsoring-Leistungen, öffentlich-rechtlich finanzierten Vorstandsgehältern, Subventionsempfängern, Forschungsfördermitteln, Ergebnissen von Hygiene- oder Qualitäts-Kontrollen, nicht zuletzt auch auf Transparenz bei der Vergabe öffentlicher Aufträge oder auch auf die Verpflichtung zu einer konsequenten und aussagekräftigen Kennzeichnung von sogenannten neuartigen Lebensmitteln, Nano-Produkten,.... Die Reihe ließe sich noch lange fortsetzen.

Besteht einmal Konsens über eine grundsätzliche Öffentlichkeit von Verwaltungsinformationen, ist es ein folgerichtiger Schritt, dass die Verwaltung ihre Daten aktiv veröffentlicht. Auf dem 5. Nationalen IT-Gipfel im Dezember 2010 wurde der Aufbau einer zentral zugänglichen, benutzerfreundlichen Open-Data-Plattform von Bund und Ländern verabredet. Die Bundesregierung will damit nach eigenem Bekunden dem Beispiel der Regierungen von England (<http://data.gov.uk/>) und den USA (<http://www.-data.gov/>) folgen. Nach einigen Verzögerungen soll es nun bis 2013 soweit sein. Es bleibt also abzuwarten, ob die Öffentliche Verwaltung in Deutschland zukünftig ihren Namen zu Recht tragen wird.

Transparency Deutschland hat sich in Sachen Beförderung von Informationsfreiheit vor allem drei Aufgaben gestellt:

- kritisch zu prüfen und gegebenenfalls darauf aufmerksam zu machen, wo intransparente Strukturen das Funktionieren der Demokratie gefährden.

- sich bei politischen Verantwortungsträgern dafür einzusetzen, dass gesetzliche und praktische Regelungen zur Schaffung umfassender Transparenz eingeführt, weiterentwickelt und optimiert werden;

- in der Öffentlichkeit das Bewusstsein ausprägen, dass jeder Einzelne die Möglichkeit hat und nutzen sollte, das Recht auf Information einzufordern.

Die in dieser Ausgabe versammelten Beiträge lassen, so unsere Hoffnung, diese Bemühungen in exemplarischer Weise konkret werden.

Heike Mayer leitet die Transparency-Arbeitsgruppe Informationsfreiheit (südliche Bundesländer) und hat den Schwerpunkt in diesem Scheinwerfer betreut.

## Informationsfreiheit: Instrument im Kampf gegen fragwürdige Lobbymethoden

Von Edda Müller

Deutschland hat sich auf den Weg gemacht, die Verwaltungskultur der Geheimhaltung und vordemokratischen Arkanpraxis zu überwinden. Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes feierte Anfang des Jahres seinen fünften Geburtstag. Nach dem Willen des Innenausschusses des Deutschen Bundestages sollen die Erfahrungen mit dem Gesetz bis Ende März 2012 evaluiert werden. Auch in den Bundesländern gibt es Bewegung. Baden-Württemberg gehört zu den fünf Bundesländern, die bisher kein Informationsfreiheitsgesetz haben. Die grün-rote Landesregierung hat sich vorgenommen, dies zu ändern. Sie will aber anscheinend mit der Vorlage eines eigenen Landesgesetzes abwarten, bis die Bundesregierung die Ergebnisse der Evaluierung des Bundesgesetzes vorgestellt hat.

Diese Vertagung zeugt nicht gerade von politischem Ehrgeiz. Immerhin böte sich der neuen Landesregierung die Chance, mit der raschen Verabschiedung eines eigenen vorbildlichen Gesetzes nicht nur die anstehende Novellierungsdiskussion auf Bundesebene positiv zu beeinflussen, sondern auch Zeichen für eine neue Diskussions- und Verwaltungskultur im eigenen Lande zu setzen.

Die Mängel der vorliegenden Rechtsregelungen – extrem lange Bearbeitungsfristen, Ablehnungsgründe, die noch auf alte Geheimhaltungsmentalitäten der Behördenmitarbeiter hinweisen, sowie generell die geringe Inanspruchnahme der Informationsrechte durch die Bürger – sind bekannt. Auch wir sind aufgefordert, auf ihre Beseitigung hinzuwirken. Unsere Zusammenarbeit mit Open-Data-Initiativen ist ein guter Anfang, um für eine stärkere Mobilisierung der Bürger und Bürgerinnen zu sorgen. Auch mit der Schaffung von Richterrecht haben wir gute Erfahrungen gemacht. Ein besonderes Ärgernis ist derzeit die Verweigerung von Informationen über die Zusammenarbeit von Universitäten und Wirtschaftsunternehmen im Bereich von Forschung und Lehre. Wir berichten an anderer Stelle über unsere Unterstützung der Klage gegen die Universität zu Köln im Zusammenhang mit einem Vertrag mit der Firma Bayer. Ich begrüße diese Initiative sehr und auch, dass die Arbeitsgruppe Gesundheit über die Klärung der Informationsrechte gegenüber den Krankenkassen und Kassenärztlichen Vereinigungen in Sachen Abrechnungsbetrug nachdenkt.

Der Gesetzgeber ist meines Erachtens mindestens zweifach gefordert: bei der Behandlung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen sowie der Klärung des Grades an Transparenz von Regierungshandeln angesichts der Zunahme fragwürdi-

ger Methoden des Lobbyismus. Mit dem Hinweis auf das Vorliegen von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen werden derzeit zahlreiche Informationersuche nach dem Informationsfreiheitsgesetz verweigert. Wir brauchen daher eine Legaldefinition und insbesondere eine Klarstellung des Begriffs der Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen. Vor allem brauchen wir im Bundesrecht sowie in den Landesgesetzen eine klare Regelung der Informationsrechte bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch private Unternehmen im Rahmen von öffentlich-privaten Partnerschaften. Die Einführung eines Abwägungsgebotes mit öffentlichen Interessen im jüngst nachgebesserten Berliner Informationsfreiheitsgesetz ist ein gutes Beispiel, das Schule machen sollte.

Mir liegt eine eindeutige Klärung der Informationsrechte der Bürger beim sogenannten Regierungshandeln ganz besonders am Herzen. Das Vertrauen der Bürger in eine unparteiische, zur Gleichbehandlung aller Bürger und Interessen verpflichteten Verwaltung und Regierung ist angesichts von Beispielen erfolgreicher intransparenter Lobbytätigkeit zunehmend erschüttert. Wirksame Informationsrechte der Bürger können das notwendige Gegengewicht gegen das Ungleichgewicht von Interessen darstellen.

Unstrittig ist, dass die Vorbereitung von Regierungsentscheidungen bis zur endgültigen Entscheidung im Kabinett in ihren entscheidungsrelevanten Punkten im Interesse der Konsensfindung nicht öffentlich gemacht werden muss. Dies darf jedoch nicht für den abgeschlossenen Entscheidungsprozess, und es sollte in keinem Fall für den Beitrag externer Akteure an der Vorbereitung gelten. Nicht nur die Öffentlichkeit, sondern vor allem auch das Parlament müssen das Recht haben zu erfahren, wer zu welchem Aspekt und Streitpunkt welches Gutachten geliefert hat sowie welche Sachverständigen und Lobbyisten im Rahmen von Gremien und in Form von Stellungnahmen am Entscheidungsprozess beteiligt waren. Neben einem aussagefähigen Lobbyregister sollte daher ein verbessertes Informationsrecht ein zentrales Instrument im Kampf gegen undurchsichtige und fragwürdige Lobbymethoden sein.

Prof. Dr. Edda Müller ist Vorsitzende von Transparency Deutschland.

# Anfrage zur Informationsfreiheit offenbart Rat- und Tatlosigkeit der Bundesregierung

Von Konstantin von Notz

Im Mai hat die Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage „Modernisierung der Informationsfreiheit“ (BT-Drs. 17/5807) erhalten. Wir hatten einen detaillierten Fragekatalog mit insgesamt 38 Fragen und drei Schwerpunkten erarbeitet: Novellierung des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes, Umgang mit Schwächen und Hauptkritikpunkten aus der Praxis des geltenden Informationsfreiheitsgesetzes und Entwicklung eines Open-Data-Konzepts. In allen drei Bereichen waren die Antworten ernüchternd. Unseren Fragen nach dem Fortschritt der Pläne im Hinblick auf die im Koalitionsvertrag angekündigte Zusammenfassung der Informationsansprüche der Bürgerinnen und Bürger in einem einheitlichen Gesetz wich die Bundesregierung aus. Es sollten zunächst die Ergebnisse der Evaluation des Informationsfreiheitsgesetzes, die das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung in Speyer durchführt, sowie eine weitere Analyse abgewartet werden. Ein Abschlussbericht wird für den 31.3.2012 angekündigt. Mit dem gleichen Hinweis – man könnte auch sagen: mit der gleichen Ausrede – drückt sich die Bundesregierung vor Antworten auf eine ganze Reihe weiterer Fragen – so beispielsweise nach dem Reformbedarf im Hinblick auf folgende Punkte: Abgrenzung der verschiedenen Informationsansprüche aus Verbraucherinformationsgesetz, Umweltinformationsgesetz und Informationsfreiheitsgesetz voneinander, Transparenz von Verträgen der öffentlichen Hand, Informationsverweigerung unter Berufung auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, Notwendigkeit einer Abwägungsklausel, möglicher Ausschluss von Geheimhaltungsinteressen bei bestimmten öffentlichen Daten, Informationsverweigerung unter Berufung auf Regierungshandeln, Transparenz der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und Konsequenzen aus der WikiLeaks-Affäre. Interessant ist immerhin, dass die Bundesregierung nicht plant, einen neuen Gesetzesvorschlag zur Einschränkung der Informationsfreiheit bei der Finanzaufsicht vorzulegen (hierzu hatte es in der letzten Wahlperiode einen Gesetzesentwurf gegeben). Zur Praxis der Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes in den Bundesbehörden verneint die Bundesregierung – entgegen der Einschätzung von Experten und Praktikern –, dass es einen Zusammenhang zwischen dem Verwaltungsaufwand für eine Informationsanfrage und den erforderlichen verwaltungsinternen Abstimmungen über das Vorliegen oder Nichtvorliegen eines Ablehnungsgrundes gebe. Angeblich erzeugt es also keinen besonderen Aufwand für

die Verwaltung, dass die Ausnahmeregelungen im Gesetz, die die Informationsverweigerung rechtfertigen, viel zu weit gefasst und schwammig formuliert sind. Ein Programm für die Fortbildung der Verwaltungsbediensteten des Bundes wie vom Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit angemahnt, hält die Bundesregierung nicht für erforderlich. Großen Raum nehmen in unserer Anfrage die Fragen aus dem Bereich einer aktiven Veröffentlichungspflicht der Verwaltung ein, die bisher in den – sehr schwachen – Vorschriften des Paragraphen 11 geregelt ist. Aus der Antwort ergibt sich, dass die meisten Bundesbehörden ihrer Verpflichtung nachgekommen sind, Organisations- und Aktenpläne allgemein zugänglich zu machen. Leider weisen aber nur 36 von 111 Bundesbehörden auf die gesetzlichen Informationsansprüche auf ihrer Homepage oder in Broschüren hin, die Möglichkeit der Stellung einer Antragstellung über ein Internetportal ist noch dünner gesät. Immerhin lässt die Antwort auf unsere Frage nach den Möglichkeiten der Errichtung von Dokumentenregistern nach dem Vorbild der EU-Organe im Internet hoffen: Die Überlegungen seien diesbezüglich nicht abgeschlossen. Dasselbe gilt offenbar für Veröffentlichungen von Informationen über das Internet. Es sei, so die Beteuerung, ein Anliegen der Bundesregierung, Transparenz zu schaffen. Besonders dürftig fiel die Antwort auf Fragen nach Entwicklungsstand, Konzept und Zeitplan für die vom damaligen Bundesinnenminister de Maizière im November 2010 vollmundig angekündigte Open-Data-Plattform aus: Erst bis 2013 soll eine Strategie für ein offenes Regierungshandeln erarbeitet und umgesetzt werden. Aus den Antworten ziehen wir den Schluss, dass man mit der Bundesregierung in Sachen Informationsfreiheit und Open Data derzeit nicht rechnen muss. Die Stärkung von Informationsansprüchen, die Behebung der Schwächen des Gesetzes, Veröffentlichungspflichten der Verwaltung und ein umfängliches und schlüssiges Open-Data-Konzept bleiben als Forderungen im Raum stehen. Die Kleine Anfrage mit den Antworten der Bundesregierung ist im Internet nachzulesen unter <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/058/1705807.pdf>

Dr. Konstantin von Notz, Bundestagsabgeordneter und innen- und netzpolitischer Sprecher der Grünen Bundestagsfraktion, ist Obmann von Bündnis 90/Die Grünen in der Enquete-Kommission „Internet und digitale Gesellschaft“ und Mitglied bei Transparency International Deutschland.

# Perspektiven der Informationsfreiheit

## Ein Tagungsbericht

Von Dieter Hüsgen

Auf dem gleichnamigen Symposium des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Peter Schaar am 8. und 9. Juni 2011 in Berlin trafen Befürworter der Informationsfreiheit und Bedenken-träger aufeinander. Bei den meisten Rednern, auch den anwesenden Hochschullehrern, stand allerdings die Forderung „Mehr Transparenz wagen!“ im Vordergrund.

Manfred Redelfs, Netzwerk Recherche, von Anfang an Wegbegleiter der Informationsfreiheit in Deutschland, setzte sich für eine verstärkte Öffentlichkeitsoffensive ein. Das Informationsfreiheitsgesetz dürfe kein „Geheimnis“ mehr sein. Die Informationsfreiheit gehöre als Grundrecht in die Verfassungen des Bundes und der Länder. Die Verwaltungen hätten eine „Bringschuld“ und müssten mehr Informationen von sich aus öffentlich machen. Die vielen Ausnahmetatbestände sollten auf das notwendige Maß beschränkt werden. Die begonnene Evaluation des Bundesgesetzes biete die Chance, Verbesserungen der bisherigen Regelungen durchzusetzen.

Peter Schaar verwies darauf, dass die Informationsfreiheit in Deutschland eine immer stärkere Rolle spielt. Er forderte wie Manfred Redelfs eine Vereinheitlichung aller Akteneinsichtsrechte unter Einbeziehung des Umwelt- und des Verbraucherinformationsgesetzes.

Mehr oder weniger als Kritiker der Informationsfreiheit outeten sich die Vertreter des Auswärtigen Amtes und des Bundesministeriums des Innern. Ersterer warnte vor Erweiterungen der Informationsrechte der Bürger: „Überdrehen wir das Recht, schaffen wir das Gegenteil“. Das Innenministerium wehrte sich gegen den Vorwurf des Bundesbeauftragten, das Informationsfreiheitsgesetz werde häufig restriktiv angewendet. Die Verwaltung sei überlastet und habe mit Stelleneinsparungen zu kämpfen. Die Rechtsmaterie sei schwierig. Wegen des Arbeitsaufwandes sei die Beibehaltung der Gebühren erforderlich.

Einige Anwesende widersprachen. Professor Friedrich Schoch, Direktor des Instituts für Öffentliches Recht, Abteilung Verwaltungsrecht an der Universität Freiburg, verwahrte sich gegen den Hinweis des Auswärtigen Amtes, dass bei noch mehr Informationsfreiheit die Gefahr der doppelten Aktenführung bestehe. Eine doppelte Aktenführung sei absolut unzulässig. Dagmar Hartge, Landesbeauftragte für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg, verwies darauf, dass die angeführten Probleme in Brandenburg nicht bestünden. Dies sei auch auf die oftmals erforderliche intensive Beratung der Antrag-



steller, die im Regelfall positive Einstellung der Verwaltung gegenüber den Antragstellern, sowie die Zusammenarbeit der Verwaltung auch mit ihrer Dienststelle zurückzuführen. Ein weiterer Schwerpunkt des Symposiums war der Vortrag von Professor Michael Kloepfer, Lehrstuhlinhaber für Staats- und Verwaltungsrecht an der Humboldt-Universität zu Berlin, zu seinem im Auftrag des Bundesbeauftragten erstellten Rechtsgutachten „Informationsfreiheitsgesetz und Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen“.

Er kommt darin zu folgendem Ergebnis: Im Unterschied zu entsprechenden Regelungen in mehreren Bundesländern ist im Bundesgesetz bei den Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen eine Abwägung mit gegebenenfalls höherrangigen Informationsinteressen des Antragstellers nicht vorgesehen. Diesem Ausschlussgrund werde – außer der Betroffene ist mit einer Offenlegung einverstanden – ein absoluter Schutz eingeräumt. Dies sei mit der Struktur des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes nicht vereinbar. Bereits bei personenbezogenen Daten sei abzuwägen, ob das Informationsinteresse des Antragstellers möglicherweise überwiegt. „In der Verfassungsordnung des Grundgesetzes genießen wirtschaftliche Interessen nicht per se Vorrang vor dem Schutz personenbezogener Daten. Umgekehrt könnte das schon sein“<sup>\*)</sup>. Es sei daher verfassungsrechtlich geboten, dass der Gesetzgeber auch dem Ausschlussgrund Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse eine entsprechende Abwägungsklausel hinzufügt.

Das Rechtsgutachten von Michael Kloepfer ist im Internet nachzulesen unter:

<http://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/VortraegeUndArbeitspapiere/GutachtenIFGKloepfer.html?nn=411766>

Dieter Hüsgen leitet die Arbeitsgruppe Informationsfreiheit (Bund und nördliche Bundesländer).

<sup>\*)</sup> so Kloepfer und Greve auch in NVwZ 2011, S. 577 ff.

# Anfrage beim Auswärtigen Amt gemäß Informationsfreiheitsgesetz

## Ein Erfahrungsbericht

Von Janina Kalle

Eigentlich ging es um etwas ganz anderes – um eine Geschichte über verdeckte PR in Boulevardmagazinen. Unter all den Michelle Hunzikers, Sara Nurus und David Garretts, die da in kurzen PR-Filmen verdeckt für L'Oréal oder etwa Audi warben, tauchte aber auf einmal auch eine Staatsministerin auf, die das Engagement der Sportförderung des Auswärtigen Amtes bewarb. Lässt das Auswärtige Amt, wie private Firmen auch, verdeckte PR-Filmchen produzieren, die von Fernsehanstalten im redaktionellen Teil gesendet werden und das Auswärtige Amt wohlwollend abbilden? Zuerst einmal nur eine Vermutung. Denn schließlich kann auch ein Ministerium von einer PR-Firma Beiträge produzieren lassen und sie auf eine Webseite stellen. Dass dahinter die Absicht steht, im redaktionellen Teil von Onlinemedien und Fernsehsendungen zu landen, muss erst mal nachgewiesen werden.

Erster Rechenschritt: Fernsehen. Das heißt Boulevardsendungen, Klatschmagazine und Auslandsberichte aufzeichnen und stundenlang durchschauen. Es gibt schönere Beschäftigungen im journalistischen Alltag – und leider blieben die Versuche, was das Auswärtige Amt betraf, erfolglos. Keiner der Beiträge wie etwa „Sportförderung des Auswärtigen Amtes in Afrika“ oder „Frauenfußball in der arabischen Welt“ wurde offenbar irgendwo gesendet. L'Oréal und Audi hatten es dagegen anscheinend spielend in die Boulevard-Berichterstattung geschafft.

Damit wäre das Thema eigentlich gestorben. Wenn, ja wenn es nicht das Informationsfreiheitsgesetz gäbe. Meine erste Anfrage an das Auswärtige Amt lautete etwa so: *Die Agentur XY hat im vergangenen Jahr Footage-Material für das Auswärtige Amt produziert. Ich wüsste gerne, wie viel*

*Geld das Auswärtige Amt für diese Dienstleistung bezahlt hat, was den Auftrag zwischen der Filmagentur und dem Auswärtigen Amt einschließt und ob das Unternehmen zusehern konnte, dass das Material in Onlinemedien, Fernsehsendungen und so weiter gesendet wird – und ob das auch geschehen ist...*

Ein Anruf bei einer beliebigen deutschen Pressestelle mit dieser oder einer ähnlichen Anfrage hätte bestenfalls eine lange Belehrung über sinnvolle und sinnlose journalistische Anfragen zur Folge gehabt und schlimmstenfalls die Bitte des Pressesprechers, doch mal mit dem leitenden Redakteur der Sendung sprechen zu dürfen. Solche Zahlen und Fakten werden in der Regel wie Staatsgeheimnisse gehütet, auch und gerade, wenn es sich um Steuergelder handelt. Aber offenbar nicht beim Auswärtigen Amt. Es hat für Anfragen nach dem Informationsfreiheitsgesetz eine eigene Anlaufstelle, und diese schrieb umgehend zurück, dass die Mail eingegangen und man bemüht sei, bald eine Antwort zu senden.

Zwei Wochen geschah dann erst einmal nichts. Eine weitere Recherche ergab inzwischen, dass die Webseite einer großen deutschen Zeitung einen der Beiträge des Auswärtigen Amtes übernommen hatte, samt Eigenlob auf das Ministerium. Es war also erst einmal nachgewiesen: Das Auswärtige Amt lässt PR produzieren, die verdeckt zum Zuschauer gelangen soll.

Dann die Antwort vom Auswärtigen Amt: *Die entsprechende Firma habe 91.558,01 Euro erhalten und... : Das der TV-Berichterstattung (ARD, ARD Extra, Sat1, DSF, N-TV, NRW.TV) zur Verfügung gestellte Material erreichte 1,96 Millionen Zuschauer bei einer Sendezeit von insgesamt 23:30 Minuten.*

Recherche-Koryphäen raten dazu, nächtelang Haushaltspläne zu wälzen und zu Betriebsfeiern zu gehen, um an wirklich heiße Informationen zu kommen. Dank Informationsfreiheitsgesetz reicht zunächst manchmal auch eine Mail an eine Behörde. (Und das ist gerade für eine Frau sehr viel angenehmer als mit mehr oder weniger alkoholisierten Männern der mittleren Führungsetage bei einem Betriebsfest zu plaudern).

Es folgten Anfragen bei den Archiven der jeweiligen Sender und die nächste Überraschung: Keiner konnte bestätigen, dass die betreffenden Beiträge tatsächlich gesendet worden

*Website des Auswärtigen Amtes:  
Sportförderung wird großgeschrieben.*



waren. Auch eine Interview-Anfrage bei der zuständigen Staatsministerin blieb erfolglos: Die Politikerin hatte leider keine Zeit für Fragen zu den PR-Filmchen. (In diesem Kontext ließ ihr Ehrgeiz, in die Medien zu kommen, offenbar stark nach.)

Parallel ergab sich allerdings ein neuer Strang: Das nächtliche Studieren des Haushaltsplans ergab, dass die Ausgaben für die PR-Filme unter Umständen aus dem Topf für die „Förderung des Deutschlandbilds im Ausland“ stammen könnten. Das überraschte: Denn schließlich ging es bei den Beiträgen in deutscher Sprache offenbar um das Bild des Auswärtigen Amtes und einer Staatssekretärin *im Inland*.

Fünf schriftliche Interview-Fragen an das Ministerium – unter anderem, ob sich die Investition von 91.558,01 Euro in ihren Augen eigentlich gelohnt habe – wurden schnell beantwortet. „Die Firma ... hat alle Vereinbarungen vollumfänglich erfüllt“ lobt das Auswärtige Amt das betroffene Unternehmen. Und auch eine neue Frage an die Informationsstelle des Auswärtigen Amtes nach Belegen dafür, wann und wo die PR-Beiträge gesendet wurden, kam ebenfalls recht schnell und ebenfalls kostenfrei. Man schickte mir eine Liste mit allen Fernseh-Sendungen, in denen das Material tatsächlich gelaufen ist, die allerdings nur einen Titel aufführte, 1 Extra bzw. die ARD Sportschau. Diese hat einige Schnittbilder verwendet, ohne dass dabei jedoch das

Auswärtige Amt in Wort oder Bild in Erscheinung tritt. Rund 91.000 Euro für 15 Sekunden PR-Material im Fernsehen – und damit war das Auswärtige Amt also zufrieden. (Immerhin waren noch andere Aufgaben wie das Erstellen einer Webseite und Ähnliches Bestandteil des Vertrags).

Parallel bestätigte sich, dass die Ausgaben für die PR-Filme und das Footage-Material tatsächlich über den Topf „Förderung des Deutschlandbilds im Ausland“ abgerechnet werden. Somit bestätigte sich also auch die These: „Das Auswärtige Amt gibt verdeckte PR in Auftrag, erzielt damit kaum einen PR-Erfolg, gibt dafür aber 91.558 Euro Steuergelder aus, die für das Deutschlandbild im Ausland bestimmt sind.“

Eine solche Geschichte wäre ohne Informationsfreiheitsgesetz nur schwer umzusetzen gewesen. Auf der anderen Seite braucht es aber auch eine Redaktion, die eine solche lange Recherche unterstützen und vergüten. Beides gemeinsam, Informationsfreiheit und Journalisten, die recherchieren und prüfen können, ist in meinen Augen ein wichtiger Schritt zu mehr Transparenz in Politik und Gesellschaft.

Janina Kalle ist Autorin beim NDR und leitet die Arbeitsgruppe Transparenz in den Medien bei Transparency Deutschland. Der Artikel basiert auf Recherchen für das Medienmagazin „Zapp“ im NDR.

## Kommentar

### Die Universität Köln soll endlich Verträge offenlegen

Die „Coordination gegen BAYER-Gefahren e.V.“ hat im Juni 2011 Klage eingereicht gegen die Universität Köln auf Einsicht in den Vertrag zur Forschungs-Kooperation mit der Bayer HealthCare AG. Transparency Deutschland gehört dem Organisationsverbund an und unterstützt die Klage.

Seit Jahren verweigert die Universität Köln die Einsichtnahme in den Vertrag. Die Universität macht den Ausnahmetatbestand „Forschung“ (§2, Abs. 3, IFG NRW) geltend, während Bayer sich auf den Ausnahmetatbestand „Betriebs- und Geschäftsgeheimnis“ (§8 IFG NRW) beruft. Der Landesbeauftragte für Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen hatte nach Prüfung festgestellt, dass die im Vertrag geregelten Inhalte weder Forschung noch ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis darstellten und einer Veröffentlichung des Vertrages zugestimmt. Die Weigerung, den Vertrag zwischen der Universität zu Köln und der Bayer HealthCare AG offen zu legen, ist für die Arbeitsgruppe Gesundheit von Transparency International

Deutschland ein alarmierendes Zeichen. Die Universität Köln ist eine öffentliche, durch Steuergelder finanzierte Einrichtung, die daher der öffentlichen Kontrolle unterliegt. Potenzielle Patientinnen und Patienten (und auch ihre überweisenden Ärzte), die entscheiden müssen, ob sie sich in der Universitätsklinik oder in anderen, im Vertrag eingeschlossenen Einrichtungen, untersuchen und behandeln lassen, müssen darüber informiert werden, welche Konsequenzen der Vertrag auf ihre Behandlung beziehungsweise auf Forschungsprojekte hat, an denen sie teilnehmen. Bürger dieses Landes können vorerst nichts zu den Rahmenbedingungen der Kooperation erfahren und müssen zum Mittel der Klage greifen, um den Informationsanspruch durchzusetzen. Verträge zwischen Universitäten und mächtigen Firmen sind mittlerweile an der Tagesordnung. Unabhängige Forschungstätigkeit sieht anders aus. Solche Verträge müssen offengelegt werden, damit der versteckten Einflussnahme von Interessengruppen auf Forschung und Lehre entgegengetreten werden kann. Ohne Zugang zu den Verträgen über das Informationsfreiheitsgesetz ist eine demokratische Kontrolle öffentlicher Einrichtungen nicht möglich.

Angela Spelsberg  
Arbeitsgruppe Gesundheit

## Informationsfreiheit: Hier fehlt sie noch

*Das Bundes-Informationsfreiheitsgesetz gilt für Ministerien und Bundesbehörden. Um Transparenz auch bei Landes- und Kommunalbehörden zu gewährleisten, bedarf es in den Bundesländern eigener Landesgesetze. In elf Ländern gibt es sie längst, in fünf fehlen sie noch. Wie ist dort der Stand der Dinge?*

### Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg hat die lange dominierende Regierungspartei CDU die Einführung von Informationsfreiheit stets verhindert. Und zwar zum einen mit der üblichen (durch Erfahrungen in anderen Bundesländern widerlegten) Begründung, es drohe ansonsten eine Überlastung der Verwaltung; und zum anderen mit dem Hinweis, es gebe bereits Auskunftsrechte, etwa in den Bereichen Umwelt- und Verbraucherschutz.

Schon 2005 hatte die Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen einen Gesetzentwurf in den Landtag eingebracht, ihr letzter Entwurf stammte aus dem Jahr 2008 und übernahm, um die Zustimmung zu erleichtern, die Regelungen des Bundesgesetzes nahezu wortgleich. Weder Transparency Deutschland noch andere Organisationen wurden zur Stellungnahme aufgefordert, sondern lediglich die kommunalen Spitzenverbände, die dem Vorhaben ablehnend gegenüberstanden. Während die SPD dem Entwurf zustimmte, votierte die FDP gemäß Koalitionsvereinbarung dagegen. Die Transparency-Regionalgruppe Baden-Württemberg hat sich für ein Landesgesetz ausgesprochen und dies im Juli 2010 bei einem Besuch im Innenministerium deutlich gemacht. Vor den Landtagswahlen 2011 hatte Transparency zudem die Parteien in Wahlprüfsteinen nach ihrer Haltung zu einem Informationsfreiheitsgesetz befragt. Bis auf die CDU antworteten alle positiv.

Mit der Regierungsübernahme durch Grüne und SPD eröffnet sich in Baden-Württemberg jetzt also eine Chance. Im Koalitionsvertrag ist von einem Informationsfreiheitsgesetz

die Rede, das unter Beachtung des Datenschutzes freien Zugang zu Informationen bringen soll; in seiner ersten Regierungserklärung hat Ministerpräsident Winfried Kretschmann das Vorhaben bekräftigt. Die FDP hat bereits Zustimmung signalisiert.

Doch sollte niemand sich zu früh freuen. Auf Nachfrage teilt Innenminister Reinhold Gall mit, dass man sich beim Landesgesetz am Informationsfreiheitsgesetz des Bundes orientieren wolle. Vor Einführung des Gesetzes werde man daher zunächst dessen Evaluation abwarten.

Das lässt nichts Gutes ahnen. War es etwa das, was der Ministerpräsident mit seiner programmatischen Ankündigung einer „Politik des Gehörtwerdens“ meinte? (Stefan Ubat, Transparency-Regionalgruppe Baden-Württemberg)

### Bayern

In Bayern hat es in den vergangenen zehn Jahren sage und schreibe insgesamt sieben parlamentarische Initiativen für ein bayerisches Informationsfreiheitsgesetz gegeben – von den Grünen, der SPD, zuletzt 2010 von den Freien Wählern. Doch die CSU, in langjähriger Alleinregierung, blieb hartnäckig bei ihrem Nein. Daran hat sich auch nichts geändert, seit die FDP in Bayern mitregiert. Vor den Landtagswahlen 2008 hatte die Transparency-Regionalgruppe München mittels Wahlprüfsteinen von allen Parteien (mit Ausnahme der CSU) die Zusage erhalten, sich für ein solches Gesetz stark zu machen. Dieses Versprechen hielt die FDP nach der Wahl allerdings nicht davon ab, unter Hinweis auf die Koalitions-Räson gegen entsprechende Gesetzesvorhaben zu stimmen.

Indessen ermuntert und unterstützt das von Transparency Deutschland mitbegründete Bündnis „Informationsfreiheit für Bayern“ Städte und Gemeinden, Informationsfreiheit zumindest im eigenen Wirkungskreis einzuführen. Mittlerweile hat die Landeshauptstadt München und haben somit fünf der sechs größten Städte Bayerns (außerdem Würzburg, Regensburg, Nürnberg, Ingolstadt – es fehlt Augsburg) sowie zahlreiche kleinere Kommunen ein „Gläsernes Rathaus“ eingerichtet. Fraktionen aller Parteien nehmen es in die Hand – und dabei ist auch bei CSU-Politikern eine allmähliche Öffnung im Denken sowie ein Bekenntnis zu mehr Transparenz wahrnehmbar. (hm)

*Plenarsaal im Landtag von Baden-Württemberg:  
Undurchdringliche Spiegelfassade*

Foto: Dieter Poschmann / Pixelio.de



## Hessen

Der leichtere Zugang zu amtlichen Informationen verbessert die Möglichkeiten für die Bürger, sich gesellschaftlich zu engagieren, argumentierten die Oppositionsparteien im hessischen Landtag für die Einführung des Informationsfreiheitsgesetzes. Seit dem Jahr 2000 brachten sie drei verschiedene Gesetzentwürfe zur Abstimmung ein, die jedoch im Landtag keine Mehrheit fanden. Den letzten Entwurf legten SPD und Bündnis 90/Grüne im Mai 2009 vor. Beide Parteien gestalteten eigene Konzepte für das Gesetz aus. Ihnen gemeinsam war der allgemeine Anspruch der Bürger auf kostenfreien Informationszugang bei öffentlichen Stellen und die Forderung nach einem Datenschutzbeauftragten als Beauftragtem für Informationsfreiheit. Auch berücksichtigten sie den Schutz betrieblicher Geheimnisse, geistigen Eigentums beziehungsweise personenbezogener Daten. Sie schlugen weiterhin eine Evaluierung nach Ablauf von etwa drei Jahren und eine Befristung des Gesetzes in diesem Zusammenhang vor.

Transparency Deutschland war damals aufgefordert, Stellung zu den Gesetzentwürfen zu beziehen. Bei der Anhörung im Wiesbadener Landtag gab es von 15 Sachverständigen und Verbands-Vertretern drei, die dem Gesetzesvorhaben prinzipiell ablehnend gegenüberstanden: der Hessische Landkreistag, der Hessische Städte- und Gemeindebund sowie der Hessische Städtetag. Zugleich waren sie es, die als einzige Gehör fanden. Im März 2010 lehnten CDU und FDP die Gesetzesentwürfe von SPD und Bündnis 90/Grüne sowie eine weitere Ausarbeitung der Linken zum Informationsfreiheitsgesetz ab. Der damalige hessische Innenminister Volker Bouffier (CDU) begründete dies damit, die Bürger hätten bereits ausreichend Auskunftsrechte. Seitens der CDU befürchteten Abgeordnete ein „Bürokratiemonster“ und sprachen von „Schnüffelgesetzen“. Bis zum heutigen Tag lässt sich in der hessischen Landesregierung keinerlei Neigung erkennen, Informationsfreiheit zu etablieren, so dass dieses Ziel zunächst in weiter Ferne bleibt. (Joachim Walther, Regionalgruppe Rhein-Main)

## Niedersachsen

Niedersachsen hat es leider nicht geschafft, in Sachen Transparenz mit den Entwicklungen in anderen Bundesländern mitzuziehen oder gar voranzugehen. Die Landesregierung und die Regierungsfraktionen verweigern seit Jahren mit den bekannten Argumenten den Bürgerinnen und Bürgern den Zugang zu staatlichen Informationen. Teilweise nehmen die Debatten schizophrene Züge an, wenn von ein und demselben Abgeordneten erst mangelnder Bedarf und später zu hoher Arbeitsaufwand durch zu viele Anträge attestiert werden. Die Regionalgruppe Niedersach-

sen hatte im letzten Gesetzgebungsverfahren, das von der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen 2009 angestoßen wurde, Gelegenheit, alle Aspekte vorzubringen, die für die Einführung eines Informationsfreiheitsgesetzes auf Landesebene sprechen.

Doch bei aller offenen Sympathie des Regierungspartners FDP für eine solche Regelung siegte schlussendlich die Koalitionsräson: Der Antrag wurde abgelehnt. Mit einer erfolgreichen, neuen Initiative in dieser, noch bis 2013 andauernden Legislaturperiode ist kaum zu rechnen. Es bleibt die Frage, was Erfolg versprechender und wahrscheinlicher ist: ein Regierungswechsel oder ein Umdenken bei vielen Personen in der Koalition. (Dennis Schwarz, Transparency-Regionalgruppe Niedersachsen)



Niedersächsischer Landtag  
Foto: Birgit Winter / Pixello.de

## Sachsen

In Sachsen gab es bis jetzt erst eine einzige parlamentarische Initiative für ein „Gesetz zur Förderung der Informationsfreiheit“ – sie geht auf die SPD im Jahr 2000 zurück. Die PDS unterstützte damals das Anliegen, kritisierte aber den Entwurf im Einzelnen und brachte 16 Änderungsanträge ein. Genutzt hat alles nichts: Im Herbst 2001 wurde nach einer kontroversen Debatte im Parlament in der Folge nicht über den Gesetzentwurf insgesamt, sondern abschnittsweise abgestimmt: zuerst über die Paragraphen 1 und 2, dann über die Paragraphen 3-8 und so weiter – solange, bis das Vorhaben schließlich, mit den Stimmen der damals alleinregierenden CDU, zur Gänze niedergestimmt war. Die seit 2009 amtierende Koalitionsregierung aus CDU und FDP lässt noch heute keinerlei Willen zur Einführung von Informations- und Einsichtsrechten erkennen. Auf entsprechende Wahlprüfsteine, die die Transparency-Regionalgruppe Sachsen vor der Landtagswahl 2009 verschickt und in denen sie die Bereitschaft zur Einführung eines Informationsfreiheitsgesetzes abgefragt hatte, gaben CDU und FDP keine Antwort.

Aber es gibt einen Lichtblick: Die Stadt Leipzig hat aktuell beschlossen, eine kommunale Informationsfreiheits-Satzung nach bayerischem Vorbild einzuführen (siehe dazu auch das Interview auf Seite 29). Die Transparency-Regionalgruppe Sachsen und die Arbeitsgruppe Informationsfreiheit sind aktuell darum bemüht, dort Gehör zu finden mit der Forderung, hohe Transparenz-Standards zu setzen und insbesondere ein Informationsrecht auch bei kommunalen Unternehmen zu schaffen. (hm)

# Einsichtsrecht bei kommunalen Unternehmen

Von Lothar Hermes

**Problemstellung:** Die meisten Bundesländer verfügen mittlerweile über ein Informationsfreiheitsgesetz. In Bundesländern ohne Gesetz haben manche Städte eine kommunale Informationsfreiheits-Satzung eingeführt. Informationsrechte für die Bürger gegenüber ihren Kommunen sind von besonderer Bedeutung, weil sie hier von sehr vielen Verwaltungsentscheidungen unmittelbar betroffen sind.

Auskunftsansprüche sind unproblematisch, solange die kommunalen Unternehmen in rechtlich unselbständiger Form (als Regiebetriebe, Eigenbetriebe) betrieben werden. Sofern sie jedoch in privatrechtlicher Form (GmbH oder AG) errichtet sind, werden Anträgen auf Akteneinsicht die Geheimhaltungsvorschriften nach dem GmbH-Gesetz oder Aktiengesetz entgegengehalten.

Nachfolgend wird erläutert, warum die Vorschriften der jeweiligen Landes-Informationsfreiheitsgesetze oder der Informationsfreiheits-Satzungen auch auf kommunale Unternehmen Anwendung finden und der Informationsanspruch nicht mit Berufung auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse versagt werden darf.

**Primat des öffentlichen Zwecks der öffentlichen Aufgabenerfüllung:** Kommunale Unternehmen dienen der Erfüllung von öffentlichen Aufgaben. Sie sollen im Bereich ihrer kommunalen Selbstverwaltung öffentliche Einrichtungen schaffen, für die ein öffentliches Bedürfnis besteht. Hierzu zählen unter anderem Einrichtungen der Wasser-, Abwasser-, Fernwärme- und auch Gasversorgung. Eine wirtschaftliche Betätigung außerhalb dieser öffentlichen Zwecke, also eine rein privatwirtschaftliche Tätigkeit, ist den Kommunen nach den Gemeindeordnungen in der Regel nicht erlaubt. Wählt die Kommune die Form einer GmbH oder AG, muss nach dem Gesellschaftsvertrag sichergestellt sein, dass die nachhaltige Einflussnahme durch ihre gewählten Organe (Stadtrat) ebenso gewährleistet ist wie die dauerhafte Erfüllung des öffentlichen Zwecks. Die Gemeindeordnungen pochen damit auf die Durchsetzung des Demokratieprinzips und den Primat des öffentlichen Zwecks der Aufgabenerfüllung, dem die Form (öffentlich-rechtlicher Regie- oder Eigenbetrieb einerseits beziehungsweise privatrechtliche GmbH oder AG andererseits) untergeordnet ist.

Von „kommunalen Unternehmen in Privatrechtsform“ kann dann gesprochen werden, wenn der Kommune zumindest die Mehrheit der Anteile (Aktien oder Stimmrechte) gehören und sie damit bei Beschlussfassungen in der Gesellschafterversammlung über die Mehrheit verfügt.

**Informationsrecht versus Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse:** Der Auskunftsanspruch wird häufig mit dem Argument zurückgewiesen, ihm stünden schützenswerte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse des kommunalen Unter-

nehmens entgegen. Das gelte insbesondere dort, wo eine Abwägungsklausel im Landesgesetz oder in der kommunalen Satzung fehlt; hier bestehe grundsätzlich der Vorrang des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses gegenüber dem Recht auf Information.

Doch wann liegt ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis tatsächlich vor?

Der Begriff wird in Paragraph 6 Satz 2 des Bundes-Informationsfreiheitsgesetzes zwar erwähnt, jedoch nicht definiert. Nach der Rechtsprechung müssen vier Voraussetzungen erfüllt sein:

1. eine Beziehung der Information zum Unternehmen
2. die Nichtoffenkundigkeit der Information
3. ein Geheimhaltungswillen und
4. ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse.

Beispiel Gebührenkalkulation eines kommunalen Wasserversorgers: Die der Erhebung von Entgelten für den Wasserbezug zu Grunde liegende Kalkulation ist eine unternehmensbezogene Information. Sie ist nicht offenkundig, da sie nicht ohne Weiteres bekannt gemacht wird. Grundsätzlich sei unterstellt, dass ein Geheimhaltungswille besteht.

Maßgebliches Kriterium ist daher, ob ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse besteht. Ein solches Interesse muss wirtschaftlicher Natur sein. Das ist nur bei solchen Geheimnissen der Fall, durch deren Verletzung der Wettbewerb gefährdet werden könnte. Denn der Grund des Geheimhaltungswillens des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses liegt primär in der Sicherung einer vorteilhaften wirtschaftlichen Position im Wettbewerb (BVerfGE, 115, 205 (230)). Bei einem kommunalen Wasserversorgungsunternehmen fehlt es an einem solchen Interesse, da die Wasserversorgung eine öffentliche Aufgabe darstellt und das Unternehmen nicht im Wettbewerb mit anderen Versorgern steht. Damit kann es sich nicht auf ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse berufen.

**Fazit:** Das Informationsfreiheitsrecht dient der Gewährleistung des Demokratieprinzips. Es ist ein notwendiges Korrektiv zu der monopolartigen Durchführung der öffentlichen Aufgabenerfüllung. Die Gemeinde hat nicht die Möglichkeit, sich durch die „Flucht in das Privatrecht“ der demokratischen Kontrolle durch die Bürger zu entziehen. Diese müssen – unabhängig von der Rechtsform des öffentlichen Unternehmens – genau verfolgen können, ob die von ihm vereinnahmten Entgelte dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Angemessenheit entsprechen und auch zweckentsprechend ausgegeben werden. Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen kann diesem Recht gegenüber schwerlich ins Feld geführt werden.

Lothar Hermes, Rechtsanwalt, ist Fachanwalt für Verwaltungsrecht. Er leitet die Transparency-Regionalgruppe Sachsen.

## Stichwort Offenes Regierungshandeln I: Verpflichtung zur Transparenz in Bremen

Von Imke Sommer

Menschen garantiert das Grundgesetz das Recht, für ihre Mitmenschen und den Staat intransparent zu sein, das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung. Den Staat trifft demgegenüber nach den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und von gegenwärtig elf, nach dem Willen der Koalition in Baden-Württemberg bald zwölf Ländern die Verpflichtung zur Transparenz. Gegenüber Konzepten wie Wikileaks und Open Government haben die Informationsfreiheitsgesetze einen ganz entscheidenden Vorteil: Die Menschen können selbst entscheiden, welche Dokumente sie sehen wollen, und können ihre Ansprüche auf staatliche Transparenz gerichtlich durchsetzen. Die Informationsfreiheitsgesetze verpflichten die an die Gesetze gebundenen Verwaltungen direkt. Die an staatlichen Informationen Interessierten sind nicht darauf angewiesen, dass nicht-staatliche oder auch die staatlichen Organisationen selbst die Informationen für veröffentlichungswert halten. In Bremen gilt seit August 2006 das „Bremer Informationsfreiheitsgesetz“. Seit März 2011 hat es eine novellierte Fassung. Von Anfang an hat das bremische Gesetz auf zwei Säulen des Zugangs zu amtlichen Informationen gesetzt – neben dem individuellen Antrag auf die Statuierung von Veröffentlichungspflichten für die öffentliche Verwaltung. Diese zweite Säule des Informationszugangs bezieht sich wie in vielen anderen Landesgesetzen auf Geschäftsverteilungs-, Organisations- und Aktenpläne ohne Angabe personenbezogener Daten und auf die für individuelle Anträge wichtigen Verzeichnisse, aus denen sich vorhandene Informationssammlungen und –zwecke erkennen lassen. In Bremen gibt es daneben noch eine Veröffentlichungspflicht für „Verwaltungsvorschriften von allgemeiner Bedeutung“. Ein Veröffentlichungsgebot besteht für weitere „geeignete“ Informationen. Seit der Novellierung ist gesetzlich festgelegt, dass dazu jedenfalls Handlungsempfehlungen, Statistiken, Gutachten und Informationen gehören, zu denen bereits aufgrund eines individuellen Antrags Zugang gewährt wurde. Ebenfalls einbezogen sind beschlossene Senatsvorlagen und Protokolle und Beschlüsse öffentlicher Sitzungen. Auch Verträge der Daseinsvorsorge, also beispielsweise über die Wasserver- und -entsorgung, die Abfallentsorgung, den öffentlichen Personennahverkehr, die Energieversorgung, die Wohnungswirtschaft und die stationäre Krankenversorgung sollen veröffentlicht werden, sofern sie nach Inkrafttreten der Novellierung geschlossen wurden.

Alle Dokumente, die veröffentlicht werden müssen oder sollen, müssen in das zentrale elektronische Informationsregis-



Foto: Birgit Winter / Pixelio.de

ter ([www.informationsregister.bremen.de](http://www.informationsregister.bremen.de)) eingestellt werden. Hierbei handelt es sich um eine Datenbank, in der sich nur Metadaten wie Titel, Kategorie und Sachgebiet der gemeldeten Dokumente und – sofern die Dokumente elektronisch vorliegen – ein Link auf das dezentral gespeicherte Dokument befinden. Anlässlich der Metadatenerfassung werden auch Schlagwörter vergeben. Die Pflege der Dokumente erfolgt dezentral. Diese Konstruktion verhindert die Mehrfacherfassung und –speicherung von Dokumenten. Ein wichtiges Argument für die Einführung des zentralen elektronischen Informationsregisters war es gewesen, die Verwaltung von der Bearbeitung individueller Anträge zu entlasten, indem sie diesen durch die Veröffentlichung der entsprechenden Informationen zuvorkommen muss oder kann. Nicht nur die Zugriffszahlen von monatlich durchschnittlich 3.500 belegen, dass diese Taktik aufgegangen ist. Auch eine im Zusammenhang mit der Evaluation des Gesetzes durchgeführte Telefonumfrage ergab, dass fast ein Fünftel der Befragten nur deshalb noch keinen Antrag auf Informationszugang gestellt hatte, weil diese Menschen die gewünschten Informationen schon im Internet erhalten hatten.

Ist die bremische Verwaltung also schon ausreichend transparent? Leider nicht, denn das zentrale elektronische Informationsregister wächst deutlich langsamer, als es allein die Veröffentlichungspflichten erforderlich machen. So sind in den letzten vier Monaten nur 231 Dokumente neu eingestellt worden. Das sind angesichts des Umstandes, dass die überwiegende Zahl der beschlossenen Senatsvorlagen dazu gehören muss, viel zu wenige Dokumente. Da ist es für die Verwaltungstransparenz unentbehrlich, dass sich das elektronische Formular für die individuellen Anträge nach dem Bremer Informationsgesetz gleich neben dem Informationsregister befindet: „Sie finden Ihre gewünschte Information nicht im zentralen elektronischen Informationsregister? Dann stellen Sie einen individuellen Antrag mit dem bereitgestellten Formular!“

Dr. Imke Sommer ist die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit der Freien Hansestadt Bremen.

## Stichwort Offenes Regierungshandeln II:

# Open Government – Transparenz und Offenheit in der Politik

Von Florian Allwein, Maik Bohne, Sebastian Haselbeck, Philipp Müller, Ole Wintermann

**M**an muss den Blick nicht erst in den arabischen Raum richten, um zu fragen, wie Bürger besser an staatlichen Entscheidungen partizipieren können. Auch hierzulande haben wir in den letzten Monaten einen Eindruck davon bekommen, was es für staatliche Behörden heißt, einem durch das Internet politisch mündigen Bürger gegenüber ihre Entscheidung begründen zu müssen. Open Government kann diese neuen Anforderungen des Bürgers gegenüber dem Staat aufnehmen. Es bezeichnet eine neue Art der Offenheit und Transparenz in Politik und Verwaltung mit dem Ziel, mehr Akteure mit Expertise an Entscheidungen teilhaben zu lassen, die Kluft zwischen Staat und Bürgern zu verringern, durch Transparenz Entscheidungen besser zu legitimieren und durch innovative Politikansätze Mehrwerte für die Gesellschaft zu schaffen.

Diese Offenheit umfasst dabei unterschiedliche Aspekte:

- Technisch: zum Beispiel offene Systeme, offene Daten, neuartige Werkzeuge zur Entscheidungsfindung, e-Government und Web-Plattformen
- Sozial: zum Beispiel Partizipation, Medienkompetenz, Vernetzung und Austausch
- Juristisch-kulturell: zum Beispiel Informationsfreiheitsgesetze, ein Konsens gegen Geheimniskrämerei und ein neues Verständnis der Staat-Bürger-Beziehung.

Der Staat kann sich mit Hilfe dieser Offenheit vom Dienstleister mit starren, obskuren und schwer nachvollziehbaren Prozessen hin zu einer Plattform (nach Tim O'Reilly) für Innovationen und Wertschöpfung entwickeln.

### Wissen und Komplexität fordern den Staat heraus

Gegenwärtig wächst in der Wechselbeziehung von Demokratie und Internet der Wunsch der Bürger nach Mitsprache, Transparenz und Offenheit in der Politik. Dieser Wunsch sollte ernst genommen werden, denn die Nutzung des Internets trägt nicht nur dazu bei, autoritäre Regime erodieren zu lassen. Das bisherige Regierungshandeln in Demokratien stößt aber – basierend auf Hierarchie und Formalität – mittlerweile an seine Grenzen. Wissen ist in unserer Gesellschaft breiter verteilt als je zuvor, und es wird mit neuen Verfahren der Bürgerbeteiligung immer leichter, dieses abzurufen. Die Logik des Internets verändert auch die Demokratien westlicher Prägung, legt sie doch Intransparenz bei Entscheidungsfindungen offen und ergänzt das alt hergebrachte Modell der repräsentativen Demokratie durch neue Formen der Beteiligung. Hinzu kommt vor allem auf Ebene der Verwaltungsprozesse eine ganz neue Logik

und Schnittstellenfunktion.

„Wutbürger“ ist eine Diffamierung politisch interessierter Menschen

Der kulturelle Wandel hin zu mehr Offenheit, die Einbeziehung von Betroffenen und ein Wettbewerb von Ideen verursacht aber bei etablierten Akteuren des politischen Systems durch das Infragestellen eingeübter Rollen und Hierarchien häufig Trotzreaktionen wie den Hinweis auf den vermeintlichen „Wutbürger“ – der nichts anderes ist als ein Phänomen des Niedergangs alter Mobilisierungsmonopole. Hinzu tritt die Abwehrreaktion tradierter Lobbyisten, Technokraten und Experten, die bisher unter sich Entscheidungen befördern konnten, ohne Transparenz fürchten zu müssen. Sind Politik und Verwaltung vor dem Hintergrund ihres Selbstverständnisses dann aber in der Lage, sich gegenüber dem Input abseits von etablierten Interessen zu öffnen und ihn in Entscheidungen einzubeziehen? Brauchen wir bessere Argumente und Positivbeispiele für Open Government? Wie können wir die Politik davon überzeugen, dass Beteiligung konstruktiv ist und Werkzeuge in der Entwicklung sind, welche die Demokratie stärken – nicht schwächen?

Das Co:laboratory erarbeitet  
Werkzeuge für Open Government

Eine Expertenrunde aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft, und Wissenschaft des von Google initiierten und mitfinanzierten Internet & Gesellschaft Co:laboratory hat 2010 bereits Grundlagen von Open Government erörtert und in einem Bericht mit dem Titel „Offene Staatskunst“ veröffentlicht. Seitdem konnten Ideen reifen, und es gibt einen wachsenden Erfahrungsschatz aus Pilotprojekten und Veranstaltungen (am 30. September dieses Jahres das Open Government Camp 2011 Berlin). Aufbauend darauf will sich eine Ohu (Maori für Arbeitsgruppe) des Co:laboratory zu diesem Thema längerfristig damit beschäftigen, ungelöste Fragen in den oben genannten Konzepten anzugehen. Ziel ist es, über die nächsten Monate hinweg zusammen online und in Workshops Vorteile, Best-Practice-Beispiele und Auswirkungen zu erörtern sowie Begriffe zu präzisieren.

Co:laboratory im Internet: [www.collaboratory.de](http://www.collaboratory.de)

Informationen zu den Autoren unter:  
<http://collaboratory.de/arbeitsgruppen/ohu-open-government-mitglieder>

## Stichwort Offenes Regierungshandeln III:

# Frag den Staat!

Neue Plattform für Anfragen nach dem Informationsfreiheitsgesetz geht online

Von Stefan Wehrmeyer

Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes feierte in diesem Jahr fünften Geburtstag. Seit Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Januar 2006 haben die Bundesbehörden rund 6400 Informationsanfragen bearbeitet. Gemessen an der Zahl der Einwohner erscheint das öffentliche Interesse am Recht auf Information sehr gering. Allerdings sind die Möglichkeiten, vom Informationsfreiheitsgesetz, Umweltinformationsgesetz oder Verbraucherinformationsgesetz Gebrauch zu machen, vielen anscheinend überhaupt nicht bekannt. Und die praktische Hürde, die richtige Behörde zu finden und tatsächlich eine Anfrage zu stellen, ist für die meisten offenbar hoch.

Um diese Hürde zu senken, gibt es jetzt die Web-Plattform [FragDenStaat.de](http://FragDenStaat.de). Sie geht in diesen Tagen an den Start. Initiator und Träger ist der „Open Knowledge Foundation Deutschland e.V.“, der zum Beispiel schon mit dem Transparenzprojekt [OffenerHaushalt.de](http://OffenerHaushalt.de) den Bundeshaushalt allgemeinverständlich aufbereitet hat. Es handelt sich um eine Nichtregierungsorganisation, die Anfang des Jahres als deutscher Arm der britischen Open Knowledge Foundation gegründet wurde. Bei der Betreuung des Projekts wirkt Transparency Deutschland beratend mit, unterstützt wird das Projekt außerdem von weiteren Organisationen wie der Deutschen Gesellschaft für Informationsfreiheit und Mehr Demokratie.

Nach dem Vorbild der britischen Freedom-of-Information-Plattform „What Do They Know?“ sind auf [FragDenStaat.de](http://FragDenStaat.de) alle Behörden des Bundes auffindbar, und Informationsfreiheitsanfragen können direkt über ein Web-Formular gestellt werden. Die Anfrage wird dann per E-Mail an die Behörde gesendet. Der Clou: Die Antwort der Behörde wird direkt zurück an die Plattform geleitet und dort zusammen mit der Anfrage des Nutzers veröffentlicht. So wird nicht nur einem einzelnen Nutzer geholfen, Informationen des Staates zu erfragen, sondern diese Informationen stehen dann auch für alle anderen Interessierten zur Verfügung. [FragDenStaat.de](http://FragDenStaat.de) arbeitet dabei als eine Art Web-E-Mail-Anbieter mit den zwei Besonderheiten, dass sich erstens nur E-Mails an Behörden versenden lassen und dass zweitens diese E-Mails öffentlich einsehbar sind.

[FragDenStaat.de](http://FragDenStaat.de) ist auch für professionelle Nutzer von Informationsfreiheit wie investigative Journalisten und Nichtregierungsorganisationen nützlich: Eine Anfrage kann auch nicht-öffentlich gestellt werden und erst zu einem späteren



Zeitpunkt veröffentlicht und dann als Quelle verlinkt werden. Zum Start der Plattform können zwar nur Anfragen an Bundesbehörden gestellt werden, die Integration der bestehenden Informationsfreiheitsgesetze der Länder ist aber geplant.

Die Zivilgesellschaft und auch der Bundesbeauftragte für die Informationsfreiheit Peter Schaar beklagen schon länger, dass in Bundesbehörden die gesetzlichen Ablehnungsgründe eines Informationsgesuchs teilweise zu restriktiv gehandhabt werden. Auch die bis zu 500 Euro hohen Gebühren, die für nicht-einfache Anfragen erhoben werden, sind abschreckend. [FragDenStaat.de](http://FragDenStaat.de) wird es ermöglichen, die Dauer der Bearbeitung, Ablehnungsgründe und Kosten transparent zu erfassen und somit Statistiken aus der Sicht der Zivilgesellschaft zu erstellen.

In Großbritannien werden mittlerweile rund zehn Prozent aller Informationsfreiheitsanfragen über die Webseite „What Do They Know“ gestellt und sind somit öffentlich. Wenn [FragDenStaat.de](http://FragDenStaat.de) als Informationsfreiheits-Plattform der Zivilgesellschaft in Deutschland eine ähnliche gute Akzeptanz erfährt, wird es für Bürger auf der einen Seite einfacher, Informationsfreiheitsanfragen zu stellen, und auf der anderen Seite entsteht eine unabhängige und transparente Kontrollinstanz, die öffentlich über die Art und Weise der Anfragenbearbeitung durch die Behörden wacht. Mit Hilfe des Webs lässt sich ein mächtiges, demokratisches Werkzeug wie die Informationsfreiheit optimal nutzen.

Stefan Wehrmeyer ist Web-Entwickler, Open-Data-Aktivist und Projektleiter von [FragDenStaat.de](http://FragDenStaat.de).

## INFORMATIONSFREIHEIT: GERICHTSURTEILE

### Gericht weist auf Zusammenhang von Informationsfreiheit und Korruptionsbekämpfung hin

Im Oktober 2010 hat das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg entschieden, dass der Behördenbegriff im Sinne des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes keine Differenzierung zwischen Regierungshandeln und Behördentätigkeit erlaubt und änderte damit ein Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin aus dem Jahr 2008. Ein ehemaliger Rechtsanwalt hatte Zugang zu beim Bundesjustizministerium geführten Akten gefordert, die das Gesetzgebungsvorhaben zum Rechtsanwaltsvergütungsgesetz betreffen. Unabhängig vom konkreten Fall interessiert hier vor allem ein Punkt aus der Entscheidungsbegründung, wo es heißt: „Durch den Anspruch auf Informationszugang, der unabhängig von der rechtlichen Betroffenheit des Einzelnen besteht, verfolgt der Gesetzgeber unter anderem das Ziel, die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürgerinnen und Bürger zu verbessern, die Akzeptanz staatlichen Handelns zu stärken und die Verwaltungskontrolle einschließlich einer effektiven Korruptionsbekämpfung zu erhöhen.“ Wäre die Vorbereitung und Begleitung von Gesetzesvorhaben durch die Bundesministerien dem Anwendungsbereich des Informationsfreiheitsgesetzes von vornherein entzogen, könnte die vom Gesetzgeber angestrebte Partizipations- und Kontrollfunktion in einem für die demokratische Meinungs- und Willensbildung bedeutsamen Sektor nicht verwirklicht werden. (OVG BB Urteil vom 5.10.10, AZ OVG 12 B 5.08) (hm)

### Atomkraft: Justizministerin zur Herausgabe von Akten verurteilt

Einem Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin zufolge muss Bundesjustizministerin Sabine Leutheusser-Schnarrenberger interne Unterlagen im Zusammenhang mit ihrer Haltung zur Verlängerung der Laufzeiten für Atomkraftwerke im Sommer 2010 offenlegen. Erstritten hat dies die Deutsche Umwelthilfe DUH. Medienberichten zufolge hatte sich die Justizministerin im August 2010 auf maximal zwei Jahre und vier Monate Laufzeitverlängerung festgelegt, zwei Wochen später jedoch plötzlich einer Laufzeitverlängerung von bis zu 14 Jahren zugestimmt. Die DUH wollte wissen, was die Ministerin zu dieser „unvermittelten und bis heute rätselhaften Kehrtwende“ veranlasst hat. Die Ministerin verweigerte jedoch die beantragte Akteneinsicht mit dem Hinweis darauf, bei einer Offenlegung der Akten

wäre die „Funktionsfähigkeit der Bundesregierung“ gefährdet. Darauf zog die DUH vor Gericht und bekam Recht. Die Richter lehnten eine Differenzierung zwischen Verwaltungs- und Regierungstätigkeit ab und entschieden, dass die Herausgabepflicht vollumfänglich, das heißt, nicht nur für Vermerke der Arbeitsebene im Ministerium, sondern ausdrücklich auch für Ministervorlagen und Vorlagen an den Parlamentarischen Staatssekretär gelte. Ausgenommen von der Pflicht zur Einsichtsgewährung seien lediglich Kabinettsvorlagen. Rechtsanwältin Dr. Cornelia Ziehm, die die Klage vor dem VG Berlin vertrat, in einer Pressemitteilung: „Das Urteil ist nicht nur ein schöner Erfolg für die DUH, sondern letztlich auch für die Demokratie. Es ist geeignet, Politik auch auf höchster Ebene transparenter zu machen.“ Das Gericht ließ die Berufung zum Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg zu. (Verwaltungsgericht Berlin, Urteil vom 09.06.2011, VG 2 K 46.11) (hm)

### Vergleich: Rechtsgutachten wird öffentlich gemacht

Das Bundesfinanzministerium muss ein Rechtsgutachten zum Ankauf gestohlener Steuerdaten herausgeben – das ergab kürzlich ein Vergleich vor dem Verwaltungsgericht Berlin. Tagesspiegel-Redakteur Jost Mueller-Neuhof hatte gemäß Informationsfreiheitsgesetz Einsicht in das Gutachten verlangt. Als ihm dies verweigert wurde, erhob er Klage.

Den Vorwurf, deutsche Beamte würden sich strafbar machen, wenn sie aus der Schweiz oder Liechtenstein gestohlene Bankdaten ankaufen und verwerten, um mutmaßlichen Steuersündern auf die Spur zu kommen, hatte die Bundesregierung 2008 zurückgewiesen und dabei auf ein entsprechendes Rechtsgutachten verwiesen, dieses aber unter Verschluss gehalten. Journalisten, aber auch Parlamentarier bemühten sich vergeblich, Einsicht zu nehmen. Laut Tagesspiegel stammt das Gutachten von der Generalstaatsanwaltschaft Hamm. Nach dem jetzt geschlossenen Vergleich werden Namen der Bearbeiter sowie die abschließende Verfügung, die sich an nachgeordnete Behörden richtet, unkenntlich gemacht, der Wortlaut des Gutachtens selbst dagegen wird offengelegt.

Der Informationsfreiheitsbeauftragte des Bundes Peter Schaar, der den Ankauf der Datensätze selbst kritisch beurteilt, zeigte kein Verständnis, warum Finanzminister Schäuble das Gutachten so lange unter Verschluss gehalten hat und kommentiert den jetzt geschlossenen Vergleich im Tagesspiegel mit den Worten: „Das Finanzministerium erkennt damit endlich die mit dem Informationsfreiheitsgesetz verfolgte Grundkonzeption an, dass der Informationszugang die Regel und die Verweigerung die Ausnahme ist.“ (hm)



Foto: Erich Westendarp /Pixelio.de

## Informationen über Agrarsubventionszahlungen müssen herausgegeben werden – teilweise

**B**ürger haben nach dem Umweltinformationsgesetz grundsätzlich einen Informationsanspruch über die Empfänger von Zahlungen aus dem EU-Agrarhaushalt. Das hat das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster durch drei Urteile vom 1. März dieses Jahres entschieden. Greenpeace und zwei Journalisten hatten beim Landwirtschaftsministerium des Landes, beim Bundeslandwirtschaftsministerium und bei der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung einen Antrag auf Informationen über die größten Empfänger von Zahlungen aus dem EU-Agrarhaushalt gestellt. Die in erster Instanz mit den Klagen befassten Verwaltungsgerichte hatten unterschiedlich entschieden.

Nach Auffassung des Gerichts seien die begehrten Informationen Umweltinformationen im Sinne des Umweltinformationsgesetzes; denn die Agrarsubventionen wirkten sich mittelbar auf den Erhalt von Natur und Umwelt aus. Zu unterscheiden sei allerdings zwischen natürlichen und juristischen Personen. Erstere müssten aufgrund ihrer Datenschutzrechte vor der Herausgabe der gewünschten Informationen (Höhe der Zahlungen, Name und Anschrift) angehört werden. Anschließend müssten die beklagten Behörden eine Abwägungsentscheidung treffen. Juristischen Personen seien aus dem Anwendungsbereich der (europäischen) Datenschutzrichtlinie und des deutschen Datenschutzgesetzes bewusst ausgenommen worden. Auf ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis könnten sie sich nicht berufen, da nicht ersichtlich sei, dass allein die Kenntnis der jährlichen Zahlungen Rückschlüsse auf exklusives kaufmännisches oder technisches Wissen zulasse.

Umfang und Qualität sowie der Zugang zu öffentlich verfügbaren Informationen über die Verteilung der EU-Gelder stehen weiter in der Kritik. Eine zentrale Internetdatenbank mit umfassenden, gut nutzbaren Daten gibt es nach wie vor nicht. (rf)

## Trotz Gerichtsurteil: Rat der Europäischen Union verweigert Einblick in Entscheidungsfindung

**D**er Rat der Europäischen Union weigert sich, trotz einer erfolgreichen Klage am Gerichtshof der EU weiterhin, seine Entscheidungsfindung transparent zu machen. Die spanische Nichtregierungsorganisation Access Info Europe hatte im Juni 2009 gegen den Beschluss des Gremiums geklagt, ihr den vollständigen Zugang zu einem Vermerk des Generalsekretariats an die Arbeitsgruppe Information zu verweigern. Die Entscheidung wurde im Urteil des Gerichtshofes vom 22. März dieses Jahres für nichtig erklärt. Dagegen will der Rat nun Berufung einlegen.

In dem Vermerk ging es um den Vorschlag für eine Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Parlaments, des Rates und der Kommission. Das Dokument fasste die von verschiedenen Mitgliedstaaten in der Sitzung der Arbeitsgruppe vom 25. November 2008 übermittelten Abänderungs- und Neuformulierungsvorschläge zusammen. Die vom Rat übermittelte Fassung enthielt zwar die genannten Vorschläge, deren Urheber waren aber unkenntlich gemacht worden. Laut Access Info sei es dadurch unmöglich geworden, zu beurteilen, welche Staaten für oder gegen einen verbesserten Informationszugang argumentierten. Die Weigerung diese Angabe mitzuteilen, wurde vom Rat damit begründet, dass die Verbreitung den Entscheidungsprozess ernstlich beeinträchtigen würde. Zudem bestünde kein überwiegendes öffentliches Interesse an dieser Information, was die Anwendung einer Ausnahmeregelung vom Recht auf Zugang zu den Dokumenten (Art. 4 Abs. 3 der Verordnung Nr. 1049/2001) erlaube.

Das Gericht betonte in seiner Entscheidung, dass die Ausübung der demokratischen Rechte durch die Bürger die Möglichkeit voraussetze, den Entscheidungsprozess innerhalb der an den Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organe „im Einzelnen zu verfolgen und Zugang zu sämtlichen einschlägigen Informationen zu erhalten.“ Der Rat habe nicht überzeugend dargelegt, inwieweit die Veröffentlichung der Vorschlagsurheber den Entscheidungsfindungsprozess unterminiere.

Es gebe Widerstand gegen größere Transparenz, selbst gegen Transparenzregeln an sich, kommentierte Helen Darbishire, Geschäftsführerin von Access Info, die Ankündigung des Rates, das Urteil anzufechten: „Die EU behauptet, sie wolle bürgernäher werden. Tatsächlich schlägt sie uns die Tür vor der Nase zu.“ (rf)

## INFORMATIONSFREIHEIT: VERBRAUCHERSCHUTZ

### Geheimsache Lebensmittel

Die Deutsche Lebensmittel-Kommission hat die Aufgabe, in Leitsätzen beispielsweise sogenannte Verkehrsbezeichnungen zu beschreiben, unter denen Lebensmittel in den Handel gelangen dürfen. Sie legt fest, dass zusammengeklebte Fleischstücke als Schinken deklariert werden dürfen, dass Schokoladenpudding lediglich ein Prozent Kakaoanteil haben muss oder dass ein Produkt mit der Bezeichnung „Fruchtkremfüllung“ nicht notwendigerweise auch Früchte enthält.

Angesichts dieser aus ihrer Sicht zum Teil irreführenden Bezeichnungen, die bei der Kaufentscheidung für Produkte eine wichtige Rolle spielen, will die Verbraucherorganisation Foodwatch in Erfahrung bringen, wie die Entscheidungen für solche Bezeichnungen zustande kommen. Deshalb beantragte sie 2007 unter Berufung auf das Informationsfreiheitsgesetz bei der Deutschen Lebensmittel-Kommission Einsicht in deren Sitzungsprotokolle (beziehungsweise Kopien davon). Der Antrag wurde abgelehnt – zum einen sei die Kommission keine Behörde im Sinne des Gesetzes, zum anderen regelt die Geschäftsordnung die Vertraulichkeit der Beratungen und Ergebnisse der Kommissionsarbeit.

Gegen diese Ablehnung erhob der Geschäftsführer von foodwatch, Thile Bode, Klage – jedoch ohne Erfolg. Gegen das entsprechende Urteil des Verwaltungsgerichts Köln vom Februar 2010 legte Bode daraufhin Berufungsklage ein. Diese lehnte das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen im November 2010 ab. Zwar sei die Lebensmittel-Kommission eine Behörde im Sinne des Informationsfreiheitsgesetzes und damit auskunftsverpflichtet. Doch soweit die Protokolle der Kommission den Beratungsverlauf wiedergeben, können diese nicht öffentlich gemacht werden. Denn: „Durch das Bekanntwerden der Protokolle würde die notwendige Vertraulichkeit der Beratung der Kommission beeinträchtigt werden. Ohne den Schutz der Vertraulichkeit bestünde die Gefahr, dass bei zukünftigen Beratungen die für eine effektive Arbeit erforderliche Atmosphäre der Offenheit und Unbefangenheit fehlt.“ (OVG NRW, Urteil vom 2.11.2010, AZ 8 A 475/10)

Soeben hat das Europäische Parlament neue Regeln für die Kennzeichnung von Lebensmitteln beschlossen. Künftig müssen Lebensmittelimitate wie Analogkäse oder Klebfleisch auf der Vorderseite des Produkts direkt neben dem Markennamen ausgewiesen werden. Für die Umsetzung der Regeln werden der Lebensmittelindustrie allerdings mehrere Jahre Zeit eingeräumt. Die von Verbraucherschützern geforderte Nährwert-Ampeln auf Verpackungen wird es nicht

geben. Ebenfalls nicht gekennzeichnet werden auch zukünftig Eier, Fleisch- oder Milchprodukte, die von Klontieren stammen. Das EU-Parlament konnte sich mit der Forderung nach einer entsprechenden Kennzeichnungspflicht nicht gegen die Europäische Kommission und den Widerstand einiger Mitgliedstaaten – darunter Deutschland – durchsetzen. Industriell gefertigte Nahrungsmittel bleiben summa summarum eine undurchsichtige Sache. (hm)

### Mehr Transparenz stärkt den Verbraucherschutz

Anlässlich des Deutschen Verbrauchertages am 25. Mai forderte der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Peter Schaar, von der Bundesregierung eine Transparenzoffensive und verbreitete dazu eine Pressemeldung, die wir hier im Wortlaut wiedergeben: „Verbraucherschutz und Informationsfreiheit hängen enger zusammen, als viele glauben. Die Verbraucherinnen und Verbraucher wollen sich auch über Inhaltsstoffe, Zutaten und insbesondere über gesundheitliche Risiken von Lebens- und Genussmitteln und anderen Produkten informieren. Nicht alles steht auf dem Etikett. Manche Informationen kennen nur die Hersteller und die Aufsichtsbehörden. Die den Verbraucherinnen und Verbrauchern seit einigen Jahren grundsätzlich zustehenden Informationsrechte – etwa gegenüber den Aufsichtsbehörden zur Lebensmittelüberwachung – stoßen immer wieder auf Hindernisse, etwa wenn Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse oder staatliche Interessen betroffen sind. Deshalb erwarte ich von der Bundesregierung eine Transparenzinitiative, um die Ausnahmen vom Informationszugangrecht einzudämmen.“

Transparenz im Bereich des Verbraucherschutzes beschränkt sich nicht auf gesetzliche Informationsansprüche bei öffentlichen Stellen. Die Bürgerinnen und Bürger dürfen bei der Wahrnehmung ihrer Rechte nicht allein gelassen werden. Sie brauchen unabhängige und starke Beauftragte an ihrer Seite, die sie bei der Durchsetzung ihrer Ansprüche unterstützen. Dies gilt auch für die Verbraucher- und Umweltinformationen.“

Foto: Kunststart.net /Pixelio.de



## WISSENSCHAFT

### Geheimer Kooperationsvertrag gefährdet Freiheit von Lehre und Forschung an Berliner Universitäten

Die Deutsche Bank hat sich über einen Sponsoren- und Kooperationsvertrag mit der Berliner Humboldt Universität sowie der Technischen Universität weit reichende Mitspracherechte in Lehre und Forschung zusichern lassen. Berichten des Onlineangebots taz.de zufolge regelte die bereits 2006 geschlossene Vereinbarung die gemeinsame Gründung eines Instituts für Angewandte Finanzmathematik, das den Namen „Quantitative Products Laboratory“ trägt. Mindestens drei Millionen Euro soll die Bank jährlich dafür bereitgestellt haben. Der erst Ende Mai bekannt gewordene Vertrag gestatte dem Unternehmen die Mitwirkung bei der Besetzung der zwei Stiftungsprofessuren und der Gestaltung der Lehre. Im Rahmen der Kooperation entstandene Forschungsergebnisse sollten der Bank vorab zur Freigabe vorgelegt werden. Auch die Übernahme von Lehraufträgen durch Unternehmensmitarbeiter und deren Heranziehung zu Prüfungen seien vertraglich geregelt. Darüber hinaus habe die Bank das Recht zu Unternehmenspräsentationen, Kontaktveranstaltungen und der Verteilung von Infomaterialien durch die hochschuleigene Hauspost. Transparenz sei das oberste Gebot der Wissenschaften,



Humboldt Universität Berlin

Foto: Michael Berger / pixelio.de

äußerte sich ein Sprecher Deutschen Hochschulverbands gegenüber taz.de. Die Freiheit von Forschung und Lehre müsse auch bei Stiftungsprofessuren immer gewahrt bleiben. Auch der wirtschaftsnahe Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft habe sich für eine künftige Offenlegung von Kooperationsvereinbarungen zwischen Unternehmen und Hochschulen ausgesprochen. Unterdessen sollen Vertreter der beiden beteiligten Berliner Hochschulen signalisiert haben, die Vereinbarung nicht verlängern zu wollen. (rf)

## WIRTSCHAFT

### Transparency fordert mehr Transparenz bei griechischen „Schwarzgeldern“

Vor dem Hintergrund der Krise in Griechenland hat Transparency Deutschland die deutsche Bundesregierung Ende Juni dazu aufgefordert, sich dringend für mehr Transparenz über den Stand unversteuerter Einkünfte aus Kapitalvermögen griechischer Bürger in einschlägigen Schattenfinanzzentren einzusetzen.

Nach Medienberichten soll das Volumen des in der Schweiz verwalteten Kapitalvermögens griechischer Bürger 600 Milliarden Schweizer Franken betragen. Die Regierungen der Schattenfinanzzentren haben der Öffentlichkeit und den zahlreichen Gläubigern Griechenlands – darunter Deutschland – bisher noch nicht bekannt gegeben, wieviel Kapitalvermögen griechischer Bürger wirklich vorhanden ist. Unbekannt ist auch die Anzahl sogenannter Amtshilfe-Ersuchen griechischer Ermittler im Hinblick auf Steuerhinterziehung von Einkünften aus Kapitalvermögen.

Für Caspar von Hauenschild, Vorstandsmitglied von Trans-

parency Deutschland, haben die Geldwäschebeauftragten der Banken damit derzeit kaum eine Chance, die Vortat „Bestechlichkeit“ im normalen Kontoverkehr zu erkennen: „Wir haben von vielen Korruptionsfällen der vergangenen Jahre gelernt, dass die Disposition der entsprechenden „schwarzen Kassen“ in Schattenfinanzzentren, zum Beispiel der Schweiz, stattfand. Dort kann sich der Bestochene – als potentieller Steuerhinterzieher – durch das strenge Bankkundengeheimnis auch heute noch „gut geschützt“ wähen.“

Unterdessen hat Finanzminister Wolfgang Schäuble im Mai angekündigt, den Kampf gegen Geldwäsche zu verschärfen. Wie die Berliner Zeitung schreibt, sollen die sogenannten Sorgfaltspflichten der Unternehmen erweitert werden. Unternehmen sollen künftig die Identität und sogar den Zweck und die Absichten ihrer Geschäftspartner prüfen müssen, bevor sie mit ihnen zusammenarbeiten. Das gilt insbesondere dann, wenn die gemeinsamen Geschäfte eher unüblich oder besonders komplex sind. Bei Verdacht auf Geldwäsche muss das Bundeskriminalamt informiert werden. (as)

## Strafverfolgung bei Auslandsbestechung: Transparency International veröffentlicht Fortschrittsbericht

Das Ministerratstreffen der OECD im Mai 2011 aus Anlass des 50-jährigen Bestehens der OECD hat erneut bekräftigt, dass der Kampf gegen Korruption und die tatkräftige Umsetzung des OECD-Übereinkommens von 1997 zur Bekämpfung der Korruption von ausländischen Amtsträgern im internationalen Geschäftsverkehr eine der Schlüsselaufgaben der Organisation darstellt. Der Ministerrat hat alle Mitgliedstaaten aufgerufen, das Übereinkommen effektiv umzusetzen. Dieser Appell wird von Transparency Deutschland und Transparency International voll unterstützt. Denn der „Progress Report 2011“ von Transparency International stellt mit Bedauern fest, dass nur in sieben der 37 Mitgliedsländer, die 30 Prozent des Welthandels umfassen – Dänemark, Deutschland, Großbritannien, Italien, Norwegen, Schweiz, USA – eine aktive Umsetzung des Übereinkommens stattfindet. In neun Mitgliedsländern (darunter Frankreich, Belgien, Niederlande, Japan, Spanien, Schweden) ist eine nur mäßige Umsetzung des Übereinkommens festzustellen, und in 21 Ländern (unter anderem Österreich, Australien, Kanada, Polen) erfolgt praktisch keine Umsetzung des Übereinkommens.

Transparency äußert deshalb die Sorge, das Übereinkommen über die Auslandsbestechung könne an Bedeutung verlieren. Umso wichtiger ist der Plan der OECD Working Group, einzelne Länder, bei denen nur eine mäßige oder keine Umsetzung des Übereinkommens festzustellen ist, zu besuchen und zu evaluieren. Der Fortschrittsbericht hebt insbesondere die hohe Zahl von Korruptionsfällen, in denen ein gerichtliches Verfahren eingeleitet wurde, positiv hervor. In den USA waren es insgesamt 227 nach 169 im Jahr 2010 und in Deutschland 135 Fälle nach 117 in 2010. Das könnte als gutes Beispiel und als ein Ansporn für andere Länder gelten. Wenn man die Zahl von Fällen in anderen Ländern (Großbritannien 18, Italien 17, Frankreich 24, Niederlande 8, Spanien 8, Australien 1, Österreich und Kanada 0) damit vergleicht, ist ein kaum erklärbarer Unterschied festzustellen.

Immerhin besteht die Hoffnung, dass im Jahr 2011 in einzelnen Ländern das Übereinkommen ernster genommen wird: In Großbritannien ist seit 1. Juli 2011 ein neues, schärferes Auslands-korruptionsgesetz in Kraft, in Australien und Kanada sind vor kurzem neue Fälle der Strafverfolgung von Auslands-korruption bekannt geworden und Russland ist bei dem Ministerratstreffen am 25. Mai 2011 der Arbeitsgruppe „Korruption“ beigetreten, was als Vorstufe eines Beitritts zu dem Übereinkommen zu werten ist.

Transparency Deutschland erwartet, dass die Strafverfolgung von Auslands-korruption in Deutschland auch in die-

sem und im kommenden Jahr mit der gleichen oder einer noch höheren Intensität fortgesetzt wird und ebenso, dass auch die Empfehlungen einer OECD-Evaluierungsgruppe zur Verschärfung der Korruptionsstrafatbestände und der Strafverfolgungsmaßnahmen in Deutschland zügig umgesetzt werden. (Max Dehmel)

## POLITIK

### Grüne mit neuem Vorstoß zur Ratifizierung der UN-Konvention gegen Korruption

Anfang Juni haben Bündnis 90/Die Grünen einen neuen Versuch gewagt, den peinlichen Zustand endlich zu beenden, wonach Deutschland als einer der letzten G20-Staaten die UN-Konvention gegen Korruption nicht ratifiziert hat. Die Partei brachte zwei Gesetzentwürfe in den Bundestag ein: einen zur Ratifizierung der UN-Konvention gegen Korruption und einen weiteren zur Änderung des Straftatbestandes Bestechung und Bestechlichkeit von Abgeordneten.

Der Gesetzentwurf soll die gesetzliche Lücke schließen, die bis jetzt der Ratifizierung der UN-Konvention gegen Korruption entgegensteht. Grund dafür ist vor allem die zu lasche Regelung der Abgeordnetenbestechung hierzulande. Zum Beispiel ist aktuell nur der Stimmenkauf oder -verkauf bei Abstimmungen im Plenum oder Ausschüssen strafbar. Nicht berücksichtigt sind Abstimmungen in Fraktionssitzungen oder Arbeitsgruppen. Dies führt dazu, dass Bestechung von Abgeordneten im Ausland härteren Sanktionen unterliegt als die Bestechung inländischer Abgeordneter. Nach den Vorstellungen der Grünen soll zukünftig jedem Abgeordneten, der „einen rechtswidrigen Vorteil für sich oder einen Dritten als Gegenleistung dafür fordert, sich ver-



Foto: Frank-Ullbricht /Pixelio.de

sprechen lässt oder annimmt, dass er in Ausübung seines Mandates in der Volksvertretung oder im Gesetzgebungsorgan eine Handlung zur Vertretung oder Durchsetzung der Interessen des Leistenden oder eines Dritten vornehme oder unterlasse“ bis zu fünf Jahre Freiheitsstrafe drohen.

Für Edda Müller, Vorsitzende von Transparency Deutschland haben die Abgeordneten die Chance, „mit der Verschärfung der Abgeordnetenbestechung ein Zeichen ihrer Integrität zu setzen. Wer nichts zu verbergen hat, braucht sich vor schärferen Regelungen nicht zu fürchten.“ (as)

## Erfolgreiche Proteste gegen Verschleierung bei Politikernebeneinkünften

Mitte April legten die Vertreter aller Bundestagsfraktionen ihren gemeinsamen Vorschlag für neue Regeln zu den Veröffentlichungspflichten von Nebentätigkeiten der Bundestagsabgeordneten vor. Nach den Vorstellungen der Kommission des Ältestenrates für die Rechtsstellung der Abgeordneten des Deutschen Bundestages sollten die Nebeneinkommen von Abgeordneten künftig in sieben Stufen, gestaffelt von 10.000 Euro bis über 150.000 Euro im Jahr, veröffentlicht werden. Außerdem sollten die Anzeigepflicht für die Tätigkeit als Bundesminister oder Parlamentarischer Staatssekretär beziehungsweise Staatsminister entfallen. Vertreter aller Parteien in der Kommission lobten besonders die ausdifferenziertere Staffelung als Transparenzgewinn. Für Transparency Deutschland kam der Vorstoß in Teilen eher einer Verschleierungstaktik gleich. Denn damit müssten einzelne Einkünfte unter 10.000 Euro nicht mehr angegeben werden, auch wenn sich in der Summe daraus hohe Nebenverdienste ergeben. Bisher galt eine Regelung, die Mindestgrenzen von 1000 Euro für einmalige oder monatliche Zahlungen und eine Veröffentlichung in drei Stufen vorsieht.

Nach Ansicht der Transparency Vorsitzenden, Edda Müller, streue der neue Vorschlag der Öffentlichkeit Sand in die Augen: „Die Ausdifferenzierung der Stufen darf nicht darüber hinweg täuschen, dass viele Geldströme an Abgeordnete nach einer solchen neuen Regelung überhaupt nicht mehr erfasst und veröffentlicht werden. Wenn ein Abgeordneter von drei PR-Agenturen Vortragshonorare von jeweils 8.000 Euro erhält, werden wir das zukünftig nicht mehr erfahren.“

Gemeinsam mit LobbyControl, Campact und Mehr Demokratie rief Transparency Anfang Mai zum Protest gegen die geplante Neuregelung auf. Innerhalb von drei Tagen kamen auf der Internetplattform [www.wer-bezahlt.de](http://www.wer-bezahlt.de) über 50.000 Protestunterschriften zusammen. Die Unterzeichner schlossen sich der Forderung der vier Organisationen an. Sie forderten die Abgeordneten auf, Nebeneinkünfte anders als geplant weiterhin ab einer Untergrenze von 1.000 Euro für die

Öffentlichkeit transparent zu machen.

Angesichts der Proteste erklärten verschiedene Politiker Mitte Mai, von ihrem Vorschlag abrücken zu wollen und versprachen Korrekturen. Die Kehrtwende der Politik auf Grund des öffentlichen Drucks gibt Hoffnung, dennoch bleibt Transparency Vorstandsmitglied Jochen Bäumel skeptisch: „Für Vorschusslorbeeren ist es zu früh. Erst wenn wir die neue Regelung schwarz auf weiß sehen, werden wir beurteilen können, ob den jüngsten Worten die richtigen Taten folgen.“

Ginge es nach dem Willen von Transparency, sollte eine Offenlegung von Nebeneinkünften nicht in Stufen, sondern nach Heller und Pfennig erfolgen. So wie es beispielsweise bereits in den Niederlanden praktiziert wird. Von diesem Standard sind wir in Deutschland weit entfernt. (as)

## Lobbyverband fordert mehr Transparenz für Branche

Die Deutschen Gesellschaft für Politikberatung (Degepol), ein Zusammenschluss professioneller deutschsprachiger Politikberaterinnen und Politikberater, hat sich dafür ausgesprochen, dass Lobbyisten ihre Aktivitäten zukünftig transparenter machen sollen, wenn sie einen Hausausweis zum Bundestag und damit freien Zugang zu den Parlamentariern erhalten wollen. Das fordern der Degepol-Vorsitzende, Dominik Meier und der Ethikbeauftragte des Verbandes, Heiko Kretschmer in einem Brief an Bundestagspräsident Norbert Lammert, wie der Tagesspiegel Anfang Mai berichtete.

Nach den Vorstellungen von Meier und Kretschmer müssten Lobbyisten zukünftig umfassend angeben, für wen sie arbeiten, welche Ziele sie verfolgen und welche finanziellen Mittel sie für ihre Lobbyarbeit aufbringen. Erst dann sollen sie einen Hausausweis und damit freien Zugang zum Bundestag erhalten. Wer falsche Angaben macht, müsse mit dem Entzug des Hausausweises rechnen. Zusätzlich sollten sich Lobbyisten einem Verhaltenskodex verpflichten. Auch den Vorschlag der Opposition für ein verpflichtendes Lobbyistenregister begrüßten die Politikberater.

Für Transparency Deutschland ist ein verpflichtendes Lobbyistenregister als Grundlage für ein verantwortliches Lobbying unerlässlich. Die derzeit beim Bundestag geführte Verbändeliste ist kein adäquater Ersatz für ein verpflichtendes Lobbyistenregister. Niemand muss sich dort eintragen, um Zugang zu einzelnen Abgeordneten zu bekommen. Die Liste beinhaltet zudem lediglich Adressen und organisatorische Informationen über die registrierten Verbände, blendet aber Lobbyagenturen und -repräsentanzen der Unternehmen völlig aus. Auch Angaben zu den aufgewendeten Geldern für die Lobbyaktivitäten sucht man darin vergeblich. (as)

## SPORT

Olympia-Bewerbung:  
Verpasste Gelegenheit

Bei der Bewerbung Münchens um die Olympischen Winterspiele 2018 wurde eine Gelegenheit versäumt: offen-siv für Transparenz und ethisch hohe Standards einzutreten und so eine positive Entwicklung bei der Vergabe von Olympischen Spielen mit grundsätzlichen kulturellen und politischen Zielsetzungen einzuleiten.

München hatte die Gelegenheit, ein starkes Zeichen für die Anforderungen der Zukunft an die Integrität der Sportorganisationen zu setzen. Das hätte zwar dieses Mal auch nicht den Sieg über die südkoreanische Stadt Pyeongchang eingebracht; aber angesichts der Vorgänge um die Vergabe der Fußballweltmeisterschaft 2018 und 2022 wäre damit ein generelles Umdenken bei der Vergabe von sportlichen Großveranstaltungen begünstigt worden. Denn auch der Sport muss sich der Frage nach Transparenz und Ethik als wesentlichem Teil der Nachhaltigkeit stellen.

Die Münchner Bewerbung hat Bewährtes in eingefahrenen Gleisen angeboten, um den vermeintlichen Anforderungen des Internationalen Olympischen Komitees (IOC) gerecht zu werden. Stattdessen hätte man mutig Standards setzen müssen, die einem modernen, offenen Land wie Deutschland angemessen sind. Transparency Deutschland hat in einem Briefwechsel mit der Werbergesellschaft diese Standards eingefordert (siehe [www.transparency.de/Dialog-mit-Bewerbungsgesellschaft.1885.0.html](http://www.transparency.de/Dialog-mit-Bewerbungsgesellschaft.1885.0.html)) und mit zwei Pressemitteilungen öffentlich auf die Probleme der Bewerbung aufmerksam gemacht. Die Punkte im Einzelnen:

□ Mehr Transparenz in finanziellen Fragen: Die Öffentlichkeit wurde vor der Entscheidung für die Bewerbung nicht umfassend informiert, was finanziell wirklich auf die Steuerzahler zukommen kann. Diese müssen die finanziellen Bedingungen kennen und befragt werden, ob sie unter diesen Bedingungen Olympische Spiele in ihrer Heimat wollen. Die Menschen müssen wissen, dass das IOC die Bedingungen diktiert, weil Spiele ein knappes Gut sind; sie müssen aber auch wissen, wer welches Risiko trägt, wer im Falle eines Defizits dafür aufkommt, wie sich das auf das Weiterleben in der Region auswirken kann und was bezahlt werden muss, wenn die Bewerbung scheitert. Derzeit sieht es danach aus, als blieben einige Millionen Euro in der Last der Öffentlichen Hand.

□ Mehr Beteiligung der Betroffenen: Dieser Punkt hätte die Bewerbung beinahe zu einem vorzeitigen Scheitern geführt, was bei angemessener Beteiligung der Bürger wohl zu verhindern gewesen wäre. Ein frühes Einbeziehen zum Beispiel der Grundstückseigentümer in Oberammergau und



*Olympiawerbung auf dem Marienplatz in München*

Garmisch-Partenkirchen hätte einige öffentliche Diskussionen verhindern und womöglich gleich zu umweltverträglicheren Lösungen führen können; eine vernünftige Auseinandersetzung mit den Olympiagegnern hätte die Zuspitzung abmildern können. Es ist kein Ruhmesblatt für die Werbergesellschaft, wie sie mit ihren Gegnern umgegangen ist.

□ Echte Nachhaltigkeit vor vermeintlichen IOC-Anforderungen: Das Sportstättenkonzept Münchens gilt nach internationalen Maßstäben als nachhaltig und umweltfreundlich, für die Region aber ist es fern vom Optimum. Beispiel Biathlon: Der Weltcup-Ort Ruhpolding erweitert für die Weltmeisterschaft 2012 das vorhandene Stadion – die Biathlon-Wettbewerbe 2018 sollten aber nicht dort, sondern in Garmisch-Partenkirchen in einem neuen temporären Stadion ausgetragen werden. Vom Kostenfaktor ganz zu schweigen – auch temporäre Sportstätten belasten die sensible Bergwelt über Jahre hinweg. Die Werbergesellschaft begründete dies mit besseren Chancen durch ein kompaktes Sportstättenkonzept. Doch nachhaltig und damit zukunfts-trächtig wäre eine ganz andere Politik: Winterspiele müssen sich der sensiblen Bergwelt anpassen – in der Vergangenheit ist leider viel zu oft die Bergwelt den Spielen angepasst worden.

Ein Wandel in der Kultur der Vergabe von Sport-Großveranstaltungen ist dringend geboten. Fußball-Weltmeisterschaften und Olympische Spiele werden derzeit als Plattform zur Verfolgung persönlicher, politischer und ökonomischer Interessen Einzelner genutzt – neben aller Faszination, die der Sport der Welt bietet. Ohne Kontrollmöglichkeit. Die deutsche Bewerbung hätte mit einer echten Nachhaltigkeitsstrategie schon in diesem Verfahren beitragen können, Großveranstaltungen zukunftsfähiger zu machen. Da über eine erneute Bewerbung für die Winterspiele 2022 nachgedacht wird, kann die Chance wiederkehren. Transparency Deutschland fordert, dass sie im Falle einer Entscheidung für eine Bewerbung auch genutzt wird und bleibt deshalb weiter im Dialog mit den Verantwortlichen. (Ulrike Spitz)

## GESUNDHEIT

### Transparency Deutschland schafft es in den Bundestag

Das Transparency Deutschland mit seiner Arbeit eine Bundestagsdebatte bestimmt, dürfte nicht alltäglich sein. Am 27. Mai war deshalb ein besonderer Tag. Der SPD-Antrag „Korruption im Gesundheitswesen wirksam bekämpfen“ wurde eingebracht, von sieben Rednerinnen und Rednern aus den fünf Fraktionen debattiert und dann an die Ausschüsse für Gesundheit und Recht überwiesen.

Das ist zwar eine Beerdigung erster Klasse, denn dort wird er mit der Mehrheit der Koalitionsfraktionen abgelehnt werden und dürfte deshalb keine weiteren Kreise ziehen. Aber für Transparency ist die Debatte im Parlament ein großer Öffentlichkeitserfolg, denn schon in der elften Zeile des Parlamentsprotokolls wird die Organisation erstmals genannt, und in den Diskussionsbeiträgen der SPD, der Grünen und der Linken wird verschiedentlich auf Positionen von Transparency zurückgegriffen.

Der SPD-Antrag begründet seine Forderungen mit dem materiellen Verlust und dem Verlust an Glaubwürdigkeit und Vertrauen, die durch Korruption im Gesundheitswesen gefördert werden. Der Antrag nennt ausdrücklich Abrechnungsbetrug und Kickbackzahlungen bei Zuweisungen unter Ärzten. Gefordert wird die Gleichstellung von niedergelassenen mit angestellten Ärzten, damit auch für die niedergelassenen Ärzte die Schwelle, wo Vorteilsnahme und Bestechlichkeit vermutet werden können, deutlich sinkt; Schwerpunktstaatsanwaltschaften in den Ländern sollen die Strafverfolgung erleichtern.

Außerdem wird gefordert, dass die 2004 eingeführten „Stellen zur Bekämpfung von Fehlverhalten im Gesundheitswesen“ bei den Krankenkassen das von ihnen bei den Übeltätern zurückgeholte Geld für Ausstattung und Arbeit der „Stellen“ verwenden dürfen. Derzeit unterliegt diese Ausstattung der bei den Kassen eingeführten Deckelung der Verwaltungsausgaben, kann sich also nicht frei entfalten, weil Personal fehlt. Hier würde, laut Parlamentsprotokoll, auch die CDU eine bessere Regelung unterstützen.

Interessant an der Debatte war ein Hinweis der Rednerin Vogler von den Linken, die sogar die jüngste Nummer des *Scheinwerfer* gelesen hatte und auf die teuren Folgen des Pharma-Marketing hinwies. Auch die Grünen hatten sich intensiv mit Transparency-Forderungen befasst und stellten heraus, wie nichtssagend und wenig kooperativ die Regierung ihr Auskunftsbegehren nach dem Erfolg der erwähnten „Stellen“ beantwortet hatten, was Transparency vor zwei Jahren angeprangert hatte. In der Tat ist es eine Beleidigung des Parlaments, wie die Regierung eine gesetzlich vorgeschriebene Berichtspflicht handhabt. Denn der dritte

Bericht liegt inzwischen vor und enthält keine einzige Feststellung zum Sachstand, sondern lediglich eine Wiedergabe der guten Absichten des Spitzenverbandes der Gesetzlichen Krankenkassen. Wo bleiben die Berichte der Kassenärztlichen Vereinigungen? Und wie steht es mit Fehlverhalten im Bereich der Pflege?

Am interessantesten war natürlich die Haltung der Regierungsfractionen zu den aufgestellten Forderungen. Der CDU-Sprecher verwies darauf, dass „mit dem Versorgungsgesetz ein ausdrückliches Verbot der Zuweisung gegen Entgelt“ eingeführt werden solle; Kontrolle wie üblich durch die „Stellen“ bei den Kassenärztlichen Vereinigungen. Das ist Augenauswischerei, denn die kommen schon heute den Auskunfts- und Berichtspflichten, die sie haben, nicht ordentlich nach.

Und wie das Kaninchen auf die Schlange schaut die Regierung auf den Bundesgerichtshof, der demnächst entscheiden wird, ob niedergelassene Ärzte wie Amtsträger behandelt werden dürfen. Anstatt den üblichen Rundumschlag zu landen, die Opposition diskriminiere einen ganzen Berufsstand, sollte die Regierungskoalition die Möglichkeit nutzen, dem Bundesgerichtshof zuvor zu kommen und niedergelassene Ärzte im Hinblick auf Vorteilsnahme und Bestechlichkeit den Krankenhausärzten gesetzlich gleichzustellen.

## EUROPÄISCHE UNION

### Neues Anti-Korruptionspaket der EU-Kommission

Die Europäische Kommission hat ein Anti-Korruptionspaket auf den Weg gebracht. Das Paket wurde Anfang Juni verabschiedet und soll der Korruptionsbekämpfung auf EU-Ebene einen neuen Rahmen geben. Die bisherige Umsetzung der rechtlichen Vorgaben für die Korruptionsbekämpfung, die den EU-Mitgliedstaaten gemacht wurden, wurde aus Sicht der Kommission bisher mit unterschiedlich starker Motivation insgesamt unbefriedigend in den einzelnen Mitgliedstaaten durchgeführt. Um diesem Problem zu begegnen, soll ein EU-Anti-Korruptionsbericht, der ab 2013 im Zwei-Jahresrhythmus von der Kommission herausgegeben wird, als Monitoringsystem dienen. Die Idee hinter dem Bericht ist nicht, die bestehenden internationalen Monitoringberichte von UNCAC, OECD oder GRECO zu duplizieren, sondern der Kommission eine Möglichkeit zur Bewertung der Mitgliedstaaten zu geben, was die Bekämpfung von Korruption betrifft. Zudem will die Kommission, dass die EU an GRECO teilnimmt. Ein Beitritt sei bereits vom Parlament

geprüft worden.

Mit dem Anti-Korruptionspaket reagiert die EU nicht zuletzt auf ein Ergebnis des Eurobarometers 2009, demzufolge vier von fünf EU-Bürgern Korruption als ernsthaftes Problem in ihrem Heimatland ansehen. Transparency International hofft, dass davon eine positive Wirkung auf die Bemühungen zur Korruptionsbekämpfung in EU-Mitgliedstaaten wie Griechenland und Portugal ausgeht. Bei der Vorstellung des Maßnahmenpakets Mitte Juni sagte EU-Innenkommissarin Cecilia Malmström: „Ich hoffe, dass damit EU-weit für zusätzliche Dynamik gesorgt wird.“

Zu den Anti-Korruptionsbemühungen der Kommission passt die Verschärfung ihres Verhaltenskodex. Darauf hat sich die Kommission bereits im April geeinigt. Ehepartnern und Verwandten ist es nun verboten, in den Büros der Kommissare zu arbeiten. Darüber hinaus wurden die Regeln zur Annahme von Geschenken und Einladungen, etwa zu teuren Reisen, verschärft und eine 18-monatige Karenzzeit in den Verhaltenskodex aufgenommen. Außerdem werden die Befugnisse des Ethikrats ausgedehnt. Zudem sollen seine Berichte zukünftig öffentlich gemacht werden.

Die Änderung des Verhaltenskodex ist eine Folge der Drehtürskandale von 2009, als sechs ehemalige Kommissare auf Führungspositionen bei Lobbygruppen wechselten. Die Kritik galt auch für den ehemaligen deutschen EU-Kommissar Günter Verheugen, der nach seinem Ausscheiden aus der Kommission eine europabezogene Beratungsfirma gründete. (ms)

## EU führt Transparenzregister ein

Seit Juni ist das gemeinsame Lobbyistenregister der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments online. Die Abgeordneten stimmten im Mai nach zweijährigen Verhandlungen dem Aufbau einer gemeinsamen Lobbyistendatenbank zu. Externe, die eine dauerhafte Akkreditierung für die Gebäude der Abgeordneten möchten, müssen sich eintragen. Alle anderen Einträge in die offiziell Transparenzregister genannte Liste sind aber freiwillig. Angegeben werden müssen der Name der Lobbyorganisation, die Anzahl der Mitglieder sowie ihre finanziellen Interessen. Zusätzlich zum Transparenzregister wurde ein Verhaltenskodex für Lobbyisten aufgestellt und ein Beschwerdeverfahren sowie Maßnahmen im Falle der Nichteinhaltung des Verhaltenskodex eingerichtet. Die Maßnahmen reichen von einer zeitweiligen Aussetzung der Registrierung und damit Zugangsbeschränkungen zu den Parlamentsräumen bis zur Streichung aus dem Register für maximal zwei Jahre. In spätestens zwei Jahren wird das Transparenzregister überprüft. Anfang Juli waren 337 Organisationen registriert. Das Register ist abrufbar unter [http://europa.eu/transparency-register/index\\_en.ht](http://europa.eu/transparency-register/index_en.ht). (ms)

## Verhaltenskodex für EU-Abgeordnete

Am 29. Juni ist der neue Verhaltenskodex für EU-Abgeordnete präsentiert worden. Künftig sollen diese ihre Nebeneinkünfte drei Gruppen zuordnen. Die erste Gruppe berücksichtigt Nebeneinkünfte bis zum dreifachen des jährlichen Durchschnittsverdienstes in der entsprechenden Branche. Gruppe zwei geht bis zum siebenfachen dieses Verdienstes, unter Gruppe drei fallen alle darüber liegenden Einkünfte. Die erste Gruppe umfasst damit Einkünfte bis zu 120.000 Euro. „Da werden Volksvertreter ohne Nebenjob mit Großverdienern in einen Topf geworfen“, kommentierte Jana Mittermaier von Transparency International in Brüssel. Auch die geforderte Kontrolle durch unabhängige Experten ist im Verhaltenskodex nicht vorgesehen. Die Abgeordneten müssen aber andere Aktivitäten, die einen Interessenkonflikt mit ihrer Arbeit im Parlament darstellen könnten, angeben. Zudem ist ihnen verboten, Geld für eine Einflussnahme auf Entscheidungen des Parlaments anzunehmen. Der Kodex enthält zudem Regeln für die Annahme von Geschenken und die Arbeit ehemaliger Europaabgeordneter als Lobbyisten.

Der Verhaltenskodex wurde von einer Gruppe Abgeordneter um den Parlamentspräsidenten Jerzy Buzek erarbeitet. Diese trat zusammen, nachdem ein Skandal um drei bestechliche Abgeordnete im März das Europäische Parlament erschüttert hatte. Sie waren auf Angebote von Undercover-Reporter der britischen Sunday Times eingegangen, gegen Bezahlung auf Gesetzesänderungen im EU-Parlament hinzuwirken. (ms)

## INTERNATIONAL

### Neuer Globaler Korruptionsbericht von Transparency International und German Watch

Der Klimawandel und seine Folgen, Zunahme extremer Wetterlagen, regionale Dürrekatastrophen, seine Auswirkungen auf Ernten und Ernährungsbedingungen einer steigenden Weltbevölkerung, stellen ein zentrales Thema der internationalen Politik dar.

Die Vereinbarung von Rio 1992, das Abkommen von Kyoto 1997, die jährlichen Klimakonferenzen zuletzt in Cancun 2010; sie alle sind Stationen im Entwicklungsprozess der internationalen und nationalen Klimapolitik.

Weniger in den Blick der Öffentlichkeit gerät dabei, dass in diesem Zusammenhang Milliardenbeträge von den reicheren Staaten und von internationalen Institutionen in ärmere Staaten transferiert werden, so dass international und auf

europäischer Ebene parallel zum Prozess der Klimapolitik ein Warenmarkt entsteht, mit dem Möglichkeiten zu Beeinflussung und Korruption verbunden sind.

Der Global Corruption Report (GCR), den Transparency International gemeinsam mit German Watch vorgelegt hat, macht dies nachhaltig deutlich. Schätzungen gehen von einem jährlichen Transfer von 250 Milliarden Dollar aus. So ist die zentrale Botschaft des Korruptionsberichts: Eine verantwortungsbewusste Klimapolitik ist nur möglich, wenn massive Anstrengungen unternommen werden, die Risiken der Beeinflussung und der Korruption in diesem Politikbereich zu mindern.

Keine Frage, ein Großteil dieser Gelder wird an Länder gehen, die nicht Verursacher des Klimawandels sind, bei denen aber dessen Folgen in Gestalt von Klimakatastrophen landen. Keine Frage auch, ein Großteil dieser Gelder dient dort zweckentfremdet privater Bereicherung, denn die Länder rangieren im Korruptionswahrnehmungsindex von Transparency International auf den untersten Rängen. Ebenso absehbar ist, dass all dies begünstigt wird durch ein kaum überschaubares Geflecht von nationalen, internationalen und transnationalen Regelungen und vielfältigen Finanztöpfen. Umso dringlicher sind daher – so die Folgerung des Berichts – klare und eindeutige Regelungen, die eine Kontrolle der Mittelverwendung ermöglichen.

### Korruptionsrisiken auch in Europa

Man könnte die Korruptionsgefahren, welche der Korruptionsbericht auflistet, in klassische Korruptionsgefahren und solche der Klimapolitik einteilen. Klassische, wenn etwa Behörden Genehmigungen bevorzugt an Verwandte vergeben. Gefahren der Klimapolitik selbst werden erkennbar, wenn man Mechanismen und Struktur dieses Politikfeldes analysiert. Im Zentrum der Klimapolitik steht die Reduktion der Treibhausgasemissionen. Mechanismen, um diese Ziele zu erreichen, sind der Emissionshandel, die gemeinsame Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen und der Mechanismus für saubere Entwicklung. Das Prinzip des Emissionshandels besteht darin, für CO<sub>2</sub>-Emissionen eine Obergrenze der zulässigen Emissionen für ein Land oder für eine Branche festzulegen (cap). Jeder Teilnehmer erhält dafür Zertifikate. Verursacht er mehr Emissionen, muss er Emissionszertifikate anderer Teilnehmer kaufen, verursacht er weniger, kann er selbst welche verkaufen (trade). Das System trägt deshalb den Namen cap and trade.

Neue Korruptionsrisiken entstehen, etwa wenn die Dokumentation und Erfassung von Emissionen, von Emissionsmessungen und -zuordnungen nicht korrekt erfolgen. Hier



Foto: Gerd Altmann / Pixelio.de

kann ungeheuer manipuliert werden. Vielfältige Missbrauchsmöglichkeiten bestehen auch beim Handel mit Emissionszertifikaten. Die bisherigen Erfahrungen mit cap and trade zeigen, dass durch effektives Lobbying jedenfalls in der ersten Zuteilungsphase bis 2008 ein cap erreicht werden konnte, der keinerlei Anreize zur Reduktion von Treibhausgasemission bot, weil er zu hoch angesetzt war. Unternehmen wie die vier größten Energiekonzerne der EU konnten Gewinne in Milliardenhöhe erzielen, weil tatsächliche oder fiktive Kosten für die Emissionszertifikate auf die Preise umgelegt wurden.

Zwei Punkte sollen besonders hervorgehoben werden. Erfassung und Dokumentation der jeweiligen Emissionsmengen müssen über jeden Zweifel erhaben sein. Die Objektivität ist aber zum Beispiel gefährdet, wenn die Betreiber selbst die erforderlichen Zahlen liefern, auch wenn anschließend ein unabhängiger privater Sachverständiger, der von den Anlagebetreibern beauftragt und bezahlt (vgl. Raschke/Fishan in Kritische Justiz 2/2011, 140ff.) wird, diese Zahlen nachträglich verifizieren soll. Das kann so nicht bleiben.

Die Entscheidungen über die Klimapolitik, die in formellen und informellen transnationalen Foren getroffen werden, entziehen sich weitgehend der direkten Einflussnahme der demokratischen Institutionen. Es müssen verstärkt Formen der Partizipation der Zivilgesellschaft, Nichtregierungsorganisationen für „climate governance“, gefördert werden. Auf lokaler Ebene ist die Zivilgesellschaft für die Klimapolitik von großer Bedeutung. So hat sich etwa Barcelona bis 2030 Klimaziele gestellt, welche die nationalen Vorgaben übersteigen. Ein Beispiel von „best practices“. (Eckart Riehle)

## UK Bribery Act in Kraft getreten

Am 1. Juli ist in Großbritannien der UK Bribery Act in Kraft getreten. Er gilt als weltweit härtestes Anti-Korruptionsgesetz und geht über die OECD-Konvention hinaus. Verstöße von Unternehmen können nun mit Bußgeldern in unbegrenzter Höhe bestraft werden, Einzelpersonen mit bis zu zehn Jahren Haft. Großbritannien reagiert mit dem Bribery Act auf eine Reihe von Korruptionsskandalen und passt damit sein circa 90 Jahre altes Korruptionsgesetz an die Gegenwart an. International ist das Gesetz stark umstritten. Unternehmen sehen sich mit weitreichenden Anforderungen und Konsequenzen konfrontiert. „Selbst wenn das Unternehmen nicht in Großbritannien angesiedelt ist und nur einen Teil seiner Geschäfte dort ausübt, unterliegt es dennoch dem Bribery Act – und dies gilt ausnahmslos für alle Firmenaktivitäten weltweit“, erklärt Wendelin Acker, Partner und Leiter der deutschen Arbeitsgruppe Compliance bei Hogan Lovells International LLP in Frankfurt gegenüber dem Nachrichtenportal *onvista.de*. Unternehmen müssen nun Geschäftsaktivitäten in Großbritannien nachweisen. Der UK Bribery Act gilt für Zweitniederlassungen, Repräsentanzen und Produktionsstätten. Unternehmen werden auch dann zur Rechenschaft gezogen, wenn sie nicht selbst, sondern einer ihrer Geschäftspartner korrupt gehandelt hat.

Somit können Unternehmen wegen Unterlassung juristisch belangt werden, wenn sie nicht versucht haben, Korruption durch „ein dem eigenen Risikoprofil angemessenes Compliance-Management-System zu verhindern“, so der Rechtsanwalt Dr. Sebastian Jungmann, Experte für Compliance und Kartellrecht in *Legal Tribune*. Er sieht daher dringenden Handlungsbedarf auch bei deutschen mittelständischen Unternehmen und rät „die Compliance-Organisation auch in inländischen Betrieben dringend anzupassen“. Zudem weist Sebastian Jungmann darauf hin, dass sich ein Unternehmen, wenn es „durch Non-Compliance auffällt, immer dem Vorwurf ausgesetzt sein wird, seine Risikoanalyse im Unternehmen nicht sorgfältig durchgeführt zu haben“. Chandrashekar Krishnan, Leiter des britischen Büros von Transparency International, sieht darin „eine Benachteiligung aller ehrlichen Firmen“. (ds)

## Ägypten: Hindernisse bei der Korruptionsbekämpfung

Laut Angaben der ägyptischen Staatsanwaltschaft ermittelt diese derzeit in 6000 Korruptionsfällen. Im Zuge der ägyptischen Demokratiebewegung werden die Forderungen nach Untersuchung und Bekämpfung der Korruption immer lauter. Einigen ehemaligen Regierungsmitgliedern wird vorgeworfen, staatliche Gelder veruntreut und sich an illegalen

Geschäften bereichert zu haben. Medienberichten zufolge handelt es sich um eine Summe von circa 92 Millionen ägyptischen Pfund (etwa 10,5 Millionen Euro). Anfang Mai wurde der ägyptische Innenminister Habib Al-Adly zu zwölf Jahren Haft und Anfang Juni der von Interpol gesuchte Finanzminister Youssef Boutros-Ghali in Abwesenheit wegen Veruntreuung öffentlicher Gelder zu einer Haftstrafe von 30 Jahren verurteilt. Auch Ex-Ministerpräsident Ahmed Nasif muss sich vor Gericht verantworten.

Ungeachtet dieser Urteile verläuft die Korruptionsbekämpfung insgesamt jedoch schleppend. Entsprechende Gesetzesgrundlagen fehlen. Insbesondere im Umgang mit Immobiliengeschäften der Ära Mubarak gerät die Justiz immer wieder an ihre Grenzen. Bauland ist in Ägypten meist in staatlicher Hand. Für die Wüstenflächen der Ressorts in den Badeorten und die Compounds nahe Kairo bezahlten die Investoren meist lediglich symbolische Preise. Gegenwärtig werden zahlreiche Immobiliengeschäfte von einer unabhängigen Kommission untersucht und erste Strafverfahren eingeleitet, welche jedoch immer wieder verzögert werden. Laut einer Einschätzung von Kilian Bälz, Experte für ägyptisches Wirtschaftsrecht, besteht eine Grauzone darin „ob und unter welchen Voraussetzungen ein ausländischer Investor für Rechtsverstöße der Regierung des Gastlandes verantwortlich gemacht werden kann – immer unter der Voraussetzung, dass der Investor selbst gesetzeskonform und im Vertrauen auf die Rechtmäßigkeit der Verwaltung gehandelt hat.“ (Zitat aus *Zenith*) Das verunsichere ausländische Investoren und führe dazu, dass diese sich zunehmend vom ägyptischen Markt distanzieren. Für den Immobiliensektor, welcher neben dem Tourismus als Triebkraft der ägyptischen Wirtschaft gilt, sieht nun ein neuer Gesetzesentwurf eine so genannte „Freikauflösung“ vor: Investoren sollen dazu verpflichtet werden, für unter dem Marktwert erworbenes Land eine entsprechende Nachzahlung zu tätigen, so Kilian Bälz.

Der Prozessauftritt gegen Husni Mubarak und seine Söhne

Kairo. Foto: Dorthe Sigmund



Gamal und Alaa wird für den 3. August erwartet. Gegen sie wurde unter anderem Anklage wegen Korruption und Amtsmissbrauch erhoben. Das unterschlagene Vermögen der Mubarak-Familie beläuft sich nach ägyptischen Medienspekulationen auf mehrere Milliarden Dollar. Die Schweiz hat bereits Vermögenswerte von umgerechnet etwa 323,8 Millionen Euro eingefroren. (ds)

## Russisches Parlament verabschiedet Anti-Korruptionsprogramm

Russische Unternehmen und Amtsträger müssen zukünftig mit härteren Strafen bei korruptem Verhalten rechnen. Das russische Parlament befürwortete Mitte April einen entsprechenden Gesetzesentwurf. Dieser setzt die Bußgelder für Korruption herauf. Zukünftig können Bußgelder verhängt werden, die bis 100 Mal über der eigentlichen Bestechungssumme liegen können. Mittelsmänner können für das Anbieten von Bestechungsgeld inklusive der Übergabe mit Zahlungen von 880 Dollar bis 18 Millionen Dollar bestraft werden. Auch ein Arbeitsverbot von bis zu drei Jahren kann verhängt werden. Als Alternative zur Geldstrafe sind Freiheitsstrafen vorgesehen.

In Russland wächst die kritische Öffentlichkeit und fordert aktive Korruptionsbekämpfung. Laut einer Studie von Transparency International sind 2010 52 Prozent der Bevölkerung bereit, Beschwerde gegen korrupte Beamte einzulegen, 2009 waren es lediglich sieben Prozent. Zu dieser Bewusstseinsänderung tragen auch russische Blogger bei. Einer der populärsten Aufklärer ist Alexej Navalny. Er kauft sich regelmäßig in börsennotierte Unternehmen wie die VTB-Bank und Gazprom ein, deckt Korruptionsfälle auf und publiziert diese im Internet. Internetexperte Natalja Kon-



*Dorf in Russland.* Foto: H. Mayer

radova und Michail Kuschski beurteilen die russische Bloggerszene vor dem Hintergrund mangelnder unabhängiger Medien als „exklusiven Raum ziviler Verständigung und bürgerlichen Widerstands“. Dimitri Medvedev kündigte an, auch weiterhin internationale Konventionen zur Korruptionsbekämpfung ratifizieren zu wollen.

Die erfolgreiche Korruptionsbekämpfung ist Grundvoraussetzung für eine OECD-Mitgliedschaft. Seitens der OECD wird nun geprüft, ob Russland das neue Anti-Korruptionsgesetz auch tatsächlich umsetzt. Kritiker befürchten, das neue Gesetz sei anfällig für Interpretationen und könnte daher zu Missbrauch führen. Im Korruptionswahrnehmungsindex 2010 von Transparency International nimmt Russland den 154. von 178 Plätzen ein und gehört damit zu den korruptesten Ländern weltweit. (ds)

## Transparency International: Pläne zu „Paid Advisory“ kommen zu den Akten

Seit Jahren wurde auf internationaler Ebene von Transparency diskutiert, inwieweit man eine gemeinnützige GmbH als Tochter des internationalen Vereins gründen sollte, die unter anderem bezahlte Beratungstätigkeiten anbietet. Nachdem sich der internationale Vorstand wiederholt damit befasst hatte, wurde bei der internationalen Generalversammlung im Herbst 2010 in Bangkok deutlich, dass die Gründung unmittelbar bevorstand. Daraufhin stellten verschiedene Chapter, wie zum Beispiel Transparency Deutschland, Transparency Frankreich und Transparency Russland, sehr konkrete Anforderungen an die Gründung einer solchen Gesellschaft, da sie durch die Aktivitäten die Reputation der gesamten Organisation gefährdet sahen. In Reaktion darauf beschloss der internationale Vorstand ein ein-

jähriges Moratorium, um eine umfassende Konsultation der nationalen Chapter zu ermöglichen. Eine Task Force aus Vertretern nationaler Chapter wurde gewählt, die das Thema für den internationalen Vorstand aufarbeitete. Auf der internationalen Vorstandssitzung Anfang Juli wurde jetzt beschlossen, endgültig auf eine Gründung zu verzichten. Dies löste gerade bei Transparency Deutschland große Erleichterung aus. Der nationale Vorstand hatte sich nämlich immer wieder mit dieser Frage befasst und wiederholt deutlich zu machen versucht, dass er die Risiken - vor allem das Reputationsrisiko - durch solche Beratungstätigkeiten als erheblich ansah. Er hatte sich daher gegen das Vorhaben ausgesprochen. (ch)

## Transparency-Regionalgruppe Niedersachsen: Antikorruptionsbeauftragte vernetzen sich

Von Sieglinde Gauer-Lietz und Dennis Schwarz, Regionalgruppe Niedersachsen

Die Regionalgruppe Niedersachsen veranstaltete im Mai in Hannover eine Tagung mit Antikorruptionsbeauftragten aus den 31 größten Kommunen Niedersachsens. Ziel dieser Veranstaltung war, eine Plattform zu schaffen, auf der Korruptionsbeauftragte sich gegenseitig kennen lernen, die Gelegenheit erhalten, sich zu vernetzen und ihr Wissen und ihre Erfahrung mit Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung auszutauschen. 20 Antikorruptionsbeauftragte aus ganz Niedersachsen von Braunschweig bis Wilhelmshaven folgten der Einladung. Es war die erste Veranstaltung dieser Art in der Region. Die Räumlichkeiten stellte freundlicherweise das Niedersächsische Justizministerium zur Verfügung.

Um die persönliche Arbeitssituation der Antikorruptionsbeauftragten in Erfahrung zu bringen und auch, um das Interesse an einer solchen Veranstaltung auszuloten und zu wecken, wurden im Vorfeld mit allen Antikorruptionsbeauftragten telefonische Interviews geführt. Zusammen mit der Einladung wurde dann auch ein Fragebogen verschickt. Abgefragt wurden zum Beispiel die Existenz von Ombudspersonen, schriftliche Grundsätze und Verhaltensregeln etwa über den Gebrauch von anonymisierten Hinweisgebern, Regeln zur Annahme von Geschenken, Umgang mit Sponsorenleistungen sowie Schulungen und Vorschriften zur Korruptionsprävention. Die Ergebnisse der Fragebögen wurden auf der Veranstaltung besprochen und ausgewertet.

Da im Vordergrund dieses ersten Treffens ein Kennenlernen und ein Erfahrungsaustausch stand, wurde auf Öffentlich-

keit verzichtet. Dennis Schwarz, Leiter der Regionalgruppe Niedersachsen, und Sieglinde Gauer-Lietz als seine Vertreterin führten in die Arbeit von Transparency International ein und machten mit Instrumenten wie dem Integritätspakt und dem anonymen Hinweisgebersystem, die beide erfolgreich in Niedersachsen umgesetzt wurden, bekannt. Ulrike Löhr, bei Transparency Deutschland zuständig für die Betreuung der korporativen kommunalen Mitglieder, machte die Teilnehmenden vertraut mit Transparencys Engagement auf kommunaler Ebene, mit den „Self-Audits zur Korruptionsprävention in Kommunen“ sowie mit weiteren Maßnahmen zur Korruptionsprävention.

Für die Teilnehmenden aus sehr unterschiedlichen Kommunen und mit unterschiedlichem Zugang zu Fragen der Korruptionsprävention und -bekämpfung war es das erste Mal, dass sie gemeinsam ihre Aufgaben als Korruptionsbeauftragte in größerer Runde reflektieren konnten. Neben dem Wunsch nach Vernetzung gab es auch ganz praktische Fragen nach Vergabesperren, nach Erfahrungen mit dem Einsatz von Hinweisgebern in der Praxis sowie nach dem Umgang mit Verdachtsfällen im eigenen beruflichen Umfeld.

Erkennbar war auch die Bereitschaft, die eigenen Mitarbeiter nachhaltig zu sensibilisieren und eine positive Imagekampagne zur Korruptionsprävention zu starten.

Zur Vertiefung dieser Fragen und zur Bearbeitung der Probleme wünschten sich die Teilnehmenden weitere gemeinsame Treffen. Die Regionalgruppe Niedersachsen plant im Dezember die Fortsetzung der Veranstaltung.



## Vorstellung Korporativer Mitglieder:

### Die Stadt Leipzig

#### Ein Gespräch mit Sven Aust, Anti-Korruptions-Koordinator der Stadt

Foto: Stadt Leipzig



#### **Was war der Anlass für die Stadt Leipzig, Mitglied bei Transparency zu werden? Wie verliefen Aufnahmeverfahren und Entscheidungsfindung?**

Der Anlass war ein entsprechender Auftrag aus den Reihen der Politik. So beauftragte die Leipziger Ratsversammlung den Oberbürgermeister bereits im Jahr 2006, die Voraussetzungen für einen Beitritt von Leipzig zu Transparency Deutschland zu klären. Ein besonderer Korruptionsanlass bestand dabei nicht. Vielmehr ging es darum, auch mit Transparenz ein Zeichen gegen Korruption zu setzen. Der Beschluss wurde im Übrigen einstimmig bei einer Stimmenthaltung gefasst.

Das Aufnahmeverfahren erfolgte in enger Abstimmung mit dem Vorstand von Transparency Deutschland und ganz speziell mit der Regionalgruppe Sachsen. Es fanden verschiedene Gespräche von Transparency mit der Leipziger Verwaltung und Politik statt. Anspruch der Stadt Leipzig war dabei, neben den verwaltungsinternen wirkenden Präventionsmaßnahmen auch bereits zum Zeitpunkt der Mitgliedschaft bei Transparency über einen bestehenden Ehrenkodex für die Mandatsträger zu verfügen. Dabei werden weitere, ehrenamtlich Arbeitende (Sachverständige, sachkundige Einwohner) ausdrücklich ermuntert, sich diesem Ehrenkodex anzuschließen. Der Ehrenkodex selbst besteht aus einer Ehrenerklärung und einer Ehrenordnung. Er wurde im Vorfeld der Beschlussfassung in enger verwaltungsinterner und politischer Abstimmung als Ergebnis intensiver Diskussionen erarbeitet. Hierbei war auch Transparency stets mit eingebunden.

#### **Welchen Nutzen möchten Sie als Stadt Leipzig aus Ihrer Mitgliedschaft bei Transparency ziehen?**

Die Stadt will sich nach innen und außen eindeutig zum Kampf gegen Korruption positionieren. Transparency International und die nationale Sektion in Deutschland gelten zu Recht als richtungsweisende Organisationen der Korruptionsbekämpfung. Die Philosophie von Transparency Deutschland ist dabei die Kooperation. Ähnlich dem Netzwerk der Korruption müssen auch die Akteure zur Korruptionsbekämpfung zusammen arbeiten und sich vernetzen. Alle Teile der Gesellschaft; Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Bürgerschaft, ... sind hier gefragt, miteinander und gemeinsam zu handeln. Dieses Netzwerk will die Stadt Leipzig unterstützen und stärken.

#### **Welche Instrumente zur Korruptionsprävention hat die Stadt Leipzig entwickelt und setzt diese ein?**

Unter anderem finden regelmäßig Seminare zum Thema Korruption statt. Neben diesem allgemeinen Angebot werden Vorträge in einzelnen, ausgewählten Bereichen durchgeführt. Seit über zehn Jahren verfügt die Stadt Leipzig über einen hauptamtlichen Anti-Korruptions-Koordinator, der unter anderem für Einleitung und Koordinierung der Aufklärung von Korruptionsvorwürfen (einschließlich Verfolgung anonymer Hinweise) zuständig ist. Es gibt verschiedene interne Vorschriften, die auch fortgeschrieben werden. So wird es erstmals für das Jahr 2010 einen veröffentlichten Sponsoringbericht geben.

#### **Wie geht es mit der geplanten Informationsfreiheitsatzung für Leipzig weiter?**

In der Ratsversammlung am 23. März 2011 wurde Folgendes beschlossen: Der Oberbürgermeister legt dem Stadtrat bis zum 30.07.2011 den Entwurf einer Informationsfreiheitsatzung und einer Satzung zur Änderung der Verwaltungskostensatzung vor. Die Verwaltung steht dem Ansinnen positiv gegenüber. Der Entwurf der Satzung liegt vor und befindet sich derzeit im verwaltungsinternen Abstimmungsverfahren. Er soll im Oktober 2011 gemeinsam mit der erforderlichen Änderung der Verwaltungskostensatzung dem Stadtrat vorgelegt werden.

#### **Beteiligt sich die Stadt Leipzig an der Arbeit von Transparency in Arbeits- oder Regionalgruppen? Gibt es Kontakte zu anderen kommunalen korporativen Mitgliedern?**

Die Mitgliedschaft bei Transparency wird natürlich mit Leben erfüllt. So arbeitet die Stadt bereits seit geraumer Zeit in der Regionalgruppe Sachsen mit. Weiterhin wird sich das ganz speziell an die Gruppe der kommunalen Anti-Korruptions-Beauftragten/ Koordinatoren richtende Veranstaltungsangebot der Regionalgruppe aktiv unterstützt. Die Veranstaltungen stehen immer unter einem speziellen Thema, sie dienen dem Erfahrungsaustausch und führen zur Vertiefung der Kontakte. Seit langer Zeit bestehen gute Kontakte zu den Städten Halle (Saale) und Potsdam, beide ebenfalls korporative Mitglieder bei Transparency Deutschland. Da Leipzig bislang die einzige Mitgliedskommune von Transparency in Sachsen ist, hat sie natürlich eine wichtige Multiplikatorfunktion.

Die Fragen stellte Ulrike Lühr, Beauftragte des Vorstands für die korporativen kommunalen Mitglieder.

## Podiumsdiskussion zu „Transparenz im Rohstoffsektor“ bei der Mitgliederversammlung

Transparenz im Rohstoffsektor kommt weltweit eine Schlüsselrolle für nachhaltige Entwicklung zu. Transparency International beschäftigt sich daher seit vielen Jahren mit dieser Thematik, unter anderem im Rahmen des Promoting Revenue Transparency Projekts, gemeinsam mit dem Revenue Watch Institute. Dieses zielt auf größtmögliche Transparenz und Rechenschaftspflicht hinsichtlich der staatlichen Einnahmen aus der Rohstoffindustrie, damit die erzielten Gewinne größtmöglichen Nutzen für die Bevölkerung in den rohstoffreichen Staaten bringen.

Am Vorabend der diesjährigen Mitgliederversammlung am 18. Juni 2011 in Köln diskutierten Peter Eigen, Gründer von Transparency International und ehemaliger Vorsitzender der „Extractive Industries Transparency Initiative“ (EITI), und Jens Martens, Leiter des Europa-Büros des Global Policy Forum in Bonn, über die Wirksamkeit von freiwilligen und verbindlichen Regelungen zur Offenlegung von Geldflüssen im Rohstoffsektor.

Die EITI wurde von einigen Nichtregierungsorganisationen einschließlich Transparency International ins Leben gerufen und auf dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg 2002 verkündet. Sie soll dazu beitragen, dass Einnahmen auf nachvollziehbare Art und Weise in die öffentlichen Haushalte gelangen und zur Bekämpfung der Armut eingesetzt werden. Die Initiative setzt auf Freiwilligkeit, was Jens Martens nicht weit genug geht: „Der Schutzaspekt, den zivilgesellschaftliche Gruppen unter dem Dach von EITI genießen, ist zu begrüßen – dennoch halte ich verbindliche Standards, wie sie der Dodd Frank Act vorsieht, für wichtig.“

Organisationen wie Revenue Watch oder Global Witness setzen sich seit Jahren für verbindliche Regeln ein, doch erst als Reaktion auf die weltweite Finanzkrise wurde der Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act („Dodd Frank Act“) verabschiedet, der im Zuge umfassender Änderungen des US-amerikanischen Finanzmarktrechts

auch mehr Transparenz im Rohstoffhandel schaffen will: US-börsennotierte Unternehmen müssen offenlegen, ob sie Rohstoffe verwenden, die aus von Rohstoffkonflikten betroffenen Ländern stammen und sollen alle Zahlungen an Regierungen offenlegen, die im Zusammenhang mit der Rohstoffförderung stehen. Peter Eigen ist der Meinung: „EITI und der Dodd-Frank-Act verhalten sich komplementär zueinander, ich halte Freiwilligkeit für einen guten Ansatz.“ Auch wenn nur wenige deutsche Unternehmen in der Rohstoffextraktion tätig sind, sind sie stark in die Weiterverarbeitung involviert. Dies gilt laut Jens Martens insbesondere für die deutsche Automobilindustrie, die daher durchaus mitverantwortlich für die Einhaltung ökologischer und menschenrechtlicher Standards sei. Dicke Bretter seien auch bei den deutschen Banken zu bohren, die vor allem mit Krediten am Rohstoffhandel beteiligt seien.

Wo also zuerst beginnen? Für Peter Eigen ist „Empowerment“ das Stichwort: „Bürgerinnen und Bürger lassen nicht mehr zu, dass Rohstoffgewinne nicht der allgemeinen Entwicklung zugute kommen.“ Jens Martens nennt die Risikovorsorge und Imagepflege bei Unternehmen als einen wichtigen Ansatzpunkt, da insbesondere konsumbezogene Produktionszweige dem Druck durch die Konsumenten ausgesetzt seien. Auch die Rohstoffbörsen, die für Zulassungsstandards verantwortlich sind, müssen angesprochen werden. In strengen Zulassungsregeln sieht die Bundesanstalt für Geowissenschaften mehr Potenzial als in Verträgen, die als sehr korruptionsanfällig gelten. Dies wird vom Global Policy Forum Europe unterstützt.

Einig sind sich Peter Eigen und Jens Martens, dass die Rohstoffstrategie der deutschen Bundesregierung eher auf Energiesicherheit als auf entwicklungspolitische Fortschritte ausgerichtet ist. „Das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit darf bei seiner Rohstoffstrategie nicht die Entwicklung an den Märkten und die wachsende Beteiligung von Unternehmen aus Schwellenländern wie Brasilien und China aus dem Blick verlieren“, so Peter Eigen.

Die Podiumsdiskussion bot einen gelungenen Auftakt für die Mitgliederversammlung am folgenden Tag im Bürgerzentrum Deutz in Köln, die auch in diesem Jahr viele Gruppen für Treffen am Rande nutzten. Edda Müller zeigte in ihrem Bericht der Vorsitzenden wichtige Entwicklungslinien des letzten Jahres auf und stellte eine Reihe von Projekten aus Arbeits- und Regionalgruppen vor, welche die Vielfalt der Aktivitäten widerspiegelte.

Der anschließende Film über die Integrity Awards Gewinner 2009-2010 machte erneut die internationale Bedeutung des Netzwerkes deutlich. (Sylvia Stützer)



## Dankt der Staat ab?

Unter dem Titel „Dankt der Staat ab – Wo bleibt das Primat der Politik?“ luden Transparency Deutschland und dbb beamtenbund und tarifunion im Mai nach Berlin ein, um mit Akteuren aus Politik und Gesellschaft über die Rolle von Politik und ihren drohenden Legitimitätsverlust zu sprechen. Rund 150 Gäste folgten der Einladung.

Der zweite Vorsitzende des dbb, Frank Stöhr, stellte in seiner Begrüßung die Frage, wie Vertrauen und Transparenz in der Politik (wieder) hergestellt werden können. Im Anschluss referierte Bundesjustizministerin Sabine Leutheusser-Schnarrenberger über Unabhängigkeit und Kompetenz in der Gesetzgebung. Professor Renate Mayntz, Mitbegründerin des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung in Köln, nimmt die Rolle der Wissenschaft selbstkritisch in den Blick. Normativ, so die Soziologin, verstehen wir unter dem Primat der Politik, dass politische Entscheidungsträger Allgemeininteressen gegen Partikularinteressen durchsetzen. Am Beispiel des Finanzmarkts macht sie das Dilemma der Politik deutlich: Die Akteure des Finanzmarkts sind zugleich Experten und Vertreter partikularer Interessen. Diesen Informationsvorsprung haben die (De-)Regulierer ausgenutzt und die Wissenschaft, so Mayntz, hat dabei als Frühwarnsystem versagt.

Im anschließenden Vortrag thematisierte der ehemalige Präsident des Bundesverfassungsgerichts Professor Hans-Jürgen Papier, die Rolle des Parlaments und macht auf die klaffende Lücke zwischen Verfassung und Verfassungswirklichkeit aufmerksam. Im Förderfondsvertrag, der zwischen der Bundesregierung und den vier Energiekonzernen zur Laufzeitverlängerung geschlossen wurde, heißt es noch vor der Präambel: „Die Bundesregierung beschließt, die Laufzeit zu verlängern.“ Dieser Umstand habe, so Papier, die Parlamentsentmachtung deutlich gemacht. Es sei wichtig, dieser Entwicklung entgegen zu steuern, damit Deutschland keine Postdemokratie wird.

Die anschließenden Wortmeldungen aus dem Publikum machten deutlich, dass Parteienverdrossenheit als eine Hauptursache des Vertrauensverlustes von Bürgerinnen und



*Plädiert für eine Stärkung des Parlaments:  
Hans-Jürgen Papier*

Bürgern in die Politik wahrgenommen wird. Anke Martiny, Mitglied des Vorstands von Transparency Deutschland und ehemalige SPD-Bundestagsabgeordnete, wies auf die Rolle der Medien hin, die Gefahr liefen, das Parlament mit Formulierungen wie „Gesetze, die nur noch die parlamentarische Hürde überwinden müssen“ zu degradieren.

Am Nachmittag schlossen sich zwei weitere Beiträge an. Professor Michael Kloepfer, Rechtswissenschaftler an der Humboldt-Universität Berlin, referierte über Regierungsinitiativen ohne Ministerialverwaltung. Professor Hans-Günter Henneke, Hauptgeschäftsführer des Deutschen Landkreistags, schloss mit einem Vortrag zu kommunaler Eigenwahrnehmung und Transparenz bei Gewährleistungsverantwortung die Reihe der Beiträge ab.

Eine Podiumsdiskussion, moderiert von der Tagesspiegel-Journalistin Tissy Bruns, rundete die Veranstaltung ab. Hans Bernhard Beus, Staatssekretär im Bundesfinanzministerium, Kirsten Lühmann, stellvertretende dbb Bundesvorsitzende, Benedikt Wolfers, Partner bei Freshfields Bruckhaus Deringer, sowie Professor Edda Müller, Vorsitzende von Transparency Deutschland, diskutierten über den Einfluss von Lobbyisten und die Notwendigkeit der Stärkung des Parlaments.

In ihrem Schlusswort setzte Edda Müller sich für mehr Selbstbewusstsein von politischen Akteuren gegenüber den Ansprüchen mächtiger Interessengruppen ein: „Wir sollten unsere demokratischen Institutionen pflegen, statt sie gering zu schätzen oder sogar zu verachten. Wichtige Voraussetzung zur Stärkung des Primats der Politik ist Transparenz und Integrität im Handeln der politischen Akteure. Notwendig ist eine Abkehr von einer Politik der Alternativlosigkeit und der Sachzwänge. Politiker sollten ihre Unabhängigkeit in der Entscheidungsfindung verteidigen.“ Transparency fordert die Offenlegung von Nebeneinkünften der Abgeordneten, eine Reform der Regelung zur Abgeordnetenbestechung im Strafgesetzbuch, ein verbindliches Lobbyistenregister und die Einführung einer Karenzzeit für Minister und Parlamentarische Staatssekretäre. (ms)



*Im Gespräch (von links): Edda Müller, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger und Frank Stöhr.*

Fotos: Jan Brenner, dbb

## Transparency vernetzt sich: Mitglieder suchen und finden im Mitgliederbereich

Internetbasierte soziale Netzwerke sind mittlerweile eine weit verbreitete Form der Kommunikation. Sie bieten eine ressourcenschonende Möglichkeit, gleichgesinnte Menschen zusammenzubringen und den Austausch zwischen ihnen zu erleichtern. Diese virtuellen Netzwerke eröffnen auch für die Arbeit von Vereinen und Organisationen neue Chancen, deren Mitglieder sich oft über räumliche Entfernungen hinweg engagieren.

Mehrfach haben unsere Mitglieder den Wunsch geäußert, die Möglichkeiten zur Kontaktaufnahme und Interaktion zu verbessern. Mit dem Transparency-Netzwerk haben wir eine vereinsinterne Plattform für Mitglieder geschaffen. Sie haben nun die Möglichkeit, sich im Mitgliederbereich der Webseite ein Profil einzurichten, andere Mitglieder zu suchen und direkt Kontakt aufzunehmen. Eine genaue Anleitung zur Nutzung des Netzwerks ist im Mitgliederbereich zu finden.

### Was bietet das Netzwerk unseren Mitgliedern?

Zur Verfügung steht eine Suche nach Mitgliedern vor Ort und in den Arbeitsgruppen, dem Engagement bei Transparency sowie Erfahrungen und Interessen. Falls Sie beispielsweise Interessierte zum Thema Hinweisgeber in Ihrer Region suchen, können Sie über den Begriff „Hinweisgeber“ unter „Meine Themen und Interessen“ und die Eingrenzung der Region potenzielle Mitstreiter finden. Als Arbeitsgruppenleiterinnen oder -leiter können Sie für Veranstaltungen Referenten zu einem bestimmten Fachthema suchen. Mitglieder, die sich neu in einer Arbeitsgruppe engagieren, haben zudem die Möglichkeit, sich vorab den anderen Mitstreitern vorzustellen. Schließlich können sich Mitglieder, die sich auf einer Veranstaltung kennengelernt haben, ihre Visitenkarte aber nicht zur Hand hatten, sich im Netzwerk wieder begegnen. Kontakt können Sie direkt über E-Mail aufnehmen oder das netzwerkinterne Postfach nutzen.

### Wie können Mitglieder ein Profil anlegen?

Im Mitgliederbereich der Webseite gelangen Mitglieder über einen Klick auf „Transparency-Netzwerk“ in der linken Leiste direkt zum Netzwerk. Neben Ihren Interessen und Aktivitäten bei Transparency, können Sie unter anderem Ihren Wohnort und Ihre Regionalgruppe angeben. Darüber hinaus haben Sie die Möglichkeit, sich in einem Freitext den anderen Mitgliedern vorzustellen.

Als Mitglied haben Sie automatisch Zugang zum Mitgliederbereich - welche Informationen Sie mit den anderen Mitgliedern teilen möchten, bleibt selbstverständlich Ihnen überlassen: Alle Angaben sind freiwillig und nur vereinsintern sichtbar.

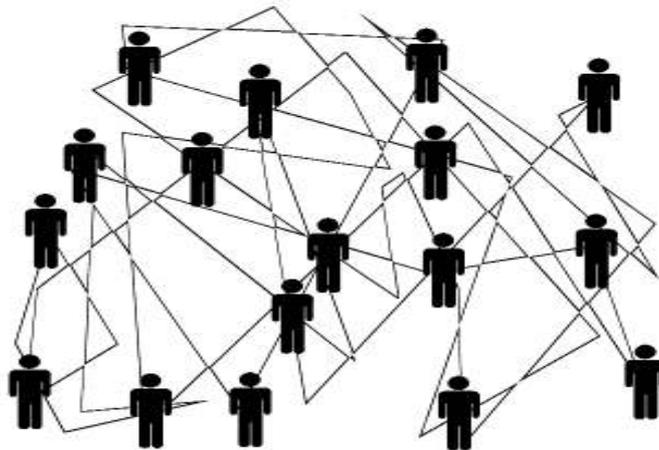


Foto: Gerd Altmann / Pixelio.de

### Was bietet das Transparency-Netzwerk noch?

Neben den Mitgliederprofilen enthält das Transparency-Netzwerk ein Test-Forum, das von den Arbeitsgruppen zur begleitenden Kommentierung der National Integrity Systems (NIS)-Studie genutzt werden kann und als Pilot für mögliche weitere Foren im Mitgliederbereich zeitweise eingerichtet wurde. Mit der Inhaltssuche kann das Forum nach Themen und Schlagworten durchsucht werden, eine Kurzanleitung gibt Hinweise zur Optimierung Ihrer Suche.

Nutzen Sie das Transparency-Netzwerk und geben Sie Transparency Deutschland mit Ihrem Profil ein Gesicht!

Als Ansprechpartnerin für alle Fragen und Anregungen zum Transparency-Netzwerk erreichen Sie mich unter der Mail-Adresse [ssuetzer@transparency.de](mailto:ssuetzer@transparency.de) oder gerne auch telefonisch: 030- 54 98 98 14. (Sylvia Stützer)

## Der Beirat stellt sich vor: Marianne Heuwagen

*Marianne Heuwagen war als Journalistin unter anderem für die Süddeutsche Zeitung, die ARD und die ZEIT tätig. Von September 2005 bis August 2010 war sie Direktorin des Deutschland-Büros der Menschenrechtsorganisation Human Rights Watch in Berlin. Seit 2010 ist sie Mitglied im Beirat von Transparency Deutschland.*



**Sie haben Ihre journalistischen Anfänge in Amerika gemacht. Dort wurde nach dem Watergate-Skandal ein Informationsfreiheitsgesetz auf den Weg gebracht. Wie beurteilen Sie Informationsfreiheit für Journalisten, und welchen Stellenwert hat sie für uns „normale“ Staatsbürger?**

Informationsfreiheit für Journalisten ist die Voraussetzung für Transparenz in jeder freiheitlich-demokratischen Gesellschaft und damit auch dafür, dass der aufgeklärte Bürger seine demokratischen Rechte verantwortungsvoll wahrnehmen kann. Aber sie ist selbst in dem vermeintlich demokratischen Musterland USA nicht immer garantiert, wie man in der Ära Bush gesehen hat, wo um der nationalen Sicherheit willen demokratische Grundrechte einfach ausgehebelt wurden. Andererseits zeigt gerade das Zeitalter der enormen technologischen Vernetzung, mit der wir heute leben, dass es Grenzen gibt, die auch Journalisten einhalten sollten. Wenn die Öffentlichkeit erfährt, dass Soldaten auf Zivilisten wie auf Kaninchen schießen, dann ist das ein Kriegsverbrechen und muss angeprangert und rechtlich aufgearbeitet werden. Aber muss die Öffentlichkeit wirklich wissen, wie die US-Botschaft deutsche Politiker einschätzt?

**Später haben Sie viele Jahre als politische Journalistin für die „Süddeutsche Zeitung“ gearbeitet. Erinnern Sie sich aus eigener Erfahrung an einen Korruptionsskandal?**

Es gab in Berlin Ende der 70er, Anfang der 80er Jahre einige Bauskandale, an deren Aufdeckung gerade die überregionale Presse mitgewirkt hat. Sie hatte so etwas wie eine Kontrollfunktion in der geteilten Stadt. Aber als ich im Mai 1986 als Korrespondentin nach Berlin kam, war die Zeit der großen Bauskandale vorbei. Meine Tätigkeit als Berlinkorrespondentin war geprägt durch die rot-grüne Koalition mit der Frauenmehrheit im Senat und dann natürlich den Mauerfall. Mit Korruptionsskandalen war ich direkt nicht konfrontiert, der Berliner Bankenskandal und die von Korruption geprägte erste Ausschreibung für den Flughafen Schönefeld kamen später.

**Wieder ein paar Jahre später haben Sie in Berlin die deutsche Sektion von Human Rights Watch aufgebaut und geleitet. Korruption verletzt die Menschenrechte. Können Sie uns ein Beispiel aus Ihrer Erfahrung geben?**

Korruption begegnet einem im politischen Alltag nicht nur in Ländern, in denen demokratische Strukturen nicht gefe-

stigt sind, wie das Beispiel Italien zeigt. Menschenrechtsorganisationen prangern sie vor allem in Ländern an, in denen sich die Bevölkerung nicht dagegen wehren kann, zum Beispiel in Nigeria. Human Rights Watch hat gerade wieder einen Bericht veröffentlicht über Korruption in der nigerianischen Polizei, die zu schweren Menschenrechtsverletzungen führt. Menschen werden erpresst, wer nicht zahlt, wird geschlagen, willkürlich verhaftet und manchmal sogar umgebracht.

**Ihr Vater hat sich vor mehr als 20 Jahren in Kenia niedergelassen, und Sie haben drei kenianische Halbgeschwister, um die Sie sich intensiv kümmern. Welche Schlüsse ziehen Sie im Hinblick auf Korruptionsbekämpfung aus dieser persönlichen Nähe zu einem afrikanischen Entwicklungsland?**

Mein Vater hat mir den Weg nach Afrika eröffnet. Mein Leben war bis dahin eher transatlantisch ausgerichtet. In Afrika habe ich dann erfahren, dass die USA und Europa mehr verbindet als trennt, wenn man sie aus der entwicklungspolitischen Perspektive betrachtet.

Korruption begegnet einem in Afrika ständig und überall. Das beginnt mit dem Zollbeamten schon bei der Einreise und endet noch lange nicht bei dem Polizisten, der sein spärliches Gehalt durch einen Obolus von den Autofahrern aufbessern will. Ich habe auf einem Flug nach Mombasa einmal neben einem Ingenieur gesessen, der nur nach Kenia reiste, um dort den Maybach des damaligen Staatspräsidenten Daniel Arap Moi zu warten. Wir können uns in Europa oft nicht vorstellen, wie schamlos sich manche Politiker aus der Staatskasse bedienen. Die Landbevölkerung wird ohne Entschädigung vertrieben und enteignet, wenn wertvolle Mineralien gefunden werden, an deren Ausbeutung die Bevölkerung nicht beteiligt wird. Im kenianischen Bildungsministerium sind Millionen veruntreut worden, die für die Schulbildung der Kinder verloren gingen. Beim Straßenbau fließt oft mehr Geld in die Taschen korrupter Politiker als in die maroden Straßen.

Wir sollten bei der Zusammenarbeit mit Schwellenländern unbedingt auf Transparenz achten und dafür sorgen, dass die Mittel für die angegebenen Zwecke ausgegeben werden, schwarze Kassen dürfen wir nicht dulden.

Die Fragen stellte Anke Martiny.



Linda Polman:  
**Die Mitleidsindustrie**  
 Hinter den Kulissen  
 internationaler Hilfsorganisationen

Frankfurt: Campus 2010  
 ISBN 978-3-593-39233-2  
 267 Seiten. 20,50 Euro

Die niederländische Autorin beschreibt in dem Buch „Die Mitleidsindustrie“ ein doppeltes Dilemma: Humanitäre Hilfe verlängert in Kriegs- und Konfliktregionen oft das Leiden der Opfer, weil es auch den Kriegstreibern zugute kommt oder von diesen sogar gezielt strategisch ausgenutzt wird. Gleichzeitig verhindern der Wettbewerb der Hilfsorganisationen und deren Profitabsichten nicht nur eine selbstkritische Auseinandersetzung mit den negativen Folgen des eigenen Engagements, sondern auch eine Abstimmung unter den Organisationen für ein gemeinsames Vorgehen, um den behaupteten Neutralitätsanspruch abzusichern – oder ihn gemeinsam und begründet aufzugeben. Nachvollziehbar und gleichzeitig für den Leser schockierend entfaltet die Autorin diese beiden Dilemmata durch ihre dargestellten Reise- und Rechercheerfahrungen, die von der Großen-Seen-Region über Sierra Leone, Liberia, Äthiopien und Darfur bis nach Afghanistan reichen. An dieser Stelle wird die Lektüre auch zu einem Kaleidoskop von Korruptionsformen, die sich mit der humanitären Hilfe verbinden. Die sich wiederholende Darstellung des Fehlverhaltens von einzelnen Akteuren und Organisationen ist zutreffend, bleibt in ihrer beschreibenden Form aber eine tiefere Analyse schuldig und ist zu undifferenziert. Sie unterscheidet bei geschätzten 37.000 Organisationen der humanitären Hilfe, die ein Jahresspendenaufkommen von annähernd 120 Milliarden Dollar umsetzen, weder zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren, noch differenziert sie ausreichend zwischen den sehr unterschiedlichen Arbeitsansätzen, aus denen heraus die Hilfe geleistet wird. Während die Autorin ihr Buch mit der Aufforderung beschließt, Spender, Medien und die Öffentlichkeit müssten humanitäre Organisationen durch gezieltes Nachfragen unter Druck setzen, ignoriert sie die längst im Gang befindlichen Reflexionen innerhalb der Hilfsorganisationen. Das Buch ist über die Fachkreise hinaus lesenswert für alle, die einen Blick hinter die Kulissen der humanitären Hilfe werfen möchten. Die berechtigte Kritik weist aber noch keinen Lösungsweg dafür, wie die Dilemmata von möglichem Missbrauch der Hilfe gelöst werden können und welche Kriterien zum Zuge kommen, wenn sich die humanitäre Hilfe allen Ernstes vom Neutralitätsprinzip verabschieden würde. (Sonja Grolig)



H. Herbert von Arnim:  
**Der Verfassungsbruch**  
 Verbotene Extra-Diäten –  
 Gefräßige Fraktionen

Berlin: Duncker & Humblot 2011  
 ISBN 978-3-428-13606-3  
 155 Seiten 18 Euro.

Der Staats- und Verwaltungsrechtler Hans Herbert von Arnim beschäftigt sich in seinem neuesten Buch mit einem spezifischen Problem der Fraktionsfinanzierung: mit den Funktionszulagen für Abgeordnete mit Sonderaufgaben. Im gewohnt provozierenden Stil spricht von Arnim offen von „gefräßigen Fraktionen“ (Untertitel) oder von „verfassungswidriger Beute“ (S. 93). Diese Sprache überdeckt zum Teil, dass hier ein ernst zu nehmendes Thema der Fraktionsfinanzierung besprochen wird, das – nach Meinung vieler Experten – verstärkter Kontrolle und Transparenz bedarf. Die Finanzierung von Fraktionen ist ein umstrittenes Thema. Ins Licht der Öffentlichkeit gerät sie in der Regel, wenn es um die verdeckte Wahlkampfalimentierung aus Fraktionsgeldern oder um den Streit über die Offenlegung von Nebeneinkünften der Parlamentarier geht. Von Arnim richtet seinen Blick hingegen auf die Sonder-Alimentierung von Abgeordneten in Bund und Ländern, die herausgehobene Funktionen innerhalb der Fraktionen ausüben, wie etwa stellvertretende Fraktionsvorsitzende. Aus Sicht von Arnims sind diese Sonderzahlungen aus öffentlichen Haushalten (geschätzte 8 Millionen Euro pro Jahr) verfassungswidrig. Aus zwei Gründen: Erstens verstoßen sie gegen die Begrenzung der Extra-Zulagen für voll alimentierte Abgeordnete, welche das Bundesverfassungsgericht unter anderem im Jahr 2000 im einem Urteil (BVerfGE 102, 224) anmahnte. Zweitens sieht von Arnim einen Verstoß gegen das Transparenzgebot belegt, weil die Funktionszulagen im Haushaltsplan des Bundes und der (meisten) Länder nur als Gesamtsumme pro Fraktion, nicht aber in exakter Höhe für einzelne Personen angegeben werden.

Von Arnim fordert, diesen Missstand zu beenden. Er legt dem Bundesverfassungsgericht nahe, Obergrenzen für die Fraktionsfinanzierung zu setzen und die Bewilligung von Fraktionsmitteln jeweils durch ein eigenes Sachgesetz regeln zu lassen. Auch ruft von Arnim die Öffentlichkeit auf, Transparenz einzufordern. Die Landespressegesetze und das Informationsfreiheitsgesetz böten hier durchaus Möglichkeiten, so von Arnim. Das Verdienst des Autors ist es, mit dieser Studie auf ein wichtiges Transparenzproblem der Fraktionsalimentierung hinzuweisen. Störend ist der zum Teil unnötig konfrontative Stil von Arnims. (Maik Bohne)



C. Hlavica, F. Hülsberg,  
U. Klapproth:  
**Tax Fraud & Forensic  
Accounting**

Wiesbaden: Gabler 2011  
ISBN 978-3-8349-1429-3  
410 Seiten. 59,95 Euro

„Tax Fraud & Forensic Accounting“ ist ein umfangreiches Nachschlagewerk, das sich mit den verschiedensten Aspekten von Wirtschaftskriminalität und Steuerbetrug befasst. Von den 29 Autoren sind oder waren 27 bei der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft KPMG tätig, deren Logo sich auch auf dem Cover des Buches wiederfindet. Das Buch macht vor allem einen inhaltlich bunten Eindruck. Auf der einen Seite finden sich Hinweise auf die fehlerhafte Bemessungsgrundlage der Bauabzugssteuer, auf der anderen Seite kriminologische Erklärungsversuche für Wirtschaftskriminalität im Unternehmen. Die unterschiedliche Gliederungstiefe fällt auf, die in manchen Kapiteln fünf Ebenen und in anderen Kapiteln eine Ebene umfasst. Dies unterstreicht den Eindruck, dass es sich nicht um ein Werk „aus einem Guss“ handelt, sondern unterschiedliche Beiträge zu Geschichte, Institutionen, rechtlichen Erläuterungen und Beratertipps mischt.

Von der nicht vollständig überzeugenden Systematisierung abgesehen, liefert das Buch zahlreiche interessante Informationen über Wirtschaftskriminalität und Tax Fraud. Das Werk erhebt nach eigenen Angaben „den Anspruch, Unternehmen einen detaillierten Praxisleitfaden über ein ganzheitliches Management in der Fraud-Bekämpfung zu bieten“. Zur Erfüllung dieses Anspruchs scheint mitunter bei der Vielzahl der Themen die Tiefe zu fehlen. Positiv fallen eingeschobene „Beraterhinweise“ und „Praxisbeispiele“ auf. Insgesamt handelt es sich um ein gutes Nachschlagewerk. (ch)



Felix Schön:  
**Korruption**

Wie eine Hand die andere wäscht

Verlag für Polizeiwissenschaft 2011  
ISBN 978-3-86676-157-5  
208 Seiten. 29,80 Euro

Schön will auf neuen Wegen der Praxis Anstöße für wirkungsvolle Präventionsmaßnahmen geben und dabei wissenschaftlichen Ansprüchen genügen. Waren in der Forschung bisher Situationsfaktoren relevant, lenkt der Autor das Augenmerk jetzt auf Personenfaktoren. Nach kurzer Einführung in die Korruption beleuchtet er deren theoretischen Hintergrund unter Berücksichtigung kulturspezifischer Wahrnehmungs- und Deutungsmuster sozialer Sichtweisen mit dem Ergebnis, dass auch ohne einheitlichen Korruptionsbegriff und ordnungspolitischen Rahmen Korruption allgemeingültig gekennzeichnet ist durch „Macht- und Vertrauensmissbrauch, fehlendes Verantwortlichkeitsgefühl und das Bestreben, Verantwortungsträger zu Gunsten Einzelner zu beeinflussen“ (Seite 21). Nach Wiedergabe der unterschiedlichen Erklärungsansätze des Phänomens Korruption sowie des Status quo von deren Ursachenforschung kommt Schön zum ersten Kernteil seiner Arbeit, der von ihm angewandten Erhebungsmethodik, die darauf abzielt, möglichst viele Einflussfaktoren korrupten Handelns an Hand eines vorgefertigten Fragebogens zu gewinnen. Die Probanden, Berufsschüler der Ausbildungsgänge Bankkaufmann/frau, Versicherungskaufmann/frau und Sozialversicherungsfachangestellter/e, haben ein Durchschnittsalter zwischen 20 und 21 Jahren. Letzteres kann als Manko gesehen werden, weil der Personenkreis per se kaum Erfahrung mit korruptivem Geschehen haben dürfte, ebenso aber auch als Vorteil, weil die Antworten davon unbelastet sind. Sowohl dieser Teil als auch der statistische Auswertungsteil sind mit einer Fülle von informativen Tabellen und Diagrammen unterlegt. Im abschließenden Diskussionsteil beschreibt Schön Folgerungen und Limitationen der Erhebung. So bestätigt sich etwa die derzeit herrschende Meinung einer geschlechterspezifischen Korruptionsneigung. Ausblickend wirft er neben anderen die Frage auf, wie die in seiner Befragung nicht mit untersuchte Risikobereitschaft sich auf die Korruptionsneigung einerseits und Anzeigeverhalten andererseits auswirkt.

Eine insgesamt anregende Lektüre, die bei wissenschaftlicher Ausrichtung auch den praktischen Blick für neue Perspektiven der Korruptionsprävention frei macht. (Reiner Hüper)



## Susanne Boemke, Hendrik Schneider: Korruptionsprävention im Gesundheitswesen

Düsseldorf: Deutsche Krankenhaus  
Verlagsgesellschaft mbH 2011  
ISBN 978-3-940001-83-2  
187 Seiten. 49,90 Euro

Die Autoren - beide Juristen - setzen sich primär mit Compliance in Krankenhäusern auseinander. Dabei sehen sie die Notwendigkeit, mit der Medizinprodukteindustrie in einem sich ausweitenden „Gesundheitsmarkt“ zu kooperieren, als unausweichlich an. In sechs Kapiteln von unterschiedlicher Länge und Qualität werden kriminalpolitische, kriminologische sowie rechtliche Grundlagen, Antikorruptionsrichtlinien in Krankenhäusern und Unternehmen, Instrumente der Korruptionsprävention in denselben und ihre arbeitsrechtlichen Konsequenzen sowie Verteidigungsstrategien im Fall eines Ermittlungsverfahrens diskutiert. Die Autoren vertreten dabei zum Teil Auffassungen, die nachhaltige Korruptionsprävention verhindern. So stellt die gegenwärtige Rechtsauffassung, dass niedergelassene Ärzte bislang nicht wegen Bestechlichkeit nach §299 StGB verurteilt wurden, für die Autoren ein Beitrag zur Korruptionsprävention dar. Selbst wenn niedergelassene Ärzte Geschenke oder Vorteile annehmen, für die ihre Kollegen im Krankenhaus wegen eines Korruptionsdeliktes verurteilt würden, postulieren Boemke und Schneider: „Niedergelassene Ärzte sind keine Amtsträger. Die gegenteilige, bislang nur im Schrifttum vertretene Auffassung überzeugt nicht.“ (Seite 39) (Anmerkung der Verfasserin: Eine Klärung der Rechtslage wird die anstehende Grundsatzentscheidung des BGH herbeiführen.) Die Darstellung der kriminalpolitischen und kriminologischen Grundlagen der Korruption im Gesundheitswesen beschränkt sich auf die Einschätzung, dass das Problem eher im „politisch-publizistischen Verstärkerkreislauf“ „durch selektive Wahrnehmung und Dramatisierung“, unter anderem auch durch die Organisation Transparency International (Seite 13) überschätzt wird.

Eine Stärke des Buches liegt in der sorgfältigen Erläuterung arbeitsrechtlicher Umsetzung von Instrumenten der Korruptionsprävention in Firmen und Krankenhäusern, die als Anleitung zum Aufbau und Durchsetzen von Compliance-Maßnahmen herangezogen werden können. Ausgespart bleibt die Problematik der Rechtsfolgen interner Ermittlungen durch die Compliance-Abteilungen oder durch vom Unternehmen beauftragte Dritte sowohl für die Mitarbeiter als auch für die Ermittlungsbehörden und die Rechtsprechung insgesamt. Auch die Darlegung der Grenzen von existieren-

den Kodices der Branche (gemeint sind Selbstverpflichtungserklärungen wie zum Beispiel der Kodex der Freiwilligen Selbstkontrolle der Arzneimittelindustrie e.V.) ist lesenswert. Ein Kapitel führt auf 13 Seiten Verteidigungsstrategien im Fall eines Ermittlungsverfahrens auf, die in der Empfehlung eines Konsensualmodells mündet, das den Verfahrensabschluss ohne Anklageerhebung gegen freiwillige Zahlung nach §153a StPO wahrscheinlicher macht. Beispielhaft für ein solches Konsensualmodell mit günstigem Ausgang (freiwillige Zahlung von 150.000 DM für die Staatskasse und 150.000 DM für die Mukoviszidose-Hilfe e.V.) wird die Einstellung des Parteispenderverfahrens vor dem Landgericht Bonn 2001 gegen Altbundeskanzler Helmut Kohl angeführt. Da spätestens geht der Korruptionsprävention von Boemke und Schneider die Luft aus! (Angela Spelsberg)



## Hermann Pünder, Martin Schellenberg: Vergaberecht

Baden-Baden: Nomos 2011  
ISBN 978-3-8329-2681-6  
2206 Seiten. 138 Euro

Einen Handkommentar, wie er sich selbst bezeichnet, stellt man sich anders vor. Schwer und über 2.200 Seiten stark ist der neue Kommentar zum Vergaberecht. Der Vorwurf ist wohl kaum den Herausgebern Hermann Pünder und Martin Schellenberg zu machen, sondern ist eher Sinnbild für den Umfang und die Komplexität des Vergaberechts in Deutschland. Interessanterweise bezieht sich der Kommentar nicht - wie meistens üblich - auf ein bestimmtes Gesetz, sondern die jeweiligen Paragraphen aus verschiedenen Gesetzen und Vorschriften werden gebündelt in einem Band dargestellt und kommentiert.

Neben dem GWB, der VgV und der SektVO finden sich natürlich auch VOL/A, VOB und VOF. Abgerundet wird der Kommentar durch §55 BHO und der Verordnung über die Preise bei öffentlichen Aufträgen. Der erstmals publizierte Kommentar ist das Ergebnis eines fünf Jahre langen Entstehungsprozesses mit 23 Bearbeitern. Die Bedeutung des Vergaberechts ist nicht zu unterschätzen. Die Herausgeber verweisen selbst darauf, dass 17 Prozent des Bruttoinlandsproduktes in Deutschland öffentliche Aufträge ausmachen. Für Vergaberechtspraktiker ist dieser Kommentar sicher hilfreich und die nächsten fünf Jahre werden zeigen, inwieweit sich das Kommentarkonzept bewähren wird. (ch)



Pitt von Bebenburg,  
Matthias Thieme:  
**Ausgekocht**  
Hinter den Kulissen  
hessischer Machtpolitik

Frankfurt am Main: Eichborn 2010  
ISBN 978-3-8218-5717-6  
218 Seiten. 14,95 Euro

Elf Jahre dauerte die Ära Koch in Hessen. Zwei Journalisten der Frankfurter Rundschau, Pitt von Bebenburg und Matthias Thieme, beschreiben ein System engen politischen Zusammenhalts, aus dem ein Ministerpräsident eine persönliche politische Stabilität schöpfen konnte, mit der er nicht nur zahlreiche Skandale überlebte, sondern sich nach dem Rücktritt noch eine Tür zur Wiederkehr offenhielt. Die Autoren stellen detailliert die Strategien zur Machterhaltung im System Koch dar. Vom Einstieg in die Politik als Jugendlicher an bis zu seinem Abschied im Jahr 2010 erfährt der Leser von Aufbau und Erhaltung seiner Netzwerke. Sie bilden die Basis für Kochs geschlossene Politik und für seine Fähigkeit, politische Skandale zu überstehen. Eine erhebliche Rolle spielt auch der Umgang mit den Medien: Roland Kochs besonderer Stil, seiner medialen Präsenz nach außen hin mit Gleichgültigkeit zu begegnen und andererseits seine Versuche, sie vorab zu beeinflussen. Der Schwarzgeldskandal der CDU, die Steuerfahnder-Affäre, das „Fiasco Fraport“: Seine ganze Amtszeit als Ministerpräsident hindurch war Roland Koch mit Skandalen verbunden. Dennoch blieb er unerschütterlich in seiner Position erhalten. Eine Politik des loyalen Zusammenhalts stärkt ihm durchgehend den Rücken: Die wichtigen Posten in Hessen waren stets mit Jugendfreunden besetzt. Als Roland Koch nach elf Jahren seinen Posten als Ministerpräsident aufgab, setzte er Volker Bouffier als Nachfolger ein. Ein detailliertes Kapitel beschäftigt sich ausschließlich mit ihm. Diese Schilderungen stehen vor dem Hintergrund des Systems Koch, welches Volker Bouffier selbst mit aufgebaut hat. So erklärt sich, warum in Hessen unter dem neuen Ministerpräsidenten alles beim Alten bleiben wird: „Koch geht, sein System bleibt“ (S. 155). Im abschließenden Kapitel über den politischen Rückzug Kochs erörtern die Autoren, was die Wege zu Rücktritten charakterisiert: Sie entwickeln das Thema anhand zahlreicher unterschiedlicher Beispiele aus der Politik der letzten Jahre und arbeiten schlussendlich genau die Unterschiede zum freiwilligen Rücktritt Kochs heraus, die in seinem Fall eine politische Wiederkehr möglich machen. Pitt von Bebenburg und Matthias Thieme bauen ihr Werk auf gründlichen Recherchen in Presse und Literatur auf und präsentieren „Ausgekocht“ mit spannendem Schreibstil und anschaulichen Erläuterungen. (Joachim Walther)



Birger P. Priddat,  
Michael Schmid (Hg.):  
**Korruption als  
Ordnung zweiter Art**

Wiesbaden: VS Verlag für  
Sozialwissenschaften 2011  
ISBN 978-3-531-17593-5  
238 Seiten. 29,95 Euro

Der Herausgeberband versammelt acht Beiträge von Soziologen/-innen und Ökonomen/-innen. Korruption wird als ein Ordnungssystem zweiter Art verstanden, weil Ordnungssysteme erster Art, beispielsweise Rechtssysteme, nicht vorhanden sind oder nicht funktionieren. Die Beiträge sind von weitgefächerter Herkunft: Aus handlungstheoretischer Perspektive, aus der Netzwerktheorie in der Figur des Parasiten, als Second-life-economy, aus Mafia, Warlords und Terror-Organisationen, gefolgt von einem Blick auf Mafia-Organisationen in Italien, auf die organisierte Kriminalität der Geheimbünde Yakuza in Japan und einer Analyse von Korruption in Kenia. Da das Thema Korruption „in“ ist, wie in der Einleitung erwähnt wird, wurde wohl der Titel entsprechend gewählt – auch wenn der Bezug zu Korruption nicht in allen Beiträgen durchgängig erkennbar ist. Hin und wieder wird ein kleines Kapitel „Korruption“ eingefügt, so als ob die schon bereits fertig gestellten Beiträge noch nachträglich auf den Buchtitel angepasst werden mussten. Manche der Beiträge sind außerordentlich schwer zu lesen und ohne den Autoren zu nahe treten zu wollen, fragt sich der Rezensent, ob der Stil notwendig ist, weil das Thema es erfordert. Oder einfach, weil allgemein geteiltes Wissen lieber nicht als solches benannt werden soll, da es der (soziologischen) Wissenschaftlichkeit vermeintlich abträglich ist. Ein Beispiel: „Deutet man die Beziehungen zwischen den Akteuren bei korrupten Transaktionen unter Einbeziehung der Sozialkapitaltheorie, dann wird klar, dass zwar die Binnenwirkung für die Beteiligten angenehm und vorteilhaft, die Außenwirkung allerdings für die übrigen nachteilig ist.“ (S. 17). Das wussten wir bereits, übrigens auch, ohne die Sozialkapitaltheorie bemühen zu müssen. Wir wussten auch, dass Korruption besonders dort blüht, wo die Sicherheit wirtschaftlicher Transaktionen durch die Gesetzgebung und die Rechtssprechung nicht abgesichert ist, daher Korruption als eine Ordnung zweiter Art auf den Plan tritt (Beitrag M. Schmid).

Der Buchrücken spricht davon, dass verschiedene Theoriezugänge „ventilert“ werden: Ventilieren bedeutet entweder sorgfältig erwägen, prüfen, eingehend erörtern, von allen Seiten betrachten oder einfach nur „lüften“: Im Sinne der letzteren Wortbedeutung frage ich mich schon, mit welcher Luft hier gelüftet wird. (Andreas Novak)



Alexander Dix, Georg Franßen u.a. (Hg.):  
**Informationsfreiheit und Informationsrecht  
 Jahrbuch 2010**

Berlin: lexion 2010  
 978-3-86965-144-6  
 159 Seiten. 52 Euro

Im Mai hat der Landtag Mecklenburg-Vorpommern dem Landes-Informationsfreiheitsgesetz, das bis 30.6.11 befristet war, unbefristet Geltung verliehen. Grundlage dieser Entscheidung war zum einen ein Bericht über die Anwendung des Gesetzes, den der Informationsfreiheitsbeauftragte im Jahr 2009 vorgelegt hat. Die statistische Erhebung hat ergeben, dass Zahl und Art der Informationsanfragen die Arbeitsfähigkeit der Verwaltung nicht gefährden. In annähernd 80 Prozent der Fälle konnte Informationszugang gewährt werden. Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer eines Antrags dauert drei Stunden. In 82 Prozent wurden keine Gebühren erhoben.

Zum anderen folgte im Jahr darauf eine wissenschaftliche Evaluierung. Auch diese kam zu einer grundsätzlich positiven Aussage, machte zugleich aber 30 Vorschläge zur Novellierung des Gesetzes. Der bis vor kurzem amtierende Informationsfreiheitsbeauftragte Karsten Neumann legt hier eine Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse vor (die besonders auch den Landesregierungen von Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Sachsen zur Lektüre empfohlen sei).

Vom hohen Norden spannt sich der Bogen bis zum anderen Ende der Welt: Der westaustralische Informationsbeauftragte Sven Bluemmel erörtert in seinem Aufsatz Grundlagen und Praxis der Informationsfreiheit in Australien. Das Gesetz – das in seinen Anfängen auf das Jahr 1982 zurückgeht – funktioniert gut, und der Autor führt dafür vor allem zwei Gründe an: Erstens das Prinzip, dass alle Dokumente zugänglich sind, es sei denn, sie sind ausdrücklich ausgenommen. Der zweite Grund sei, dass das Informationsrecht durch starke Durchsetzungsmechanismen gesichert ist. Unerslässlich sei zudem eine gute Ausbildung der Verwaltungsmitarbeiter.

Der Sammelband enthält insgesamt zehn Aufsätze, die hier nicht alle erwähnt, geschweige denn gewürdigt werden können. Besonders anregend und instruktiv: Peter Schaar und Michaela Schultze nehmen sich den Zusammenhang von Transparenz und Regierungstätigkeit vor. In einem spaßig geschriebenen Beitrag entwickelt der frühere Vizepräsident des Bundesverfassungsgericht Winfried Hassemer ernstzunehmende Gedanken zum Grundrecht auf informa-

tionelle Selbstbestimmung und kommt zu einer bedenkenswerten Schlussfolgerung – einen Gegensatz zwischen Informationsfreiheit und Datenschutz könne er heute nicht mehr erkennen: „Ich sehe beides in einem Wirkungszusammenhang.“ Der Berliner Informationsfreiheitsbeauftragte Alexander Dix erläutert ein zentrales Thema – „Aktive Transparenz bei Grundversorgungsverträgen“ – am Beispiel Berlins.

Bleibt bloß zu wünschen, dass die Autoren beim Formulieren Ihrer Erkenntnisse nicht immer nur ihre Fachkollegen im Blick hätten. Handelt es sich bei Informationsfreiheit doch um ein Jedermannsrecht, das jede Bürgerin, jeden Bürger etwas angeht.

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: .....