



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**
Deutschland e.V.

*Atlantic
Ocean*

North Sea

*Bay
of
Biscay*

**NATIONALER
INTEGRITÄTSBERICHT
DEUTSCHLAND**

Black Sea

Mediterranean Sea

www.transparency.de

Transparency International ist eine gemeinnützige, parteipolitisch unabhängige Bewegung von gleichgesinnten Menschen aus aller Welt, die sich dem globalen Kampf gegen die Korruption verschrieben haben. Transparency International wurde 1993 in London und Berlin gegründet und ist international tätig. Das Internationale Sekretariat von Transparency International trägt die globale Arbeit der Organisation. Es unterstützt und koordiniert die Arbeit der Nationalen Sektionen, die heute in über 90 Ländern eigenständig tätig sind.

Transparency International Deutschland e.V. arbeitet deutschlandweit an einer effektiven und nachhaltigen Bekämpfung und Eindämmung der Korruption. Dies ist nur möglich, wenn Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zusammenarbeiten und Koalitionen gebildet werden. In Arbeits- und Regionalgruppen werden die Ziele an entscheidende Stellen transportiert, Lösungen erarbeitet und gesellschaftliche wie politische Entwicklungen kritisch begleitet.

Herausgeber: Transparency International Deutschland e.V.

Geschäftsführer: Dr. Christian Humborg, Transparency International Deutschland e.V.

Studienleiter: Dr. Dieter Korczak, GP Forschungsgruppe

Autoren: Dr. Dieter Korczak, Maria Bossmann, Patrick Pfefferkorn, Beate Huber (GP Forschungsgruppe)

External Reviewer: Martin Kreutner

Projektkoordinatoren: Ricarda Bauch, Transparency International Deutschland e.V.
Paul Zoubkov, Transparency International Sekretariat

Projektmitarbeiter: Tobias Hecht, Transparency International Deutschland e.V.

Veröffentlicht: Januar 2012

Das National-Integrity-System (NIS)-Projekt ist Teil einer EU-weiten Initiative im Kampf gegen Korruption (European National Integrity Systems Project - ENIS). Das Konzept des Nationalen Integritätssystems wurde von Transparency International entwickelt. Das Internationale Sekretariat ist für die Koordination des ENIS-Projekts zuständig. Vervielfältigung von Inhalten des Berichts bedarf der Kenntlichmachung von Transparency International Deutschland e.V.

ISBN: 978-3-9814329-2-3

© 2012 Transparency International Deutschland e.V. Alle Rechte vorbehalten.

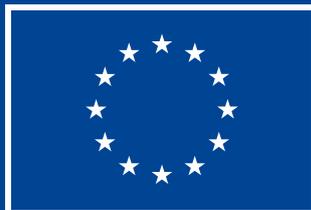
Rechtliche Hinweise

Redaktionsschluss: 30. September 2011

Die inhaltliche Verantwortung des Berichts liegt bei der GP Forschungsgruppe.

Die inhaltliche Verantwortung für das Executive Summary liegt bei Transparency International Deutschland e.V.

Das Projekt wird vom Programm Kriminalprävention und Kriminalbekämpfung der Generaldirektion Inneres der Europäischen Kommission finanziell unterstützt. Der Bericht reflektiert die Ansichten der Autoren. Die Kommission kann für Inhalte nicht verantwortlich gemacht werden.



Kriminalprävention und Kriminalbekämpfung
Mit finanzieller Unterstützung des Programms Kriminalprävention und Kriminalbekämpfung
Europäische Kommission - Generaldirektion Inneres

Inhalt

1. Einleitung	1
2. Zum Hintergrund des Nationalen Integritätsberichts	3
2.1 Das Konzept des Nationalen Integritätssystems (NIS)	3
2.2 Erstellung des NIS-Berichts in Deutschland	4
3. Executive Summary	6
3.1 Allgemeines zum NIS-Bericht	6
3.2 Integritätssystem in Deutschland insgesamt positiv	6
3.3 Handlungsbedarf für eine bessere Korruptionsprävention und -repression	7
4. Landesprofil Deutschland	12
5. Korruptionsprofil	18
6. Antikorruptionsmaßnahmen	24
7. Nationales Integritätssystem	28
Pfeiler 1: Legislative	28
Pfeiler 2: Exekutive	41
Pfeiler 3: Judikative	52
Pfeiler 4: Öffentliche Verwaltung	61
Pfeiler 5: Strafverfolgung	76
Pfeiler 6: Wahlleitung	89
Pfeiler 7: Ombudsmann	103
Pfeiler 8: Bundesrechnungshof	104
Pfeiler 9: Antikorruptionsbehörde	113
Pfeiler 10: Parteien	115
Pfeiler 11: Medien	129
Pfeiler 12: Zivilgesellschaft	143
Pfeiler 13: Wirtschaft	157
8. Schlussfolgerung	173
9. Abkürzungsverzeichnis	177
10. Quellen	180
Literatur	180
Internetquellen	185

1. Einleitung

Forschungsteam

Dr. rer.pol. Dieter Korczak, Diplom-Volkswirt (Lead researcher)

Diplom-Sozialwissenschaftlerin Maria Bossmann

Magister artium Patrick Pfefferkorn

Diplom-Gesundheitswirtin (FH) Beate Huber

GP Forschungsgruppe

Institut für Grundlagen- und Programmforschung

Nymphenburgerstr. 47

80335 München

Wir möchten an dieser Stelle den Mitgliedern des Beirats des NIS-Berichts, den beteiligten Arbeitsgruppen und Gremien von Transparency International Deutschland e.V. und den Personen, die sich für Interviews zur Verfügung gestellt haben, für ihre Mitarbeit und Unterstützung danken.

Beirat

Cornelia Gädigk, Oberstaatsanwältin, Staatsanwaltschaft Hamburg

Dr. Lutz Hachmeister, Direktor des Instituts für Medien- und Kommunikationspolitik gGmbH

Dr. Jens Harms, Landesrechnungshof-Präsident i.R.

Bernd Kehrberg, Ministerialrat, Innenministerium Nordrhein-Westfalen

Dr. Matthias Korte, MinDirigent, Bundesministerium der Justiz

Dr. Konstantin von Notz, MdB, Bündnis 90/ Die Grünen

Steffen Salvenmoser, RA CFE StA a.D., Partner PricewaterhouseCoopers Frankfurt

Konrad Stege, MinDirigent i.R., Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein

Florian Toncar, MdB, FDP

Dr. Bernhard Wankel, Senatsvorsitzender OLG Nürnberg

Burkhard Wilke, Geschäftsführer, Deutsches Zentralinstitut für soziale Fragen (DZI)

Dr. Sebastian Wolf, NIS-Beiratsvorsitzender, Universität Konstanz, Mitglied des Führungskreises von Transparency Deutschland

Arbeits- und Regionalgruppen von Transparency International Deutschland e.V.

Arbeitsgruppe Bundes- und Landesverwaltung

Arbeitsgruppe Hinweisgeber

Arbeitsgruppe Informationsfreiheit

Arbeitsgruppe Politik

Arbeitsgruppe Strafverfolgung

Arbeitsgruppe Transparenz in den Medien

Arbeitsgruppe Transparenz in der Zivilgesellschaft

Arbeitsgruppe Wirtschaft

Arbeitsgruppe Zentralregister/Vergabewesen

Regionalgruppe Sachsen

Interviewpartner

Dr. Klaus Abele, Vertrauensanwalt zur Korruptionsverhütung des Landes Baden-Württemberg

Michael Alberg-Seberich, stellv. Geschäftsführer, Active Philanthropy

Stephan Andrä, Leiter der Präsidualabteilung Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen

Karin Brandt, Vergabepfung, stellv. Antikorruptionsbeauftragte, Kommunalverwaltung Potsdam

Charlotte Buttкус, Analyse und Forschungsabteilung, Phineo (Plattform für soziale Investoren)

Gregor Hackmack, Gründer und Leiter von www.abgeordnetenwatch.de

Lothar Hermes, Rechtsanwalt, Leiter der Regionalgruppe Sachsen

Hans Leyendecker, Journalist, Investigative Recherche Süddeutsche Zeitung

Ulrich Müller, geschäftsführender Vorstand von LobbyControl.de

Marion Nobbe, Journalistin

Konstantin von Notz, MdB, Bündnis 90/ Die Grünen

Petra Rademacher, Koordinatorin Innenrevision, Antikorruptionsbeauftragte, Kommunalverwaltung Potsdam

Gisela Rüß, ehemalige Antikorruptionsbeauftragte des Landes Brandenburg, Leiterin der Arbeitsgruppe Bundes- und Landesverwaltung von Transparency Deutschland

Steffen Salvenmoser, RA CFE StA a.D., Partner PriceWaterhouseCoopers, Frankfurt

Wolfgang Schloh, stellvertretender Bürgerbeauftragter Mecklenburg-Vorpommern

Rupert Graf Strachwitz, Direktor des Maecenata Instituts

Andrea Titz, OStA, stellvertretende Vorsitzende des Deutschen Richterbundes

Florian Toncar, MdB, FDP

Martin Wenning-Morgenthaler, Vorsitzender Richter, Sprecher Neue Richtervereinigung
Bundeswahlleiter, Wiesbaden

Landeswahlleiter Bayern, München

Anonymus, Oberstaatsanwalt i.R.

Anonymus, Oberstaatsanwalt

Anonymus, Kriminalkommissar, Landeskriminalamt

Anonymus, Landesrechnungshof-Präsidenten i.R.

Für die Verwendung der männlichen/weiblichen Sprachformen möchten wir darauf hinweisen, dass in Fällen, bei denen das männliche grammatikalische Geschlecht (Genus) im Sprachgebrauch üblich ist und deshalb im Bericht verwendet wird, sich die Aussagen sowohl auf Männer wie auf Frauen beziehen.

2. Zum Hintergrund des Nationalen Integritätsberichts

Das National-Integrity-System (NIS)-Projekt ist Teil einer EU-weiten Initiative im Kampf gegen Korruption. Das Projekt wird von der Generaldirektion Inneres der Europäischen Kommission finanziell unterstützt. Insgesamt beteiligen sich 23 EU-Mitgliedstaaten an dem Projekt und erstellen einen nationalen NIS-Bericht. Unabhängig von dem EU-geförderten Projekt werden auch in Luxemburg, Norwegen und der Schweiz NIS-Berichte erstellt.

Der National-Integrity-System (NIS)-Bericht bietet einen breiten Überblick über die Antikorruptionsbemühungen in einem Land. Er analysiert die zentralen Institutionen eines Landes nach ihren Mechanismen zur Korruptionsvermeidung und -bekämpfung. 13 Institutionen (hier: Pfeiler) bilden dabei das „Nationale Integritätssystem“ (National Integrity System, NIS): Legislative, Exekutive, Judikative, öffentliche Verwaltung, Strafverfolgung, Wahlleitung, Ombudspersonen, Institutionen der Rechnungsprüfung, Antikorruptionsbehörden, Parteien, Medien, Zivilgesellschaft und Wirtschaft. Sofern diese Institutionen gut funktionieren und über effektive Präventionsmechanismen verfügen, bilden sie im Zusammenspiel ein robustes Nationales Integritätssystem, das Korruption effektiv abwehren kann. Sofern dieses System Schwächen aufzeigt, ist es anfällig für Korruption. Transparency International Deutschland e.V. (Transparency Deutschland) definiert Korruption als Missbrauch anvertrauter Macht zum privaten Nutzen.¹

Korruption hat zahlreiche negative Auswirkungen auf die Gesellschaft insgesamt. Wettbewerbsverzerrungen führen zu höheren Preisen und Gebühren bzw. minderer Qualität. Intransparentes staatliches und öffentliches Handeln schwächt die allgemeine Rechtssicherheit. Schließlich kann eine betroffene Volkswirtschaft nicht das mögliche Wohlstandsniveau erreichen, wenn ihr Marktmechanismus durch korrupte Akteure gestört wird.² Vor allem aber führt Korruption in einer Gesellschaft zu Vertrauensverlust und zur Schwächung demokratischer Institutionen. Korruption kann außerdem ökologische Schäden verursachen und soziale Ungerechtigkeit verstärken.

2.1 Das Konzept des Nationalen Integritätssystems (NIS)

Das Konzept des Nationalen Integritätssystems (National Integrity System, NIS) wurde von Transparency International entwickelt. Es stellt einen umfassenden Ansatz zur Bekämpfung von Korruption dar. Seit der Entwicklung des Konzepts in den späten neunziger Jahren wurden mehr als achtzig Berichte erstellt. Viele dieser Berichte waren Ausgangspunkt für zivilgesellschaftliche Kampagnen und regulatorische Reformen. Auch wenn es keine Patentlösung für effektive Korruptionsbekämpfung gibt, so besteht doch ein Konsens darüber, welche Rahmenbedingungen gebraucht werden, um Integrität zu fördern und Korruption vorzubeugen. Der NIS-Bericht analysiert diese Rahmenbedingungen in Bezug auf bestehende gesetzliche Gegebenheiten und ihre Anwendung in der Praxis. Die Analyse steht im Kontext der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Rahmenbedingungen des jeweiligen Landes. Die Untersuchung basiert auf einem allumfassenden Ansatz der Korruptionsprävention und versucht, alle relevanten Institutionen und ihre Beziehung zu einander zu beschreiben. Aus diesem Grund zielt die NIS-Untersuchung nicht auf eine Tiefenanalyse eines jeden Pfeilers ab, sondern ist in der Breite angelegt.

Der NIS-Bericht wird von einer lokalen zivilgesellschaftlichen Organisation durchgeführt. Im Sinne eines konsultativen Ansatzes werden zentrale Stakeholder in Regierung, Zivilgesellschaft, Wirtschaft

1 Vgl. Transparency Deutschland, <http://www.transparency.de/Ueber-uns.44.0.html>

2 Vgl. Transparency Deutschland (2008): Schäden durch Korruption, <http://transparency.de/Schaeden-durch-Korruption.1186.0.html>

und anderen relevanten Sektoren von Beginn an eingebunden, um notwendigen politischen Willen und Öffentlichkeit für Reformen zu generieren.

Die Untersuchung zielt in erster Linie auf eine qualitative Bewertung ab. Die Pfeiler werden anhand von drei Dimensionen untersucht: Kapazität, Governance und Rolle im Gesamtsystem. Die Dimensionen werden wiederum anhand einheitlicher Indikatoren beschrieben:

- **Kapazität:** Ressourcen, Unabhängigkeit
- **Governance:** Transparenz, Rechenschaftspflicht, Integrität
- **Rolle:** Pfeilerspezifische Indikatoren, wie z.B. Bemühungen im Kampf gegen Korruption

Anhand definierter Leitfragen werden rechtliche Rahmenbedingungen und ihre Anwendung in der Praxis behandelt und dokumentiert. Im Berichtstext werden die zentralen Leitfragen, an denen sich die Texterstellung orientiert, jeweils pro Pfeiler und Indikator erwähnt.

Die qualitative Betrachtung wird ergänzt durch eine quantitative Bewertung. Die Punktbewertung soll eine quantitative Einschätzung der gesammelten Fakten bieten und ergänzt den narrativen Bericht.³ Die Punktbewertung erfolgt anhand einer Skala von eins bis fünf, wobei die gesamte Skala genutzt werden kann (1, 2, 3, 4, 5). Die Punktwerte 1, 3 und 5 sind in ihrer Bedeutung für jeden einzelnen Indikator der 13 Pfeiler definiert. Verallgemeinernd gilt, dass ein Wert von fünf für einen umfassenden Rechtsrahmen bzw. eine effektive Umsetzung und Anwendung in der Praxis steht. Ein Punktwert von eins impliziert das Fehlen jeglicher Regelungen. In der Praxis bedeutet ein Punktwert von eins, dass bestehende Regelungen nicht greifen und ihre Wirkung verfehlen. Ein Punktwert von drei signalisiert, dass es eine Reihe von Regelungen gibt, diese aber Lücken aufweisen bzw. dass die bestehenden Regelungen in der Praxis teilweise ineffektiv sind. Kommentare am Ende der Analyse einzelner Indikatoren können eingesetzt werden, um eine Abweichung vom Maximalpunktwert zu begründen oder bestimmte Aspekte zu betonen. Insofern enthält nicht jeder Indikatortext auch einen Kommentar.

Die Punktbewertung von eins bis fünf wird für die Gesamtbetrachtung des Pfeilers auf eine Skala von null bis hundert übersetzt. Es werden Durchschnittswerte der drei Kategorien errechnet. Aus den Durchschnittswerten der Kategorien ergibt sich der Gesamtwert des Pfeilers.⁴ Der Gesamtwert gibt Auskunft darüber, wie stark oder schwach die Rahmenbedingungen eines Pfeilers und ihre Anwendung in der Praxis insgesamt ausgeprägt sind.

100-80	sehr stark
80-60	stark
60-40	mittelmäßig
40-20	schwach
20-0	sehr schwach

2.2 Erstellung des NIS-Berichts in Deutschland

Im Rahmen eines öffentlichen Ausschreibungsverfahrens beauftragte Transparency Deutschland die GP Forschungsgruppe (Institut für Grundlagen- und Programmforschung) unter Leitung von Dr. Dieter Korczak mit der Erstellung des NIS-Berichts in Deutschland. Im Sinne des konsultativen Ansatzes erfolgte die Erstellung des Berichts unter Einbeziehung und Zusammenarbeit zahlreicher Stakeholder.

3 Für weitere Informationen zur Methodologie des Berichts: http://www.transparency.org/policy_research/nis/methodology

4 Übersetzung der Skalen: 1 Punkt = 0 Punkte; 2 Punkte = 25 Punkte; 3 Punkte = 50 Punkte; 4 Punkte = 75 Punkte; 5 Punkte = 100 Punkte

Die Erstellung des Berichts wurde von einem Beirat begleitet und unterstützt. Der Vorstand von Transparency Deutschland berief zwölf Vertreter der zu untersuchenden gesellschaftlichen Pfeiler als Mitglieder des NIS-Beirats.⁵ Der NIS-Beirat tagte insgesamt zweimal. Auf der Sitzung am 19. Juni 2010 wurde zunächst über Möglichkeiten zur Unterstützung des Studienleiters durch den Beirat beraten. Es wurde vereinbart, dass die Mitglieder des NIS-Beirates die Erstellung des Berichts durch eine Schwachstellenanalyse unterstützen, um eine erste Orientierung für die Breite der Analyse zu bieten. Auf der zweiten Sitzung am 13. September 2011 hat der Beirat die Ergebnisse des Berichts sowie die Punktbewertungen diskutiert. Für den Inhalt des Berichts sind die Beiratsmitglieder nicht im Einzelnen verantwortlich. Die Verantwortung liegt beim Studienleiter.

Im Zeitraum von Mitte Oktober 2010 bis Mai 2011 arbeitete die GP Forschungsgruppe den ersten Berichtsentwurf aus. Neben der Recherche und Analyse von Primär- und Sekundärliteratur wurden Interviews geführt. Für jeden Pfeiler sollten mindestens zwei Interviews geführt werden: 1) mit einer Person, die über signifikante Arbeitserfahrung in diesem Bereich verfügt und 2) mit einer Person, die den Pfeiler aus einer externen Perspektive bewerten kann. Es wurden insgesamt 29 Interviews in mündlicher oder schriftlicher Form durchgeführt (zwei Interviewpartner wurden zu mehreren Pfeilern interviewt). Darüber hinaus bestand die Möglichkeit, den Zugang zu Informationen aus Ministerien und Behörden zu testen. Da Transparency Deutschland über zahlreiche Erfahrungen mit Anträgen nach den Informationsfreiheitsgesetzen verfügt, wurde auf zusätzliche Tests verzichtet.

Es erfolgte eine intensive Auseinandersetzung mit dem Berichtsentwurf innerhalb der Arbeitsgruppen von Transparency Deutschland. Die entsprechenden Kapitel des Berichts wurden mit den Experten von Transparency Deutschland diskutiert, die sich bereits seit Jahren mit Korruptionsrisiken in bestimmten Bereichen auseinandersetzen und regulatorische Weiterentwicklungen vorantreiben. Das Ergebnis der Peer Reviews durch den Vorstand und die Arbeitsgruppen von Transparency Deutschland ist in den Berichtsentwurf eingegangen. Die Arbeitsgruppen hatten den Studienleiter im Vorfeld der Erstellung des Berichts teilweise durch ihre fachliche Expertise unterstützt bzw. standen für Experteninterviews zur Verfügung.

Zur weiteren Sicherung der Qualität des NIS-Berichts wurde ein externer Experte („external reviewer“) konsultiert. Dadurch soll eine unabhängige und externe Prüfung des Berichtsentwurfs gewährleistet werden. Diese wird von einem idealerweise im Ausland lebenden Länderspezialisten außerhalb der Organisation durchgeführt. Für den deutschen Länderbericht wurde diese Aufgabe von Martin Kreutner übernommen. Er war 10 Jahre lang als Leiter des Büros für Interne Angelegenheiten (BIA) im österreichischen Bundesinnenministerium tätig. Darüber hinaus ist er Beirat im Österreich Chapter von Transparency International, Experte und Peer Reviewer für die UN, den Europarat und die Weltbank sowie Gerichtssachverständiger für Allgemeine Kriminologie.

Der NIS-Bericht für Deutschland wurde, wie alle Länderberichte, vom Transparency International Secretariat gegengelesen. Es soll gewährleistet werden, dass die Methodologie möglichst einheitlich in allen NIS-Berichten angewendet wird und die Ergebnisse plausibel und nachvollziehbar sind.

Vor der Veröffentlichung des Berichts wurden das Executive Summary des Berichts und mögliche Folgeaktivitäten auf dem NIS-Workshop am 13. Oktober 2011 mit Vertretern des Vorstandes, der Arbeits- und Regionalgruppen und des NIS-Beirates diskutiert. Das Executive Summary stellt den aus dem Bericht abgeleiteten Forderungskatalog von Transparency Deutschland dar. Die Analyse der einzelnen Pfeiler obliegt der Verantwortung des Studienleiters.

Nach der Verabschiedung des Berichts durch den Vorstand von Transparency Deutschland sollen die Ergebnisse des Berichts auf Seminaren und einer Roundtable-Veranstaltung mit verschiedenen Koalitionspartnern vertieft diskutiert werden.

5 Siehe Einleitung

3. Executive Summary

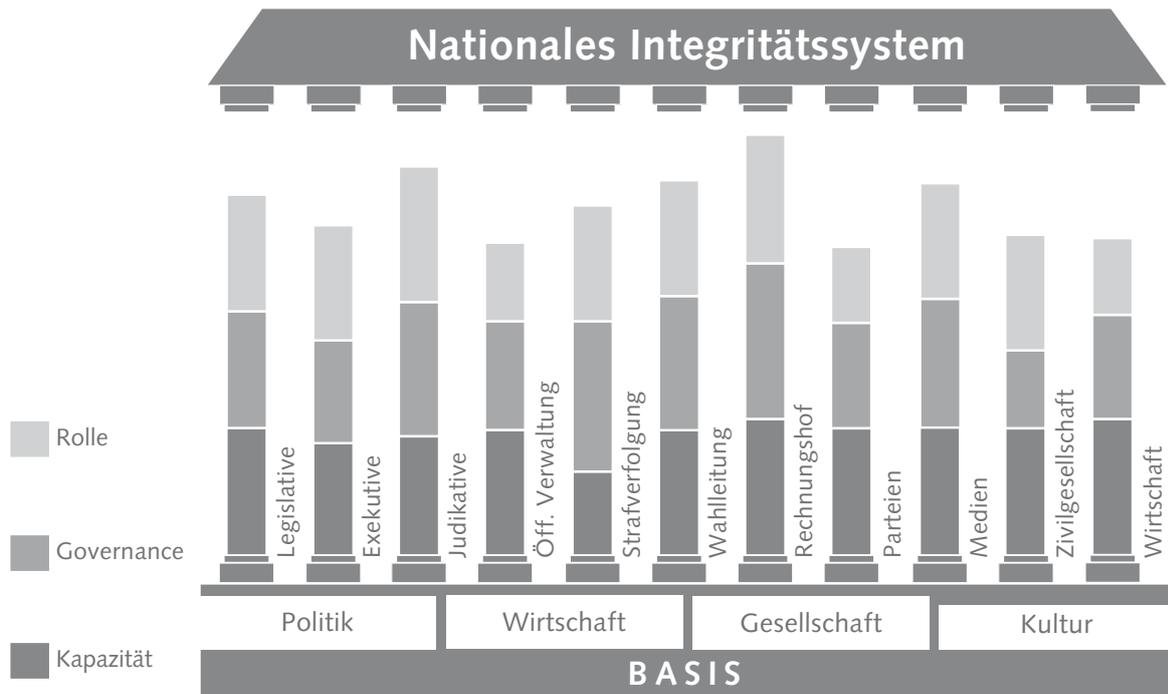
3.1 Allgemeines zum NIS-Bericht

Das Konzept des Nationalen Integritätssystems (**National Integrity System**, abgekürzt NIS) wurde von Transparency International entwickelt. Es vermittelt einen breiten Überblick über die Antikorruptionsbemühungen eines Landes. 13 Bereiche oder Institutionen („Pfeiler“) werden hinsichtlich ihrer rechtlichen und tatsächlichen Strukturen, Ressourcen und Maßnahmen zur Korruptionsprävention und -repression analysiert: Legislative, Exekutive, Judikative, öffentliche Verwaltung, Strafverfolgung, Wahlleitung, Ombudsmann, Rechnungshof, Antikorruptionsbehörde, Parteien, Medien, Zivilgesellschaft und Wirtschaft. Die Methodologie zielt nicht auf die Tiefenanalyse eines jeden Pfeilers ab; NIS-Berichte sind vielmehr als Breitenanalysen angelegt, die bei Bedarf integritätsfördernde Reformen anstoßen. Im Zentrum stehen qualitative Untersuchungen, die durch quantitative Bewertungen zum Status Quo der einzelnen Pfeiler und ihrer Segmente ergänzt werden. Das Executive Summary fasst die politischen Forderungen zusammen, die sich aus Sicht von Transparency Deutschland aus dem Bericht ableiten.

Das NIS-Projekt ist Teil einer EU-weiten Initiative im Kampf gegen Korruption. Es wird von der Europäischen Kommission finanziell unterstützt und in 26 europäischen Staaten parallel durchgeführt. Der **Nationale Integritätsbericht Deutschland** wurde im Anschluss an ein Ausschreibungsverfahren von der GP Forschungsgruppe (München) erstellt. Die Berichtserstellung wurde von einem zu diesem Zweck berufenen NIS-Beirat beratend begleitet. Es erfolgte zudem eine intensive Auseinandersetzung mit dem Berichtsentwurf innerhalb der Arbeits- und Regionalgruppen von Transparency Deutschland. Zur weiteren Sicherung der Qualität des NIS-Berichts wurde ein externer Experte („external reviewer“) konsultiert. Der Bericht obliegt, ausschließlich des Executive Summary, der Verantwortung der GP Forschungsgruppe.

3.2 Integritätssystem in Deutschland insgesamt positiv

In der Bundesrepublik Deutschland liegen sämtliche untersuchten Bereiche und Institutionen in Staat und Gesellschaft in den oberen Bereichen des NIS-Bewertungsschemas. **Deutschland ist ein Land mit einem insgesamt guten bis sehr guten Integritätssystem** zur Korruptionsprävention und -repression gemäß der NIS-Methodologie. Kritische Einschätzungen der Situation in Deutschland spiegeln in der Regel ein relativ hohes Anspruchsniveau wider. Vor allem die quantitativen Bewertungen sind nicht zuletzt wegen spezifischer Merkmale des politischen Systems in Deutschland (z. B. komplexer Bundesstaat, besondere Rolle der Verwaltungsgerichtsbarkeit) nur teilweise international vergleichbar. Daher wird beispielsweise die Einrichtung einer eigenständigen **Antikorruptionsbehörde** als nicht erforderlich erachtet.



Die Abbildung visualisiert das Ergebnis der Punktbewertungen der Pfeiler und verdeutlicht die relative Stärke der Pfeiler. Der Gesamtpunktwert eines jeden Pfeilers setzt sich aus der quantitativen Bewertung der drei Dimensionen Kapazität, Governance und Rolle zusammen.¹ Die Basis stellt die Analyse des Länderprofils (Politisch-institutionelle Basis, Soziopolitische Basis, Sozioökonomische Basis, Soziokulturelle Basis) dar.²

3.3 Handlungsbedarf für eine bessere Korruptionsprävention und -repression

Trotz der insgesamt guten bis sehr guten Situation sieht Transparency Deutschland in den analysierten Sektoren und Institutionen **Verbesserungsmöglichkeiten und Handlungsnotwendigkeiten**. Neben verschiedenen Regelungslücken bestehen nicht selten bei der praktischen Umsetzung geltender Rechtsnormen Optimierungsspielräume. Deutschland kommt zudem seinen **internationalen Antikorruptionsverpflichtungen** nur teilweise nach. Seit Jahren hat die Bundesrepublik die UN-Konvention gegen Korruption und zwei Antikorruptionsübereinkommen des Europarates (sowie ein ergänzendes Zusatzprotokoll) nicht ratifiziert und die hierzu nötigen Rechtsanpassungen nicht vorgenommen. Auch einige von den Evaluierungsgremien von Europarat und OECD empfohlenen Antikorruptionsmaßnahmen wurden bislang nicht umgesetzt.

84 Forderungen für eine integre Republik

1. Korruptionsprävention ist von Führungspersonen in allen Bereichen der Gesellschaft als Führungsaufgabe anzusehen.
2. Die bereits 2003 unterzeichnete UN-Konvention gegen Korruption ist endlich zu ratifizieren.
3. Das Strafrechtsübereinkommen über Korruption und das Zivilrechtsübereinkommen über Korruption des Europarates sind zu ratifizieren.
4. Das Zusatzprotokoll des Strafrechtsübereinkommens über Korruption ist zu ratifizieren.
5. Der Straftatbestand der Bestechung im Geschäftsverkehr ist entsprechend den Anforderungen des EU-Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung von Bestechung im privaten Sektor anzupassen.

¹ Für weitere Ausführungen zur Methodologie siehe Kapitel 2

² Siehe Kapitel 4

Legislative

6. Der Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung (§ 108e StGB) ist zu verschärfen und den internationalen Vorgaben anzupassen.
7. Im Kontext der Abgeordnetenbestechung ist die Annahme von Spenden durch einzelne Abgeordnete zu verbieten.
8. Die Nebentätigkeiten von Abgeordneten sind ab einer Bagatellgrenze auf den Betrag genau zu veröffentlichen und nicht wie bisher in drei Stufen.
9. Sofern Abgeordnete als Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte „Lobbying-Mandate“ übernehmen, darf die anwaltliche Schweigepflicht im Hinblick auf die Offenlegung von Nebeneinkünften nicht gelten.
10. Es ist ein obligatorisches Lobbyistenregister mit finanzieller Offenlegung beim Bundestag einzurichten. Bei Eintrag in das Lobbyistenregister ist ein Verhaltenskodex zu akzeptieren.
11. Die Veröffentlichung von Ausschussvorlagen ist gesetzlich zu verankern. Die Nicht-Veröffentlichung von Ausschussvorlagen ist besonders zu begründen.

Exekutive

12. Die Beteiligung von Interessenverbänden, Unternehmen und sonstigen privaten Akteuren bei der Vorbereitung von Gesetzen ist kenntlich zu machen („legislativer Fußabdruck“).
13. Die 2007 vom Bundesrechnungshof veröffentlichten „Eckpunkte für den wirtschaftlichen Einsatz externer Berater“ sind konsequent anzuwenden, um auszuschließen, dass solche externen Beraterinnen und Berater mit Kernaufgaben der Verwaltung beauftragt werden.
14. Die Berichte über den Einsatz externer Personen in der Bundesverwaltung sind zu veröffentlichen, um gegenüber der Öffentlichkeit zu versichern, dass externe, in die Ministerien „abgeordnete“ Personen nicht an der Erstellung von Rechtsnormen und Entwürfen mitarbeiten, welche die Interessen ihrer Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber tangieren.
15. Bei politisch kontroversen Themen ist ein versteckter Einfluss von Interessen zu minimieren, zum Beispiel durch die Einholung mehrerer Gutachten.
16. Die Zusammensetzung aller regierungsberatenden Gremien ist zentral zu veröffentlichen.
17. Für ehemalige Ministerinnen und Minister sowie Parlamentarische Staatssekretärinnen und -sekretäre ist eine Karenzzeit von drei Jahren zu schaffen, wenn ein Zusammenhang zwischen der bisher ausgeübten Tätigkeit und der nach dem Ausscheiden aus dem Dienst beabsichtigten Tätigkeit besteht.
18. Die von Ministerien veröffentlichten Informationen und Daten sind maschinenlesbar anzubieten, um die Verarbeitung und Visualisierung zu erleichtern.

Judikative

19. Der Überlastung von Gerichten ist durch die Aufstockung der personellen und finanziellen Kapazitäten Abhilfe zu schaffen.
20. Der Häufung von „Deals“ (Verständigung im Strafverfahren) ist entgegenzuwirken.
21. Es ist eine Statistik über die gemeinnützigen Einrichtungen zu veröffentlichen, an die Geldbeträge im Rahmen einer Auflage für die Einstellung des Verfahrens (§ 153a StPO) oder einer Bewährungsauflage (§ 56b StGB) gezahlt wurden.

Öffentliche Verwaltung

22. In der öffentlichen Verwaltung ist eine flächendeckende Analyse der korruptionsgefährdeten Stellen durchzuführen; das Ergebnis ist zu veröffentlichen.
23. Fortbildungsmaßnahmen zur Antikorruption sind in der öffentlichen Verwaltung umfassend und regelmäßig durchzuführen.
24. Die Karenzzeitregelungen im öffentlichen Dienst für den Wechsel in Tätigkeiten außerhalb des öffentlichen Dienstes, bei denen Interessenkonflikte auftreten könnten, sind konsequent anzuwenden.
25. Die von den Innenministerien der Länder erstellten Berichte zur Korruptionsprävention im Rahmen des IMK-Konzepts sind nach einem einheitlichen Format zu gestalten, um die Vergleichbarkeit der Maßnahmen zu fördern.

26. Der Schutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern in der öffentlichen Verwaltung ist durch die Einrichtung von Hinweisgebersystemen zu ergänzen.
27. Der im Beamtenrecht verankerte Schutz von Hinweisgeberinnen und Hinweisgebern ist auf Tarifbeschäftigte auszuweiten.
28. Es ist anzustreben, dass Verwaltungseinrichtungen die breite Öffentlichkeit stärker über Gefahren der Korruption und Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen informieren.
29. In- und ausländische Firmen, die wegen Bestechung verurteilt worden sind oder gegen die bei einer Auftragsvergabe durch die öffentliche Hand oder während der Auftragsdurchführung der hinreichende Verdacht der Bestechung oder anderer Formen der Korruption entstanden ist, sind für eine angemessene Zeit in einem flächendeckenden Zentralregister zu führen.
30. Bei der Vergabe der öffentlichen Hand ist zu den alten Schwellenwerten zurückzukehren.
31. Der Rechtsschutz im Unterschwellenbereich der Auftragsvergabe ist zu stärken.
32. Die Rahmendaten aller Vergaben der öffentlichen Verwaltung sind an einem Ort vollständig zu veröffentlichen, darunter auch Auftragnehmerinnen und Auftragnehmer und Auftragssumme.
33. Bei Großbauprojekten wird der öffentlichen Verwaltung empfohlen, Integritätspakte anzuwenden.
34. Informationsfreiheitsgesetze für den Zugang zu Dokumenten der öffentlichen Verwaltung sind in allen Bundesländern einzuführen.
35. Die bestehenden Informationsfreiheitsgesetze von Bund und Ländern sind in Anlehnung an das Berliner Informationsfreiheitsgesetz dahingehend zu novellieren, dass Ausnahmetatbestände (insbesondere Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse) gegen das Interesse der Öffentlichkeit abzuwägen sind.
36. Die Anwendung der Informationsfreiheitsgesetze durch Bürgerinnen und Bürger ist zu fördern, indem Hürden, die die Antragstellung erschweren, wie z.B. hohe Gebühren und lange Bearbeitungszeiten, abgebaut werden.
37. Die Regelungen der öffentlichen Verwaltung sind auch auf Körperschaften des öffentlichen Rechts anzuwenden.

Strafverfolgung

38. Der Überlastung von Strafverfolgungsbehörden ist ebenso wie in der Justiz durch die Aufstockung der personellen und finanziellen Kapazitäten Abhilfe zu schaffen.
39. Detaillierte Statistiken zu Einstellungen und Verständigungen in Wirtschafts- und Korruptionsstrafverfahren sind zu veröffentlichen.
40. Schwerpunktstaatsanwaltschaften für Korruptions- und Wirtschaftskriminalität sind in allen Bundesländern einzurichten.
41. Die Weisungsunabhängigkeit der Staatsanwaltschaften von den Justizministerien ist sicherzustellen.
42. In der beruflichen Aus- und Fortbildung für Polizei und Staatsanwaltschaften ist stärker auf Themen der Korruptionsbekämpfung einzugehen.
43. Die verschiedenen Statistiken über die strafrechtliche Verfolgung von Korruption sind in einem gesamthaften Bericht zusammenzuführen.
44. Die Verjährungsfristen bei „Korruptionsdelikten“ sind zu verlängern.

Wahlssystem

45. Im Hinblick auf das Wahlssystem sind die Vorschläge der OSZE für eine verbesserte Regelung der Wahlzulassung umzusetzen, so dass unter anderem eine juristische Prüfung von Entscheidungen vor dem Wahltag möglich wird.
46. Die Veröffentlichung eines ausführlichen und umfassenden Bundestagswahlberichts ist anzustreben, um die bisherigen Einzeldokumente und -veröffentlichungen zusammenzuführen.
47. Die Veröffentlichung der Wahlkampffinanzierung ist insbesondere für die Wahlkreisebene transparenter zu gestalten; dies gilt vor allem für die Handhabung von Wahlkreisspenden, direkten Spenden und geldwerten Zuwendungen an einzelne Personen.
48. Die Regelungen zur Vergabe von Sendezeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind zu veröffentlichen.

Rechnungshöfe

49. Die Kooperation der Rechnungshöfe von Bund und Ländern mit den jeweiligen Parlamenten, einschließlich der Kontrolle der Haushaltsführung durch die Parlamente, sind durch verstärkte Eigenkontrollen (Peer Review) zu ergänzen.
50. Die Möglichkeit, GmbHs und AGs in öffentlichem Besitz oder mit öffentlicher Beteiligung einer Prüfung durch die Rechnungshöfe zu unterziehen, ist grundsätzlich zu eröffnen.
51. Die Veröffentlichung eines größeren Anteils der Prüfungsmitteilungen und Berichte der Rechnungshöfe ist wünschenswert.

Politische Parteien

52. Spenden an politische Parteien auf allen Ebenen sind noch transparenter, detaillierter und schneller zu veröffentlichen.
53. Spenden sind ab 2.000 Euro/Jahr (bislang 10.000 Euro/Jahr) zu veröffentlichen.
54. Parteispenden und Sponsoring sind auf maximal 50.000 Euro pro Jahr und Konzern, Unternehmen, Verband bzw. Person zu begrenzen, um allen Debatten über den unlauteren Einfluss von Großspenden die Grundlage zu entziehen.
55. Für Parteisponsoring sind klare Veröffentlichungspflichten einzuführen, so dass es den gleichen Regelungen wie Parteispenden unterliegt, einschließlich einer Begrenzung der steuerlichen Absetzbarkeit von Sponsoring als Betriebsausgaben.
56. Für die Überprüfung der Parteienfinanzierung ist ein unabhängiges Kontrollgremium einzurichten.
57. Die staatliche Politikfinanzierung ist regelmäßig in einem umfassenden „Politikfinanzierungsbericht“ transparent zu machen, so dass auch über die Zuwendungen an die Bundestagsfraktionen und die Globalzuschüsse an die parteinahen Stiftungen Auskunft gegeben wird.
58. Die Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte der Parteien hat binnen sechs Monaten auf der Homepage des Bundestages zu erfolgen.
59. Im Falle von schwerwiegenden Verstößen gegen das Parteiengesetz ist der Verlust des passiven Wahlrechts für Mandatsträgerinnen und Mandatsträger als Sanktion vorzusehen.
60. Die Strukturen und Prozesse der Parteiapparate sind unter dem Gesichtspunkt der Korruptionsprävention und der Einhaltung gesetzlicher Vorschriften zu überprüfen und zeitgemäßen Compliance-managementsystemen anzupassen.
61. Regelungen und Verfahren sind zu verbessern, um das Problem der Ämterpatronage durch politische Parteien in der Praxis einzudämmen.
62. Die politischen Parteien werden aufgefordert, sich stärker und eindeutiger gegen Korruption in Politik und Gesellschaft zu engagieren.

Medien

63. Die Integrität von Journalistinnen und Journalisten ist durch Verhaltenskodizes zu schützen, die unter anderem Regelungen zur Vermeidung von Interessenkonflikten vorsehen.
64. Der öffentlich-rechtliche Rundfunk hat in einem jährlichen Bericht detailliert und öffentlich über die Verwendung der Gebühreneinnahmen Auskunft zu geben.
65. Dem investigativen Journalismus ist der nötige Entfaltungsspielraum zu gewähren.
66. Die Strukturen und Prozesse der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind unter dem Gesichtspunkt der Korruptionsprävention und der Einhaltung gesetzlicher Vorschriften zu überprüfen und zeitgemäßen Compliance-managementsystemen anzupassen.

Zivilgesellschaft

67. Die flächendeckende Einführung und Anwendung freiwilliger Verhaltensstandards und Prüfverfahren für Transparenz, Rechenschaft und Integrität (einschließlich der Vermeidung von Interessenkonflikten) in Organisationen der Zivilgesellschaft (einschließlich Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften und Freizeit- und Sportverbänden) sind sicherzustellen.
68. Verbänden und Organisationen der Zivilgesellschaft wird weiter empfohlen, das Thema Antikorruption stärker in ihrer inhaltlichen Arbeit (z.B. im Bereich Umwelt, Klima, Menschenrechte) zu berücksichtigen.

69. In den Bundesländern sind einheitliche Sammlungsgesetze (wieder) einzuführen, um den Schutz von Spenderinnen und Spendern zu stärken.
70. Finanzämtern ist die Möglichkeit einzuräumen, über den Gemeinnützigkeitsstatus von Organisationen Auskunft zu geben.

Wirtschaft

71. Corporate Governance und Complianceagementsysteme zur Korruptionsprävention sind sowohl in Großunternehmen als auch kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) und öffentlichen Unternehmen einzuführen.
72. Der Gesetzgeber hat Mindeststandards für den Aufbau von Complianceagementsystemen vorzugeben, die allen Rechtsformen der Wirtschaft angepasst sind.
73. Die Straftatbestände der Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr sind durch die Einführung des „Geschäftsherrenmodells“ zu verschärfen, so dass auch die Interessen des „Geschäftsherrn“ an der korrekten Erfüllung der Pflichten der Angestellten geschützt sind.
74. Bestechung durch deutsche Unternehmen ist härter zu bestrafen, zum Beispiel durch Einführung eines Unternehmensstrafrechts oder die Anhebung des Bußgeldrahmens im Ordnungswidrigkeitengesetz.
75. Schmiergeldzahlungen (facilitation payments) auch an ausländische Amtsträgerinnen und Amtsträger sind zu verbieten.
76. Der gesetzliche Hinweisgeberschutz im privaten Sektor ist zu stärken. Somit würde eine zentrale Voraussetzung zur Ratifizierung des Zivilrechtsübereinkommens über Korruption des Europarates geschaffen.
77. Unternehmen sind aufgefordert, Hinweisgebersysteme einzurichten, um Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern die Möglichkeit zu geben, qualifiziert über wahrgenommene Missstände zu berichten, ohne dass ihnen hieraus ein Nachteil erwächst.
78. Die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen sind entsprechend dem aktuellen internationalen Übereinkommen konsequent umzusetzen.
79. Die Unabhängigkeit der für die Durchsetzung und Transparenz der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen zuständigen Kontaktstelle ist durch entsprechende institutionelle Verankerung und parlamentarische Kontrolle der Umsetzungsaktivitäten sicherzustellen.
80. Maßnahmen zur Korruptionsprävention sind in der Berichterstattung, insbesondere der Nachhaltigkeitsberichterstattung, von Unternehmen darzustellen.
81. Von Unternehmen und den von ihnen beauftragten Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten, Wirtschaftsprüferinnen und Wirtschaftsprüfern und Steuerberaterinnen und Steuerberatern ist eine stärkere Mitverantwortung für einen korruptionsfreien Wettbewerb einzufordern.
82. Mitglieder von gesellschaftsrechtlichen Gremien öffentlicher Unternehmen sind in Anlehnung an die Regelungen des Aktienrechts von der Verschwiegenheitspflicht gegenüber der sie entsendenden Körperschaft zu entbinden.

Antikorruptionsbildung

83. Antikorruption ist in der Fort- und Ausbildung in allen Bereichen zu stärken. Auch Schulen sollten frühzeitig einen Beitrag zur politischen Bildung in Sachen Antikorruption leisten und Schülerinnen und Schüler für das Thema sensibilisieren. Universitäten und Hochschulen sind angehalten, das Thema Antikorruption fachübergreifend in ihre Studiengänge zu integrieren.
84. Deutschland ist aufgefordert, dem Abkommen zur Förderung der Bildung im Bereich Antikorruption (Agreement for the Establishment of IACA as an International Organization) beizutreten.

Transparency Deutschland wird im Jahr 2012 und darüber hinaus versuchen, auf die Umsetzung dieser Forderungen hinzuwirken, um das Integritätssystem in Deutschland sektorübergreifend zu verbessern.

Neben dem Forderungskatalog, der sich aus den im NIS-Bericht betrachteten Pfeilern ergibt, hat Transparency Deutschland eine Vielzahl weiterer Forderungen zum Beispiel in den Bereichen Gesundheit, Finanzmarkt und Entwicklungszusammenarbeit aufgestellt. Für weitere Informationen sei auf die Standpunkte von Transparency Deutschland auf www.transparency.de verwiesen.

4. Landesprofil Deutschland

Politisch-institutionelle Basis

Inwiefern wirken die politischen Institutionen für ein effektives nationales Integritätssystem (NIS) unterstützend?

Punktwert (5)

Die zentralen politischen Einrichtungen (Exekutive, Judikative, Legislative) arbeiten effektiv, das politische System ist stabil und die Bürgerrechte sind in Deutschland nicht gefährdet.

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland sichert den Menschen in Deutschland elementare Freiheitsrechte. Hierzu zählen unter anderem die allgemeine Handlungsfreiheit, das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, die Gleichheit vor dem Gesetz, die Gleichberechtigung von Männern und Frauen, die Meinungs- und Glaubensfreiheit, die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis, die Berufsfreiheit, die Unverletzlichkeit der Wohnung. Über allem steht das in Art. 1 Abs. 1 formulierte Grundprinzip, dass die Würde des Menschen unantastbar ist.

Deutschland wird im Freedom House Report als freies Land klassifiziert, die politischen Freiheitsrechte und die Grundrechte erhalten den höchsten zu vergebenden Freiheitsrang.¹

Bürgerinnen und Bürgern steht im Falle der Verletzung der Grundrechte der Weg der Verfassungsbeschwerde offen. Das Vertrauen in die Gerichtsbarkeit wurde im Rahmen des CIVICUS Civil Society Index Project aus dem Jahr 2005 mit der höchsten Punktzahl drei bewertet.² Auch aus den Ergebnissen der Bevölkerungsumfrage des Globalen Korruptionsbarometers lässt sich ein konstant hohes Vertrauen gegenüber Polizei und Justiz ableiten.³

Die Bürger in Deutschland können ihr privates und berufliches Leben im Rahmen der freiheitlichen-demokratischen Grundordnung frei und unkontrolliert entfalten und gestalten. Die Privatsphäre ist nicht nur durch Art. 19 des Grundgesetzes geschützt, sondern auch durch umfassende Regelungen zum Datenschutz.⁴

Die Verfassungsnorm findet laut Umfragewerten des Statistischen Bundesamtes im Jahr 2006/ 2007 eine breite Unterstützung. 89% der westdeutschen und 63% der ostdeutschen Bevölkerung stimmten der Aussage zu, dass die Demokratie in Deutschland die beste Staatsform sei. Die Zufriedenheit mit der Verfassungswirklichkeit, das heißt mit dem Funktionieren der Demokratie, fällt dagegen – basierend auf den Daten des Jahres 2008 – geringer aus. In Westdeutschland gaben 62% der Befragten an, dass sie mit dem politischen System zufrieden sind, in Ostdeutschland 38%.⁵

Insgesamt bewegt sich das Vertrauen in politische Institutionen auf einem normalen Niveau moderner Demokratien.⁶

1 Freedom in the World 2011: The authoritarian challenge to democracy, http://www.freedomhouse.org/images/File/fiw/Tables%2C%20Graphs%2C%20etc%2C%20FIW%202011_Revised%201_11_11.pdf

2 Reimer 2006: 58

3 Transparency International Deutschland e.V.: Zum Internationalen Antikorruptionstag am 09.12.2010, <http://transparency.de/2010-12-09-GCB-2010.1797.0.html>

4 Siehe dazu Bundesdatenschutzgesetz und Bundesdatenschutznovelle

5 Statistisches Bundesamt et al. 2008: 397

6 Rudzio 2011: 503

Soziopolitische Basis

Inwieweit unterstützen Beziehungen innerhalb sozialer Gruppen und zwischen sozialen Gruppen und dem politischen System ein effektives NIS?

Punktwert (5)

Im Großen und Ganzen gibt es seit Jahren keine wesentlichen sozialen Konflikte in Deutschland, die nicht auf demokratische, konsensuale oder mediatorische Weise gelöst wurden. Die Zivilgesellschaft ist lebendig und engagiert sich und nimmt an der politischen Kultur teil.

In Deutschland leben rund 82,2 Millionen Menschen, davon sind 51% Frauen. Deutschland ist eine multi-kulturelle und multi-optionale Gesellschaft, in der die Menschen aus unterschiedlichen sozialen Strata und sozialen Milieus weitgehend friedlich zusammenleben.

Deutschland ist ein säkularer Staat, bei dem eine institutionelle und mentale Trennung von Kirche und Staat gegeben ist, auch wenn die Kirchensteuer als Zuschlag zur Einkommens- bzw. Lohnsteuer erhoben wird. In Deutschland leben rund 25,1 Millionen Menschen katholischen Glaubens und 24,8 Millionen Menschen evangelischen Glaubens. 1,5 Millionen gehören orthodoxen Kirchen an. 62,8% der Gesamtbevölkerung sind somit Christen.⁷ Rund 3,2 Millionen Menschen sind Muslime. 106.000 Menschen gehören einer jüdischen Gemeinde an.⁸ 16% der Bevölkerung in Westdeutschland und 74% in Ostdeutschland bezeichnen sich im Jahr 2008 als konfessionslos.⁹ Die Kirche ist in das gesamtgesellschaftliche Leben integriert und übt auch intermediäre Funktionen aus.

Laut Reimer (2006) gibt es in Deutschland keine gravierenden ethnischen oder religiösen Konflikte.¹⁰ Rund ein Drittel der deutschen Befragten in der europäischen Untersuchung zur Lebensqualität aus dem Jahr 2009 nimmt jedoch Spannungen zwischen verschiedenen ethnischen (33%) und religiösen Gruppen (31%) wahr.¹¹

Für das Jahr 2009 erfasste das Statistische Bundesamt rund 16 Millionen Einwohner mit Migrationshintergrund, darunter 7,2 Millionen Ausländer.¹² Über zwei Drittel der Ausländer leben seit acht und mehr Jahren in Deutschland.¹³ Es werden zahlreiche Integrationsbemühungen unternommen. Der Amnesty International Report 2010 „The State of the World’s Human Rights“ listet jedoch auch Ereignisse auf, durch die illegale Migranten in Deutschland in ihren ökonomischen, sozialen und kulturellen Rechten beschnitten werden.¹⁴ Im „People Under Threat Report“ der Minority Rights Group International findet Deutschland keine Erwähnung.¹⁵

Die Parteien repräsentieren die Breite der Gesellschaft und die Vielfalt der Interessengruppen. Als Schutz vor Zersplitterung des Parteiensystems und Garant für stabile Verhältnisse kann die 5%-Sperrklausel verstanden werden. Das Parteiensystem ist stabil.¹⁶ Die 5%-Klausel findet keine Anwendung auf nationale Minderheitsparteien.

7 Evangelische Kirche in Deutschland, Christen in Deutschland 2009, <http://www.ekd.de/kirchenfinanzen/statistik/791.php>

8 Statistisches Bundesamt et al. 2008: 389

9 Statistisches Bundesamt et al. 2011: 354 f.

10 Reimer 2006: 63

11 European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2009): Second European Quality of Life Survey: Overview, <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2009/02/en/2/EF0902EN.pdf>

12 Statistisches Bundesamt et al. 2011: 188

13 Statistisches Bundesamt et al. 2008: 18

14 Amnesty International: Amnesty International Report 2010: The state of the world’s human rights, http://report2010.amnesty.org/sites/default/files/AIR2010_AZ_EN.pdf#page=96

15 Minority Rights Group International, People under threats 2010, <http://www.minorityrights.org/9885/peoples-under-threat/peoples-under-threat-2010.html#countries>

16 Siehe Pfeiler 10 „Parteien“

Die politische Elite spiegelt die Bevölkerung in der sozialen Zusammensetzung nicht voll wider. Es zeichnet sich ein Trend der Verbürgerlichung ab; die Juristen- und Männerdominanz wird abgebaut. Quereinsteiger haben die Möglichkeit, Eingang in die politische Elite zu finden.¹⁷

Interessenorganisationen im Wirtschafts- und Arbeitsbereich und Verbände im sozialen Bereich nehmen neben ihrer Funktion der Interessenvermittlung zum Teil staatsentlastende Funktionen wahr. Sie genießen im politischen System¹⁸ Deutschlands eine starke Stellung.¹⁹

Daneben decken politische und ideelle Vereinigungen ein breites Spektrum an gesellschaftlichen Themen und Belangen ab. Dies zeugt von dem politischen Interesse und der Flexibilität der Bevölkerung.²⁰ In der European Social Survey (2004) bekunden 59% der Westdeutschen und 55% der Ostdeutschen politisches Interesse.²¹ Deutschland bewegt sich damit auf hohem Niveau, trotz einer „gewissen“ Politikverdrossenheit.²² Ehrenamtlich-gesellschaftliches Engagement gewinnt zunehmend an Bedeutung.²³

Der Wandel der Interaktion zwischen etablierten politischen Parteien, intermediären Institutionen, NGOs und der Zivilbevölkerung, der seit den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts zu beobachten ist, ist häufig als „Politikverdrossenheit“ beschrieben worden. Die Gesellschaft für deutsche Sprache erklärte „Politikverdrossenheit“ 1992 zum Wort des Jahres.²⁴ Mit diesem Begriff wird ein Rückgang in der Wahlbeteiligung und in der Parteienmitgliedschaft sowie die Enttäuschung über nicht gehaltene Wahlversprechen und ein mangelndes Interesse der Jugend an Politik generell umschrieben. Als Grund, nicht an Wahlen teilzunehmen, nennen 83% der Bevölkerung „Enttäuschung“ über Politiker.²⁵ Der Tiefpunkt des politischen Interesses von Jugendlichen im Alter von 15-24 Jahren war 2002 erreicht, als sich lediglich 34% als politisch interessiert bezeichneten. Dieser Wert ist 2010 auf 40% angestiegen.²⁶

Politikverdrossenheit rührt auch von dem Eindruck der Ohnmacht des Einzelnen gegenüber der Macht privilegierter Eliten. „Eine der zentralen Thesen in den aktuellen Diskussionen über Postdemokratie besagt, dass moderne Demokratien hinter einer Fassade formeller demokratischer Prinzipien zunehmend von privilegierten Eliten kontrolliert werden.“²⁷ Es wird in diesem Zusammenhang von der „Kolonisierung des Staates“ durch die Interessen von Unternehmen und Verbänden gesprochen. Andererseits werden die neuen Formen der participatory revolution als neuer Ausdruck unkonventioneller Formen der Beteiligung der Zivilgesellschaft zu Lasten traditioneller repräsentativer Institutionen verstanden.²⁸

Nach Daten des Sozioökonomischen Panels (SOEP) ist das politische Interesse innerhalb der Bevölkerung abhängig von Berufstätigkeit und finanzieller Situation. Wohlhabende Menschen (> 150% des Durchschnittseinkommens) und Voll-Berufstätige interessieren sich in höherem Maße für Politik als arme (< 60% des Durchschnittseinkommens) und arbeitslose Menschen.²⁹

17 Rudzio 2011: 487

18 Laut Rudzio (2011: 98) lässt sich ihre Einbindung im politischen System auf der einen Seite nicht dem Pluralismus wie in den USA oder Großbritannien zuordnen. Auf der anderen Seite ist Deutschland weniger korporativ als Österreich oder Schweden. Es kann daher von einem gemischten System gesprochen werden.

19 Siehe Pfeiler 12 „Zivilgesellschaft“

20 Siehe Pfeiler 12 „Zivilgesellschaft“

21 European Social Survey 2004

22 Rudzio 2011: 498

23 Rudzio 2011: 509

24 Gesellschaft für deutsche Sprache: Wort des Jahres, <http://www.gfds.de/aktionen/wort-des-jahres/>

25 Korczak et al. 2011: 42-45

26 Shell Deutschland Holding 2010

27 Mouffe 2011

28 Siehe dazu Beck 1993

29 Mouffe 2011

Sozioökonomische Basis

Inwiefern unterstützt die sozioökonomische Situation des Landes ein effektives NIS?

Punktwert (5)

Deutschland ist ein reiches Land. Die wirtschaftliche Betätigung seiner Bevölkerung und seiner Unternehmen konnte einen nachhaltigen Wohlstand und eine hohe Lebensqualität herstellen. Für sozial, finanziell oder gesundheitlich schwache Menschen steht ein breites, funktionierendes und stabiles Netz an Sozialdiensten und sozialen Hilfeleistungen zur Verfügung.

Auf dem Human Development Index des United Nations Development Programmes nimmt Deutschland im Jahr 2010 unter 169 Staaten einen hervorragenden 10. Platz ein.³⁰ Deutschland verfügt weltweit über das vierthöchste Bruttosozialprodukt hinter den USA, Japan und China. Als Exportnation, die auf die wirtschaftliche Stärke anderer Staaten angewiesen ist, ist die wirtschaftliche Position Deutschland jedoch höchst anfällig.³¹

Die Umverteilungsprozesse durch Steuern und Sozialleistungen führen zu relativ egalitären Einkommensverhältnissen nach Steuern und mit sozialen Leistungen.³² Im GINI-Index zur Messung von Einkommensunterschieden nimmt Deutschland im Ranking der EU-27 den neunten Platz ein.³³ Die Einkommensunterschiede haben im Zeitverlauf (2000-2006) leicht zugenommen.³⁴

Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) belief sich im Jahr 2010 auf 2,498 Billionen Euro. Das nominale Haushaltsnettoäquivalenzeinkommen von Privathaushalten betrug 18.586 Euro im Jahr 2008.³⁵ Das obere Quintil (20%) der Einkommensgruppen verfügt über 36,8%, die ärmsten 20% der Bevölkerung über 9,3% des realen monatlichen Äquivalenzeinkommens.³⁶ Schichtet man die Bevölkerung anhand ihres monatlichen Haushaltsnettoäquivalenzeinkommens, dann gehören 12,8% zu der Gruppe mit relativem oder höherem Wohlstand (> 150% des Durchschnittseinkommens, 25% zu der Gruppe mit prekärem Wohlstand (50% bis unter 75% des Durchschnittseinkommens) und 11,4% zu der Gruppe in relativer Armut (< 50% des Durchschnittseinkommens). Seit 1985 sind sowohl die wohlhabenden wie die armen und prekären Bevölkerungsanteile an der Einkommensschichtung angewachsen, infolgedessen ist die Mittelschicht von 56% auf 51% zurückgegangen.³⁷

In Teilbereichen der Gesellschaft sind Bevölkerungsgruppen von der gesellschaftlichen Teilhabe ausgegrenzt. Dies betrifft zum Beispiel die Teilnahme an Finanzdienstleistungen. Die Bundes- und Landesregierungen versuchen durch zahlreiche sozialpolitische Maßnahmen der Exklusion einzelner gesellschaftlicher Gruppen entgegenzuwirken.³⁸ 1958 betrug die Abiturientenquote unter den 19–20-Jährigen rund 5%, im Jahr 2009 liegt sie bei 32%.³⁹ Es gibt jedoch eine schichtspezifische Auslese im deutschen Bildungssystem, von der vor allem Kinder aus sozial schwachen Schichten und Migrantenkinder betroffen sind, wie die internationalen Vergleichsstudien PISA, IGLU oder TIMSS belegen.⁴⁰ Die Chance

30 Human Development Reports: International Human Development Indicators, <http://hdr.undp.org/en/statistics/>

31 Rudzio 2011: 525 f

32 Rudzio 2011: 529, FN

33 European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2009): Second European Quality of Life Survey: Overview, <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2009/02/en/2/EF0902EN.pdf>

34 Im Vergleich zum Jahr 2000 ist der GINI-Koeffizient für Deutschland von 2000 (28,31) auf 2006 (27) leicht gesunken, vgl. NationMaster, Economy Statistics, GINI index (most recent) by country, http://www.nationmaster.com/graph/eco_gin_ind-economy-gini-index und Second European Quality of Life Survey 2009, <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2009/02/en/2/EF0902EN.pdf>

35 Statistisches Bundesamt et al. 2011: 74, 152

36 Statistisches Bundesamt et al. 2008: 164

37 Statistisches Bundesamt et al. 2008: 165

38 Siehe dazu 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung; 2. Sozialbericht der Bayerischen Staatsregierung

39 Statistisches Bundesamt et al. 2011: 53

40 Korczak 2003: 7 ff.

von Kindern aus der oberen Dienstklasse (höhere Angestellte und Beamte, Freiberufler, größere Selbstständige) ein Gymnasium zu besuchen, ist um das Sechsfache größer als von Facharbeiterkindern.⁴¹

In den grundlegenden Lebensbereichen der Gesellschaft ist die deutsche Bevölkerung gut versorgt. 42,8% der Haushalte in Westdeutschland und 31,7% der Haushalte in Ostdeutschland besitzen im Jahr 2009 ein eigenes Haus oder eine Eigentumswohnung.⁴² Im europäischen Vergleich rangieren die Deutschen auf dem achten Platz, was ihre Zufriedenheit mit ihrer Wohnsituation angeht. Hinsichtlich der Lebenszufriedenheit rangiert Deutschland unter den EU-Mitgliedstaaten auf dem 13. Platz.⁴³

Durch die Sozialgesetzgebung in Deutschland wird versucht, allen Bürgern ein menschenwürdiges Dasein zu sichern und Lebensrisiken wie Armut, Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit oder Behinderung zu kompensieren.⁴⁴ Die Ausgaben des Sozialbudgets für die Rentenversicherung, Arbeitslosengeld, Kranken-, Pflege- und Unfallversicherung, Entgeltfortzahlungen durch Arbeitgeber und Betriebliche Altersversorgung, Pensionen, Förder- und Fürsorgesysteme (z.B. Sozial-, Jugendhilfe) etc. beliefen sich 2006 auf 700 Milliarden Euro.⁴⁵ 2006 betrug das Verhältnis der Sozialleistungen zum Bruttoinlandsprodukt (Sozialleistungsquote) 30,3%.⁴⁶

Deutschland verfügt über eine sehr gute und leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur. Die Streckenlänge des Eisenbahnnetzes beträgt im Jahr 2009 37.900 Kilometer, das Straßennetz hat eine Länge von 231.000 Kilometer, darunter 12.600 Autobahnkilometer. Die Bundeswasserstraßen umfassen 7.700 Kilometer.⁴⁷ 68% der privaten Haushalte nutzen den öffentlichen Personennahverkehr, der rund 11 Milliarden Mal im Jahr 2009 in Anspruch genommen wurde.⁴⁸

Soziokulturelle Basis

Inwiefern wirken die vorherrschenden Ethiken, Normen und Werte der Gesellschaft für das effektive NIS unterstützend?

Punktwert (4)

Deutschland ist durch durchschnittliche Werte von Vertrauen, Interesse an dem öffentlichen Geschehen und Unterstützung von Normen bezüglich Integrität und Sozialethik charakterisiert. Die Begriffe Gleichberechtigung, Fairness und soziale Gerechtigkeit sind über 80% der Bevölkerung bekannt. Mit dem Begriff der sozialen Gerechtigkeit wird primär Chancengleichheit verbunden.⁴⁹

Die soziale Partizipation, die sich in Geselligkeit, regelmäßigen Kontakten mit Freunden, Bekannten und persönlichen Netzwerken äußert, liegt in Deutschland im mittleren Bereich. 52% der Deutschen verfügen über stabile soziale Beziehungen zu Freunden, Verwandten oder Kollegen.⁵⁰ Auf unentgeltliche Hilfe von Personen außerhalb des eigenen Haushaltes können sich rund 76% der Männer und

41 Geißler, R.; Weber-Menges, S. (2009): Soziale und ethnische Auslese im deutschen Bildungssystem – ein skandalöser Mechanismus sozialer Ausgrenzung, http://www.fb1.uni-siegen.de/soziologie/mitarbeiter/geissler/2009sozialeund_ethnischeauslese.pdf?m=e

42 Statistisches Bundesamt et al. 2011: 207

43 European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2009): Second European Quality of Life Survey, <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2009/02/en/2/EF0902EN.pdf>

44 Statistisches Bundesamt et al. 2008: 268

45 Statistisches Bundesamt et al. 2008: 269

46 Statistisches Bundesamt et al. 2008: 287

47 Statistisches Bundesamt et al. 2011: 305

48 Statistisches Bundesamt et al. 2011: 308

49 Korczak et al. 2011: 23-36

50 Statistisches Bundesamt et al. 2008: 376

Frauen in Deutschland verlassen. Nur rund 6% der Bevölkerung sind sozial isoliert, ohne Kontakt und ohne Hilfe.⁵¹

Im Vergleich der europäischen Mitgliedsstaaten liegt Deutschland hinsichtlich dieses Aspektes des sozialen Zusammenhalts jedoch nur an 16. Stelle. Im Rahmen des CIVICUS Civil Society Index Project wurde das Vertrauen innerhalb der Bevölkerung mit zwei von drei Punkten bewertet.⁵² Grundlage für diese Bewertung bot eine Umfrage des Statistischen Bundesamtes in der 33% der Befragten die Frage „Würden Sie sagen, dass man den meisten Menschen vertrauen kann oder dass man nicht vorsichtig genug sein kann?“ optimistisch beantworteten.⁵³

„Das freiwillige und unentgeltlich geleistete Engagement ist ein unverzichtbares Kernelement der zivilgesellschaftlichen Organisationen... Durch die Herausbildung von demokratischen Normen, sozialen Netzen und Vertrauensverhältnissen fördert es die Kooperation, hält Reibungsverluste gering und führt damit letztendlich dazu, dass die Gesellschaft insgesamt besser funktioniert.“⁵⁴ Das Zivilengagement in Vereinen, Verbänden, Stiftungen oder Bürgerinitiativen ist seit Jahren hoch und liegt im Jahr 2009 bei 36% der Bevölkerung.⁵⁵ Ebenfalls seit Jahren konstant bei rund einem Drittel der Bevölkerung ist der Wunsch nach mehr Einfluss der Bürger auf Entscheidungen der Regierung.⁵⁶

Die Frage nach dem Stellenwert der Integrität lässt sich nicht eindeutig beantworten. Die Bevölkerungsumfrage des Globalen Korruptionsbarometer 2010 zeigt, dass die Bevölkerung in Deutschland in Sachen Korruption hoch sensibilisiert ist.⁵⁷ Mehrheitlich ist die Bevölkerung der Auffassung, dass sogenannte „Steuerhinterzieher“ zur Rechenschaft gezogen werden sollen.⁵⁸ Daraus ließe sich ableiten, dass Integrität in Deutschland als hoher Wert empfunden wird.

51 Statistisches Bundesamt et al. 2008: 378

52 Reimer 2006: 65

53 Statistisches Bundesamt 2003: 628. In: Reimer 2006: 65

54 Statistisches Bundesamt et al. 2011: 359

55 Statistisches Bundesamt et al. 2011: 361

56 Statistisches Bundesamt et al. 2011: 386

57 Transparency International Deutschland e.V.: Zum Internationalen Antikorruptionstag am 09.12.2010, <http://transparency.de/2010-12-09-GCB-2010.1797.0.html>

58 Korczak et al. 2011: 23-36

5. Korruptionsprofil

Dieses Kapitel wurde überwiegend von Dr. Sebastian Wolf verfasst.

Umfang und Strukturen von Korruption in einem Land sind bekanntermaßen nur schwer und höchstens annäherungsweise zu ermitteln. Die wichtigsten Methoden zur Messung von Korruption sind Kriminalstatistiken sowie Wahrnehmungs- und Viktimisierungsindices. Sie haben jeweils spezifische Stärken und Schwächen.¹ Der folgende knappe Überblick über die Korruptionssituation in Deutschland arbeitet aufgrund der Größe des Landes überwiegend mit quantitativen Daten² und behandelt zwar an verschiedenen Punkten unterschiedliche Wirtschaftsbranchen und öffentliche Institutionen, in der Regel aber nicht verschiedene administrative Ebenen. Das Kapitel beinhaltet folgende Abschnitte: (1) Allgemeines zum Korruptionsniveau in Deutschland, (2) Korruption in verschiedenen Sektoren, (3) Korruptionssituation in der deutschen Wirtschaft sowie (4) Auslandskorruption.

(1) Der Corruption Perceptions Index, der verschiedene international vergleichende Wahrnehmungsbefragungen aggregiert, sieht Deutschland relativ konstant mit ca. acht von zehn möglichen Punkten als eines der 20 am wenigsten von Korruption im öffentlichen Sektor betroffenen Länder der Welt.

Tabelle 1: Deutschland im TI Corruption Perceptions Index

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Score	7,3	7,7	8,2	8,2	8,0	7,8	7,9	8,0	7,9
Rank	18/102	16/133	15/145	16/158	16/163	16/179	14/180	14/180	15/178

Quelle: Transparency International, Corruption Perceptions Index 2002–2010.³

Die deutsche Bevölkerung schätzt das Korruptionsniveau in der Bundesrepublik hingegen überwiegend als relativ hoch ein. In repräsentativen Befragungen gibt regelmäßig eine Mehrheit an, dass die Korruption in Deutschland zugenommen habe bzw. zunehmen werde.

Tabelle 2: Entwicklung des Korruptionsniveaus aus Sicht der Bevölkerung in den ...

	Verringerung	Keine Veränderung	Steigerung
(2010) letzten drei Jahren	6%	24%	70%
(2007) nächsten drei Jahren	16%	15%	69%
(2005) letzten drei Jahren	7%	25%	66%
(2005) nächsten drei Jahren	10%	30%	57%
(2004) nächsten drei Jahren	7%	32%	60%
(2003) nächsten drei Jahren	18,7%	35,4%	42,5%

Quelle: Transparency International, Global Corruption Barometer 2003–2005, 2007, 2010.⁴

Diese mehrheitliche Perspektive der Bevölkerung, womöglich beeinflusst durch die Medienberichterstattung über einige herausragende Korruptionsfälle, wird weder durch Viktimisierungsbefragungen

1 Vgl. die verschiedenen Beiträge in Sampford et al. 2006

2 Für eine qualitative Studie siehe z.B. Bannenberg 2002

3 Transparency International: Corruption Perceptions Index, http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi

4 Transparency International: Global Corruption Barometer, http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb

noch durch Kriminalstatistiken gestützt.⁵ So geben beispielsweise in Deutschland kontinuierlich nur sehr wenige Befragte an, Bestechungszahlungen geleistet zu haben.

Tabelle 3: Anteil der befragten Menschen in Deutschland, die in den letzten 12 Monaten ein Schmiergeld bezahlten

2004	2005	2006	2010
1%	2%	2%	2%

Quelle: Transparency International, Global Corruption Barometer 2004, 2005, 2006, 2010.

Auch ein Blick auf die polizeilich erfassten (mutmaßlichen) Korruptionsstraftaten gibt keine Anhaltspunkte für einen allgemeinen Anstieg des Korruptionsniveaus in der Bundesrepublik.

Tabelle 4: Polizeilich festgestellte Korruptionsstraftaten

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
9.348	7.962	8.283	7.232	7.610	14.689	6.895	9.563	8.569	6.354

Quelle: Bundeskriminalamt, Bundeslagebild Korruption 2000-2009.⁶

Abgesehen von tendenziell mehr Ermittlungen bei Bestechungsfällen im privaten Sektor und – auf niedrigem Niveau – Korruptionshandlungen gegenüber ausländischen und internationalen Amtsträgern zeigt sich bei den verschiedenen Bestechungsstraftatbeständen keine eindeutige Entwicklung. Die starken Schwankungen sind in der Regel auf einzelne aufgedeckte lokale oder regionale Korruptionskomplexe zurückzuführen.

Tabelle 5: Polizeilich erfasste Korruptionsstraftaten nach Straftatbeständen (StGB)

	2006	2007	2008	2009
§ 108b Wählerbestechung	0	2	0	0
§ 108e Abgeordnetenbestechung	0	37*	8	6
§ 299 Bestechung im geschäftlichen Verkehr	1.032	1.025	1.530	1.833
§ 300 Bes. schw. Fälle der Best. im ges. Verkehr	809	455	699	610
§ 331 Vorteilsnahme (Amtsträger)	1.277	963	962	1.376
§ 332 Bestechlichkeit (Amtsträger)	949	1.221	626	632
§ 333 Vorteilsgewährung (Amtsträger)	1.322	684	1.041	973
§ 334 Bestechung (Amtsträger)	912	1.222	725	721
§ 335 Bes. schw. Fälle Bestechung/Bestechlichkeit	570	3.945	2.937	94
IntBestG Bestechung ausl./int. Amtsträger	4	8	31	69
EUBestG Best. EU-Beamte/Amtsträger EU-Länder	3	1	10	40

Quelle: Bundeskriminalamt, Bundeslagebild Korruption 2006-2009.

* 34 der Straftaten betreffen ein Verfahren gegen eine Person

Schließlich sprechen auch die Zahlen der wegen Korruptionsdelikten gerichtlich Verurteilten wenig für die Aussage, Korruption sei eine Wachstumsbranche in Deutschland⁷ – vor allem, weil sich die Rahmenbedingungen für erfolgreiche Strafverfolgung unter anderem aufgrund von Sensibilisierungs-

5 Vgl. allgemein zu diesem Phänomen Moulin 2010: 125-135

6 Bundeskriminalamt: Korruption, Bundeslagebild 2009, http://www.bka.de/nn_193360/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Korruption/korruption__node.html?__nnn=true

7 So Bannenberg & Schauensteiner 2004

kampagnen, zivilgesellschaftlichen Initiativen und organisatorischen Maßnahmen (z.B. Schwerpunktstaatsanwaltschaften) in vielen Bereichen in den letzten Jahren eher verbessert als verschlechtert haben (siehe auch (3)). Es ist jedoch von einem hohen Dunkelfeld auszugehen. Experten gehen davon aus, dass ca. 95% aller Korruptionsfälle nicht aufgedeckt werden.⁸

Tabelle 6: Verurteilungen wegen Korruptionsstraftaten

	2004*	2007	2008	2009
§ 108e Abgeordnetenbestechung	–	0	2	0
§ 299 Bestechung im geschäftlichen Verkehr	16	64	72	60
§ 300 Bes. schw. Fälle der Best. im ges. Verkehr	–	41	35	52
§ 331 Vorteilsnahme (Amtsträger)	33	43	62	80
§ 332 Bestechlichkeit (Amtsträger)	50	44	67	56
§ 333 Vorteilsgewährung (Amtsträger)	91	37	54	41
§ 334 Bestechung (Amtsträger)	149	224	185	160
§ 335 Bes. schw. Fälle Bestechung/Bestechlichkeit	32	46	33	36

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 10 Reihe 3, Rechtspflege – Strafverfolgung 2004, 2007–2009.⁹

* Übernommen aus Dölling 2007: 5

(2) Sowohl Wahrnehmungsbefragungen als auch die polizeiliche Kriminalstatistik lassen vermuten, dass Korruption in verschiedenen Gesellschaftsbereichen Deutschlands unterschiedlich stark ausgeprägt ist. Politische Parteien und die Privatwirtschaft sind nach Einschätzung der Bürger am stärksten korruptionsbelastet, Polizei, Justiz sowie das Bildungssystem am wenigsten.

Tabelle 7: Sektorbezogene Korruptionsniveaus

	Politische Parteien	Parlament	Polizei	Wirtschaft	Medien	Öffentliche Verwaltung
2010	3,7	3,1	2,3	3,3	3,0	3,2
2007	3,5	3,0	2,3	3,5	3,1	2,5(a)
2006	3,7	3,1	2,3	3,5	3,1	2,4(a)
2005	3,7	3,2	2,4	3,2	3,3	2,6 (b)
2004	3,9	3,2	2,5	3,3	3,1	2,5 (b)
	Justiz	NGOs	Kirchen	Bundeswehr	Bildungssystem	
2010	2,4	2,6	2,9	2,6	2,3	
2007	2,5	2,8	2,5	2,4	2,2	
2006	2,5	2,8	2,6	2,5	2,2	
2005	2,7	2,6	2,4	2,5	2,3	
2004	2,8	2,7	2,5	2,5	2,5	

Quelle: Transparency International, Global Corruption Barometer 2004–2007, 2010 (1: korruptionsfrei, 5: sehr stark korruptionsbelastet; (a) Durchschnitt aus Registrierungs- und Genehmigungseinrichtungen, Versorgungsbetrieben und Steuerverwaltung; (b) Durchschnitt aus Registrierungs- und Genehmigungseinrichtungen, Versorgungsbetrieben, Zoll- und Steuerverwaltung).

8 Bannenberg & Schauensteiner 2007

9 Statistisches Bundesamt: Strafverfolgungsstatistiken 2007–2009, <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Fachveroeffentlichungen/Rechtspflege/StrafverfolgungVollzug/Strafverfolgung,templateId=renderPrint.psml>

Die Empfänger unrechtmäßiger Vorteile sind häufig in Kommunalbehörden, Gesundheitseinrichtungen, Bildungsinstitutionen und Baubehörden zu finden, immer häufiger auch in privaten Betrieben.

Tabelle 8: Aufschlüsselung der Nehmerseite

	2007	2008	2009
Private Firmen/Betriebe	14,0%	26,0%	39,0%
Kommunalbehörden	18,0%	27,8%	20,0%
Gesundheitswesen	8,0%	6,0%	9,0%
Militär			5,0%
Universität/Bildung	10,0%	7,0%	5,0%
Baubehörden	4,0%	11,1%	4%
Wasserver-/entsorgung	9,0%	1,5%	3,0%
Polizei	7,0%	4,1%	2,0%
Bundes-/Landesbehörden			2,0%
Finanzsektor (Versicherungen/Banken)			2,0%
Sonstiges	30,0%	16,5%	9,0%

Quelle: Bundeskriminalamt, Bundeslagebild Korruption 2007-2009.

Die Vorteilsgeber sind häufig Privatpersonen oder in der Automobil- bzw. Baubranche, im Handwerk oder dem Dienstleistungsgewerbe tätig. Häufig bestehen mehrjährige Beziehungen zwischen Geber- und Nehmerseite vor der Anbahnung von Korruptionshandlungen.

Tabelle 9: Aufschlüsselung der Geberseite

	2006	2007	2008	2009
Privatperson	45,0%	21,0%	12,5%	21,0%
Automobilbranche	3,0%	3,0%	5,8%	16,0%
Baubranche	12,0%	16,0%	18,9%	12,0%
Handwerk	3,0%	4,0%	5,1%	10,0%
Dienstleistungsgewerbe	12,0%	15,0%	15,0%	8,0%
Handel	4,0%	3,0%	4,2%	4,0%
Konsumgüterbranche				4,0%
Pharma-/Gesundheitsbranche	4,0%	5,0%	7,8%	3,0%
Transport-/Logistikbranche	4,0%	1,0%	4,9%	3,0%
Immobilienbranche				2,0%
Sonstige Branchen	16,0%	32,0%	25,8%	17,0%

Quelle: Bundeskriminalamt, Bundeslagebild Korruption 2006-2009.

Einfache Angestellte korrumpieren offenbar seltener als führende Personen im Betrieb wie etwa Geschäftsführer, Firmeninhaber und leitende Angestellte.

Tabelle 10: Funktion der Geberseite

	2007	2008	2009
Geschäftsführer	21,0%	32,3%	28,0%
Privatperson	21,0%	14,7%	24,0%
Firmeninhaber	16,0%	14,4%	19,0%
Angestellter	5,0%	17,2%	14,0%
Leitender Angestellter	14,0%	16,8%	10,0%
Sonstige	23,0%	4,6%	5,0%

Quelle: Bundeskriminalamt, Bundeslagebild Korruption 2007-2009.

Korruption findet in Deutschland laut polizeilicher Statistik vorwiegend zur Erlangung von Aufträgen statt. Hinzu kommt das Streben nach sonstigen Wettbewerbsvorteilen. Behördliche Genehmigungen spielen demgegenüber eine eher untergeordnete Rolle.

Tabelle 11: Vorteile für die Geberseite

	2007	2008	2009
Erlangung von Aufträgen	40,0%	45,0%	57,0%
Erlangung behördlicher Genehmigungen	6,0%	13,0%	8,0%
Sonstige Wettbewerbsvorteile	15,0%	14,0%	8,0%
Erlangung Fahrerlaubnis			6,0%
Beeinflussung der Strafverfolgung	4,0%	4,0%	4,0%
Bezahlung fingierter/gefälschter Rechnungen	17,0%	4,0%	4,0%
Aufenthalts-/Arbeiterlaubnis	4,0%	2,0%	3,0%
Gebührenersparnis	4,0%	6,0%	2,0%
Erlangung interner Informationen	2,0%	3,0%	1,0%
Absatz von Medikamenten			1,0%
Sonstiges	8,0%	9,0%	6,0%

Quelle: Bundeskriminalamt, Bundeslagebild Korruption 2007-2009.

(3) Das Thema „Korruption in der Wirtschaft“ hat in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen. Oben wurde bereits angedeutet, dass Bestechung im privaten Sektor in den letzten Jahren tendenziell stärker von den Strafverfolgungsbehörden verfolgt wurde. In einer repräsentativen Studie aus dem Jahr 2009¹⁰ gaben 13% der Großunternehmen in Deutschland an, bereits in Korruptionsfälle verwickelt gewesen zu sein. 29% der befragten Firmen berichteten, bereits mindestens einmal einen Auftrag aufgrund von Bestechung seitens eines Mitbewerbers verloren zu haben. Die Studie folgert, dass die Verbreitung von Korruption in Deutschland relativ stabil erscheine, aber die Kosten für die Bewältigung von Korruptionsfällen erheblich gestiegen seien. In den letzten Jahren hätten etliche Großunternehmen verstärkt Antikorruptionsprogramme, spezielle Compliance-Maßnahmen oder Hinweisgebersysteme eingeführt. Nach einer weiteren Studie, die sich speziell mit dem Mittelstand auseinandersetzt,¹¹ sind 37% der Unternehmen in den vergangenen drei Jahren von wirtschaftskriminellen Handlungen betroffen gewesen. Auch hier wird betont, dass Korruptionsfälle zwar eher selten auftreten, aber mit hohen Kosten verbunden sind. Vorkehrungen gegen Wirtschaftskriminalität

10 PricewaterhouseCoopers & Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg (Hg.) 2009

11 KPMG: Wirtschaftskriminalität in Deutschland 2010. Fokus Mittelstand, http://www.kpmg.de/docs/20091220_Wirtschaftskriminalitaet.pdf

seien im Mittelstand aber noch meist Einzelmaßnahmen. Laut einer anderen Studie, die sich speziell mit international agierenden Unternehmen beschäftigt,¹² gab es in nur 6% der in Deutschland angesiedelten Unternehmen nach Kenntnis der befragten Mitarbeiter einen Korruptionsfall innerhalb der vergangenen zwei Jahre. Dennoch wird Korruption mehrheitlich als Herausforderung gesehen, und die Unternehmen registrieren einen Anstieg von Korruptionsuntersuchungen in Deutschland in den letzten Jahren.

(4) Ausweislich verschiedener Quellen konnte Deutschland in der letzten Zeit seine Position bei der Bekämpfung der grenzüberschreitenden Bestechung verbessern. So hat die Bundesrepublik etwa im wahrnehmungsbasierten Bribe Payers Index ihren Punktwert kontinuierlich optimiert.

Tabelle 12: Deutschland im TI Bribe Payers Index

	2002	2006	2008
Score	6,3	7,3	8,6
Rank	9/21	7/30	5/22

Quelle: Transparency International, Bribe Payers Index 2002, 2006, 2008¹³
(Punktwerte – 1: deutsche Unternehmen bestechen viel im Ausland; 10: deutsche Unternehmen bestechen nicht im Ausland)

Transparency International bescheinigt Deutschland zudem im Rahmen seiner Fortschrittsberichte zur Umsetzung des OECD-Bestechungsübereinkommens „active enforcement“.¹⁴ Die OECD kritisiert zwar diverse deutsche Antikorruptionsregelungen als suboptimal,¹⁵ doch auch in ihrer Aufstellung gehört die Bundesrepublik zu den Ländern mit der aktivsten Strafverfolgung bei transnationaler Korruption.¹⁶ Deutschland ist als Land mit einer starken Exportwirtschaft zumindest teilweise besonderen Korruptionsrisiken ausgesetzt, scheint diesen aber in den letzten Jahren zunehmend besser zu begegnen.

12 Ernst & Young (2008): Korruption – Das Risiko der Anderen. 10th Global Fraud Survey, [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Korruption_10th_Global_Fraud_Survey/\\$FILE/Studie_Korruption_Das%20Risiko%20der%20Anderen.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Korruption_10th_Global_Fraud_Survey/$FILE/Studie_Korruption_Das%20Risiko%20der%20Anderen.pdf)

13 Transparency International: Bribe Payers Index, http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi

14 Transparency International: Progress Report 2010. Enforcement of the OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, http://www.transparency.org/global_priorities/international_conventions

15 OECD: Working Group on Bribery, Germany Phase 3 Report, <http://www.oecd.org/dataoecd/5/45/47416623.pdf>

16 OECD: Working Group on Bribery, 2010 Data on Enforcement of the Anti-Bribery Convention, <http://www.oecd.org/dataoecd/47/39/47637707.pdf>

6. Antikorruptionsmaßnahmen

Dieses Kapitel wurde überwiegend von Dr. Sebastian Wolf verfasst.

Aufgabe dieses Kapitels ist es, wichtige positive Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung in Deutschland, die in den letzten fünf Jahren beschlossen oder initiiert wurden, kurz darzustellen und zu diskutieren. Nach Möglichkeit sollen auch Auslöser und zentrale Akteure für diese Reformaktivitäten benannt werden. Falls eine nationale Antikorruptionsstrategie in Deutschland existiert, ist auf diese einzugehen. Der Schwerpunkt der Darstellung soll auf zentralstaatliche Maßnahmen gelegt werden, ergänzend ist auf internationale Antikorruptionsbemühungen sowie auf Initiativen im privaten Sektor und der Zivilgesellschaft einzugehen. Das Kapitel beinhaltet folgende Abschnitte: (1) Bundesweite Antikorruptionsstrategie, (2) Antikorruptionsstrafrecht, (3) sonstige ausgewählte öffentliche Maßnahmen, (4) Deutschland und die internationale Korruptionsbekämpfung, (5) Antikorruptionsbemühungen in der Wirtschaft sowie (6) Zivilgesellschaft und Korruptionsbekämpfung.

(1) Es gibt in Deutschland mittlerweile sehr vielfältige Maßnahmen öffentlicher Institutionen zur Korruptionsbekämpfung auf kommunaler, Länder- und Bundesebene, die ihre Grundlage auf dem „Präventions- und Bekämpfungskonzept Korruption“ der Ständigen Konferenz der Innenminister/-senatoren der Länder (IMK) vom 18./19. Mai 1995 haben. Diese bundesweite Antikorruptionsstrategie ist für die Dienstaufsichten der Länderverwaltungen verbindlich, der Bund setzt sie ohne diese Verbindlichkeit um, ebenso auch unter Förderung der Kommunalen Spitzenverbände der kommunale Bereich. Die Umsetzung des Konzeptes wird über periodische Berichte an die IMK überwacht. Bei der auch in den Leitsätzen des IMK-Konzeptes vorgesehenen Einbindung der Wirtschaft, der Politik und der Zivilgesellschaft in die Korruptionsbekämpfung erweist sich insbesondere die Akzeptanz der Wirtschaft als nicht ausreichend.¹

(2) Die wichtigsten Schritte zur Reform des deutschen Antikorruptionsstrafrechts wurden nicht in den letzten fünf Jahren unternommen, sondern im Wesentlichen in den 1990er Jahren.² Im Folgenden werden die wichtigsten Etappen kurz benannt. Der Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung wurde 1994 wieder eingeführt, allerdings in einer sehr engen Fassung.³ Das Korruptionsbekämpfungsgesetz von 1998 verschärfte unter anderem die Straftatbestände für Vorteilsannahme und Vorteilsgewährung im Hinblick auf Amtsträger.⁴ Durch das Internationale Bestechungsgesetz und das EU-Bestechungsgesetz wurden 1999 die Straftatbestände für Bestechung und teilweise auch Bestechlichkeit in unterschiedlichem Ausmaß auf ausländische Amtsträger, Abgeordnete und Bedienstete internationaler Organisationen ausgedehnt.⁵ Im Jahr 2002 erfolgte die Ausweitung des Straftatbestands der Bestechung im Geschäftsverkehr auf den ausländischen Wettbewerb.⁶

In den letzten fünf Jahren wurden verschiedene Initiativen vorgelegt, die eine Verschärfung bzw. Ausweitung verschiedener Korruptionsstrafatbestände zur Absicht hatten. Damit sollten Inkonsistenzen im geltenden Recht beseitigt und vor allem Anforderungen internationaler Antikorruptionsübereinkommen erfüllt werden. Erfolglos waren die Gesetzentwürfe von Bündnis 90/Die Grünen (BT Drs.-Nr. 16/6726) und Die LINKE (BT Drs.-Nr. 16/8979) aus den Jahren 2007 bzw. 2008 zur Verschärfung des Straftatbestands der Abgeordnetenbestechung. Beabsichtigt war insbesondere eine Ausdehnung der Strafbarkeit auf alle mandatsbezogenen Handlungen im Parlament. Der Bundestag verabschiedete auch nicht den von der Bundesregierung 2007 eingebrachten Entwurf eines Strafrechtsänderungsge-

1 Siehe Pfeiler 13 „Wirtschaft“

2 Umfassend zum deutschen Antikorruptionsstrafrecht mit zahlreichen weiteren Nachweisen: Möhrenschrager 2007: 377-561

3 Barton 1994: 1098-1101

4 Korte 1997: 513-518

5 Zieschang 1999: 105-107

6 Randt 2002: 2252-2256

setzes (BT Drs.-Nr. 16/6558). Dieser Gesetzentwurf schlug im Wesentlichen folgende Neuerungen vor: (a) eine Überführung des mit dem Internationalen Bestechungsgesetz und dem EU-Bestechungsgesetz geschaffenen Nebenstrafrechts in das Strafgesetzbuch; (b) eine Ausweitung bestimmter Straftatbestände für Bestechung und Bestechlichkeit ausländischer und internationaler Amtsträger; (c) eine Verschärfung des Straftatbestands der Bestechung im privaten Sektor (eindeutige Einführung des „Geschäftsherrenmodells“).⁷

Auch in der laufenden Legislaturperiode wurden bereits einige Initiativen für Teilreformen des deutschen Antikorruptionsstrafrechts eingebracht, die angesichts der derzeitigen Mehrheitsverhältnisse im Bundestag wenig Aussicht auf Erfolg haben. Hier ist beispielsweise ein erneuter Gesetzentwurf der Fraktion Die LINKE (BT Drs.-Nr. 17/1412) sowie von Bündnis 90/Die Grünen (BT Drs.-Nr. 17/5933) zur Verschärfung des Straftatbestands der Abgeordnetenbestechung zu nennen. Die SPD fordert in einem Antrag, die einschlägigen Regelungen im Strafgesetzbuch so zu ergänzen, dass niedergelassene Vertragsärzte eindeutig von den §§ 331 ff. StGB oder § 299 StGB erfasst werden (BT Drs.-Nr. 17/3685).

Seit Ende der 1990er Jahre sind Reformen des deutschen Antikorruptionsstrafrechts im Wesentlichen auf internationale Antikorruptionsübereinkommen zurückzuführen (siehe hierzu auch (4)). Der Druck aus der Zivilgesellschaft hat hier eine wichtige ergänzende Rolle gespielt. Dennoch haben weder internationale noch zivilgesellschaftliche Bemühungen in den letzten fünf Jahren erfolgreiche Reformen in den oben genannten Teilbereichen des Strafrechts oder auch bei der Sanktionierung juristischer Personen erreichen können.

(3) Öffentliche Einrichtungen auf allen Verwaltungsebenen in Deutschland haben in den letzten Jahren zahlreiche rechtliche und organisatorische Schritte zur Korruptionsbekämpfung ergriffen oder weitergeführt; ein umfassender Überblick ist in diesem Rahmen, insbesondere wegen der Vielzahl der Kommunen, nicht möglich.⁸ Im Folgenden sollen daher ohne jeden Anspruch auf Vollständigkeit einige besonders bedeutende Maßnahmen jüngeren Datums genannt werden, wobei vor allem auf die Bundesebene eingegangen wird. Im Unterschied zum Korruptionsstrafrecht lassen sich hier meist keine eindeutigen Auslöser identifizieren. Einige wichtige Antikorruptionsinstrumente wurden vor mehr als fünf Jahren beschlossen, so etwa die Abschaffung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Bestechungszahlungen im Ausland im Jahr 1999 und die 2004 neu gefasste Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung.

Das Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen vom 16.12.2004 (KorruptionsbG NRW) beinhaltet nicht nur Regelungen zu Verfahren und Verbindlichkeit des Vergaberegisters, sondern auch Regelungen zu Anzeige-, Unterrichts-, Beratungs- und Auskunftspflichten, Vorschriften zur Herstellung von Transparenz u.a. für Mitglieder der Landesregierung und Hauptverwaltungsbeamte (u.a. Offenlegung von Nebentätigkeiten und -verdiensten) sowie Vorschriften zur Vorbeugung.

Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes trat 2006 in Kraft. Daneben bestehen Informationsfreiheitsgesetze in 11 Ländern (Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen) und vergleichbare Regelungen in einigen Kommunen. So erfreulich die verschiedenen Informationsfreiheitsgesetze sind, weil sie eine gewisse Abkehr von dem bisher in Deutschland dominierenden Grundsatz der Amtsverschwiegenheit darstellen, so weisen sie doch auch in unterschiedlichem Maße Schwächen auf, etwa weitreichende Ausnahmetatbestände.⁹ Hinzu kommt, dass fünf Flächenländer noch immer keine Informationsfreiheitsgesetzgebung erlassen haben.

7 Wolf 2007b: 44-46

8 Ausführlich zu Antikorruptionsmaßnahmen in der öffentlichen Verwaltung von Bund und Ländern mit zahlreichen weiteren Nachweisen: Korte 2007: 289-350

9 Transparency Deutschland/ Hüsgen, D; Martiny, A.; Hammacher, P. (2009): Deutschland braucht ein besseres Informationsfreiheitsgesetz, <http://www.transparency.de/Deutschland-braucht-ein-besser.1536.0.html>

Zum Schutz von Hinweisgebern („Whistleblowern“) in der öffentlichen Verwaltung existieren seit 2009 Bestimmungen im Bundesbeamtengesetz und im Beamtenstatusgesetz, die festlegen, dass Beamte nicht gegen ihre Dienstpflichten verstoßen, wenn sie begründete Korruptionsverdachtsfälle direkt den Strafverfolgungsbehörden melden.¹⁰

Register für korruptionsverdächtige oder der Korruption überführte Unternehmen („black lists“) wurden bisher in Deutschland nur vereinzelt auf Länderebene eingeführt.¹¹ Auf gesetzlicher Grundlage bestehen Regelungen in Berlin und Nordrhein-Westfalen. Berlin hat sein 2006 beschlossenes Korruptionsregistergesetz kürzlich verlängert,¹² das nordrhein-westfälische Korruptionsbekämpfungsgesetz befindet sich in der Evaluation. Das von der Zivilgesellschaft geforderte Bundeszentralregister (verbunden mit Auftragsperren für korruptionsverdächtige Firmen)¹³ lässt weiter auf sich warten. Nachdem 2002 eine entsprechende Initiative der rot-grünen Bundesregierung am Bundesrat scheiterte, wurde ein einschlägiger Gesetzentwurf von Bündnis 90/Die Grünen (BT Drs.-Nr. 16/9780) 2009 vom Bundestag abgelehnt.

Das Abgeordnetengesetz und die Verhaltensregeln für Bundestagsabgeordnete wurden 2005 geändert, insbesondere um neue Veröffentlichungspflichten hinsichtlich der Nebentätigkeiten von Abgeordneten einzuführen (Angabe der Höhe monatlicher/einmaliger Einkünfte in drei Stufen).¹⁴ Aufgrund eines Organstreitverfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht werden die Regelungen erst seit 2007 angewendet. Gegen eine kürzlich vorgeschlagene Modifizierung der Veröffentlichungspflichten (stärkere Ausdifferenzierung der Stufen bei Einführung einer Jahresuntergrenze) hat sich Transparency Deutschland scharf ausgesprochen und fordert vielmehr eine exakte Offenlegung der Nebeneinkünfte.¹⁵

(4) Deutschland arbeitet seit Mitte der 1990er in verschiedenen internationalen Antikorruptionsregimen aktiv mit. Von besonderer Bedeutung sind die EU, der Europarat (Group of States Against Corruption – GRECO), die OECD (Working Group on Bribery in Business Transactions), die Vereinten Nationen sowie seit kurzem die G20. Die Bundesrepublik hat unterschiedliche im Rahmen der genannten internationalen Organisationen entstandene Antikorruptionsübereinkommen ratifiziert, so die beiden EU-Bestechungsübereinkommen und das OECD-Bestechungsübereinkommen. Die zwei Korruptionsübereinkommen des Europarats und die UN-Konvention gegen Korruption hat Deutschland bislang allerdings lediglich gezeichnet.¹⁶

Das Strafrechtsübereinkommen über Korruption des Europarats könnte Deutschland wohl ohne Rechtsanpassungen ratifizieren, wenn es verschiedene Vorbehalte einlegen würde. Für eine Ratifizierung des Europarats-Zivilrechtsübereinkommens über Korruption sollte der Hinweisgeberschutz im privaten Sektor verbessert werden.¹⁷ Eine Ratifizierung der UN-Konvention gegen Korruption erfordert vor allem eine Verschärfung des Straftatbestands der Abgeordnetenbestechung.¹⁸ Der deutsche Straftatbestand der Bestechung im Geschäftsverkehr entspricht nicht allen Anforderungen des EU-

10 GRECO 2009

11 Transparency Deutschland: Korruptionsregister auf Bundesebene (Stand Februar 2010), http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Verwaltung/Informationen%20zu%20L%C3%A4ndern%2C%20Bund%20und%20EU_Stand%20Feb%202010.pdf

12 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin: Register über korruptionsauffällige Unternehmen (Korruptionsregister), <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/service/korruptionsregister>

13 Transparency Deutschland: Anti-Korruptionsregister: Vorschläge für eine wirksame Gestaltung, <http://www.transparency.de/Stellungnahme-Antikorruptionsr.77.0.html>

14 Korte 2007: 343-350

15 Transparency Deutschland: Transparency kritisiert Änderungsvorschläge zur Nebeneinkünfteregelung des Deutschen Bundestages (15.04.2011), <http://www.transparency.de/2011-04-15-Aenderungsvorschlaege.1886.0.html?&contUId=3922>

16 Zu Deutschland in den internationalen Antikorruptionsregimen siehe Androulakis 2007 aus rechtswissenschaftlicher Perspektive und Wolf 2007a aus politikwissenschaftlichem Blickwinkel

17 Marsch 2009

18 van Aaken 2005: 407-446

Rahmenbeschlusses zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor.¹⁹ Insgesamt lässt sich jedoch konstatieren, dass die internationalen Antikorruptionsregelungen sehr starke Reformimpulse für die Korruptionsbekämpfung in Deutschland darstellen, auch wenn die deutsche Politik bislang nicht alle Forderungen der Evaluierungsgremien von Europarat und OECD umsetzt. Am Antikorruptions-Monitoringmechanismus auf UN-Ebene kann sich Deutschland aufgrund der ausbleibenden Ratifikation der UN-Konvention gegen Korruption noch nicht beteiligen.

(5) Als Reaktion auf aufgedeckte Korruptionsfälle unter anderem bei Siemens, VW, MAN und Ferrostaal hat zumindest in den großen deutschen Unternehmen das Bewusstsein für die Korruptionsproblematik in der letzten Zeit spürbar zugenommen. In den letzten fünf Jahren bauten etliche multinationale Firmen mit (Haupt-)Sitz in Deutschland ihre Compliance-Abteilungen aus, verschärften ihre Verhaltensregeln und internen Kontrollmechanismen, richteten Anlaufstellen für Korruptionsverdachtsfälle ein und schulten ihre Mitarbeiter intensiver im Hinblick auf verbotene Praktiken. Hinzu kommen bislang vereinzelte Zusammenschlüsse von Unternehmen zur Korruptionsprävention wie etwa die Initiative Compliance der Deutsch-Russischen Auslandshandelskammer.²⁰ Transparency Deutschland sieht den größten Handlungsbedarf in Sachen Korruptionseindämmung mittlerweile bei den mittelständischen Unternehmen.²¹ Die Antikorruptionsreformen in der Wirtschaft in den letzten Jahren sind relativ eindeutig auf zunehmende Erfolge der Strafverfolgungsbehörden zurückzuführen. Im privaten Sektor ist der Hinweisgeberschutz eher defizitär.²² Die SPD-Bundestagsfraktion hat hier kürzlich eine – aufgrund ihrer derzeitigen Oppositionsrolle wenig aussichtsreiche – Initiative angekündigt.²³

(6) Die Zivilgesellschaft hat ein starkes Interesse am Kampf gegen Korruption. Die NGO mit der größten Sichtbarkeit im Kampf gegen Korruption ist Transparency Deutschland. Neben Transparency Deutschland gibt es eine Reihe von politischen und ideellen Vereinigungen, die sich mit themenspezifischen Fragen der Korruptionsbekämpfung beschäftigen. Zahlreiche positive Entwicklungen in Sachen Transparenz können auch auf die Aktivitäten großer Verbände, wie der Verbraucherverbände und Sozialverbände, zurückgeführt werden. Zur Verbesserung der Standards hinsichtlich Transparenz, Rechenschaft und Integrität wurden in den letzten 20 Jahren eine Reihe von freiwilligen Verhaltensstandards („Codes of conduct“) sowie freiwillige Prüfverfahren eingeführt.

19 Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007): Bericht der Kommission an den Rat gemäß Artikel 9 des Rahmenbeschlusses 2003/568/JI des Rates vom 22. Juli 2003 zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor. KOM(2007) 328 endgültig, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0328:FIN:DE:PDF>

20 Deutsch-Russische Auslandshandelskammer: Mehr als 50 AHK-Mitgliedsfirmen unterzeichnen Compliance-Initiative (Pressemitteilung 21.04.2010), http://russland.ahk.de/fileadmin/ahk_russland/Dokumente/Veranstaltungen/2010/Compliance/2010_04_21Compliance_de.pdf

21 Transparency Deutschland: Wirtschaft – Standpunkte, <http://www.transparency.de/Wirtschaft.64.0.html>

22 Transparency Deutschland/ Hammacher, P. (2009): Forderungen für die 17. Legislaturperiode – Thema: Hinweisgeber, <http://www.transparency.de/Forderungen-fuer-die-17-Legis.1534.0.html>

23 SPD-Bundestagsfraktion: SPD wird Gesetz zum Schutz von Whistleblowern einbringen (24.02.2011), http://www.spdfraktion.de/cnt/rs/rs_dok/0,,55801,00.html

7. Nationales Integritätssystem

Pfeiler 1: Legislative

Zusammenfassung

Die gesetzlichen Regelungen, die zur Sicherung der Unabhängigkeit, Transparenz und Integrität der Legislative, respektive der Abgeordneten des Bundestages, dienen, sind umfangreich. In der Praxis zeigen sich dennoch immer wieder Lücken, die zu Missbrauch führen können. Ausstehende Regelungen sind derzeit vor allem: die Neufassung des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung, § 108e Strafgesetzbuch (StGB), damit die UN-Konvention gegen Korruption ratifiziert werden kann¹ sowie die Bestimmungen zur Annahme von Spenden durch einzelne Abgeordnete. Ferner ist klarzustellen, dass die Schweigepflicht von Abgeordneten, wenn sie als Rechtsanwälte Lobbymandate übernehmen, nicht gilt. Empfohlen wird die Einrichtung eines detaillierten, verpflichtenden, öffentlichen Lobbyistenregisters.

In der parlamentarischen Demokratie Deutschlands wird der Bundeskanzler oder die Bundeskanzlerin vom Parlament gewählt. Regierungssamt und Bundestagsmandat sind vereinbar, so dass die große Mehrheit der Minister dem Bundestag angehört. Parlamentarische Staatssekretäre sind immer – wie der Name schon sagt – Mitglieder des Deutschen Bundestages. Die Konfliktlinie verläuft zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit auf der einen Seite und parlamentarischer Opposition auf der anderen Seite. Offizielle Kontrollmechanismen wie Kleine und Große Anfragen werden fast ausschließlich von der Opposition genutzt. Abgeordnete aus den Regierungsfractionen sprechen Missstände auf direktem und informellem Weg an.

Dem Bundestag steht eine gut ausgestattete Parlamentsverwaltung zur Seite. Trotzdem ist die Legislative gegenüber der Exekutive personell und finanziell schwächer ausgestattet.² Gesetzentwürfe werden in der Regel von der Regierung und Ministerialverwaltung vorbereitet. Im parlamentarischen Verfahren kann es dabei trotz der politischen Nähe von Regierung und Parlamentsmehrheit auch aufgrund häufiger Zustimmungserfordernisse der Bundesländer im Bundesrat zu Veränderungen kommen.

Die parlamentarischen Handlungseinheiten sind die Fraktionen. Sie stimmen nach internen Diskussionen zumeist geschlossen ab. Für die Nutzung einzelner Kontrollrechte wie z.B. das Einbringen von Großen oder Kleinen Anfragen sind Quoren, d.h. eine bestimmte Anzahl von unterstützenden Stimmen erforderlich. Fraktionslose Abgeordnete haben daher in der Regel geringere Mitwirkungsmöglichkeiten. Sie haben aber Antragsrecht in Ausschüssen und Rederecht im Plenum.

1 Vgl. Transparency Deutschland: Eckpunkte zur Anpassung des § 108e StGB (Abgeordnetenbestechung) (11.03.2008), http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Politik/Eckpunktepapier_Abgeordnetenbestechung_08-03-11.pdf

2 Siehe Pfeiler 2 „Exekutive“

Legislative Gesamtpunktwert: 81 / 100			
	Indikator	Gesetz	Praxis
Kapazität 94 / 100	Ressourcen	100	100
	Unabhängigkeit	100	75
Governance 75 / 100	Transparenz	75	75
	Rechenschaftspflicht	100	75
	Integrität	50	75
Rolle 75 / 100	Überwachung der Exekutive	100	
	Gesetzesreformen zur Korruptionsbekämpfung	50	

Struktur und Organisation

Im Sinne der Gewaltenteilung wird in Legislative, Exekutive und Judikative unterschieden. Während die Judikative die rechtsprechende Gewalt und die Exekutive die rechtvollziehende Gewalt stellen, wird unter Legislative die gesetzgebende Funktion von Staatsorganen zusammengefasst. Aufgrund der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland wird die legislative Gewalt durch den Bundestag, den Bundesrat und die Länderparlamente wahrgenommen.

In der 17. Legislaturperiode sind im Deutschen Bundestag 622 Abgeordnete vertreten,³ die über Kommunikations-, Wahl-, Kontroll- und Legislativfunktionen verfügen. Sie organisieren sich in Fraktionen, die die parlamentarischen Handlungseinheiten innerhalb des Parlamentes darstellen.⁴ Die Aufgaben der Fraktionen sind in § 47 des AbgG bestimmt.

Gesetzesentwürfe werden vor der endgültigen Verabschiedung in den Ausschüssen beraten. Derzeit gibt es 22 Ständige Ausschüsse. Sie werden – soweit nicht anders geregelt – anteilig nach Fraktionen besetzt.

Der Bundesrat ist das föderative Bundesorgan, über das die Länder an der Bundesgesetzgebung beteiligt werden. Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der jeweiligen Landesregierungen.

In den Landtagen wird ausschließlich über länderspezifische Gesetzgebung beraten. Auch sie sind nach Fraktionen und Ausschüssen gegliedert.

Die Gesetzgebungskompetenz ist zwischen Bund und Ländern aufgeteilt und im Grundgesetz abschließend geregelt (Art. 71ff GG).

³ Die Zahl der Abgeordneten pro Legislaturperiode variiert auf Grund von Überhangmandaten (Pfeiler 6 „Wahlen“)

⁴ Ihre Bildung wird in § 10 ff. der Geschäftsordnung des Bundestages (GOBT) beschrieben

1.1.1 Ressourcen (Gesetz)

Inwiefern gibt es Bestimmungen, wonach die Legislative mit angemessenen Ressourcen finanzieller und personeller Art sowie hinsichtlich Infrastruktur ausgestattet ist, damit sie ihre Aufgaben wirksam wahrnehmen kann?

Punktwert (5)

Der Bundeshaushalt wird jährlich vom Bundestag verabschiedet. Er enthält im Einzelplan 02 auch die Ausgaben des Deutschen Bundestages.⁵

Nach Art. 48 GG Abs. 3 steht den Abgeordneten eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung zu. Im Abgeordnetengesetz wird der Begriff „angemessene Entschädigung“ definiert. Die einzelnen Abgeordneten erhalten eine monatliche Aufwandsentschädigung (§ 11 AbgG), eine Pauschale zur personellen und sächlichen Ausstattung ihrer Büros in Bundestag und Wahlkreis (§ 12 AbgG) sowie eine Erstattung der Reisekosten im Rahmen ihrer Mandatsarbeit (§ 17 AbgG). Zuletzt erfolgte eine Anpassung im Juli 2011.⁶ Kritisiert wurde die Eile der Beschlussfassung, welche dazu führte, dass die Öffentlichkeit faktisch ausgeschlossen wurde.⁷

Mitglieder des Bundestages können sich zu Fraktionen zusammenschließen (AbgG § 45). Die Aufgaben der Fraktionen sind in § 47 des AbgG beschrieben. Ihre Finanzierung ist in § 50 Abs. 1 AbgG geregelt. Die Fraktionen haben zur Erfüllung ihrer Aufgaben Anspruch auf Geld- und Sachleistungen aus dem Bundeshaushalt. Die Finanzierung soll eine sachgemäße, effektive Fraktionsarbeit im Rahmen der Aufgaben des Parlaments ermöglichen und gewährleisten. Die Geldleistungen setzen sich aus einem Grundbetrag für jede Fraktion, aus einem Betrag für jedes Mitglied und einem weiteren Zuschlag für jede Oppositions-Fraktion (Oppositionszuschlag) zusammen. Vorschläge für eine Anpassung der Höhe müssen dem Bundestag vom Bundestagspräsidenten vorgelegt werden.

Mitglieder des Bundesrates sind Mitglieder von Landesregierungen. Sie erhalten für die Teilnahme an Sitzungen eine Kostenpauschale sowie eine Erstattung der Reisekosten.⁸

Die Diäten und Ansprüche auf Ausstattungsaufwendungen der Landtagsabgeordneten richten sich nach den jeweiligen Landesabgeordnetengesetzen.

Kommentar

Die finanzielle Ausstattung der legislativen Organe ist umfassend gesetzlich geregelt. Über die Verhältnis- und Verfassungsmäßigkeit wacht das Bundesverfassungsgericht.⁹

5 Bundestagsdrucksache 17/602, 17/623

6 Bundestagsdrucksache 17/6496

7 TAZ.de: von Arnim, H.H.: Eine steile Gehaltskurve. Soviel Eile macht misstrauisch (07.07.2011), <http://www.taz.de/!73983/>

8 Bundesratsdrucksache 577/95, 972/01

9 Bundesverfassungsgericht: Klage der Abgeordneten gegen Offenlegung von Einkünften erfolglos (04.07.2007), <http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg07-073.html#top>; Transparency Deutschland: BVerfGE 40, 296 (Diäten- Urteil); Zur Verfassungsmäßigkeit der Entschädigungsregelung für Abgeordnete, http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Politik/Diaetenurteil_1975.pdf

1.1.2 Ressourcen (Praxis)

Inwiefern verfügt die Legislative in der Praxis über ausreichende Ressourcen, um ihre Verpflichtungen wahrzunehmen?

Punktwert (5)

Die Arbeit der Abgeordneten wird durch die Bundestagsverwaltung unterstützt, die über 2.600 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verfügt. Die Bundestagsverwaltung bereitet die Sitzungen des Bundestages, seiner Ausschüsse und parlamentarischen Gremien vor und unterstützt die politischen Beratungen. Sie nutzt dafür modernste Informations- und Kommunikationstechnik.

Bundestagsabgeordnete haben Zugriff auf die Parlamentarische Bibliothek, die über einen Bestand von 1,4 Millionen Bänden verfügt.¹⁰ Die Unterabteilung Wissenschaftliche Dienste (Abteilung Wissenschaft und Außendienste) recherchiert und analysiert zudem Informationen im Auftrag der Abgeordneten und der Gremien.¹¹ Sie zählte 2006 272 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.¹²

Weiterhin verfügen die einzelnen Fraktionen des Bundestages über öffentlich besoldete Fraktionsangestellte. Nicht zuletzt kann auch der einzelne Abgeordnete Mitarbeiter einstellen¹³.

Eine verbesserte personelle Unterstützung der Abgeordneten war immer wieder Gegenstand von Parlamentsreformen. Geschaffen wurden in diesem Zusammenhang u.a. die Abgeordneten-Assistentenstellen. Auch der Ausbau des wissenschaftlichen Dienstes ist zu nennen.

Kommentar

Im Interesse einer vitalen Demokratie liegt eine arbeitsoptimierende Ausstattung der Abgeordneten. Diese ist in Deutschland ausreichend ausgebaut. Mehr Ressourcen für die Legislative könnten sie in ihrer Kontrollfunktion der Exekutive stärken.

1.1.3 Unabhängigkeit (Gesetz)

Inwiefern ist die Legislative gemäß den gesetzlichen Grundlagen unabhängig und keinen externen Akteuren untergeordnet?

Punktwert (5)

Die Abgeordneten sind Vertreter des ganzen Volkes und nur ihrem Gewissen unterworfen. Sie sind an Aufträge und Weisungen nicht gebunden. Die freie Ausübung des Mandats befindet sich allerdings im Spannungsverhältnis zur Fraktionsdisziplin. Im Rahmen der Durchsetzung politischer Positionen folgen Abgeordnete in Sachfragen i.d.R. der Fraktionsdisziplin. Bei Gewissensfragen wird die Abstimmungsentscheidung freigestellt. Um ihre Unabhängigkeit zu stärken, genießen Abgeordnete nach Art. 46 Abs. 1 GG Indemnität und nach Art. 46 Abs. 2, 3 GG Immunität. Generell ist festzustellen, dass angesichts des Umfangs und der Komplexität der zu behandelnden Materialien die Notwendigkeit zur Arbeitsteilung und Spezialisierung der einzelnen Mandatsträger ein typisches Element der parlamentarischen Arbeit und Meinungsbildung ist.

10 Deutscher Bundestag: Verwaltung. Abteilung I. Information und Dokumentation, http://www.bundestag.de/bundestag/verwaltung/abteilung_id/index.html

11 Deutscher Bundestag: Verwaltung. Wissenschaft und Außenbeziehungen. Die Unterabteilung Wissenschaftliche Dienste (WD), http://www.bundestag.de/bundestag/verwaltung/abteilung_w/ua_wd/index.html

12 Bomhoff 2006: 5

13 Rudzio 2011: 221

Der Bundestag verfügt nicht über das Recht zur Selbstauflösung. Vorgezogene Neuwahlen sind nur aufgrund eines erfolgreichen konstruktiven Misstrauensvotums möglich. Danach kann der Bundespräsident nach Art. 63 Abs. 4 Satz 3 GG oder nach Art. 68 Abs. 1 GG den Bundestag auflösen, wenn sich keine Mehrheit für die Wahl eines Bundeskanzlers findet.

Der Bundestag wählt seinen Präsidenten, dessen Stellvertreter und die Schriftführer. Er gibt sich eine Geschäftsordnung. Regelungen zur Tagesordnung sind in der Geschäftsordnung des Bundestages (GOBT § 20) festgehalten. Die Tagesordnung wird vom Ältestenrat des Bundestags oder dem Bundestagspräsidenten festgelegt (Abs. 1). Jedes Mitglied des Bundestags kann Änderungen beantragen.

Der Bundestag kann Ständige und Sonderausschüsse einrichten (§ 54 GOBT). Ihre Einrichtung wird von den Abgeordneten festgelegt. Einige Ausschüsse sind im Grundgesetz und Gesetzen verankert.¹⁴

Die Polizeigewalt und das Hausrecht gehen nach Artikel 40, Absatz 2 des Grundgesetzes vom Bundestagspräsidenten aus. Nur er kann Genehmigungen für Durchsuchungen oder Beschlagnahmungen ausstellen. Dadurch ist das Parlament vor Einfluss durch Exekutive und Judikative geschützt. Die Bundestagspolizei verfügt über etwa 170 Polizisten.¹⁵

Kommentar

Die Unabhängigkeit der Legislative gegenüber Exekutive und Judikative ist gesetzlich umfangreich sichergestellt.

1.1.4 Unabhängigkeit (Praxis)

Inwiefern ist die Legislative in der Praxis unabhängig vom Einfluss externer Akteure?

Punktwert (4)

Indemnitäts- und Immunitätsregelungen schützen die Abgeordneten vor politisch motivierter Verfolgung. Über die Möglichkeit zur Durchführung von Ermittlungsverfahren gegen Mitglieder des Bundestages, d.h. über die Aufhebung der Immunität, entscheidet der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung. In der Praxis kommt es immer wieder zur Aufhebung der Immunität von Parlamentariern. Der Ausschuss gibt auf Anfrage keine Informationen über vergangene oder laufende Verfahren.

Regierungsmitglieder sind fast immer auch Mandatsträger. Deutschland ist – wie auch Großbritannien – ein parlamentarisches Regierungssystem, d.h. es gibt einen Dualismus zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit auf der einen Seite und parlamentarischer Opposition auf der anderen Seite.

Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat verfügen über ein Gesetzesinitiativrecht (Art. 76 Abs. 1 GG). Im Bundestag bedarf es dazu einer Fraktion oder 5% der Mitglieder des Bundestags (vgl. § 76 Abs. 1 GOBT). Etwa die Hälfte der Gesetzesvorschläge wird bisher durch die Regierung eingebracht und ein Fünftel der Gesetzesinitiativen erfolgt durch die Opposition, die in der Regel wenig Aussicht auf Erfolg haben, aber eine hohe Außenwirkung erzielen können.¹⁶

14 Untersuchungsausschüsse: Art. 44 GG; Wahlprüfungsausschuss: Art. 41 GG und Wahlprüfungsgesetz, Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union: Art. 45 GG; Ausschuss für auswärtige Angelegenheiten und Ausschuss für Verteidigung: Art. 45a GG; Petitionsausschuss: Art. 45c GG und Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages; Richterwahlausschuss: Art. 95 Abs. 2 GG und Richterwahlgesetz; Wahlausschuss: Art. 94 Abs. 1 Satz 2 GG und Gesetz über das Bundesverfassungsgericht; Vermittlungsausschuss: Art. 77 GG und Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses

15 Deutscher Bundestag: Textarchiv 2010. „Unauffällig, aber präsent“ – die Bundestagspolizei, http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2010/30697363_kw30_bundestagspolizei/index.html

16 Schüttemeyer 2007

Auf Kritik trifft die Praxis, dass Abgeordnete, die herausgehobene Fraktionsaufgaben wahrnehmen, dafür Zulagen erhalten. Das Bundesverfassungsgericht hat im Jahr 2000 in einem auf den Thüringer Landtag bezogenen Fall geurteilt, dass Zulagen, die nicht an Fraktionsvorsitzende gezahlt werden, verfassungswidrig seien (BVerfG 2BvH3/91, BVerfG 2BvH4/91).

Kommentar

Die Praxis der Fraktionsgelder, die eine Abhängigkeit der Abgeordneten von den Fraktionsspitzen schaffen kann, verhindert den Höchstpunktsatz.

1.2.1 Transparenz (Gesetz)

Inwiefern gibt es gesetzliche Bestimmungen, die gewährleisten, dass die Öffentlichkeit rechtzeitig über die Aktivitäten und den Entscheidungsfindungsprozess der Legislative informiert wird?

Punktwert (4)

Art. 42 Absatz 1 GG besagt: Der Bundestag verhandelt öffentlich. Auf Antrag eines Zehntels seiner Mitglieder oder auf Antrag der Bundesregierung kann mit einer Zweidrittelmehrheit die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden. Über den Antrag wird in nichtöffentlicher Sitzung entschieden.

§ 19 GOBT wiederholt diese Vorgabe. Die Plenarsitzungen des Bundestags sind damit für die Öffentlichkeit zugänglich. Ein spezieller Fernsehsender überträgt die Plenardebatten.

Nach § 69 GOBT sind alle Ausschusssitzungen grundsätzlich nicht öffentlich. Für bestimmte Verhandlungsgegenstände kann die Öffentlichkeit zugelassen werden, ebenso bei Aussprachen über Beschlussempfehlungen (GOBT § 69a). Die Ausschüsse erstatten dem Bundestag nach GOBT § 66 Bericht.

Nach § 77 GOBT werden Vorlagen des Bundestags gedruckt und an die Mitglieder des Bundestages, des Bundesrates und an die Bundesministerien verteilt. Abschnitt XI GOBT beschreibt die gesetzlichen Regelungen zu Beurkundung und Vollzug der Beschlüsse des Bundestags. So wird nach § 116 GOBT ein Plenarprotokoll und nach § 120 GOBT ein Beschlussprotokoll erstellt. Diese Dokumente, sowie alle anderen Aufnahmen der Plenardebatte sind nach § 116 Abs. 3 GOBT nach fristgerechter Freigabe durch den Redner im Parlamentsarchiv zu hinterlegen. Etwaige Änderungen dürfen den Sinn nicht verfälschen.

§ 48 GOBT bestimmt die Abstimmungsregeln.¹⁷ Gesetze oder die Geschäftsordnung können eine geheime Abstimmung voraussetzen. (§ 49 GOBT)

Auch im Bundesrat tagen die Ausschüsse nicht öffentlich und sind nach § 37 Abs. 2 GOBR vertraulich, soweit nicht anders beschlossen. Für jede Sitzung muss nach § 44 GOBR eine Sitzungsniederschrift angefertigt werden, die mindestens die Namen der Teilnehmer, die Anträge, das Ergebnis der Beratungen und bei Beschlüssen das Stimmverhältnis sowie das Abstimmungsergebnis nach Ländern enthalten. Diese ist ebenfalls vertraulich.

Nach dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG) steht jeder Person ein voraussetzungsloser Rechtsanspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen von Bundesbehörden zu. Das IFG erstreckt sich auch auf den Bundestag, Bundesrat, das Bundesverfassungsgericht, die Bundesgerichte und die Bundesbank, soweit dort öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrgenommen werden. (§ 1 Abs. 1 Satz 2 IFG) Ausgenommen wird jedoch der spezifische Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten

¹⁷ Nach Abs. 1 wird entweder durch Handzeichen oder durch Aufstehen oder Sitzenbleiben abgestimmt. Bei Unklarheiten tritt § 51 GOBT in Kraft, die Mitglieder verlassen den Sitzungssaal und kehren durch markierte Türen zurück. Nach § 52 GOBT kann von 5% der Mitglieder des Bundestags oder einer Fraktion eine namentliche Abstimmung verlangt werden. § 53 GOBT zählt auf, wann namentliche Abstimmungen unzulässig sind.

(z.B. Gesetzgebung, Kontrolle der Bundesregierung, Wahlprüfung, Wahrung der Rechte des Bundestages und seiner Mitglieder). So prüft die Bundestagsverwaltung jedes Auskunftsbegehren, das an sie gerichtet ist, ob die Auskunft reines Verwaltungshandeln betrifft oder ob der parlamentarische Bereich betroffen ist. Vom IFG sind damit auch Informationen ausgenommen, die im Zusammenhang mit Arbeiten des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung stehen.¹⁸

Kommentar

Zur Transparenz gibt es hohe gesetzliche Vorgaben. Es fehlt jedoch eine verbindliche gesetzliche Veröffentlichungspflicht von Ausschussvorlagen. Die Beratungen der Ausschüsse sind in der Regel nicht öffentlich. Das wird funktional begründet. Nicht öffentlich sind auch Berichte, die nur den Ausschüssen vorgelegt werden. Eine Nicht-Veröffentlichung von Ausschussvorlagen sollte besonders begründet werden müssen.

In nicht-öffentlicher Sitzung tagt auch der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung. In der Bilanz seiner Tätigkeit wird lediglich die Anzahl seiner Sitzungen mitgeteilt.¹⁹ Es sollte anonymisiert ersichtlich werden, aufgrund welcher Straftatbestände Ermittlungen eingeleitet wurden. Das Schutzrecht des Abgeordneten vor willkürlicher Verfolgung sollte unangetastet bleiben.

1.2.2 Transparenz (Praxis)

Wird die Öffentlichkeit in der Praxis rechtzeitig über die relevanten Aktivitäten und Entscheidungen des Parlaments informiert?

Punktwert (4)

Die Verwaltungsabteilung Presse und Kommunikation informiert Medienvertreter und interessierte Bürger über aktuelle Entwicklungen im Bundestag.²⁰ Im Jahr 1999 wurde mit dem Parlamentsfernsehen ein zusätzliches Informationsmedium geschaffen. Alle Plenardebatten, öffentlichen Ausschusssitzungen und Anhörungen werden direkt, unkommentiert und in voller Länge übertragen. Sämtliche Live-Übertragungen sowie das vollständige Videoangebot sind seit Beginn der 17. Wahlperiode im Oktober 2009 in einer Mediathek des Parlamentsfernsehens verfügbar.²¹ Das Programm kann live im Internet verfolgt werden. Es gibt weitere Funktionen für Mobiltelefone, Smartphones und anderes.²² Für die aktuelle, parlamentarische Berichterstattung stellt das Parlamentsfernsehen sein gesamtes Bildmaterial TV-Anstalten kostenlos und frei von Rechten Dritter zur Verfügung.²³

Das Referat „Parlamentskorrespondenz“ liefert - an manchen Tagen mehrmals - aktuelle Informationen aus Plenum und Ausschüssen: Innerhalb weniger Stunden kann in „heute im Bundestag“ (hib) das Wesentliche aus Debatten und Ausschüssen online, im E-Mail-Abonnement oder auf Papier nachgelesen werden. Die Wochenzeitung „Das Parlament“ informiert über alle parlamentarischen Prozesse, aktuelle politische Debatten und Hintergründe der Arbeit des Bundestages.

Pressevertreter haben bei Vorlage eines Hausausweises unbegrenzten Zugang zur Liegenschaft des Deutschen Bundestages.

18 Schreiben des Behördlichen Datenschutzbeauftragten, Referat ZR 4 des deutschen Bundestages vom 03.03.2011

19 Deutscher Bundestag, Bilanz der Tätigkeit des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung in der 16. Wahlperiode, 05.10.2009

20 Deutscher Bundestag: Verwaltung. Presse und Kommunikation, http://www.bundestag.de/bundestag/verwaltung/abteilung_puk/index.html

21 Ältere Aufzeichnungen aus der Zeit vor Oktober 2009 sind im Videoarchiv abrufbar

22 Deutscher Bundestag: Mediathek. Parlamentsfernsehen, <http://www.bundestag.de/bundestag/parlamentsfernsehen/parlamentstv/index.html>

23 Voraussetzung dafür ist, dass die Bilder für Produktionen im Bildungsbereich oder für Informationssendungen verwandt werden, die in einem direkten Zusammenhang mit der Arbeit des Deutschen Bundestages stehen.

Alle Vorlagen, die im Bundestag verhandelt werden, erscheinen als Drucksache und sind im Internet abrufbar: Gesetzesentwürfe, Anträge von Fraktionen oder der Bundesregierung, Beschlussempfehlungen und Berichte aus den Ausschüssen, Änderungs- und Entschließungsanträge, Große und Kleine Anfragen aus dem Parlament an die Bundesregierung, Berichte und Unterrichtungen sowie Fragen für die Fragestunde im Plenum.²⁴ Die Tagesordnungen von Plenum und Ausschüssen sind im Internet abrufbar.

Ein Defizit ist die fehlende Bereitstellung von maschinenlesbaren Daten, das heißt dass die Informationen nicht nur von Menschen, sondern auch von Maschinen gelesen werden können. Über offene Schnittstellen könnten diese von Datenjournalisten genutzt werden, um sie für die Allgemeinheit, zum Beispiel in Form von Visualisierungen, aufzubereiten.²⁵

Kommentar

Die Transparenz des Bundestags kann als sehr hoch eingestuft werden. Da die Bereitstellung von maschinenlesbaren Daten, wie sie beispielsweise von Externen zu den Themen Parteispenden oder Bundeshaushalt geleistet wird, derzeit nicht gegeben ist, wird nicht der Höchstpunktwert erteilt.

1.2.3 Rechenschaftspflicht (Gesetz)

Inwiefern sind Bestimmungen in Kraft, wonach die Legislative über ihre Aktivitäten Bericht erstatten muss und dafür zur Verantwortung gezogen werden kann?

Punktwert (5)

Aufgrund seiner hervorgehobenen Stellung verpflichtet das Amt des Bundestagspräsidenten zur Neutralität. Der Präsident des Bundestages ist protokollarisch das zweithöchste Amt hinter dem des Bundespräsidenten. Er wird bei seiner Arbeit sowohl vom Bundestagspräsidium als auch vom Ältestenrat unterstützt. (§§ 2, 5-9 GOBT) Das Präsidium nimmt umfangreiche verwaltungstechnische, protokollarische und kontrollierende Funktionen wahr. Der Bundestagspräsident leitet die Plenarsitzungen und kann Abgeordnete zur Ordnung rufen oder sogar von der Sitzung ausschließen. Der gesamte Schriftverkehr nimmt seinen Weg über den Bundespräsidenten und seine Vizepräsidenten. Sofern Strafverfolgungsbehörden gegen einen Abgeordneten ermitteln möchten, ist ihre erste Ansprechstelle der Bundestagspräsident, der die Angelegenheit dann an den Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung weiterleitet.^{26, 27}

Der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung bezeichnet sich in der Selbstbeschreibung auch als Schiedsrichter im parlamentarischen Betrieb. Seine Aufgaben bestehen in der Prüfung von Einsprüchen gegen die Bundestagswahl, der Bearbeitung von Immunitätsangelegenheiten und der Auslegung und Änderung der Geschäftsordnung. Er ist wie alle Ausschüsse, soweit nicht anders geregelt, anteilig mit Mitgliedern der im Parlament vertretenen Fraktionen besetzt.

Die rechtlichen Grundlagen des Petitionsausschusses beruhen auf Art. 17 GG; seine Einrichtung ist in Art. 45c GG und § 108 GOBT verankert. Der Petitionsausschuss bearbeitet die Petitionen, die jeder Bürger an den Bundestag richten kann, wie es im Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses geregelt ist. Seit 2008 besteht die Möglichkeit der Onlinepetition.²⁸

24 Deutscher Bundestag: Drucksachen, <http://www.bundestag.de/dokumente/drucksachen/index.html>

25 Beispiele für solche Aufarbeitungen sind: Flugrouten BBI: <http://taz.de/1/berlin/fluglaerm-bbi/> (Lorenz Matzat, Datenjournalist, Berlin), Parteispenden: <http://labs.vis4.net/parteispenden/> (Gregor Aisch, Datenjournalist, Magdeburg), Bundeshaushalt: <http://bund.offenerhaushalt.de/> (Friedrich Lindenberg, Tactical Tools, Open Data Network, Berlin)

26 Auch 1. Ausschuss genannt

27 Blickpunkt Bundestag 2007

28 Deutscher Bundestag 2010: 10

Das Bundesverfassungsgericht entscheidet nach Art 93 GG „über die Auslegung des Grundgesetzes aus Anlass von Streitigkeiten...“. Dazu gehören „Meinungsverschiedenheiten oder Zweifel über die förmliche und sachliche Vereinbarkeit von Bundesrecht oder Landesrecht“ (für spezielles Landesrecht ist BVerfG nicht zuständig) mit dem Grundgesetz. Die Urteile haben auch Präventivwirkung, da zum Teil enge Vorgaben für die Anpassung oder Verabschiedung von Gesetzen gemacht werden und die Verfassungskonformität gefördert wird.

Der Bundesrat ist in den Gesetzgebungsprozess mit eingebunden und sorgt für die Berücksichtigung der Interessen der Länder.

Die Bürger haben Kontrollmöglichkeiten der Legislative vor allem durch die Wahlen sowie auf Länderebene zusätzlich zu den Landtagwahlen über die Möglichkeit des Volksbegehrens und Volksentscheids.²⁹

§ 73 GOBT verpflichtet die Ausschüsse, Protokolle anzufertigen. Sie müssen Anträge und Beschlüsse enthalten. „Stenographische Aufnahmen bedürfen der Genehmigung des Präsidenten.“

Kommentar

Die Kontrolle des Bundestages ist weitreichend, er muss allen anderen Verfassungsorganen und dem Bürger direkt oder indirekt Rechenschaft ablegen. Wortprotokolle der Ausschusssitzungen, vergleichbar der Niederschrift der Plenarsitzungen, sind die Ausnahme.

1.2.4 Rechenschaftspflicht (Praxis)

Inwiefern erstatten das Parlament und seine Mitglieder in der Praxis über ihre Aktivitäten Bericht und nehmen dazu Stellung?

Punktwert (4)

Der Petitionsausschuss ist Anlaufstelle für Beschwerden der Bürger gegenüber Handlungen oder Unterlassungen staatlicher Organe, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Dazu gehört auch das Handeln der Legislative. Vor allem durch die seit 2008 bestehende Möglichkeit der Onlinepetition steigt die Zahl der Teilnehmer am Petitionsverfahren. 2009 wurden 18.861 Petitionen gestellt.

Abgeordnete treten neben ihrer Arbeit in den Wahlkreisen in vielfacher Art und Weise in den Dialog mit Bürgern. Die Mehrzahl der Abgeordneten nutzt zum Beispiel die Internetplattform www.abgeordnetenwatch.de, die eine zivilgesellschaftliche Initiative ist. Bürger haben auf der Internetplattform die Möglichkeit, Fragen an einzelne Abgeordnete zu stellen. Im Rahmen einer Umfrage von Mitgliedern von Transparency Deutschland zum Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung erfolgten zahlreiche Antworten in der Regel zeitnah.

Viele der bestehenden internen Kontrollen laufen derzeit beim Bundestagspräsidium zusammen.

29 Zur Übersicht der Regelungen in den Ländern: Mehr Demokratie e.V.: Volksbegehren in den Bundesländern, <http://www.mehr-demokratie.de/volksentscheid.html>

1.2.5 Integrität (Gesetz)

Inwiefern gibt es Mechanismen, welche die Integrität der Mitglieder des Parlaments gewährleisten?

Punktwert (3)

Im Mittelpunkt der Tätigkeiten eines Mitglieds des Bundestages steht das Mandat (Abgeordnetengesetz, (AbgG § 44a) Daneben sind berufliche oder sonstige Tätigkeiten grundsätzlich zulässig. In § 44 b des AbgG und den Verhaltensregeln, die Teil der Geschäftsordnung des Bundestages sind, sind die Veröffentlichungspflichten der Abgeordneten geregelt. So sind Angaben u.a. über berufliche Tätigkeiten, Mitgliedschaften in einem Vorstand, Aufsichtsräten und vergleichbaren Gremien zu veröffentlichen, desgleichen Beratungs-, Vertretungs-, Gutachter-, publizistische und Vortragstätigkeiten. Die Vorschriften zielen darauf, Wählern eine Abwägung zu ermöglichen, ob und inwieweit Bundestagskandidaten und -abgeordnete Interessen unterworfen sind und welche finanziellen Interessen Einfluss auf das Verhalten der Abgeordneten haben könnten. Potenzielle Interessenkonflikte sollen transparent werden. Die Daten werden im Handbuch des Bundestages und im Internet veröffentlicht.

§ 6 der Verhaltensregeln (VR) verpflichtet Abgeordnete, Interessenkonflikte in Ausschüssen offen zu legen, sofern sie nicht aus den Verhaltensregeln ersichtlich sind. Eine solche Offenlegung ist der Allgemeinheit nicht zugänglich.

Die Angabe und Veröffentlichung der Nebeneinkünfte wurde im Jahr 2005 geregelt und erfolgt seit dem Jahr 2007 in drei Stufen (1.000-3.500 Euro, 3.500-7.000 Euro oder 7.000 Euro und mehr). Dabei wird zwischen einmaligen, monatlichen und jährlichen Einkünften unterschieden. Bei einem Verstoß gegen die Veröffentlichungspflichten kann der Bundestagspräsident ein Bußgeld verhängen. Die abgestufte Veröffentlichung der Nebentätigkeit ist unter Gesichtspunkten der Transparenz unzureichend.

Unzureichend geregelt ist die Offenlegung von anwaltlicher Tätigkeit, da die Verschwiegenheitspflicht von Anwälten sich auch auf lobbyistische Tätigkeiten bezieht.³⁰ Bei Rechtsanwälten sind ferner anonymisiert der Mandant und das Honorar entsprechend der drei Stufen anzugeben. Das gilt auch für Anwälte in Großsozietäten, die jährliche Ausschüttungen erhalten. Ausschüttungen auf Grund von Gesellschafteranteile sind nach den üblichen Regeln anzugeben (Ausführungsbestimmungen (AB) 4 zu den Verhaltensregeln). Die Möglichkeit bei Angaben über den Auftraggeber eine Branchenzuordnung vorzunehmen, ist nach § 1 Abs. 6 AbgG gegeben. Sie wird in den dazugehörigen Ausführungsbestimmungen vom Bundestagspräsidenten jedoch nicht wahrgenommen.

Im Abgeordnetengesetz wird die Annahme von Zuwendungen für die Ausübung des Mandats verboten, sofern sie gesetzlich nicht vorgesehen sind. „Unzulässig ist ferner die Annahme von Geld oder von geldwerten Zuwendungen, die nur deshalb gewährt werden, weil dafür die Vertretung und Durchsetzung der Interessen des Leistenden im Bundestag erwartet wird.“ (AbgG § 44a, Abs. 2) Verboten ist ferner die Annahme von Zuwendungen, für die es keine adäquate Gegenleistung gibt. Diese Regelung wird in den Verhaltensregeln in Bezug auf Einladungen, Reisen oder Geschenke nicht konkretisiert.

Der Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung nach § 108e StGB ist sehr eng gefasst und beschränkt sich auf den Kauf und Verkauf einer Stimme bei Wahlen oder Abstimmungen. Die Definition verfehlt weitestgehend die Lebenswelt des parlamentarischen Alltags, in dem Beschlüsse in Arbeitsgruppen oder Fraktionen vorbereitet und gefasst werden.

Da Abgeordneten die Annahme von Spenden erlaubt ist, wenn sie für die „politische Tätigkeit zur Verfügung gestellt werden“ (VR § 4), bedürfen Zuwendungen nur des Etiketts der Spende, um daraus eine rechtmäßige Zuwendung zu generieren. Daran ändert auch die Pflicht zur Veröffentlichung von Spenden ab einer Höhe von 10.000 Euro durch den Bundestagspräsidenten nichts. Es bleibt den Abgeordneten überlassen, ob sie die erhaltenen Spenden an ihre Partei weiterleiten oder nicht. Die anwendbaren

30 Humborg 2008: 1 ff.

Vorschriften sind im Vergleich zu den nach dem PartG auf die Parteien anwendbaren Vorschriften recht unverbindlich. Die Verhaltensregeln stellen lediglich eine Anlage zu einem rahmenrechtlichen Text dar.

Die Rechtsstellungskommission des Ältestenrates des Bundestages hat im April 2011 eine Änderung der Verhaltensregeln für Bundestagsabgeordnete vorgeschlagen. Der Vorschlag sah vor, dass künftig jährliche Einkünfte erst über 10.000 Euro und in sieben Stufen von 10.000 Euro bis 150.000 Euro veröffentlicht werden. Transparency Deutschland kritisierte, dass damit Einkünfte unter 10.000 Euro nicht mehr veröffentlicht würden und forderte eine genaue Veröffentlichung der Nebeneinkünfte ab einer Bagatellgrenze, wie sie z.B. in den Niederlanden praktiziert wird. Die Initiative wurde von der Rechtsstellungskommission zurückgezogen.

Im Bundestagspräsidium wird seit 1972 eine „Öffentliche Liste der registrierten Verbände und deren Vertreter“ geführt. Lobbyisten von Unternehmen oder Lobbydienstleistern werden nicht erfasst. Die Registrierung ist nicht verpflichtend. Zudem liefert die Liste nicht ausreichend Informationen. Beispielsweise finden sich keine Angaben über finanzielle Mittel der Verbände.³¹

Kommentar

Der Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung muss verschärft werden, damit die UN-Konvention gegen Korruption durch Deutschland ratifiziert werden kann. Lobbyisten müssen sich in einem öffentlichen Lobbyistenregister verpflichtend registrieren und ihre Auftraggeber und Aufwendungen eintragen, wenn sie bestimmte Schwellen an zeitlichem Engagement oder finanziellem Einsatz überschreiten.

Spenden an Abgeordnete müssen vollständig verboten werden. Damit würde ein weiteres Hindernis auf dem Weg zur Verschärfung des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung beseitigt. Für Abgeordnete, die keiner Partei oder Wählervereinigung angehören, müsste eine Sonderregelung geschaffen werden, die es ihnen erlaubt, Spenden entgegenzunehmen.

Es sollte ein verpflichtendes Lobbyistenregister eingeführt werden, in das sich alle Lobbying Betreibenden eintragen müssen. Das Register soll Aufschluss geben, wer für wen und in welchen Themen- und Politikbereichen Lobbying betreibt. Zu veröffentlichen sind die finanziellen Aufwendungen. Die Eintragung in das Lobbyistenregister ist damit zu verbinden, dass ein Verhaltenskodex akzeptiert wird.³² Das Lobbyistenregister ist von einem Gremium zu führen, das die Richtigkeit der registrierten Angaben überwacht und ggf. Sanktionen verhängen kann. Denkbar ist die Führung des Registers durch einen Beauftragten, der auch für die Aufsicht der Parteienfinanzierung zuständig ist.

1.2.6 Integrität (Praxis)

Inwiefern wird die Integrität der Mitglieder der Legislative in der Praxis gewährleistet?

Punktwert (4)

Fälle von Bestechung von Abgeordneten des Bundestages oder von Länderparlamenten nach § 108e StGB sind laut Polizeilicher Kriminalstatistik nicht bekannt geworden, was angesichts der engen Definition des Straftatbestandes nicht überrascht.

Die Veröffentlichung der Nebeneinkünfte erfolgt aufgrund großzügiger Meldefristen oftmals erst Monate später. Abgeordnete, die ihre Nebeneinkünfte exakt veröffentlichen wollen, haben auf der Website des Deutschen Bundestages nicht die Möglichkeit dazu. Die Darstellung der Nebeneinkünfte auf der

31 Positionspapier vom 23.01.2006, Transparency Deutschland

32 Stellungnahme vom 09. Juni 2010, Transparency Deutschland

Website des Deutschen Bundestages ist nicht maschinenlesbar; damit sind Auswertungen nur unter großem Aufwand möglich.

In der Verbändeliste des Deutschen Bundestages sind aktuell ca. 2.000 Verbände registriert. Schätzungsweise sind in Berlin jedoch rund 5.000 Lobbyisten aktiv. Regelungs- und Transparenzbedarf ergibt sich mit der zunehmenden Zahl von Unternehmenslobbyisten und Lobbydienstleistern, wie Anwaltskanzleien, deren Auftraggeber mitunter nicht bekannt sind.

Die finanzielle Ausstattung der Abgeordneten soll eine effektive Arbeit der Abgeordneten gewährleisten und ihre Unabhängigkeit sichern. Zahlreiche Abgeordnete üben neben ihrem Mandat Nebentätigkeiten aus, für die sie Zuwendungen erhalten. In den Verhaltensregeln für Abgeordnete ist festgeschrieben, dass die Einkünfte aus Nebentätigkeiten dem Bundestagspräsidenten mitzuteilen sind und öffentlich deklariert werden müssen. Sie sind zum Beispiel in den Profilen der Abgeordneten auf www.bundestag.de einsehbar.

Kommentar

Die Nebentätigkeiten von Abgeordneten sind betraggenau und leicht nachvollziehbar im Internet zu veröffentlichen. Die Nebeneinkünfte sollten maschinenlesbar und, wenn vom Abgeordneten gewünscht, detailliert veröffentlicht werden.

1.3.1 Überwachung der Exekutive (Gesetz und Praxis)

Inwiefern besteht eine wirksame Aufsicht der Legislative über die Regierung?

Punktwert (5)

Zur Prüfung der großen Anzahl von – insbesondere komplexen – Gesetzentwürfen der Regierung bzw. der Fraktionen und zur Aufbereitung der Informationen stehen dem Parlament nur begrenzte Mittel zur Verfügung.³³

So wie Mitgliedern der Regierung und des Bundesrates grundsätzlich eine Beteiligung an Ausschusssitzungen offen steht (Art. 44 Abs. 2 GG), können Ausschüsse nach § 68 GOBT ein Mitglied der Bundesregierung zu den Ausschusssitzungen herbeirufen.

Der Bundestag hat nach Art. 44 GG Absatz 1 das Recht und - auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder - die Pflicht, einen Untersuchungsausschuss einzurichten. Näheres regelt das Untersuchungsausschussgesetz (PUAG). Ein Untersuchungsausschuss kann wie ein Gericht Zeugenaussagen erzwingen und von Behörden Auskünfte verlangen³⁴. Da die Mehrheit der Mitglieder eines Untersuchungsausschusses den Regierungsfraktionen angehört, werden oft nicht alle Möglichkeiten ausgeschöpft.

Die Position des Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit ist von besonderer Bedeutung, weil er Defizite des Informationsfreiheitsgesetzes und seiner Anwendung durch Behörden öffentlich kommentiert. Seine Einrichtung wird durch das Bundesdatenschutzgesetz (§ 22ff BDSG) und das Informationsfreiheitsgesetz (§ 12 IFG) geregelt. Er wird von der Bundesregierung vorgeschlagen und vom Bundestag gewählt.

Das Grundgesetz schreibt in Artikel 45d GG die Einrichtung eines Parlamentarischen Kontrollgremiums zur Überwachung der nachrichtendienstlichen Tätigkeit der Regierung vor. Außerdem wurden auf Grundlage von Artikel 13 GG, der die Unverletzlichkeit der Wohnung vorschreibt, beziehungsweise dessen Aussetzung nach Absatz 3 und 4, ein Kontrollgremium für die Abhörung und Aufzeichnung privater Gespräche geschaffen.

33 Siehe dazu auch Pfeiler 2 „Exekutive“, Kap. 2.2.4

34 Rudzio 2011: 234

Den Abgeordneten beziehungsweise Fraktionen stehen je nach Ausmaß des Anliegens verschiedene Möglichkeiten offen, um Informationen der Bundesregierung zu erhalten. Nach § 100ff GOBT Große Anfragen, nach § 104 GOBT Kleine Anfragen, § 105 ermöglicht Fragen einzelner Mitglieder, und § 106 bezieht sich auf die Aktuelle Stunde und Befragung der Bundesregierung.

Das Parlament übt über den Haushalt und seine Durchführung Kontrolle über die Regierung aus. Die Ausarbeitung des Haushaltsplans definiert das Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz). Hinsichtlich der Kontrolle der Haushaltsführung wird der Deutsche Bundestag vom Bundesrechnungshof unterstützt.

Dem Bundestag steht des Weiteren die Möglichkeit eines Misstrauensvotums gegen den Bundeskanzler nach Art. 67 Absatz 1 GG und GOBT § 97 offen. Dies ist allerdings konstruktiv ausgestaltet. Das heißt, wenn sich ein Viertel der Mitglieder des Bundestages zu dieser Maßnahme entscheidet, muss ein Alternativkandidat präsentiert werden, der eine Mehrheit der Stimmen der Mitglieder des Bundestages in geheimer Wahl auf sich vereinen muss. Die Minister werden vom Bundespräsidenten auf Vorschlag des Bundeskanzlers ernannt; sie werden vor dem Bundestag vereidigt.

Bundestagspräsident Lammert hat wiederholt kritisiert, dass für die Diskussion und Verabschiedung von Gesetzen nicht ausreichend Zeit bestünde und mehr Selbstbewusstsein des Parlaments eingefordert.³⁵

Kommentar

Dem Parlament sind in Deutschland starke Werkzeuge zur Überwachung der Exekutive in die Hand gegeben. Die effektive Inanspruchnahme dieser Werkzeuge vollzieht sich unter den in der Einleitung erläuterten Strukturprämissen, namentlich der Gegenüberstellung von Regierungsmehrheit und Opposition.

1.3.2 Gesetzesreformen zur Korruptionsbekämpfung (Gesetz und Praxis)

Inwiefern stellen die Themen Anti-Korruptionsbekämpfung und Governance für die Legislative in Deutschland bedeutende Themen dar?

Punktwert (3)

Der Bundestag und seine Abgeordneten sind in vielerlei Hinsicht vorbildlich. Zur Vorreiterrolle reicht ihr Engagement allerdings nicht. Wichtige Meilensteine auf dem Weg zur aktuellen Situation war die Einführung von Verhaltensregeln für Bundestagsabgeordnete (Anlage zum § 18 GOBT) 1972 und die Wiedereinführung des 1953 abgeschafften Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung in dem 28. Strafrechtsänderungsgesetz von 1994, das Korruptionsbekämpfungsgesetz von 1998, in dem Korruptionsdelikte auf ausländische Amtsträger ausgedehnt wurden, die Änderung des Abgeordnetengesetzes und der Geschäftsordnung des Bundestags 2005. Hier wurden Veröffentlichungspflichten für Nebentätigkeiten der Bundestagsabgeordneten neu gefasst.

Wichtige Bausteine fehlen aber noch, wie die Verschärfung des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung.

35 Siehe bspw. FAZ.net: Euro-Rettungsgesetze. Kauder verbittet sich „Belehrungen“ Lammerts (18.08.2011), <http://www.faz.net/artikel/C30923/euro-rettungsgesetze-kauder-verbittet-sich-belehrungen-lammerts-30487180.html>

Pfeiler 2: Exekutive

Zusammenfassung

Im Sinne der Gewaltenteilung ist die staatliche Macht durch gegenseitige Kontrollmöglichkeiten in Legislative, Exekutive und Judikative aufgeteilt. Als Exekutive werden im Folgenden die Regierungsmitglieder und die Ministerialverwaltungen verstanden. Die Exekutive ist im Allgemeinen ausreichend mit Personal und Ressourcen ausgestattet. In einzelnen Bereichen kann der Mangel an Spezialisten die Gefahr des Einflusses von Lobbyinteressen erhöhen. Das Informationsfreiheitsgesetz bildet die rechtliche Grundlage des allgemeinen Rechts auf Zugang zu öffentlichen Informationen. Allerdings sind die Ausnahmetatbestände in den meisten Informationsfreiheitsgesetzen zu umfassend.

Alle Gesetze und deren Entstehungsprozess sind der Öffentlichkeit zugänglich. Die Beteiligung von Interessenvertretern ist im Rahmen eines sogenannten „legislativen Fußabdrucks“ kenntlich zu machen. Veröffentlichungspflichten zur Zusammensetzung regierungsberatender Gremien fehlen. Die Berichte über den Einsatz externer Personen in der Bundesverwaltung werden nicht veröffentlicht.

Art. 66 GG regelt Inkompatibilitäten von Regierungsämtern und z.B. gewerblicher Tätigkeit. Die fehlenden Karenzzeitregelungen für ehemalige Regierungsmitglieder und Parlamentarische Staatssekretäre sind ein Schwachpunkt in der gegenwärtigen Gesetzeslage.

Zwar hat die Bundesregierung in den letzten Jahren Richtlinien und Empfehlungen zur Korruptionsprävention erlassen. Das bedeutet aber nicht zwingend, dass das Thema Korruptionsbekämpfung immer Priorität hat. So setzt sich die Bundesregierung offensichtlich nicht mit aller Kraft für die noch immer ausstehende Ratifizierung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC) ein.

In der nachstehenden Tabelle sind die einzelnen Punktwerte aufgeführt, die zur Gesamtbeurteilung geführt haben.

Exekutive Gesamtpunktwert: 75/ 100			
	Indikator	Gesetz	Praxis
Kapazität 83 / 100	Ressourcen	Nicht erhoben	75
	Unabhängigkeit	100	75
Governance 67 / 100	Transparenz	75	50
	Rechenschaftspflicht	100	75
	Integrität	50	50
Rolle 75 / 100	Verwaltungsmanagement	100	
	Rechtssystem	50	

Struktur und Organisation

Die Bundesregierung besteht aus dem Bundeskanzler und den Bundesministern und übt die Exekutivgewalt auf Bundesebene aus. (§ 62 GG) Die Landesregierungen bestehen aus den Ministerpräsidenten und den Landesministern. Die drei prägenden Prinzipien der Regierungsstruktur in Deutschland sind die Richtlinienkompetenz des Kanzlers, das Kabinettsprinzip und das Ressortprinzip. Aufgrund des Verhältniswahlrechts sind Koalitionsregierungen in Deutschland die Regel, so dass die Notwendigkeit zu Kompromissen für den deutschen politischen Entscheidungsprozess typisch ist.

2.1.1 Ressourcen (Praxis)

Inwiefern verfügt die Regierung über angemessene Ressourcen, um ihren Pflichten wirksam nachzukommen?

Punktwert (4)

Die Exekutive auf Bundesebene verfügt über eine Ministerialverwaltung von rd. 19.200 Beschäftigten mit hohem Sachverstand und über sämtliche technischen Möglichkeiten der Informationsbeschaffung und Informationsverarbeitung.¹

Die Ministerialverwaltung ist aber von den seit 1990 allgemein vorgenommenen sachlichen und personellen Einsparungen betroffen. Auch der zuletzt beschlossene Stellenabbau des Haushaltsplans für das Jahr 2011 hat auf die Ministerialverwaltung auf Bundesebene Auswirkungen. (§ 20 HG 2011)

Kommentar

In den letzten Jahren ist die wachsende Mitwirkung Privater an Gesetzentwürfen in die Kritik geraten.² Diese Praxis wirft die Frage auf, inwieweit Kapazitätsprobleme in der Ministerialverwaltung bei zeitlich dringenden Gesetzesvorhaben bestehen.³ Der Bundesrechnungshof hat 2007 zwar auch die positiven Aspekte externer Mitwirkung bei neuen und komplexen Themengebieten genannt, doch vor allem auf die häufig unsachgerechte Kontrolle und Nutzung von Beratern durch die Verwaltung hingewiesen. Insbesondere wurde kritisiert, „dass auch solche Aufgaben an Externe übertragen werden, die zu den Kernaufgaben einer verantwortlich handelnden Verwaltung gehören.“⁴

2.1.2 Unabhängigkeit (Gesetz)

Inwiefern ist die Regierung gemäß den gesetzlichen Grundlagen unabhängig?

Punktwert (5)

Die zentralen Institutionen der Exekutive sind die Bundesregierung und die Bundesverwaltung, auf Länderebene die Landesregierungen und Länderverwaltungen. Im Normalfall werden Bundesgesetze durch die Länder als eigene Angelegenheit ausgeführt, sofern es im Grundgesetz nicht anders geregelt ist. Über den Bundesrat können die Länder an der Gesetzgebung mitwirken und verfügen wie die Bundesregierung über ein Initiativrecht. (§ 77 GG) Die sogenannten Zustimmungsgesetze, bei denen die Länderinteressen in besonderer Weise berührt werden, kommen ohne Zustimmung des Bundesrats nicht zum Abschluss.⁵

Die „Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Einsatz von außerhalb des öffentlichen Dienstes Beschäftigten (externen Personen) in der Bundesverwaltung“ regelt seit dem 17. Juli 2008 den Einsatz Externer. Danach wird dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages halbjährlich „Bericht über den Einsatz externer Personen in der Bundesverwaltung“ erstattet. Im Oktober 2010 wurde die Anwendung und Umsetzung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift evaluiert. Als Ergebnis der Evaluation ist nur noch jährlich Bericht zu erstatten.

1 Mandelartz 2008: 268, Bundesministerium des Inneren 2009: 15

2 Bundestagsdrucksache 16/14025 (Kleine Anfrage der Linken)

3 Kloepfer 2011

4 Bundesrechnungshof (2007): Eckpunkte für den wirtschaftlichen Einsatz externer Berater durch die Bundesverwaltung, http://bundesrechnungshof.de/bundesbeauftragter-bwv/ergebnisse-des-bwv-1/sonstige-gutachten-berichte-bwv/03-eckpunkte_berater.pdf

5 Degenhart 2010: 298

Kommentar

Eine von den anderen Staatsgewalten völlig unabhängige Exekutive ist weder möglich noch gewollt. Es gibt keine Anzeichen, dass die Tätigkeit der Exekutive durch Gesetze unzulässig eingeschränkt wird.

2.1.3 Unabhängigkeit (Praxis)

Inwiefern ist die Regierung in der Praxis unabhängig?

Punktwert (4)

Im Prozess der Gesetzesvorbereitung kommt es zum ständigen Informationsaustausch zwischen Verbänden und Interessengruppen auf der einen Seite und Politik, Parlament und Verwaltung auf der anderen Seite. Es bestehen klare Regeln für den Umgang mit Verbänden und Fachkreisen bei der Gesetzesvorbereitung. Die Verfahrensherrschaft liegt beim federführenden Ministerium, wobei in das Verfahren Interessen und Sachverstand Externer legitim einfließen können.⁶ Die Einbeziehung Externer ist im Sinne einer inklusiven Politikgestaltung zu begrüßen, solange es zu keiner unzulässigen Einflussnahme von Interessen auf Regierung und Verwaltung kommt.

In den letzten Jahren ist die wachsende Mitwirkung Privater an Gesetzentwürfen in die Kritik geraten.⁷ Beispielsweise wurde die Kanzlei Linklaters mit der Ausarbeitung eines Gesetzentwurfes zur Änderung des Kreditwesengesetzes durch das Bundeswirtschaftsministerium beauftragt, wobei die Federführung für den Gesetzentwurf beim Bundesfinanzministerium lag. Der Bundesrechnungshof hat im Januar 2007 „Eckpunkte für den wirtschaftlichen Einsatz externer Berater“ veröffentlicht, da er immer wieder festgestellt hatte, dass auch „Kernaufgaben einer verantwortlich handelnden Verwaltung“ an externe Berater vergeben worden waren. Durch diese Praxis besteht die Möglichkeit der unzulässigen Einflussnahme und ein gestaltender Einfluss z.B. von Anwaltskanzleien auf den Gesetzesinhalt.⁸

Auf große Kritik stieß auch die Mitarbeit externer, „abgeordneter“ Personen in der Bundesverwaltung. Es wurde berichtet, dass Externe an Gesetzgebungsvorhaben und Verwaltungsentscheidungen mitgewirkt hätten, die die Interessen ihres Arbeitsgebers berührt hätten.⁹ Durch die öffentliche Diskussion angestoßen, befasste sich der Bundesrechnungshof mit der Praxis. Am 25. März 2008 empfahl er in einem Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, die bisherige Praxis zu ändern. Daraufhin wurde die „Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Einsatz von außerhalb des öffentlichen Dienstes Beschäftigten (externen Personen) in der Bundesverwaltung“ erlassen (17.07.2008). Die halbjährlichen Berichte zur Anwendung und Umsetzung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift werden nicht veröffentlicht.

Kommentar

Verbände, Vereine, Gewerkschaften und Unternehmen, die versuchen, Einfluss auf die Gesetzesvorbereitung der Ministerialverwaltung zu nehmen, können das unabhängige Handeln der Exekutive tatsächlich gefährden oder zumindest durch den Anschein einer unzulässigen Einflussnahme die Legitimität des Gesetzeserstellungsprozesses unterminieren. Die Veröffentlichung der Berichte über den Einsatz externer Personen in der Bundesverwaltung und eine strengere Anwendung der vom Bundesrechnungshof genannten Eckpunkte sind daher zu fordern.

Die Forderungen von Transparency Deutschland auf der gemeinsam mit dem dbb Beamtenbund und tarifunion veranstalteten Tagung im Juni 2011 „Dankt der Staat ab?“ sollten aufgegriffen werden. Diese beinhalten unter anderem, dass die Beteiligung von Interessenvertretern im Rahmen von Anhörungen,

6 Battis 2009: 201

7 Bundestagsdrucksache 16/14025

8 Kloepfer 2011: 132

9 Adamek & Otto 2009; Transparency International Deutschland e.V. – Arbeitsgruppe Politik, Beitrag der Arbeitsgruppe Politik zum Pfeiler „Exekutive“ 2010

Stellungnahmen und Gesprächen durch einen sogenannten „legislativen Fußabdruck“ kenntlich gemacht werden sollte¹⁰ und dass bei der Einholung externer Gutachten bei kontroversen Themen immer auch ein Gegengutachten in Auftrag gegeben werden sollte.¹¹

2.2.1 Transparenz (Gesetz)

Inwiefern sind gesetzliche Bestimmungen vorhanden, welche die Transparenz der relevanten Aktivitäten der Regierung gewährleisten?

Punktwert (4)

Die Bundesregierung legt jedes Jahr einen Haushaltsplan vor, der die erwarteten Einnahmen und die vorgesehenen Ausgaben enthält. Der Entwurf wird vom Finanzminister erarbeitet, im Kabinett beschlossen, in den Bundestag eingebracht und im Haushaltsausschuss beraten. Dabei wird festgelegt, ob bestimmte Vorhaben bewilligt werden. Abschließend wird der Entwurf vom Bundestag diskutiert und als Gesetz verabschiedet. (110 GG) Mit der ersten Lesung im Bundestag ist der Haushaltsplan für die Öffentlichkeit zugänglich.

Das Gehalt des Kanzlers und der Minister ist gesetzlich festgehalten und damit öffentlich bekannt. (§ 11 BMinG)

Das Informationsfreiheitsgesetz ist zum 1. Januar 2006 bundesweit in Kraft getreten und räumt jeder Person ein allgemeines Recht auf Zugang zu Informationen ein. Jeder hat gegenüber den Bundes- und Landesbehörden spätestens innerhalb eines Monats einen Anspruch auf Zugang zu jeder amtlichen Aufzeichnung.¹² Die Informationsfreiheitsgesetze haben zahlreiche Ausnahmetatbestände, die das Recht einschränken oder verwehren. (§§ 3-6 IFG) Insbesondere die Handhabung der Ausnahmetatbestände für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ist in der Vergangenheit auf Kritik gestoßen. Zahlreiche Anträge wurden unter Verweis auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse abgelehnt.¹³

Die Regierung hat gegenüber der Öffentlichkeit und den Bürgern Informationsaufgaben und die staatliche Öffentlichkeitsarbeit muss über Sachfragen umfassend informieren, damit die Bürger getroffene Entscheidungen, Maßnahmen und Lösungsvorschläge richtig beurteilen können.¹⁴ Für die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung ist das Bundespresseamt, das dem Bundeskanzler untersteht, zuständig.

Zur Beratung der Bundesregierung und Ministerialverwaltung sind zahlreiche Räte, Kommissionen u.ä. eingesetzt. Es gibt keine gesetzliche Verpflichtung zur Veröffentlichung dieser Gremien, ihrer Mitglieder, ihrer Tagesordnungen und ihrer Protokolle.

Kommentar

Veröffentlichungspflichten zu regierungsberatenden Gremien fehlen.

10 Leutheusser-Schnarrenberger 2011: 19

11 Transparency Deutschland: Transparency Deutschland fordert Primat der Politik (31.05.2011), [http://transparency.de/2011-05-31-Tagung-Dankt-der-St.1909.0.html?&no_cache=1&tsword_list\[\]=fu%C3%9Ffabdruck](http://transparency.de/2011-05-31-Tagung-Dankt-der-St.1909.0.html?&no_cache=1&tsword_list[]=fu%C3%9Ffabdruck)

12 Auf Landesebene haben Brandenburg, Berlin, Schleswig-Holstein Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern, Bremen, Hamburg, Rheinland-Pfalz, Saarland, Thüringen, Sachsen-Anhalt eigene Informationsfreiheitsgesetze verabschiedet.

13 Siehe auch Pfeiler 4 „Öffentliche Verwaltung“ und Pfeiler 13 „Wirtschaft“

14 Bundesverfassungsgerichtsentscheidung 44, 125 (164), § 62 ff GG

2.2.2 Transparenz (Praxis)

Inwiefern besteht in Bezug auf die wesentlichen Aktivitäten der Regierung Transparenz in der Praxis?

Punktwert (3)

Im Jahr 2010 gab es auf Bundesebene insgesamt 1.557 Anträge auf Akteneinsicht. Nahezu zwei Drittel der Anträge wurde der Informationszugang teilweise oder ganz gewährt, 320 Anträge wurden komplett abgelehnt. Gegen die Ablehnung oder die teilweise Gewährung haben 164 Bürger Widerspruch eingelegt, der allerdings in 100 Fällen zurückgewiesen wurde.¹⁵

Die Regierungserklärung zum Beginn einer Legislaturperiode ist an die Öffentlichkeit gerichtet und enthält ausführliche Informationen über die politischen Vorhaben der Regierung. Über Zeitungen, Hörfunk, Fernsehen und Internet kann sich die Öffentlichkeit ein Bild über die Meinungen und Pläne der Regierungsmitglieder machen. Das Bundespresseamt gibt das „Bulletin der Bundesregierung“, Pressemitteilungen, Informationsschriften und Broschüren heraus und auf mehreren Internetseiten werden tagesaktuelle Informationen zur Politik der Bundesregierung, Materialien und Originaldokumente zur Verfügung gestellt.¹⁶ Außerdem werden zielgruppenorientierte Ratgeber zur Regierungspolitik herausgegeben.

Der Regierungssprecher und die Sprecher der Ministerien geben regelmäßig Stellungnahmen vor der Bundespressekonferenz und Pressevertretern ab, beantworten Fragen und twittern.¹⁷ Die Äußerungsrechte im Rahmen der Informationsaufgaben der Regierung gelten auch für nachgeordnete Verwaltungsbehörden der Regierung.¹⁸

Die angebotenen Informationen und Daten werden i.d.R. nicht maschinenlesbar angeboten, was eine Verarbeitung und Visualisierung erheblich erschwert.

Die komplexe Darstellung des Bundeshaushaltsplans und der Landeshaushaltspläne erschwert eine Nachvollziehbarkeit selbst für informierte Bürger und fachfremde Abgeordnete. Die ergänzenden Dokumente und erklärende Information auf der Seite des BMF erleichtern die Verständlichkeit.¹⁹ Positiv sind auch Bemühungen um eine bessere Verständlichkeit unter der Überschrift „Bürgerhaushalt“ auf kommunaler Ebene.

Die Einflussnahme von Interessen auf Regierung und Ministerialverwaltung erfolgt vielfach zwischen den Interessenvertretern und Ministeriumsmitarbeitern ohne Öffentlichkeit. Informationen zu diesen Gesprächen können im Grundsatz durch Informationsfreiheitsgesetze eingesehen werden. Das Beispiel der Verlängerung der Atomlaufzeiten, die in einer nächtlichen Sitzung im Bundeskanzleramt im September 2010 in der Regierung abschließend beraten wurde, zeigt jedoch, dass in diesem Fall selbst bei Beratungen zu wichtigen politischen Entscheidungen weder eine Teilnehmerliste noch (möglicherweise) ein Protokoll geführt wird.

Die Bemühungen der Bundesregierung und Ministerialverwaltung, Transparenz bei beratenden Gremien zu schaffen, sind sehr unterschiedlich, aber in der Mehrzahl bescheiden bis nicht vorhanden.

15 Bundesministerium des Innern (2009): IFG-Anträge 2009, http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Politik_Gesellschaft/Verwaltungsrecht/IFG_Statistik_2009.pdf?__blob=publicationFile

16 Die Bundesregierung, www.bundesregierung.de, Die Bundeskanzlerin, www.bundeskanzlerin.de und Die Bundesregierung: regierenkapieren, Die junge Seite der Bundesregierung, www.regierenkapieren.de

17 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, www.bundespresseamt.de

18 Degenhart 2010: 291, 117 f.

19 Bundesministerium der Finanzen: Bundeshaushalt 2011, http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Bundeshaushalt/Bundeshaushalt__2011/node.html?__nnn=true; Bundesministerium der Finanzen: Beratungen zum Bundeshaushalt 2012 im Bundestag, http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_54/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Bundeshaushalt/Bundeshaushalt__2012/20110906-Bundeshaushalt-2012.html?__nnn=true

Die geltenden Bundesgesetze und Verordnungen sind auf einer einheitlichen Webseite des Bundesjustizministeriums aufgeführt.

Kommentar

Die Ausnahmetatbestände in den meisten Informationsfreiheitsgesetzen sind zu umfassend.

2.2.3 Rechenschaftspflicht (Gesetz)

Inwiefern bestehen Vorschriften, wonach Regierungsmitglieder über ihr Handeln Bericht erstatten müssen und dafür verantwortlich sind?

Punktwert (5)

Das Parlament hat eine Reihe an Kontrollrechten gegenüber der Regierung und damit auch gegenüber der gesamten Exekutive. Dazu gehört das parlamentarische Fragerecht mit Öffentlichkeitswirkung. (§ 43 GG, §§ 100 ff. GeschOBT) Eine Große Anfrage des Parlaments bzw. einer Abgeordnetengruppe bezieht sich im Allgemeinen auf größere Felder der Regierungspolitik, die Kleine Anfrage dient der Beantwortung von fachlichen Detailfragen. Außerdem können Bundestagsabgeordnete der Bundesregierung schriftliche Fragen oder kurze Einzelfragen zur mündlichen Beantwortung in der Fragestunde stellen. (§ 105 GeschOBT) Die Regierung ist zur Beantwortung aller parlamentarischen Fragen verpflichtet. Im Rahmen der Aktuellen Stunde besteht für die Abgeordneten das unbeschränkte Recht, verschiedene Themen der Regierungspolitik in öffentlicher Debatte zu diskutieren und Kritik an der Regierung üben. (§ 106 GeschOBT)

Neben den Instrumenten des parlamentarischen Fragerechts gibt es weitere Kontrollmöglichkeiten des Parlaments. Das Bundestagsplenum und die Ausschüsse können jederzeit die Anwesenheit eines Regierungsmitgliedes verlangen und Auskünfte einfordern. (§ 43 GG) Die Regierung ist zur Beantwortung parlamentarischer Fragen grundsätzlich verpflichtet, jedoch gibt es keine rechtliche Sicherung gegen lückenhafte oder falsche Antworten.²⁰ Allerdings kann vom Verfassungsgericht im Organstreitverfahren überprüft werden, ob die Regierung ihrer Auskunftspflicht nachgekommen ist. Unvollständige Antworten müssen gerechtfertigt werden.²¹

Für den Bundestag besteht die Möglichkeit, Tatsachen selbst zu ermitteln oder dafür einen Ausschuss einzusetzen. Diesem Zweck dienen Untersuchungsausschüsse, ad hoc eingesetzte Ausschüsse oder der Verteidigungsausschuss, der sich als Untersuchungsausschuss konstituieren kann. (§ 44 GG)

Den Informationsrechten des Parlaments sind Grenzen gesetzt, da Eingriffe bzw. Untersuchungen in laufende Entscheidungsprozesse der Regierung, in laufende Verwaltungsverfahren, in schwebende Gerichtsverfahren und in die regierungsinterne Willensbildung nicht zulässig sind. Weitreichende Informationen werden von der Regierung dann erteilt, wenn ein Vorhaben bereits gebilligt und öffentlich bekannt gemacht wurde.²²

Weiterhin gehört das Budgetrecht, in dessen Rahmen Steuern und Abgaben gegenüber dem Finanzminister bewilligt werden, zu den klassischen Kontrollrechten des Parlaments. (§ 114 GG)

Außerdem stehen dem Wehrbeauftragten, dem Petitionsausschuss des Bundestages und dem Bundesrechnungshof Kontrollrechte zu. (§ 45 GG, § 114 GG) Der Bundesrechnungshof, dessen Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen, hat besondere Befugnisse im Bereich der Finanzkontrolle.²³ (§ 114 GG) Er prüft die jährlichen Einnahmen und Ausgaben des Bundes auf Wirtschaftlichkeit und

20 Maunz & Dürig 2010: 35

21 Degenhart 2010: 259

22 Degenhart 2010: 260

23 Siehe dazu auch Pfeiler 8 „Bundesrechnungshof“

Ordnungsmäßigkeit, wobei ihn kein anderes Staatsorgan mit einer Prüfung beauftragen kann. Der besondere Kontrolleffekt des Bundesrechnungshofs und des Wehrbeauftragten rührt nicht nur aus der Kontrollaufgabe und der besonderen Sachkenntnis, sondern aus dem Recht, bei den zu kontrollierenden Stellen jederzeit und unangemeldet Kontrollen vorzunehmen.²⁴

Im Rahmen der Zuständigkeiten des § 13 BVerfGG, wacht das Bundesverfassungsgericht über den Schutz der Verfassung; es kann die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen, Handlungen, Entscheidungen und Urteilen prüfen sowie in Organstreitverfahren entscheiden.²⁵ Seine Entscheidungen sind unanfechtbar und alle anderen Staatsorgane sind an seine Rechtsprechung gebunden. (§ 31 BVerfGG)

In den Regelungen zum Bundeshaushalt sind Unterrichtspflichten enthalten, die dem Parlament eine Informationsbasis gewähren. So muss der Finanzminister dem Bundestag und Bundesrat über alle Einnahmen, Ausgaben, das Vermögen und die Schulden im Laufe des nächsten Rechnungsjahres berichten. (§ 110 GG) In der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien sind Regelungen zur Beteiligung von Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, beteiligten Fachkreisen und Verbänden festgehalten. (§ 47 GGO)

Der Bundeskanzler kann mit einem konstruktiven Misstrauensvotum aus dem Amt gehoben werden. Dazu muss der Bundestag mit der absoluten Mehrheit einen Nachfolger wählen. (§ 67 GG) Die Bundesminister können jederzeit entlassen werden und ihre Entlassung jederzeit verlangen. (§ 9 BMinG)

Die Regierungsmitglieder und die Beamten und Tarifbeschäftigten der Ministerialverwaltung haben keine Immunität und unterliegen allen bestehenden Gesetzen und Vorschriften, sofern die Regierungsmitglieder nicht Abgeordnete sind.

2.2.4 Rechenschaftspflicht (Praxis)

Inwiefern besteht in der Praxis eine Aufsicht über die Aktivitäten der Regierung?

Punktwert (4)

In der 16. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages (2005-2009) kam es zu 63 Großen Anfragen, 3.299 Kleinen Anfragen, 15.603 Fragen von Abgeordneten und 113 Aktuellen Stunden.²⁶ Die schriftlichen Antworten der Bundesregierung auf Große Anfragen sind umfassend, insbesondere bei Großen Anfragen einer Regierungsfraktion haben die Antworten den Charakter von Regierungserklärungen. (§§ 100-103 GeschOBT) Die Kleine Anfrage hat in der Praxis kaum öffentliche Wirkung, da sie nicht zur Debatte im Plenum auf die Tagesordnung gesetzt werden kann. (§ 75 GeschOBT, § 104 GeschOBT)

Zur Prüfung der großen Anzahl von – insbesondere komplexen – Gesetzentwürfen der Regierung bzw. der Mehrheitsfraktionen und zur Aufbereitung der Informationen stehen dem Parlament nur begrenzte Mittel zur Verfügung.

Regierungsberatende Gremien, wie beispielsweise die Hartz-Kommission, werden ohne die Beteiligung des Parlaments eingesetzt, obwohl deren Empfehlungen oft einen Vorentscheidungscharakter haben.²⁷

Die Bundesregierung kann nach Art. 113 GG Einspruch gegen Gesetze einlegen, welche die von ihr vorgeschlagenen Ausgaben des Haushaltsplans erhöhen oder die vorgesehenen Einnahmen vermin-

24 Maunz & Dürig 2010: 36

25 Siehe Pfeiler 3 „Judikative“

26 Rudzio 2011: 233

27 Teuber 2007: 55

dern. Es ist bisher kein Verfahren zur Staatshaftung bekannt geworden. Selbst wenn schwerwiegende Fehler bekannt werden, hat dies keine Folgen.²⁸

Die Opposition im Parlament nutzt die abschließende Beratung des Haushalts im Plenum, um die Regierung zu kritisieren. Inwieweit das Parlament und insbesondere die Oppositionsfraktionen die jeweilige Regierung effektiv kontrollieren, hängt von der Anwendung der zur Verfügung stehenden Kontrollmöglichkeiten ab.²⁹

In der Praxis findet eine Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen und gesellschaftlicher Gruppierungen durch Informationsaustausch und Konsultationen statt. Neue Akteure, die noch nicht über etablierte Kontakte in der Ministerialverwaltung verfügen, haben oftmals gegenüber etablierten Akteuren erschwerte Zugangsmöglichkeiten.³⁰

2.2.5 Integrität (Gesetz)

Inwiefern bestehen Mechanismen, welche die Integrität der Regierungsmitglieder gewährleisten?

Punktwert (3)

Die Ausübung eines Regierungsamtes ist mit der Ausübung jedes anderen besoldeten Amtes, eines Berufs oder eines Gewerbes unvereinbar, wobei der Bundestag Ausnahmen für die Zugehörigkeit zu einem Aufsichtsrat oder Verwaltungsrat zulassen kann. (§ 66 GG, § 5 BMinG) Nicht von der Regelung betroffen sind ehrenamtliche Funktionen, wie Partei- oder Verbandsämter.

Das Bundesbeamtengesetz bzw. Beamtenstatusgesetz regelt die Aufnahme von Nebentätigkeiten von Beamten. Genehmigungspflichtige Nebentätigkeiten dürfen nur mit Genehmigung eingeschränkt wahrgenommen werden, wenn dadurch die dienstlichen Interessen, die Unparteilichkeit oder Unbefangenheit nicht beeinträchtigt werden. Die Einnahmen aus jeglichen Nebentätigkeiten (genehmigungspflichtigen sowie nicht-genehmigungspflichtigen) sind anzeigepflichtig. (§ 65 BBG) Nicht-genehmigungspflichtige Tätigkeiten können untersagt werden, wenn die Sorge besteht, dass dienstliche Interessen eingeschränkt werden. (§ 66 BBG)

Nach den gleichen Gesetzen ist die Aufnahme einer neuen Tätigkeit nach dem Ausscheiden aus dem Dienst durch Beamte schriftlich anzuzeigen. Die Genehmigung dazu ist zu versagen, wenn die Sorge besteht, dass dienstliche Interessen beeinträchtigt werden.

Es gibt keine Regelungen zur Aufnahme für Tätigkeiten nach dem Ausscheiden aus dem Amt für ehemalige Regierungsmitglieder und Parlamentarische Staatssekretäre. Von Regierungsseite wird unter anderem argumentiert, dass eine Karenzzeit gegen die in Art. 12 GG festgelegte freie Berufswahl verstoßen würde.³¹ Nach den Ministergesetzen von Bund und Ländern sind Beamte zur Verschwiegenheit über amtlich bekannt gewordene Angelegenheiten verpflichtet. Trotz fehlender Regelungen über die Beschäftigungsaufnahme müssen Mitglieder der Bundesregierung als auch ehemalige Mitglieder Geschenke, die sie in Bezug auf ihr Amt erhalten haben, gegenüber der Regierung deklarieren. Diese entscheidet über deren Verwendung. (§ 5 BMinG, § 70 BBG)

28 Roth 2005: 89

29 Maunz & Dürig 2010: 38

30 Interview mit Fachmann für den Bereich Exekutive, telefonisch, 22.02.2011

31 Zu Gründen gegen eine Karenzzeitregelung für Mitglieder der Bundesregierung siehe z.B. CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: Karenzzeit für Mitglieder der Bundesregierung (Linke) (02.07.2009), http://www.cducs.de/Titel__karenzzeit_fuer_mitglieder_der_bundesregierung_%28linke%29/TabID__1/SubTabID__2/InhaltTy-pID__12/InhaltID__2654/Jahr__2009/Monat__7/Tag__2/BtID__2654/inhalte.aspx

In Deutschland gibt es keine umfassende Regelung zu Hinweisgebern (Whistleblower). Für Beamte ist eine Durchbrechung des Verschwiegenheitsgrundsatzes bei Straftaten des § 138 StGB und bei Korruptionsstraftaten nach §§ 331-337 StGB vorgesehen. (§ 61 Abs. 4 BBG) Beschäftigte im öffentlichen Dienst sind generell verpflichtet, bei dem Verdacht einer Korruptionsstraftat, die ihnen in Ausübung ihres Amtes zur Kenntnis gelangt, Anzeige zu erstatten. Diese Verpflichtung gilt als Teil der allgemeinen Pflicht des Amtsträgers, seine Dienstvorgesetzten zu unterrichten und ihnen Beistand zu leisten. (§ 62 BBG, § 35 BeamStG) Entsprechende Vorschriften gelten für Tarifbeschäftigte der öffentlichen Verwaltung.³²

Kommentar

Die fehlenden Karenzzeitregelungen für ehemalige Regierungsmitglieder und Parlamentarische Staatssekretäre sind ein Schwachpunkt in der gegenwärtigen Gesetzeslage. Transparency Deutschland fordert deshalb eine dreijährige Karenzzeit für Mitglieder von Bundes- und Landesregierungen, Parlamentarische Staatssekretäre und Beamte bei Verzicht auf Versorgungsbezüge, wenn ein Zusammenhang zwischen der bisherigen und zukünftigen Tätigkeit besteht und dienstliche Interessen beeinträchtigt werden könnten.³³

Sollte es zu einer starken Ämterhäufung im Hinblick auf Parteiämter bei Regierungsmitgliedern kommen, wäre dies unter dem Gesichtspunkt der Machtansammlung problematisch.³⁴

2.2.6 Integrität (Praxis)

Inwiefern wird die Integrität der Mitglieder der Regierung in der Praxis gewährleistet?

Punktwert (3)

Nach Beendigung der politischen Karriere wechseln ehemalige Regierungsmitglieder mitunter in den Interessenvertretungsbereich oder in Bereiche, die ihre bisherige Tätigkeit berühren. Nach dem Regierungswechsel im Jahr 2005 haben 44 Minister und Staatssekretäre von SPD und den Grünen ihren Posten nach den Neuwahlen verloren. Davon sind 12 in Lobbytätigkeiten oder Tätigkeiten mit starkem Lobbybezug gewechselt.³⁵ Prominente Beispiele von Regierungsmitgliedern aus jüngerer Zeit, bei denen es einen engen Zusammenhang zwischen bisheriger und zukünftiger Tätigkeit gibt, sind Otto Wiesheu (Bayerischer Staatsminister für Verkehr/Deutsche Bahn), Wolfgang Clement (Bundwirtschaftsminister/RWE Power AG), Gerhard Schröder (Bundeskanzler/Nord Stream AG), Roland Koch (Ministerpräsident Hessen/Bilfinger Berger) und Dieter Althaus (Ministerpräsident Thüringen/Magna).

Bei Beamten ist die Aufnahme einer neuen Tätigkeit nach dem Ausscheiden aus dem Dienst durch den Beamten schriftlich anzuzeigen und ggf. durch den Dienstherrn zu versagen. Es ist nicht bekannt, inwieweit in der Praxis stets eine unabhängige Sachverhaltsermittlung seitens des Dienstherrn durchgeführt wird, inwiefern ein Zusammenhang zwischen bisheriger und zukünftiger Tätigkeit besteht oder ob eine Sachverhaltsanzeige durch den anzeigenden Beamten durch den Dienstherrn als ausreichend angesehen wird.

Im Umsetzungsbericht der Zweiten Evaluationsrunde der Europarat Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) wird erneut festgestellt, dass die Empfehlung, klare Bestimmungen und Leitlinien für Fälle

32 Siehe Pfeiler 4 „Öffentliche Verwaltung“, insbesondere 4.2.3

33 Transparency International Deutschland e.V. (2006): Positionspapier TI Deutschland zu Karenzzeiten für Politiker und Beamte, http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Politik/Positionspapier_Karenzzeiten_fuer_Politiker_06-06-19.pdf

34 Maunz & Dürig 2010: 7

35 Klein & Höntzsch 2007

einzuführen, in denen Amtsträger vor ihrem Eintritt in den Ruhestand in den Privatsektor wechseln, nur teilweise umgesetzt wurde.³⁶

Ein anders gelagertes Beispiel einer möglichen Grenzverletzung und Ausdruck mangelnder Integrität war die zur Verfügung Stellung des Bundeskanzleramtes für die Geburtstagsfeier von Herrn Ackermann, Vorstandsvorsitzender der Deutschen Bank, im April 2008. Gemeinsam mit Freunden und Kanzlerin Merkel feierte Herr Ackermann dort seinen 60. Geburtstag.³⁷ Dieser Anlass führt zu dem Eindruck einer unangemessenen Nähe zwischen Politik und Vertretern von zumeist finanzstarken Partikularinteressen.

Kommentar

Die fehlenden gesetzlichen Regelungen zu Karenzzeiten führen in der Praxis dazu, dass ehemalige Mitglieder der Regierung nahezu nahtlos in die Industrie oder Lobbyarbeit wechseln können.

2.3.1 Verwaltungsmanagement (Gesetz und Praxis)

Inwiefern hat sich die Regierung verpflichtet und ist engagiert, dass die öffentliche Verwaltung gut gesteuert wird?

Punktwert (5)

Der Bundeskanzler verfügt gegenüber anderen Regierungsmitgliedern über die Richtlinienkompetenz und kann Richtlinien der Politik verbindlich vorgeben. Der Bundeskanzler kann Minister entlassen und Personen zur Ernennung zum Minister dem Bundespräsidenten vorschlagen. Dem steht das Kabinettsprinzip entgegen, wonach Gesetzesvorlagen und Stellungnahmen zu Bundestagsvorlagen nur durch die Bundesregierung als Kollektiv eingebracht werden können.³⁸ Drittes prägendes Prinzip der Regierungsstruktur ist das Ressortprinzip, wonach Minister in ihrem Zuständigkeitsbereich selbstständig arbeiten.³⁹

Dem Bundeskanzleramt, unter der Leitung des Kanzlers, kommt bei der Vor- und Nachbereitung von Kabinettsbeschlüssen und deren Umsetzung eine wichtige koordinierende und planende Rolle zu. Es ist im Rahmen der Richtlinienkompetenz für die Abstimmung von Ressortinitiativen, die Abstimmung separater Ressortwillen und dem Schlichten konkurrierender Ressortinteressen zuständig.⁴⁰ Faktisch spielen weitere Gremien eine wichtige Rolle in der Regierungsarbeit, wie der Koalitionsausschuss, Fraktionsgremien und Parteigremien.

Ein mögliches Instrument von Ministern zur Durchsetzung politischer Entscheidungen ist die Personalmacht mittels Beförderungen, insoweit entsprechende Stellen zur Verfügung stehen⁴¹. Politische Beamte können jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden.⁴²

Entscheidungen der Regierung werden hingegen teilweise stark durch die Ministerialverwaltung geprägt, da diese über hohes Spezialwissen verfügt und höhere Ministerialbeamte in der Regel bereits wesentlich länger in ihren Fachressorts arbeiten als Politiker in ihren Spezialgebieten aktiv sind.⁴³

36 GRECO 2007: 4-7, ebenso bemängelt in GRECO 2009: 2 ff.

37 Siehe Handelsblatt: Merkel hofiert Ackermann auf Staatskosten (24.08.2009), <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/merkel-hofiert-ackermann-auf-staatskosten;2448425>

38 Rudzio 2011: 258 f.

39 Rudzio 2011: 261 f.

40 Holtmann & Patzelt 2008: 80

41 Rudzio 2011: 278

42 Bundeszentrale für politische Bildung: Lexikon Politische Beamte, http://www.bpb.de/popup/popup_lemmata.html?guid=7J8PT9

43 Holtmann & Patzelt 2008: 120

Viele Gesetze lassen Interpretationsspielräume und so kann die praktische Umsetzung durch die Verwaltung von der politisch festgelegten ursprünglichen Gesetzesintention abweichen. In letzter Instanz unterliegt die Auslegung des Gesetzeswillens aber der gerichtlichen Prüfung.⁴⁴

2.3.2 Rechtssystem (Gesetz und Praxis)

Inwieweit priorisiert die Regierung öffentliche Verantwortung und den Kampf gegen Korruption als Anliegen von nationalem Interesse?

Punktwert (3)

Die Bundesregierung hat in den letzten Jahren Richtlinien und Empfehlungen zur Korruptionsprävention erlassen.⁴⁵ Stellungnahmen von Regierungsmitgliedern zum Thema Korruptionsbekämpfung erfolgen, aber sie bedeuten nicht zwingend, dass das Thema Priorität hat bzw. konkrete Handlungen den Stellungnahmen folgen. Beispielsweise hatte im Juni 2008 der damalige Außenminister Steinmeier anlässlich einer Veranstaltung zum 15-jährigen Bestehen von Transparency International versprochen, sich für eine wirksame Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC) einzusetzen,⁴⁶ ohne dass dies in Regierungshandeln mündete. Auch kam es zu keinen Initiativen aus dem Bundestag.

Die Bundesregierung hatte schließlich im Oktober 2007 ein Strafrechtsänderungsgesetz in den Deutschen Bundestag eingebracht, dessen Verabschiedung notwendige, aber nicht ausschließliche Voraussetzung zur Ratifizierung der UNCAC ist. Der Gesetzentwurf ruhte im Bundestag bis zum Ende der Legislaturperiode und fiel damit der Diskontinuität anheim.⁴⁷

Im Jahr 2002 hat der Deutsche Bundestag den vom Bundeswirtschaftsministerium eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur tariflichen Entlohnung bei öffentlichen Aufträgen und zur Einrichtung eines Registers über unzuverlässige Unternehmen („Korruptionsregister“) verabschiedet. Der Gesetzentwurf wurde anschließend vom Bundesrat abgelehnt.

Obwohl in den Koalitionsverträgen der 14. und 15. Legislaturperiode jeweils die Schaffung eines Informationsfreiheitsgesetzes auf Bundesebene vereinbart worden war, kam es in beiden Legislaturperioden zu keinen Gesetzentwürfen der Bundesregierung. Schließlich wurde im Dezember 2004 ein Gesetzentwurf von den Regierungsfractionen eingebracht. Zum 01.01.2006 trat das Informationsfreiheitsgesetz in Kraft.

Im Jahr 2008 haben drei Bundesministerien einen Gesetzentwurf zur Einführung eines § 612a n.F. BGB zum Hinweisgeberschutz für Arbeitnehmer vorgelegt, der Gegenstand einer öffentlichen Beratung im Bundestag war, aber anschließend nicht weiter verfolgt wurde.

44 Holtmann & Patzelt 2008: 119

45 Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung; Bundesministerium des Inneren (2004): Rundschreiben zum Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken in der Bundesverwaltung vom 08.11.2004; Bundesministerium des Inneren (2006): Texte zur Korruptionsprävention

46 Transparency International Deutschland: Transparency begrüßt Einsatz Steinmeiers für eine Umsetzung der UN-Konvention gegen Korruption (29.06.2008), <http://www.transparency.de/08-06-29-Steinmeiers-Einsatz-f.1549.0.html?&contUId=3155>

47 Humborg & Wolf 2009: 7

Pfeiler 3: Judikative

Zusammenfassung

Das im Grundgesetz festgeschriebene Prinzip der Gewaltenteilung bedeutet Unabhängigkeit und eine organisatorische Loslösung der Judikative von der Exekutiven. Als oberstes Gericht hat das Bundesverfassungsgericht eine Kontrollfunktion gegenüber Exekutive, Legislative und Judikative. Die weiteren Bundesgerichte sowie Rechtsmittelinstanzen auf Landesebene tragen zu einer ausdifferenzierten gerichtlichen Kontrolldichte bei.

Die sachliche und personelle Ausstattung der Judikative in Deutschland ist im Großen und Ganzen zufrieden stellend, wobei jedoch auch ein zunehmender Personalmangel festzustellen ist.

Durch das Berufsrichtertum und die Lebenszeitrichter wird ein hoher Grad an Kontinuität und Sicherheit gewährleistet. Die persönliche Unabhängigkeit der Richter bietet Schutz vor Sanktionen. Durch die Einstellungs- und Beförderungspraxis wird die Unabhängigkeit jedoch tangiert.

Insgesamt wird der Unabhängigkeit und Kompetenz der Rechtsprechung in Deutschland ein gutes Urteil ausgestellt. Zur Verbesserung ihrer Arbeit und der mit länderübergreifender Korruption verbundenen zusätzlichen Aufgaben ist eine Aufstockung der personellen und finanziellen Ressourcen empfehlenswert.

Judikative Gesamtpunktwert: 88/ 100			
	Indikator	Gesetz	Praxis
Kapazität 88 / 100	Ressourcen	100	75
	Unabhängigkeit	100	75
Governance 88 / 100	Transparenz	75	75
	Rechenschaftspflicht	100	100
	Integrität	100	75
Rolle 88 / 100	Kontrolle der Exekutive	100	
	Korruptionsbekämpfung	75	

Struktur und Organisation

Die Judikative ist neben Legislative und Exekutive die dritte Gewalt im Staat. Die Organe der Judikative sind das Bundesverfassungsgericht (Art. 93, 94 GG), die Bundesgerichte (Art. 95 GG) und die Gerichte der Bundesländer. Zu den Bundesgerichten gehören der Bundesgerichtshof, das Bundesarbeitsgericht, der Bundesfinanzhof, das Bundessozialgericht, das Bundesverwaltungsgericht und das Bundespatentgericht. Gerichte der Länder sind die 24 Oberlandesgerichte, die 116 Landgerichte und 661 Amtsgerichte. Hinzu kommen 15 Oberverwaltungsgerichte und 51 Verwaltungsgerichte, 18 Landesarbeitsgerichte und 119 Arbeitsgerichte, 14 Landessozialgerichte und 68 Sozialgerichte. Außerdem gibt es 18 Finanzgerichte.¹ In Deutschland gibt es insgesamt an den verschiedenen Gerichten rund 20.000 Richter.²

1 Bundesministerium der Justiz: Gerichte des Bundes und der Länder am 1. Januar 2011, http://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/Anzahl_der_Gerichte_des_Bundes_und_der_Laender.pdf?jsessionid=9BE1D402234614E4951EF36261866FE4.1_cid155?__blob=publicationFile

2 Bundesamt für Justiz, Zahl der Richter 2010, http://www.bundesjustizamt.de/cln_115/nn_2103256/DE/Themen/Buergerdienste/Justizstatistik/Personal/downloads/Gesamtstatistik,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Gesamtstatistik.pdf

Bedeutung für das Rechtssystem haben auch die Schiedsgerichte und Institutionen der Standesgerichtsbarkeit (z.B. Anwaltsgerichte). Durch das Instrument der Prozesskostenhilfe und der Rechtsschutzversicherung wird für Bürger die Vertretung ihrer Interessen vor Gericht erleichtert. Das System wird dadurch gestärkt, dass in einer Reihe von Gerichtszweigen Kostenfreiheit besteht (z.B. Sozialgerichte) bzw. keine Kostenerstattung vorgenommen wird (Gerichte in Arbeitssachen in erster Instanz) oder dass Anwaltszwang nur in seltenen Fällen, das heißt bei komplizierten Rechtsgebieten oder bei höheren Instanzen, vorgesehen ist.

3.1.1 Ressourcen (Gesetz)

Inwiefern zielen die Gesetze darauf ab, einen angemessenen Lohn und gute Arbeitsbedingungen für die Judikative zu garantieren?

Punktwert (5)

Allgemein ist die sachliche und personelle Ausstattung in Deutschland gut. Die Bezahlung von Richtern ist in den Besoldungsgesetzen des Bundes und der Länder geregelt. Die Besoldungsgruppen reichen von R1 bis R10. Sie beginnen mit Richtern auf Probe und enden bei den Präsidenten der obersten Gerichte. In den Besoldungsgesetzen sind regelmäßige Erhöhungen nach Lebensalter vorgesehen sowie auch ein Ruhegehalt. (§§ 37,38 BBesG, BBesO R) Im Zuge der Föderalismusreform wurde das Bundesbesoldungsgesetz in den einzelnen Ländern durch eigenständige Landesbesoldungsgesetze abgelöst. Somit gilt das Bundesbesoldungsgesetz für ein Land nur noch in den Teilbereichen, in denen das Landesbesoldungsgesetz noch Lücken enthält. Diese Neuordnung wurde von den Richterverbänden kritisiert, da sich regionale Unterschiede manifestieren und tendenziell zwischen den einzelnen Bundesländern Abwerbungsprozesse in Gang kommen können, bei denen die finanziell besser ausgestatteten Länder im Vorteil sind.³

Durch das Berufsrichtertum und die Lebenszeitrichter wird ein hoher Grad an Kontinuität und Sicherheit gewährleistet. Die persönliche Unabhängigkeit der Richter auf Lebenszeit bietet Schutz vor Sanktionen durch Eingriffe in ihren amtsrechtlichen Status, die Sicherung gegen sachfremde Intervention von außen verhindert, dass ein Richter aus seinem Amt entlassen oder versetzt werden kann. Die Regelungen zur Amtsenthebung von Richtern bieten ausreichenden Schutz. Richter auf Lebenszeit dürfen grundsätzlich nur aufgrund einer richterlichen Entscheidung in ein anderes Richteramt versetzt oder aus dem Amt enthoben werden. Auch ehrenamtliche Richter können gegen ihren Willen nur unter bestimmten gesetzlichen Voraussetzungen und nur durch Entscheidung eines Gerichts entlassen oder versetzt werden. (§ 97 GG)⁴

Die Finanzierung des Justizsektors auf Bundesebene ist im jeweiligen Einzelplan des Bundeshaushaltsplans festgelegt. Im Vergleich zu anderen Ministerien ist das Bundesministerium der Justiz immer mit einem sehr niedrigen Etat ausgestattet.⁵ Dies ist vor dem Hintergrund zu bewerten, dass im föderalen System für Angelegenheiten der Justiz die Bundesländer zuständig sind und daher der überwiegende Teil der Ausgaben für den Justizsektor in den Länderhaushalten aufgeführt ist. Das Parlament hat mit dem Budgetrecht besondere Befugnisse im Bereich der Finanzkontrolle und bewilligt die von der Regierung vorgeschlagenen einjährigen Bundeshaushaltspläne. (§ 114 GG) Auf Landesebene wird nach dem gleichen Prinzip vorgegangen.

Die Landesregierungen entscheiden über Ausstattung ihrer Gerichte und Staatsanwaltschaften.

3 Neue Richtervereinigung, Gesetz zur Besoldungs- und Versorgungsanpassung für Berlin 2010/2011 (BerlBVAnpG 2010/2011), 11. Juni 2010, Deutscher Richterbund und Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen, Pressemitteilung vom 18.08.2008 Besoldung der Richter und Staatsanwälte ungenügend

4 Schoch et al. 2010

5 Im Bundeshaushaltsplan 2011 ist der Haushalt des Bundesministeriums für Justiz im Einzelplan 07 festgehalten. Bundestagsdrucksache 17/2500

3.1.2 Ressourcen (Praxis)

Hat die Judikative angemessene finanzielle und personelle Ressourcen sowie eine allgemein funktionsfähige Infrastruktur, um in der Praxis effektiv zu funktionieren?

Punktwert (4)

Die Judikative ist auch vom Sparzwang betroffen, im Allgemeinen ist die sachliche und personelle Ausstattung der Justiz jedoch gut.⁶ Das Land Berlin ist seit der Föderalismusreform (2006)⁷ im Vergleich mit dem Bund und den anderen Ländern das Schlusslicht in der Besoldung und Versorgung. Alle anderen Bundesländer haben im Gegensatz dazu in den letzten Jahren moderate Besoldungsanpassungen vorgenommen.⁸ Die Richterverbände kritisieren die Besoldung von Richtern als unzureichend, insbesondere im Vergleich zu den Gehältern, die von Mitarbeitern in der Privatwirtschaft und in internationalen sowie großen Rechtsanwaltskanzleien erzielt werden können.⁹

Bezogen auf das Jahr 2000 hat die Beratungsfirma Artur Andersen einen Personalmehrbedarf von 16% ermittelt, Daraus ergibt sich rein rechnerisch ein Fehlbestand von 3.000 Richtern und Staatsanwälten.¹⁰ Abhängig von Bundesland und Gerichtsbarkeit macht sich der Ressourcenmangel unterschiedlich stark bemerkbar.¹¹ Die Sozialgerichtsbarkeit ist häufig nicht entsprechend ausgestattet, um die Anzahl der Fälle zeitnah behandeln zu können (Antragsstau durch Hartz IV Gesetze).¹² Auch die Arbeitsgerichtsbarkeit hat oft Schwierigkeiten, in der Personalausstattung flexibel auf eine Verschlechterung der Wirtschaftslage und dadurch bedingt höheres Antragsaufkommen zu reagieren.¹³

Die angemessene Ausstattung mit Computern ist gegeben, allerdings sind je nach Bundesland unterschiedliche Softwaresysteme im Einsatz. Entsprechend der Haushaltslage des Landes ist auch die Anpassung an den jeweiligen Standard unterschiedlich. Die Ausstattung für notwendige Handapparate (Kommentare, spezielle Fachbücher etc.) wird zurückgefahren und ist nur noch in großen Gerichten (40 und mehr Kammern) gegeben. Da Spezial-Literatur kostenfrei in der Regel nicht im Internet zur Verfügung steht, sind die Richter mitunter gezwungen, sich auf eigene Kosten die benötigten Publikationen zu beschaffen.¹⁴

Es gibt zahlreiche Fortbildungsmöglichkeiten, beispielsweise durch die Deutsche Richterakademie (in Trier und Wustrau) und die Landesjustizakademien sowie die jährlichen Landestagungen, auf denen spezifische Probleme behandelt werden. Inwieweit Fortbildung durch den Dienstherrn gefördert wird, ist landesabhängig. In einigen Bundesländern gilt es als anstößig, wenn die Richter für die Teilnahme an Fortbildungsmaßnahmen die Erstattung von Reisekosten verlangen.¹⁵ Es gibt keine Kontingente für Fortbildung.¹⁶

6 Interview Deutscher Richterbund am 16.03.2011

7 Kluth 2007

8 Neue Richtervereinigung, Gesetz zur Besoldungs- und Versorgungsanpassung für Berlin 2010/2011 (BerlBVAnpG 2010/2011), 11. Juni 2010 / Deutscher Richterbund und Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen, Pressemitteilung vom 18.08.2008 Besoldung der Richter und Staatsanwälte ungenügend

9 Beck-Aktuell-Redaktion 2008, Deutscher Richterbund (2008): Vergütungsanalyse. Gehaltsentwicklung bei Juristen in der Privatwirtschaft und in Anwaltskanzleien, http://www.drj.de/cms/fileadmin/docs/gutachten_kienbaum_endg_080703.pdf

10 Deutscher Richterbund: ROLG Elmar Herrler: Kurzfassung des Gutachtens Arthur Andersen über ein analytisches und fortschreibbares Personalbedarfsberechnungssystem (PEBBSY) für Richter und Staatsanwälte, www.drj.de/doc/personalbedarf_kurzfassung.doc; Siehe hierzu auch Pfeiler 5 „Strafverfolgung“

11 Für eine Übersicht zu „Korruptionsbekämpfung in Deutschland: Transparency International Deutschland e.V. (2009): Korruptionsbekämpfung in Deutschland: Institutionelle Ressourcen der Bundesländer im Vergleich, http://transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Justiz/Korruptionsbekaempfung_in_Deutschland_Vergleich_Bundeslaender.pdf

12 Interview Neue Richtervereinigung am 14.03.2011, Deutscher Richterbund am 16.03.2011

13 Interview Neue Richtervereinigung am 14.03.2011

14 Interview Neue Richtervereinigung am 14.03.2011

15 Interview Deutscher Richterbund am 16.03.2011

16 Interview Deutscher Richterbund am 16.03.2011

3.1.3 Unabhängigkeit (Gesetz)

Inwiefern ist die Unabhängigkeit der Judikative gesetzlich garantiert?

Punktwert (5)

Das im Grundgesetz festgeschriebene Prinzip der Gewaltenteilung bedeutet Unabhängigkeit und eine organisatorische Loslösung der Judikative von der Exekutiven.¹⁷

Laut § 97 des Grundgesetzes sind Richter unabhängig und allein dem Gesetz unterworfen. Richter, ehrenamtliche Richter als auch Richter auf Probe sind sachlich unabhängig und somit frei von Anweisungen höherer Instanzen. Jede Einflussnahme auf ihre Entscheidungen ist unzulässig. Neben der sachlichen Unabhängigkeit gilt für Richter auf Lebenszeit außerdem die persönliche Unabhängigkeit, die Schutz vor Sanktionen durch Eingriffe in ihren amtsrechtlichen Status bietet, zur Sicherung gegen sachfremde Intervention von außen dient und die verhindert, dass ein Richter aus seinem Amt entlassen oder versetzt werden kann. Richter auf Lebenszeit dürfen nur aufgrund einer richterlichen Entscheidung in ein anderes Richteramt versetzt oder aus dem Amt enthoben werden. Auch ehrenamtliche Richter können gegen ihren Willen nur unter bestimmten gesetzlichen Voraussetzungen und nur durch Entscheidung eines Gerichts entlassen oder versetzt werden. (§ 97 GG)¹⁸ Die richterliche Unabhängigkeit wird bei der Verübung von Delikten, die im Strafgesetzbuch festgehalten sind und zu denen die Korruptionsdelikte zählen, aufgehoben.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat als höchstes Gericht des Bundes innerhalb des Rechtssystems eine Sonderstellung inne. Es ist gesetzlich festgeschrieben, dass das Bundesverfassungsgericht gegenüber den anderen Verfassungsorganen ein selbstständiger und unabhängiger Gerichtshof ist und somit nicht der Dienstaufsicht eines Ministeriums untersteht. Es wacht über die Einhaltung des Grundgesetzes und kann die Verfassungsmäßigkeit von Urteilen und Gesetzen prüfen. (§ 1 BVerfGG) Derzeit gehen jährlich fast 6.000 Verfassungsbeschwerden beim BVerfG ein. Die dazu gefällten Entscheidungen sind unanfechtbar, und alle anderen Staatsorgane sind an seine Rechtsprechung gebunden. (§ 31 BVerfGG) Das BVerfG verwaltet sich unter der Leitung des Präsidenten selbst und entscheidet über den Finanzierungsplan als auch grundsätzliche organisatorische Fragen. Eine Verfassungsänderung hinsichtlich der Stellung des BVerfG ist durch eine 2/3 Mehrheit des Parlaments zu erreichen, die es bisher nicht gegeben hat. Die 16 Richter werden durch den Bundesverfassungsrichterwahlausschuss in eine einmalige Amtszeit von zwölf Jahren gewählt. Die Richter jedes Senats werden je zur Hälfte vom Bundestag und vom Bundesrat gewählt. Der Bundestag wählt nach den Regeln der Verhältniswahl einen Wahlausschuss, der aus zwölf Mitgliedern des Bundestages besteht. Darin kann jede Fraktion einen Vorschlag einbringen, über den nach dem Höchstzahlverfahren entschieden wird. Die vom Bundesrat gewählten Richter werden mit zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates gewählt. (§§ 6,7 BVerfGG)

Das BVerfG wacht über die Verfassungsmäßigkeit des staatlichen Handelns und ist Herz und Motor für die Entwicklung der staatlichen wie gesellschaftlichen Entwicklung unter dem Dach des Grundgesetzes. Für die Auslegung und Anwendung der Gesetze unterhalb der Verfassung sind ausschließlich die Instanz- und Rechtsmittelgerichte zuständig. Die obersten Bundesgerichte und die Rechtsmittelgerichte der Länder tragen zur Fortentwicklung des Rechts und zur Einheitlichkeit der Rechtsanwendung über den Einzelfall hinaus bei.

Die obersten Gerichtshöfe auf Bundesebene sind der Bundesgerichtshof, das Bundesverwaltungsgericht, der Bundesfinanzhof, das Bundessozialgericht und das Bundesarbeitsgericht. Die Einsetzung der Richter an den obersten Bundesgerichten wird vom Bundesrichterwahlausschuss entschieden, der je zur Hälfte aus Mitgliedern kraft Amtes und kraft Wahl besteht. Die Mitglieder kraft Amtes sind die Landesminister, zu deren Geschäftsbereich die diesem obersten Gerichtshof zugeordneten Gerichte auf Landesebene gehören. Die Mitglieder kraft Wahl werden vom Bundestag berufen und müssen nicht

¹⁷ Siehe zur Rechtsstellung auch die Artikel von van Bargaen 2010a: 100 ff. und van Bargaen 2010b: 133 ff.

¹⁸ Schoch et al. 2010

zwingend Abgeordnete des Bundestages sein. Die Besetzung der Posten wird in Zusammenarbeit mit dem für das jeweilige Sachgebiet zuständige Bundesministerium in geheimer Abstimmung mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen gefällt. (§§ 2-5 RiWG)

Auf Landesebene gibt es auch Richterwahlausschüsse, wobei deren Kompetenzen in den einzelnen Ländern unterschiedlich geregelt sind. In Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Thüringen und Baden-Württemberg entscheiden die Richterwahlausschüsse über die Einstellung der Lebenszeitrichter und teilweise auch über Beförderungen. In Bremen und Hamburg entscheiden die Richterwahlausschüsse innerhalb ihrer eigenen Zuständigkeit alleine über die Besetzung der Richterstellen, während in Berlin, Brandenburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen die Entscheidung unter Mitwirkung des Justizministers getroffen wird. Die Berufung von Richtern findet ohne direkten Einfluss der Bürger oder der Öffentlichkeit statt.

Im Allgemeinen wird durch das Berufsrichtertum ein hoher Grad an Kontinuität gewährleistet und der Grad der Unabhängigkeit ist sehr hoch und stabil, solange der einzelne Richter sie auch tatsächlich wahrnimmt. Richter sind gegen Eingriffe sowohl aus den drei Staatsgewalten als auch von nichtstaatlichen Akteuren geschützt. Laut Art. 97 GG sind Richter unabhängig und allein dem Gesetz unterworfen. Die Unabhängigkeit der Richter ist Merkmal des Rechtsstaats und garantiert die in der Verfassung festgeschriebene Gewaltenteilung ebenso wie die Verwirklichung des Justizgewähranspruchs aller Rechtssuchenden. Richter, ehrenamtliche Richter sowie Richter auf Probe sind sachlich unabhängig und somit frei von Anweisungen höherer Instanzen. Jede Einflussnahme auf ihre Entscheidungen ist unzulässig.

Eine politische Betätigung oder parteipolitisches Engagement ist mit dem Richteramt vereinbar. Allerdings darf ein Richter durch sein Verhalten das Vertrauen in seine Unabhängigkeit nicht gefährden. (§ 39 DRiG) Ein Richter kann Mitglied einer Vertretungskörperschaft der Gemeinde oder des Gemeindeverbandes sein.

Ein Richter kann sowohl in den Fällen, in denen er von der Ausübung des Richteramts kraft Gesetzes ausgeschlossen ist, als auch wegen Besorgnis der Befangenheit abgelehnt werden. „Wegen Besorgnis der Befangenheit findet die Ablehnung statt, wenn ein Grund vorliegt, der geeignet ist, Misstrauen gegen die Unparteilichkeit eines Richters zu rechtfertigen.“ (§ 24 StPO)

3.1.4 Unabhängigkeit (Praxis)

Inwieweit arbeitet die Judikative frei von der Einflussnahme der Regierung oder anderer Akteure?

Punktwert (4)

Trotz der ausdifferenzierten Regelungen ist die verfassungsrechtlich verbürgte Unabhängigkeit der Justiz unter Praktikern und Rechtswissenschaftlern strittig. Die Unabhängigkeit wird insbesondere durch die Einstellungs- und Beförderungspraxis der Richter tangiert. Der Richterwahlausschuss ist nicht unumstritten, da durch die Gewichtung der Fraktionen des Bundestages die großen Parteien untereinander aushandeln können, wie die Richterposten vergeben werden. Bei der Besetzung der höheren Ämter, wie der Bundesverfassungsrichter und der Bundesrichter, spielt die Parteizugehörigkeit oder die Nähe zu einer Partei mitunter eine Rolle. Hinweise auf systematische Ämterpatronage in der Justiz gibt es nicht.¹⁹ Es gilt bei der Besetzung von Stellen das Leistungsprinzip und die Bestenauslese. (Art. 33 Abs. 2 GG) Die Neue Richtervereinigung bereitet einen Gesetzentwurf vor, der eine ‚echte‘ Unabhängigkeit von Richtern ermöglichen soll. Bestandteil dieses Entwurfs sind u.a. ein Einheitslohn für alle Richter und die Übertragung von Funktionen auf Zeit. (DriG)²⁰

19 Schmidt-Hieber & Kiesswetter 1992: 1791-1792

20 Interview Neue Richtervereinigung am 14.03.2011

Die Gerichtsverwaltung ist über Einstellungs- und Beförderungsentscheidungen hinaus auch für die Dienstaufsicht, für disziplinarische Maßnahmen und für dienstliche Beurteilungen zuständig.²¹ Im Prinzip haben die Landesregierungen die Möglichkeit, bei Auswahlverfahren von Bewerbern bestimmte Richter auszuwählen, die Richter über Benotungssysteme zu steuern und somit Entscheidungen über Beförderung und Beurteilung von Richtern zu treffen sowie bei Entscheidungen über Ausstattung von Gerichten und Staatsanwaltschaften Einfluss auszuüben. Die gesetzten Prioritäten bei den Entscheidungen über die Zuweisung von Sach- und Personalmitteln haben Einfluss auf das Ermittlungsverfahren. Dadurch ist eine Einflussnahme der Exekutiven auf die staatsanwaltlichen Ermittlungen und die zur Anklage gebrachten Verfahren möglich, was wiederum die Unabhängigkeit der Richter tangieren kann.²² Schon seit Jahren richtet sich die Kritik der Richterverbände gegen die Hierarchielastigkeit des Modells. Der größte Richterverband fordert mehr Unabhängigkeit für die deutsche Justiz und die Herauslösung der Verwaltung aller Gerichtsbarkeiten aus dem Zuständigkeitsbereich des Bundesjustizministeriums.²³ Von Richtern wird keine politische Neutralität erwartet, jedoch haben Richter in der Praxis Verfahren aufgrund ihres parteipolitischen Engagements wegen Befangenheit abgelehnt.²⁴ Es herrscht formal ein Spannungsverhältnis zwischen der richterlichen Unabhängigkeit und der Dienstaufsicht. (§ 26 DRiG, § 97 GG) Für den Richter besteht bei Beeinträchtigung seiner Unabhängigkeit die Möglichkeit, gegen die Dienstaufsicht Widerspruch einzulegen.

3.2.1 Transparenz (Gesetz)

Inwiefern gibt es gesetzliche Bestimmungen, die gewährleisten, dass die Öffentlichkeit rechtzeitig über die Aktivitäten und den Entscheidungsfindungsprozess der Judikative informiert wird?

Punktwert (4)

Für Gerichtsverfahren gilt der Grundsatz der Öffentlichkeit. Dazu gehört auch die Informationsmöglichkeit über den Termin einer Verhandlung. Die Verletzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes ist stets ein Revisionsgrund. In gesetzlich festgelegten Ausnahmefällen kann die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden. Bei Ausschluss der Öffentlichkeit ist darüber mit Begründung zu beschließen. Rundfunk- und Fernsehübertragungen von Gerichtsverhandlungen sind nicht zulässig, um eine der Wahrheitsfindung abträgliche Selbstdarstellung von Zeugen oder Sachverständigen zu verhindern.

Die Herstellung von Öffentlichkeit und Transparenz in Verfahren kollidiert häufig mit dem Individualpersönlichkeitsschutz. In diesem Zusammenhang ist die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu sehen, der die Individualrechte gegen das Öffentlichkeitsinteresse stärkt. (§ 8 EMRK) In §§ 474 ff. StPO sind grundsätzliche Regelungen über Akteneinsichten für Verletzte, Betroffene und Außenstehende aufgeführt. Im Ermittlungsverfahren ist die Staatsanwaltschaft zuständig und es gilt zum Schutz des Untersuchungszwecks zudem § 147 StPO (Einsichtsrechte des Verteidigers und des Beschuldigten). Nach Anklageerhebung bis zur Rechtskraft des Urteils ist das Gericht für Entscheidungen über die Gewährung von Akteneinsicht zuständig; später erneut die Staatsanwaltschaft. Stets ist ein berechtigtes Interessen erforderlich. Anzeigende, soweit namentlich bekannt, erhalten Mitteilungen über die Abschlüsse der Verfahren. .

Für die Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen sind die jeweiligen Gerichte zuständig. Alle Entscheidungen, an denen die Öffentlichkeit ein Interesse hat oder haben kann, sind anonymisiert zu veröffentlichen.²⁵

21 van Bargaen 2010a: 133

22 Transparency International Deutschland e.V. (2009): Pressemitteilung Leutheusser-Schnarrenberger zur Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz: Transparency begrüßt Europarats-Empfehlungen für Deutschland

23 van Bargaen 2010a: 101

24 Deutscher Richterbund (2009): Rede von Elisabeth Kreth: Ethischer Anspruch an den Richterberuf im 21. Jahrhundert Wahrnehmung von Innen und Außen, http://www.drj.de/cms/fileadmin/docs/ethik_rede_kreth_090507.pdf

25 Entscheidung des BVerfG vom 26.02.1997: Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen (Az. BVerfG 6 C 3.96)

3.2.2 Transparenz (Praxis)

Inwiefern hat die Öffentlichkeit in der Praxis Zugriff auf Informationen über die Aktivitäten der Judikative?

Punktwert (4)

Inwiefern die Gerichte aktive Öffentlichkeitsarbeit betreiben und somit einen Beitrag zur Transparenz leisten, hängt stark von den örtlichen Gegebenheiten ab. Im Allgemeinen sind Informationen über das Justizsystem und Ansprechpartner auf den Internetseiten der einzelnen Institutionen für die Öffentlichkeit zugänglich. Die Höhe der Gehälter kann aus den Besoldungstabellen des Bundes oder der einzelnen Länder entnommen werden.

Es gibt auch Plattformen im Internet, auf denen kostenlos Gerichtsentscheidungen zur Verfügung gestellt werden (zum Beispiel www.gerichtsentscheidungen.berlin-brandenburg.de). Auf dieser Plattform dokumentieren 67 Gerichte aus Berlin und Brandenburg ihre Entscheidungen.

Innerhalb der einzelnen Datenbanken ist die Veröffentlichungsmenge unterschiedlich, da es im Ermessen der Gerichte liegt, welche Entscheidungen sie zur Veröffentlichung frei geben.²⁶ Kriterien zur Veröffentlichungswürdigkeit von Gerichtsentscheidungen gibt es nicht. Eine Herausgabe von Gerichtsentscheidungen an interessierte Bürger oder zivilgesellschaftliche Organisationen scheitert i.d.R. an der dazu notwendigen Anonymisierung, die für die Gerichte zusätzlichen Aufwand bedeutet.

Im Richterwahlgesetz ist keine Regelung zur Offenlegung der Wahlergebnisse vorhanden, jedoch sind die Informationen über die Bundesrichter für die Öffentlichkeit zugänglich und die Wahlergebnisse werden veröffentlicht. Die Geschäftsverteilungspläne der Gerichte sind auf den jeweiligen Webseiten veröffentlicht. Aus der Strafverfolgungsstatistik des Statistischen Bundesamtes ist die jährliche Zahl der Abgeurteilten und deren Bewertung durch die Strafgerichte ersichtlich. Auch die finanzielle Ausstattung und die Ausgaben des Justizsystems sind durch die regelmäßige Veröffentlichung der Haushaltspläne des Bundesministeriums für Justiz als auch der Landesministerien für die Öffentlichkeit zugänglich.

Gerichtsentscheidungen werden umfassend begründet und sind abgesehen von der Fachsprache auch für die breite Öffentlichkeit verständlich.

3.2.3 Rechenschaftspflicht (Gesetz)

Inwiefern sind Bestimmungen in Kraft, wonach die Judikative über ihre Aktivitäten Bericht erstatten muss und dafür zur Verantwortung gezogen werden kann?

Punktwert (5)

Gerichtliche Entscheidungen werden durch ein Gericht höherer Instanz überprüft, sofern Rechtsmittel eingelegt wurden. Rechtsmittel sind Berufung, Revision und Beschwerde. Jedes Verfahren ist i.d.R. auf drei Instanzen begrenzt. Verfassungsbeschwerden gegen das letztinstanzliche Urteil sind nur vor dem Bundesverfassungsgericht möglich. Bestrebungen, den Instanzenweg zu verkürzen, werden kritisch diskutiert. Insgesamt betrachtet ist das Rechtsmittelsystem in Deutschland hoch entwickelt.

In bestimmten Fällen besteht die Möglichkeit für Bürger, Dienstaufsichtsbeschwerden gegen Richter einzureichen, die sich aber nur auf äußere Mängel und nicht auf die Art und Weise der richterlichen Bearbeitung beziehen können. Für disziplinarrechtliche Fragen im Hinblick auf Richter sind als oberstes Gericht Dienstgerichtshöfe des Bundes und der Länder zuständig.

26 Interview Neue Richtervereinigung am 14.03.2011

3.2.4 Rechenschaftspflicht (Praxis)

Inwieweit müssen sich Mitglieder der Judikative in der Praxis für ihre Aktivitäten und Entscheidungen verantworten?

Punktwert (5)

Gerichtsentscheidungen werden umfassend begründet. Kommt es zur Einstellung des (strafrechtlichen Ermittlungs-)Verfahrens, wird dafür regelmäßig eine Begründung angegeben. (§§ 170 f. StPO, §§ 474 ff. StPO) Da Gerichtsverhandlungen öffentlich sind, kommt den Medien eine wichtige Kontrollfunktion zu.

Gerichte können Beschuldigte u.a. anweisen, „einen Geldbetrag zugunsten einer gemeinnützigen Einrichtung oder der Staatskasse zu zahlen“ (§ 153a StPO). Eine Statistik zu den Empfängern gibt es nicht.

3.2.5 Integrität (Gesetz)

Inwiefern gibt es Mechanismen, welche die Integrität der Mitglieder der Judikative gewährleisten?

Punktwert (5)

Die Regelungen zur Vorteilsannahme und Bestechlichkeit sind strikt²⁷, und zusätzlich gibt es auf Bundes- wie Landesebene Richtlinien und Verwaltungsvorschriften zur Korruptionsprävention, z.B. zum Umgang mit Sponsoring und der Annahme von Geschenken. (§§ 331-337 StGB; § 15 DRiG) Grundsätzlich ist es Richtern untersagt, außerdienstliche Rechtsgutachten zu erstellen oder entgeltlich Rechtsauskünfte zu erteilen. Der Umgang mit Nebentätigkeiten von Richtern ist in Verordnungen auf Bundes- und Landesebene geregelt. Danach dürfen Richter Nebentätigkeiten nur ausüben, wenn dadurch das Vertrauen in ihre Unabhängigkeit, Unparteilichkeit oder Unbefangenheit nicht gefährdet wird.²⁸ Richter können ohne Genehmigung der obersten Dienstbehörde aus dem Richterdienst ausscheiden und andere Tätigkeiten aufnehmen; es existieren keine allgemeinen Karenzzeitregelungen. Regelungen zur Aufnahme einer Tätigkeit nach dem Ausscheiden aus dem Dienst sind vor allem in den jeweiligen Landesgesetzen geregelt.

3.2.6 Integrität (Praxis)

Inwiefern ist die Integrität der Mitglieder der Judikative in der Praxis gewährleistet?

Punktwert (4)

Es gibt keinen schriftlichen Verhaltenskodex für Richter. Sie orientieren sich an ethischen Grundsätzen. Der schriftliche Entwurf ethischer Grundsätze durch den Richterbund ist in Entwicklung.²⁹

Eine generelle Verhaltensklausel ist im § 39 Deutsches Richtergesetz festgeschrieben: „Der Richter hat sich innerhalb und außerhalb seines Amtes, auch bei politischer Betätigung, so zu verhalten, dass das Vertrauen in seine Unabhängigkeit nicht gefährdet wird.“ Wiederholt hat es in der Öffentlichkeit Diskussionen zur Praxis der Genehmigungen von Nebentätigkeiten von Richtern gegeben, zum Beispiel bei Vorträgen von Richtern bei Unternehmen gegen Honorar.³⁰

27 In §§ 331f. StGB sind für Vorteilsannahme bzw. Bestechlichkeit erhöhte Strafen für Richter festgesetzt

28 § 1 Verordnung über die Nebentätigkeit der Richter im Bundesdienst

29 Interview Deutscher Richterbund am 16.03.2011

30 SPIEGEL ONLINE: Richter-Nebenjobs. Im Fokus der Lobbyisten (26.11.2007), <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,519373,00.html>

Wegen Besorgnis der Befangenheit können Richter sich selbst ablehnen oder sie können abgelehnt werden. (§ 24 StPO)

Die Personal-Fluktuation zwischen der Judikative und anderen Bereichen, wie der Wirtschaft oder den Anwaltsberufen, ist eher gering. In der jüngsten Vergangenheit kam es vereinzelt zu zweifelhaften Wechseln von BGH-Richtern. Daraus lässt sich zunächst keine Notwendigkeit ableiten, dass Karenzzeitregelungen grundsätzlich erforderlich wären.³¹

3.3.1 Kontrolle der Exekutive (Gesetz und Praxis)

Inwiefern besteht eine wirksame Aufsicht der Judikative über die Regierung?

Punktwert (5)

Als oberstes Gericht hat das Bundesverfassungsgericht eine Kontrollfunktion gegenüber Exekutive, Legislative und Judikative und kann Gesetze, Gerichtsurteile und Verwaltungsentscheidungen auf Verfassungsmäßigkeit in dafür vorgesehen Fällen überprüfen. Dazu muss es durch einen Berechtigten angerufen werden. Die gefällten Entscheidungen sind unanfechtbar, alle Staatsorgane sind an seine Rechtsprechung gebunden. Im Jahr 2010 sind 6.422 Verfahren beim Bundesverfassungsgericht eingegangen, 6.344 Verfahren wurden erledigt.³²

Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts werden durch die anderen Staatsorgane respektiert und bei Handlungshinweisen umgesetzt.

Die obersten Gerichtshöfe des Bundes, aber auch die Rechtsmittelinstanzen auf Länderebene tragen zu einem gut funktionierenden Rechtsmittelsystem bei und sind wesentlicher Garant für die Kontrolle der Exekutive.

3.3.2 Korruptionsbekämpfung

Inwiefern ist die Judikative dem Kampf gegen Korruption durch Strafverfolgung und andere Aktivitäten verpflichtet?

Punktwert (4)

Im *Global Corruption Report 2007*³³ von Transparency International wird bestätigt, dass Korruption in der Justiz in Deutschland, von Einzelfällen abgesehen, keine Bedeutung hat. Umstritten ist mitunter die Vergabe von Insolvenzverwaltungen. Insgesamt werden Unabhängigkeit und Kompetenz der Rechtsprechung in Deutschland weithin anerkannt.

Transparency Deutschland weist seit Jahren auf die inakzeptable Überlastung der Gerichte hin. Die deutsche Justiz wird durch den internationalen Charakter von Korruptionsstraftaten herausgefordert, ohne dass sie stets über ausreichend Ressourcen zur Bearbeitung verfügt. Auch deshalb wird bei komplexen Strafverfahren häufig auf die Verständigung³⁴ zurückgegriffen, der ein Richter zustimmen muss. Die Gemengelage von knappen finanziellen Ressourcen, (subjektiver) Überlastung und der Ausweitung des materiellen Strafrechts schränkt eine effektivere Korruptionsbekämpfung ein.

31 SPIEGEL ONLINE: BGH-Präsident kritisiert Ex-Richter für beruflichen Seitenwechsel (29.05.2011), <http://www.spiegel.de/spiegel/vorab/0,1518,765433,00.html>

32 Bundesverfassungsgericht, Geschäftsanfall und -erledigungen, <http://www.bundesverfassungsgericht.de/organisation/gb2010/A-III-1.html>

33 Transparency International: Global Corruption Report 2007, http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2007/gcr_2007

34 Siehe dazu nähere Erläuterungen unter Pfeiler 5 „Strafverfolgung“

Pfeiler 4: Öffentliche Verwaltung

Zusammenfassung

Als Verwaltung wird in diesem Pfeiler die Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltung ohne die Bundes- und die Länderministerien verstanden.

Die deutsche Verwaltung ist an Gesetz und Recht gebunden. (§ 20 GG) Dies gilt auch für ihre (Tarif-) Beschäftigten. Als Beispiel sind die Grundpflichten der Beamten genannt. Diese beinhalten das Neutralitäts- und Objektivitätsgebot und den Grundsatz, dem ganzen Volke und dem Wohl der Allgemeinheit zu dienen. (§ 33 BeamStG, § 60 BBG) Prägend für die deutsche Verwaltung sind die besondere föderale Struktur und die unterschiedliche Verteilung von Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen auf die einzelnen Ebenen. Dies führt dazu, dass die überwiegende Zahl der Verwaltungsaufgaben in den Ländern und Kommunen wahrgenommen wird.

Alle Verwaltungen sind in den letzten Jahren in unterschiedlicher Intensität, begleitet von einem Stellenabbau auf der einen Seite und Modernisierungen auf der anderen Seite, reformiert worden. Der Reformschub war am stärksten in den Kommunen gefolgt von den Ländern.¹ Der Personalabbau führt gelegentlich zu Qualitätsverlusten, wird aber von den Effizienzgewinnen durch den verstärkten Einsatz von Informationstechnik (IT) abgefedert. Insgesamt ist die öffentliche Verwaltung in Deutschland funktionsfähig.

In der Praxis stellt sich der Versuch, Transparenz über Verwaltungshandeln und Verwaltungsentscheidungen zu erzielen, in denen man nicht selbst rechtlich betroffen ist, als schwieriger, mühsamer und langwieriger Prozess dar.

Die öffentliche Verwaltung betreibt punktuell Öffentlichkeits- und Informationsarbeit über die Bedeutung und die Gefahren von Korruption.

In der nachstehenden Tabelle sind die einzelnen Punktwerte aufgeführt, die zur Gesamtbeurteilung geführt haben.

Öffentliche Verwaltung Gesamtpunktwert: 71 / 100			
	Indikator	Gesetz	Praxis
Kapazität 92 / 100	Ressourcen	Nicht erhoben	75
	Unabhängigkeit	100	100
Governance 71 / 100	Transparenz	75	75
	Rechenschaftspflicht	75	75
	Integrität	75	50
Rolle 50 / 100	Öffentliche Bildung	25	
	Kooperationsformen	50	
	Vergabepaxis	75	

¹ Bogumil 2009: 259 f.

Struktur und Organisation

Aus Vereinfachungsgründen wird in diesem Text unter Verwaltung der gesamte öffentliche Bereich erfasst, der nicht Bundes- oder Landesministerium ist, d.h. alle Bundes- und Landesbehörden – ohne die obersten – sowie Kommunen und sonstige Körperschaften des öffentlichen Rechts. Kennzeichnend auch für diesen Bereich sind die föderative Staatsform und die Garantie der Selbstverwaltung für die Kommunen. Beides entspricht der deutschen Verfassungstradition. Ziel ist es, die Aufgaben zwischen Bund und Ländern einschließlich Kommunen so zu verteilen, dass sie auf der Ebene gelöst werden können, auf der es am besten möglich ist.

Drei Elemente werden als wesentlich für diese Form des Bundesstaates genannt:²

- Der Exekutiv- oder Verwaltungsföderalismus mit der funktionalen Aufteilung von Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen
- Die Bundesratskonstruktion (Ausdruck des föderalen Prinzips durch die Besetzung durch Regierungsvertreter der Bundesländer und nicht Parlamentarier)
- Die finanzwirtschaftlichen Verflechtungen im Steuerverbund.

Dem gemäß gibt es die unterschiedlichsten Verwaltungsformen auf allen drei Ebenen.

Während der Bund nur eine relativ kleine eigene Verwaltung hat, befindet sich die größte Zahl der öffentlichen Tarifbeschäftigten bei Ländern und Kommunen.

4.1.1 Ressourcen (Praxis)

Inwiefern verfügt der öffentliche Sektor über angemessene Ressourcen, um seine Pflichten wirksam zu erfüllen?

Punktwert (4)

Als Folge des Föderalismusprinzips (Verwaltungsföderalismus), des Gewaltenteilungsprinzips sowie der grundgesetzlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung existieren in Deutschland sehr ausdifferenzierte Verwaltungszuständigkeiten. Der Anteil der zentralstaatlichen Verwaltung ist sehr gering.³ Bundesgesetze werden in der Regel als eigene Angelegenheit der Länder vollzogen.⁴ Die Frage, ob die diversen Verwaltungen hinreichend mit Sach- und Personalmitteln ausgestattet sind, um ihre Aufgaben zu erfüllen, hängt damit wesentlich von der Finanzsituation auf der Ebene der Länder und der Kommunen ab.

Während die Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen grundsätzlich getrennt sind (Art. 109 GG), sind ihre Steuereinnahmen vielfältig miteinander verbunden. Es gibt nur wenige Steuern, die ausschließlich einer Körperschaft zustehen. Die übrigen Steuern werden in mehreren komplizierten Verfahrensschritten zwischen Bund und Ländern und ggf. Kommunen aufgeteilt. Der 1969 geschaffene Länderfinanzausgleich dient dazu, ein gewisses Gefälle zwischen reicheren und ärmeren Ländern auszugleichen.⁵ Ergänzt wird dieses System durch einen vertikalen Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern in Form von Bundesergänzungszuweisungen und Sonderbedarfsergänzungszuweisungen.⁶ Betrachtet man dieses System insgesamt, so ist die steigende Verschuldung auf allen Ebenen besorgniserregend.⁷ Diese Finanzsituation ist auch ein tragender Grund dafür, warum insbesondere

2 Bogumil 2009: 76

3 Bogumil 2009: 79

4 Bogumil 2009: 80

5 Bogumil 2009: 122

6 Bogumil 2009: 123

7 Bogumil 2009: 125

die Länder und die Kommunen mehrere Wellen von Verwaltungsreformen durchgeführt haben.⁸ Hinzu kommt, dass diesem komplizierten System immanent ist, dass es immer wieder zu politischen Umverteilungsdiskussionen zwischen allen Beteiligten in unterschiedlichen Konstellationen kommt. Vor diesem Hintergrund sind auch die Darstellungen der kommunalen Spitzenverbände, die nachstehend zitiert werden, vorsichtig zu gewichten.

Diese weisen seit längerem auf die schwierige finanzielle Lage und die mangelnde Ressourcenausstattung der Kommunen hin. In vielen Bundesländern ist es einer Mehrheit der Städte und Gemeinden wegen der zunehmenden Sozialausgaben trotz großer Konsolidierungsanstrengungen nicht mehr möglich, ihren Haushalt auszugleichen. Hauptsächlich sind davon Kommunen mit hoher Arbeitslosigkeit betroffen und die Diskrepanz zwischen wirtschaftsstarke und -schwache Regionen nimmt weiter zu.⁹ Das kommunale Finanzierungsdefizit beträgt für 2010 bereits 11 Milliarden Euro.¹⁰ Durch die zunehmende Kommunalisierung der Verwaltungsaufgaben wurden die Personal- und Sachmittel auf ein Minimum reduziert und es ist oft nicht mehr genügend Fachpersonal an einer Stelle gebündelt. Hinsichtlich dieser Entwicklung wird vom Verband der Beschäftigten der obersten und oberen Bundesbehörden (VBOB) und dem Deutschen Beamtenbund (dbb) seit längerem auf die Beanspruchung der Beamten und Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes aufmerksam gemacht, wodurch die Aufgaben nicht mehr in der erforderlichen Zeit und Qualität erledigt werden könnten. Der Personalabbau betrifft vor allem den unteren und mittleren Dienst. Außerdem fehle es an spezialisierten Fachkräften. Auch in den Bundesländern ist es zu umfangreichen und sehr unterschiedlichen Verwaltungsreformen gekommen, für die eines der Hauptziele eine Reduzierung der Personalausgaben war. Der Einsatz von IT hat zu erheblichen Effizienzgewinnen geführt. Es gibt jedoch Hinweise, dass die Qualität des Verwaltungshandelns abgenommen hat.¹¹

Die Vergütung der Mitarbeiter im Sektor Verwaltung richtet sich im Wesentlichen nach den Besoldungsgesetzen für Beamte oder nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD). Seit dem Inkrafttreten der Föderalismusreform obliegt den Ländern wieder die Regelungskompetenz für die Landes- und Kommunalbeamten. Bisher ist nicht zu sehen, dass die Unterschiede erhebliche Ausmaße annehmen, dies würde erfahrungsgemäß zu größeren Wanderungsbewegungen führen, wie es sie in den 50er und 60er Jahren gegeben hat. Die Vorteile des öffentlichen Dienstes, insbesondere die Unkündbarkeit bei Beamten und die faktische Unkündbarkeit bei den anderen Mitarbeitern überwiegen bisher die Nachteile und lassen eine Tätigkeit im öffentlichen Dienst nach wie vor attraktiv erscheinen. Lediglich in Spezialbereichen, in denen die Wirtschaft der unmittelbare Konkurrent ist, gibt und gab es Engpässe, z.B. bei Ingenieuren bestimmter Fachrichtungen.

Kommentar

Im Großen und Ganzen ist die öffentliche Verwaltung in Deutschland funktionsfähig. Unter den Stichwörtern „Bürokratieabbau“ und „moderner bzw. effizienter Staat“ sind jedoch in den letzten beiden Jahrzehnten umfangreich Stellen abgebaut oder Bereiche der öffentlichen Verwaltung privatisiert worden. Dies führt gelegentlich zu Qualitätsproblemen. Außerdem deutet sich aufgrund des Stellenabbaus eine zunehmende Bürgerferne an.

8 Bogumil 2009: 246, 253

9 Deutscher Städtetag 2010: 16

10 Deutscher Städte- und Gemeindebund, Dokumentation Nr. 100, Bilanz 2010 und Ausblick 2011 der deutschen Städte und Gemeinden, <http://www.dstgb.de/dstgb/DStGB-Dokumentationen/Nr.%20100%20-%20Bilanz%202010%20und%20Ausblick%202011%20der%20deutschen%20St%C3%A4dte%20und%20Gemeinden/>; siehe auch Deutscher Städtetag, *ibid*, 2010: 11

11 Bogumil 2009: 256 f.

4.1.2 Unabhängigkeit (Gesetz)

Inwiefern ist die Unabhängigkeit des öffentlichen Sektors durch die gesetzlichen Grundlagen gewährleistet?

Punktwert (5)

Die deutsche Verwaltung ist traditionell stark rechtlich geprägt. Gemäß Art. 20 GG ist sie an Gesetz und Recht gebunden. Danach richten sich auch die Grundpflichten der Beamten. Diese beinhalten das Neutralitäts- und Objektivitätsgebot und den Grundsatz, dem ganzen Volke und dem Wohl der Allgemeinheit zu dienen. (§ 33 BeamStG, § 60 BBG) Im Falle einer politischen Betätigung ist für Beamte diejenige Mäßigung und Zurückhaltung zu wahren, die sich aus ihrer Stellung gegenüber der Allgemeinheit und aus der Rücksicht auf die Pflichten ihres Amtes ergeben. (§ 60 BBG) In den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums ist zudem die Unbestechlichkeit, Uneigennützigkeit und die unparteiische Amtsführung enthalten. (§ 33 GG) Tarifbeschäftigte haben ähnliche vertragliche Pflichten. Die verwaltungsverfahrensrechtlichen Grundsätze sind in den Verwaltungsverfahrensgesetzen geregelt, da die 16 Bundesländer gleichlautende Vorschriften erlassen haben, die sich eng an die bundesgesetzlichen Regelungen anlehnen.¹² Es gibt in den Verwaltungsverfahrensgesetzen Regelungen, die eine Einflussnahme Dritter verhindern sollen und bei Vorliegen einer Befangenheit den betroffenen Amtsträger von der Befassung mit der Angelegenheit ausschließen. (§ 21 VwVfG) Die Behörde hat den Sachverhalt neutral unter Berücksichtigung aller für eine Entscheidung möglicherweise relevanten Umstände zu untersuchen. (§ 24 VwVfG)

Bei der Einstellung von Beamten und Tarifbeschäftigten des öffentlichen Diensts gilt der Grundsatz der Bestenauslese, wonach jeder aufgrund seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung den gleichen Zugang zu einem öffentlichen Amt hat. (§ 33 GG)

Zu besetzende Stellen werden in der Regel öffentlich ausgeschrieben, damit das Recht auf gleichen Zugang zu dem öffentlichen Amt gewährleistet ist.¹³ Die Auswahlverfahren werden von jeder Dienstbehörde in eigener Verantwortung und Zuständigkeit nach den dort anzuwendenden Regeln durchgeführt. Es gibt zahlreiche Mitwirkungsrechte der Personalräte. Außerdem gibt es das Instrument der Konkurrentenklage vor den Verwaltungsgerichten. Beamte in besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten sind nach der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung, und den entsprechenden Vorschriften in den Ländern mit besonderer Sorgfalt auszuwählen.¹⁴

Das Laufbahnrecht der Beamten, das häufig als Einengung verstanden wird, begrenzt in weiten Bereichen politische Einflussnahme auf die Auswahl bei Beförderungen. Die Mehrzahl der Führungsstellen in der Verwaltung ist immer noch von Laufbahnbeamten besetzt.¹⁵ Bei Spitzenpositionen in den Ministerien¹⁶ und bei den Spitzen der Kommunalverwaltungen besteht ein größerer Einfluss der Politik. Soweit die Direktwahl der Verwaltungsspitzen im Kommunalbereich eingeführt ist, ist dies als besonderer Auswahlprozess und rechtlich gewollt anzusehen. Die eingeschränkten Kündigungsmöglichkeiten bei Tarifbeschäftigten der öffentlichen Verwaltung haben ebenfalls eine Schutzfunktion gegen unerwünschte Einflüsse von außen. Grundsätzlich kann Beamten nicht und Tarifbeschäftigten des öffentlichen Diensts nur unter bestimmten Voraussetzungen gekündigt werden. Beamte können trotz Lebenszeitprinzip bei schweren Dienstvergehen oder bei Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe nach einem besonderen rechtlichen Verfahren entlassen werden. (§ 6 BBG, § 4 BeamStG, § 41 BBG, § 24 BeamStG) Für die Tarifbeschäftigten des öffentlichen Dienstes gilt ein besonderer Kündigungsschutz

12 GRECO 2005: 13

13 GRECO 2005: 16; Bundesministerium des Innern 2009: 36

14 GRECO 2005: 16

15 Bogumil 2009: 119

16 Die Ministerien zählen nach der Systematik der Untersuchung zum Bereich Exekutive

nur für die alten Bundesländer, bei Vollendung des 40. Lebensjahres und einer Beschäftigungszeit von 15 Jahren bei demselben Arbeitgeber.

Kommentar

Die verwaltungsverfahrenrechtlichen Grundsätze und die beamtenrechtlichen Vorschriften garantieren eine Ausübung der Verwaltungsarbeit nach Recht und Gesetz.

4.1.3 Unabhängigkeit (Praxis)

Inwiefern ist der öffentliche Sektor vor externer Einflussnahme geschützt?

Punktwert (5)

Die Beibehaltung des Berufsbeamtentums – die immer wieder politisch strittig ist – verhindert u.a. dass bei einem Regierungswechsel große Teile der Mitarbeiter ausgewechselt werden können. In der Praxis vergleichbar sind auch Tarifbeschäftigte nur in bestimmten Fällen kündbar, zu denen ein politischer Wechsel nicht gehört. Davon ausgenommen sind die Stellen für politische Beamte und vergleichbarer Angestellter, die i.d.F. ohnehin einen außertariflichen Vertrag haben. Diese Stellen sind in der Bundes- und Landesverwaltung jedoch dem Bereich Exekutive zuzuordnen.

In der Kommunalverwaltung sind die Spitzenstellen normalerweise zeitlich befristet, so dass hier die politische Einflussnahme nach Ende der Amtszeit in das System gehört.

Politischer Einfluss kann auch über andere Personalmaßnahmen wie Beförderungen und Umsetzungen ausgeübt werden. Hiergegen bestehen zum Teil Klagerechte vor dem Verwaltungsgericht sowie Mitwirkungsrechte der Personalräte. Als weiteres Mittel der Einflussnahme werden auch im Vorgriff auf künftige Beförderungen Beurteilungen genannt,¹⁷ die jedoch unverzichtbar sind, um rechtlich nachprüfbar Auswahlentscheidungen treffen zu können. Insgesamt wird in der Kommunalverwaltung der Einfluss der Politik auf Beförderungen als größer angesehen.¹⁸

Die beamtenrechtlichen Vorschriften beinhalten das Neutralitäts- und Objektivitätsgebots und den Grundsatz dem ganzen Volke und dem Wohl der Allgemeinheit zu dienen. (§ 33 BeamtStG, § 60 BBG) Im Falle einer politischen Betätigung ist für Beamte diejenige Mäßigung und Zurückhaltung zu wahren, die sich aus ihrer Stellung gegenüber der Allgemeinheit und aus der Rücksicht auf die Pflichten ihres Amtes ergeben. (§ 60 BBG) Die große Mehrheit der Mitarbeiter in der Verwaltung hält sich auch an diese Regeln. In der Praxis besteht aufgrund der zunehmenden Privatisierung des öffentlichen Sektors insbesondere auf kommunaler Ebene die Gefahr, dass die Aufgabenerfüllung vorrangig unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten erfolgt, und dabei öffentlich-rechtliche Bindungen (Gleichbehandlungsgebot, Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, Sozialstaatsprinzip) vernachlässigt werden.¹⁹

Neben der umfangreich zuständigen Verwaltungsgerichtsbarkeit obliegt dem Parlament und den verschiedenen Aufsichtsbehörden (z.B. Kommunalaufsicht) zumindest die Aufsicht über die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns.

Kommentar

Die Auffassung, dass die Verwaltung völlig frei von politischer Einflussnahme sein sollte, ist jedenfalls für die kooperative Verwaltung überholt. Worum es geht, ist der Schutz vor Einflüssen der Politik, die zu Ungleichbehandlungen führen können. Zur Abwehr solcher Eingriffe ist die Verwaltungsgerichtsbarkeit effektiv.

17 Interview mit Mitarbeitern der Kommunalverwaltung, Potsdam, 06.01.2011

18 Interview mit Mitarbeitern der Kommunalverwaltung, Potsdam, 06.01.2011

19 Transparency International Deutschland e.V. – Regionalgruppe Sachsen, Beitrag der Regionalgruppe Sachsen zum Pfeiler 4 Verwaltung – öffentlicher Sektor. Dresden 27.09.2011

4.2.1 Transparenz (Gesetz)

Inwiefern gibt es in Deutschland gesetzliche Bestimmungen, welche Transparenz über finanzielle und personelle Ressourcen sowie über das Informationsmanagement des öffentlichen Sektors gewährleisten?

Punktwert (4)

Es besteht für Beamte und Tarifbeschäftigte des öffentlichen Dienstes keine Offenlegungspflicht des Einkommens, jedoch sind die Besoldungs- und Entgelttabellen öffentlich.²⁰

Bezüglich der Annahme von Sponsoring in der Bundesverwaltung gilt zur Vermeidung jeden Anscheins von Parteilichkeit der öffentlichen Verwaltung eine strikte Offenlegungspflicht.²¹ Zur Transparenz gehören die Buchung der Geldleistungen aus Sponsoring bei den entsprechenden Einnahmetiteln zur Ex-post-Kontrolle und die Offenlegung der Geld-, Sach- und Dienstleistungen aus Sponsoring in einem zweijährlichen Bericht des Bundesministeriums des Innern. In dem Bericht werden einzelne Sponsoringleistungen im Gegenwert von je bis zu 5.000 Euro zusammenfassend dargestellt.²²

Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes ist zum 1. Januar 2006 in Kraft getreten. Es gewährt der Öffentlichkeit ein allgemeines Recht auf Zugang zu öffentlichen Informationen, ohne dass eine Begründung hierfür abgegeben werden muss. Entsprechende Gesetze bestehen auch in elf Bundesländern für die jeweiligen Landes- und Kommunalbehörden. Spätestens innerhalb eines Monats besteht Anspruch auf Zugang zu jeder amtlichen Aufzeichnung außer in Fällen, in denen die freigegebenen Informationen nachteilige Auswirkungen auf internationale Beziehungen, Sicherheitsbelange oder die öffentliche Sicherheit haben können, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse betroffen sind oder unter den Datenschutz fallen. (§§ 2, 7 IFG)²³ In allen Fällen, in denen Anträge auf Informationszugang – zumindest teilweise – abgelehnt wurden, können die Antragsteller den jeweiligen Beauftragten für die Informationsfreiheit anrufen oder Rechtsbehelfe in Anspruch nehmen. (§ 12 IFG) Auf regelmäßige Kritik stoßen die Ausnahmeregelungen für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse von Unternehmen.²⁴ Die Gebühren für die Bereitstellung der Informationen sind unterschiedlich. (§ 10 IFG)

Weitere Möglichkeiten der Information über Verwaltungsvorgänge beruhen auf dem freien Zugang zu Handels-, Vereins- und Güterrechtsregistern. Daneben bestehen Informationsrechte nach den Umweltinformationsgesetzen des Bundes und der Länder sowie nach dem Verbraucherinformationsgesetz. Im Stasi-Unterlagengesetz ist das Einsichtsrecht für Betroffene garantiert. Außerdem steht den Ländern eine spezifische Zuständigkeit beim Medienrecht zu, indem sie gegenüber Journalisten Sonderzugangsrechte zu Informationen gewähren.²⁵

In allen Verwaltungen sind die vollständige verfahrensbegleitende Dokumentation und eine ordnungsgemäße Aktenführung sicherzustellen.²⁶ Das Verwaltungsverfahrensgesetz, das noch vom Grundsatz des Amtsgeheimnisses ausgeht, ist insofern im Geltungsbereich von Informationsfreiheitsgesetzen ergänzt. Nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz bzw. den entsprechenden Regelungen der Länder hat jeder Beteiligte ein Recht auf Einsicht in die das Verfahren betreffenden Akten, soweit es zur Verteidigung oder Geltendmachung seiner rechtlichen Interessen notwendig ist.

20 Deutscher Beamtenbund (dbb): Besoldungstabellen, http://www.dbb.de/dbb-beamtenbund-2006/3155_488.php, Bundesministerium des Inneren 2009: 80, 87

21 § 3 Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Sponsoring in der Bundesverwaltung

22 § 3 Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Sponsoring in der Bundesverwaltung

23 Siehe auch Pfeiler 2 „Exekutive“

24 Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: Verbraucherinformationsgesetz, <http://www.vigwirkt.de/de/fragen-und-antworten/haeufige-einwendungen/>

25 GRECO 2005: 15

26 § 13 Empfehlung zur Korruptionsbekämpfung in der Bundesverwaltung

Kommentar

Die gesetzlichen Grundlagen garantieren die Transparenz im Verwaltungsbereich, die aber in der Praxis oft schwer durchsetzbar ist. Die festgeschriebenen Gebühren für die Bereitstellung von Informationen im Rahmen des Informationsgesetzes können abschreckend wirken. Das Interesse von Unternehmen, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zu schützen, sowie das Interesse der Öffentlichkeit müssen stärker abgewogen werden.

4.2.2 Transparenz (Praxis)

Inwiefern sind die gesetzlichen Bestimmungen betreffend Transparenz in finanzieller und personeller Hinsicht sowie in Bezug auf das Informationsmanagement des öffentlichen Sektors in der Praxis implementiert worden?

Punktwert (4)

Insgesamt sind Informationen zur Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung auf allen Ebenen öffentlich zugänglich und werden über Internet und Printpublikationen veröffentlicht. Insbesondere auf kommunaler Ebene sind wegen der gewünschten Beteiligung die Angebote gestiegen,²⁷ was aber nicht immer zu einer effektiven Beteiligung führt. Die Jahresberichte des BMI über die Korruptionsvorsorge in der Bundesverwaltung werden ebenso wenig veröffentlicht wie die Berichte mancher Länder. Die Handhabung ist hier sehr uneinheitlich. Der Zweijahresbericht des Bundesministeriums des Innern über die Annahme privater Sponsoringleistungen wird dagegen veröffentlicht.²⁸

Insgesamt machen die Bürger von den Informationsfreiheitsrechten nur wenig Gebrauch, was auch an dem geringen Bekanntheitsgrad des Gesetzes liegt.²⁹ Es zeigen sich in der Praxis, neben langen Bearbeitungszeiten, häufigeren Ablehnungen von Anträgen und größer gewordenen Widerständen in der Verwaltung, einige grundsätzliche Probleme bei der Anwendung.³⁰ Ministerien verweigern zuweilen den Zugang zu Unterlagen von Gesetzgebungsverfahren aufgrund von Regierungstätigkeit.³¹ Behörden weisen häufig auf das Vorliegen von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen hin, obwohl damit nur Angaben geschützt sind, deren Offenlegung möglicherweise die Wettbewerbsposition des betroffenen Unternehmens nachteilig beeinflusst. (§ 6 IFG) Mit sehr allgemein gehaltenen Begründungen werden häufig Informationsanträge zur Auskunft über laufende oder bereits abgeschlossene Geschäfte staatlicher Stellen abgelehnt, obwohl eine Geheimhaltung nur berechtigt ist, wenn durch das Bekanntwerden der Information die fiskalischen Interessen der Behörde im Wirtschaftsverkehr nachweislich beeinträchtigt werden.³²

Zu besetzende Stellen in der öffentlichen Verwaltung werden in der Regel öffentlich ausgeschrieben und es folgt ein Auswahlverfahren.³³ Wegen Einstellungsverboten und zunehmenden Stellenabbau in den meisten Verwaltungen werden jedoch oft nur verwaltungsinterne Stellenausschreibungen vorgenommen.

27 Bogumil 2009: 237

28 GRECO 2005: 14

29 Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit 2010

30 Transparency International Deutschland e.V.: Informationsfreiheit, <http://www.transparency.de/Informationsfreiheit.85.0.html>

31 Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit 2010

32 Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit 2010: 2. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit: Transparenz ist noch längst nicht selbstverständlich (04.05.2010), http://www.bfdi.bund.de/cln_134/IFG/Oeffentlichkeitsarbeit/Pressemitteilungen/2010/17_2.TB%C3%9CbergabeIFG.html?nn=411766

33 GRECO 2005: 16

Kommentar

In eigenen Angelegenheiten bestehen meist gute Möglichkeiten, informiert zu werden. Informationen über das Verwaltungshandeln im Allgemeinen oder Einzelvorgänge, die keine eigenen Angelegenheiten sind, sind jedoch oft nur mit Mühe zu bekommen.

4.2.3 Rechenschaftspflicht (Gesetz)

Inwiefern bestehen rechtliche Grundlagen, die gewährleisten, dass Angestellte des öffentlichen Sektors für ihr Handeln zur Verantwortung gezogen werden können?

Punktwert (4)

Die Beamten selbst tragen für die Rechtmäßigkeit ihrer dienstlichen Handlungen die volle persönliche Verantwortung. (§ 36 BeamtStG) Beamte und Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes können wegen Betrug, Korruption und Amtsmissbrauch belangt werden.

Zur Überwachung dieser Pflichten gibt es sowohl die interne Dienstaufsicht, Disziplinar- und Regressverfahren sowie inhaltlich vergleichbare Verfahren für Tarifbeschäftigte.

Es gibt die Möglichkeit von Beschwerdeverfahren und etliche Beschwerdestellen für diverse Bereiche der Verwaltung. Außerdem gibt es auf Bundes-, Landes-, und Kommunalebene Petitionsausschüsse und vereinzelt elektronische Hinweisgebersysteme oder Ombudsleute, deren Verbreitung immer mehr zunimmt.

Kontroll- und Überwachungsmechanismen existieren, allerdings nur innerhalb der Verwaltung. Behörden des öffentlichen Sektors sind in der Regel nicht verpflichtet, der Legislative von sich aus zu berichten. Deren Arbeit kann allerdings im Rahmen von Anfragen im Landtag durch Abgeordnete, im Stadtrat durch die Stadträte, zum Gegenstand einer Untersuchung gemacht werden. Es bestehen vielfältige Rechenschaftspflichten gegenüber der Exekutive. Rechnungshöfe und ähnliche Einrichtungen der Finanzkontrolle bestehen auf allen Ebenen.³⁴

Beschäftigte im öffentlichen Dienst sind generell verpflichtet, beim Verdacht einer Korruptionsstraftat, die ihnen in Ausübung ihres Amtes zur Kenntnis gelangt, Anzeige zu erstatten. Diese Verpflichtung gilt als Teil der allgemeinen Pflicht des Amtsträgers, seine Dienstvorgesetzten zu unterrichten und ihnen Beistand zu leisten. Entsprechende Vorschriften gelten für Tarifbeschäftigte. In einigen Ländern ist diese Pflicht ausdrücklich in Verwaltungsvorschriften wie Korruptionsrichtlinien aufgeführt. Im Beamtenstatusgesetz und den Beamtengesetzen der Länder werden die Beamten ausdrücklich von ihrer Verschwiegenheitspflicht befreit, wenn sie Mitteilung über ein Korruptionsdelikt machen möchten.

Kommentar

Die Rechenschaftspflicht ist grundsätzlich gesetzlich geregelt. Da es neben den bestehenden Regelungen im Beamtenrecht, keine gesonderte Regelung zum Hinweisgeberschutz gibt, besteht durch die Installierung des Modells von verwaltungsinternen Antikorruptionsbeauftragten und externen Ombudsleuten eine Möglichkeit, diesen Schutz, insbesondere bei Hinweisen zu Korruptionsfällen ausreichend zu gewährleisten.

34 Siehe Pfeiler 8 „Bundesrechnungshof“

4.2.4 Rechenschaftspflicht (Praxis)

Inwiefern müssen Angestellte des öffentlichen Sektors in der Praxis für Ihr Handeln Rechenschaft ablegen und können dafür zur Verantwortung gezogen werden?

Punktwert (4)

Aus der Untersuchung „Kriminalität im öffentlichen Sektor 2010“³⁵ ergibt sich, dass in der öffentlichen Verwaltung heute eine klare Tendenz besteht, konkrete Verdachtsfälle u.a. von Korruptionshandlungen anzuzeigen. Etwa zwei Drittel der befragten Behörden gaben an, dass sie in Fällen von Vermögensdelikten, Urkundendelikten, Vorteilsannahme und Bestechlichkeit immer eine Strafanzeige stellen. Etwas seltener erfolgt dies bei Verdacht auf wettbewerbswidrige Absprachen und Subventionsbetrug. Dies dürfte vor allem auf die schwierige Beweislage zurückzuführen sein. Die dazu gehörende Fallstudie hat gezeigt, dass bei den genannten Delikten gegenüber den öffentlichen Bediensteten in 80% der Fälle eine Strafanzeige erfolgte. Die Anzeigequote in der Privatwirtschaft lag dagegen bei etwa 50%. Diese Analyse wird indirekt durch die Ergebnisse der Hellfeldanalyse des Bundeskriminalamtes bestätigt, die den Schwerpunkt der Ermittlungsverfahren ebenfalls im Bereich der Verwaltung im Vergleich zur Wirtschaft sieht.³⁶ Gegen diese Erkenntnis spricht nicht, dass Vertreter von Bundes- und Ländereinrichtungen der Strafverfolgung als auch Vertreter der Zivilgesellschaft dem GRECO-Evaluierungsteam berichteten, dass die Pflicht, alle Verdachtsmomente an die Vorgesetzten mitzuteilen, die Weiterleitung von Informationen über Korruptionsverhalten an die Strafverfolgungsbehörden in erheblichem Maße bremse und Fluchtrisiken erhöhe.³⁷ Die Dunkelziffer ist bei den genannten Delikten erheblich. Diese Äußerungen geben allerdings einen Hinweis darauf, dass der Whistleblowerschutz verbesserungsbedürftig ist.

Im Jahr 2010 wurden gegen 0,18% der aktiven Beamten des Bundes Disziplinarmaßnahmen wegen Dienstpflichtverletzungen verhängt.³⁸ Zahlen für Landes- und Kommunalverwaltungen sind wegen des dezentralisierten deutschen Systems nur unter großen Schwierigkeiten zu erlangen, sie dürften jedoch nicht über den Prozentzahlen des Bundes liegen, zumal in der Kommunalverwaltung die Tarifbeschäftigte weit überwiegen.

Aus der Hellfeldanalyse des BKA geht hervor, dass der Schwerpunkt der durch Ermittlungsverfahren bekannt gewordenen Fälle der Korruption im Jahr 2009 im Bereich der allgemeinen öffentlichen Verwaltung lag.³⁹ 85% der registrierten tatverdächtigen „Nehmer“ wurden Branchen- bzw. Behörden zugeordnet: 20% sind in den Kommunalbehörden, 4% bei den Baubehörden und 2% bei den Landesbehörden beschäftigt. Zum größten Teil sind die „Nehmer“ auf der Sachbearbeiterebene (rund 44%) und auf der Leitungsebene (rund 40%) beschäftigt. Die Bürgermeister (7%) scheinen weniger davon betroffen.⁴⁰ Für Beschwerden, die sich speziell auf Korruptionsfälle beziehen, stehen Antikorruptionsbeauftragte und Ombudspersonen zur Verfügung, die sich in der Praxis als sinnvoll und effektiv erwiesen haben.⁴¹

Kommentar

Der Schutz von Whistleblowern ist verbesserungsbedürftig.

35 Salvenmoser et al. 2010: 31 ff.

36 Bundeskriminalamt 2009: 9

37 GRECO 2005: 25

38 Bundesministerium des Innern: Disziplinarrecht, http://www.bmi.bund.de/cln_156/DE/Themen/OeffentlDienst-Verwaltung/OeffentlicherDienst/Beamte/Disziplinarrecht/disziplinarrecht.html

39 Bundeskriminalamt 2009: 9

40 Bundeskriminalamt 2009: 10

41 Weißgeber 2009: 138

4.2.5 Integrität (Gesetz)

Inwiefern bestehen gesetzliche Vorschriften, welche die Integrität der Angestellten des öffentlichen Sektors gewährleisten?

Punktwert (4)

Im deutschen Rechtskreis haben die einschlägigen Vorschriften der Beamten-Gesetze die Funktion der „codes of conduct“. Die entsprechenden Pflichten für die Tarifbeschäftigten sind vertraglich geregelt. Beschäftigte der Bundesverwaltung haben jeden Anschein zu vermeiden, im Rahmen ihrer Amtsführung für persönliche Vorteile empfänglich zu sein. Deshalb dürfen Belohnungen oder Geschenke in Bezug auf das Amt oder die dienstliche Tätigkeit nicht angenommen werden. Dies gilt auch nach Ausscheiden aus dem Beamtenverhältnis. Ausnahmen müssen von der obersten oder der letzten obersten Dienstbehörde genehmigt werden. (§ 71 BBG)

Die Regelungen zur Aufnahme von Tätigkeiten nach Ausscheiden aus dem öffentlichen Dienst und zur Ausübung von Nebentätigkeiten entsprechen den Darstellungen unter 2.2.5.

Allgemein geltende Regeln für den Wechsel von ausgeschiedenen oder pensionierten Beamten in den Privatsektor fehlen. Allerdings haben sie über dienstliche Angelegenheiten – auch nach ihrer amtlichen Tätigkeit – Verschwiegenheit zu bewahren. (§ 67 BBG)

Kommentar

Es sind umfassende gesetzliche Regelungen zur Korruptionsverhinderung vorhanden. Es fehlen Karenzzeitregelungen beim Wechsel in Tätigkeiten außerhalb des öffentlichen Dienstes, bei denen Interessenkonflikte auftreten können.

4.2.6 Integrität (Praxis)

Inwiefern ist die Integrität der Angestellten des öffentlichen Sektors in der Praxis gewährleistet?

Punktwert (3)

Die Studie der PWC zur Kriminalität im öffentlichen Sektor⁴² weist darauf hin, dass Korruption in der öffentlichen Verwaltung immer noch eine Rolle spielt. Zwar ist die Zahl der klaren Fälle relativ gering. Über ein Viertel der befragten Verwaltungen vermuteten in den letzten zwei Jahren mindestens einen Fall von Vorteilsannahme und immerhin noch 14% einen Fall von Bestechlichkeit.

Was die Einstellung zur Notwendigkeit von Präventionsmaßnahmen anbetrifft, konstatiert die Studie⁴³ ein Umdenken. Von den an der Studie beteiligten Behörden verfolgen 99% das Vieraugenprinzip. 80% haben interne Richtlinien, die auch die Annahmen von Belohnungen und Geschenken enthalten.

Ein Korruptionsbeauftragter war in 56% der Fälle bestimmt, die Definition korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete erfolgte zu 62%. Korruptionsgefährdete Vorgänge wurden zu 75% stichprobenweise überprüft, in 72% der Fälle gab es ein internes Kontrollsystem und in 53% der Fälle eine Innenrevision.⁴⁴

Bei etwa einem Viertel der Behörden (23%) wurden keine Aus- und Fortbildungsmaßnahmen durchgeführt. Ein besonderes Problem stellt die Personalrotation dar, sie ist nur bei 29% der beteiligten Behörden Praxis.

42 Salvenmoser et al. 2010: 7

43 Salvenmoser et al. 2010: 41

44 Salvenmoser et al. 2010: 41

In vergleichender Sicht sind Salvenmoser, Bussman und Krieg (2010) der Auffassung, dass die Bundes- und Landesverwaltungen besser gerüstet sind, während bei den Kommunalverwaltungen ein deutlicher Nachholbedarf besteht.⁴⁵

Das Bundesinnenministerium und auch überwiegend die Länder veröffentlichen ihre Berichte, in denen über die Durchführung der Korruptionspräventionsmaßnahmen berichtet wird, nicht. Soweit sie öffentlich zugänglich sind, sind sie als Material für eine vergleichende Bewertung nicht geeignet.

Da Beamte keine Anstellungsverträge haben und die rechtlichen Pflichten umfassend sind, entfällt hier die Möglichkeit und die Notwendigkeit weitere vertragliche Pflichten einzuführen. Bei Tarifbeschäftigten des öffentlichen Sektors ergeben sich vergleichbare Pflichten aus den Tarifverträgen. Eine zusätzliche Klausel im einzelnen Anstellungsvertrag würde keine weitere Wirkung erzielen.

Kommentar

Trotz der festgestellten Fortschritte ist die Praxis der Durchführung von Korruptionspräventionsmaßnahmen verbesserungsbedürftig, es fehlt insbesondere an einer konsequenten Durchführung von Fortbildungsmaßnahmen sowie einer flächendeckenden Analyse der korruptionsgefährdeten Stellen und darauf abgestellten Maßnahmen. Die zuständigen Ministerien sollten ihre Berichte öffentlich machen und so gestalten, dass sie Grundlage für vergleichende Beurteilungen sein können.

4.3.1 Öffentliche Bildung

Inwiefern informiert und sensibilisiert der öffentliche Sektor die breite Öffentlichkeit über bzw. für das Thema Korruption und ihre Rolle in der Korruptionsbekämpfung?

Punktwert (2)

Es wird nur punktuell Öffentlichkeits- und Informationsarbeit seitens der öffentlichen Hand bzw. des öffentlichen Sektors auf dem Gebiet der Korruptionsprävention geleistet. Die Öffentlichkeits- und Informationsarbeit über die Bedeutung und die Gefahren von Korruption im öffentlichen Sektor sowie deren Möglichkeiten zur Bekämpfung wird überwiegend von nicht-staatlichen Organisationen wahrgenommen.

4.3.2 Kooperationsformen Public-Private

Inwiefern arbeitet der öffentliche Sektor mit „public watchdog agencies“, Unternehmen und der Zivilgesellschaft bei der Korruptionsbekämpfung zusammen?

Punktwert (3)

Im Folgenden werden nur Kooperationen zwischen staatlichen Einrichtungen und Privaten behandelt sowie mit NGOs oder Einrichtungen des Dritten Sektors. Die Zusammenarbeit der federführenden Innenministerien in der Innenministerkonferenz bleibt somit außerhalb dieser Darstellung.

In den letzten 15 Jahren hat sich auch in Deutschland eine umfangreiche Dienstleistungs- und Beratungsbranche entwickelt, die nicht nur auf den privaten Sektor, sondern auch auf die öffentliche Verwaltung ausgerichtet ist. Diese umfasst nicht nur die großen bekannten Beratungs- und Wirtschaftsprüferfirmen, sondern auch eine Vielzahl kleiner und z.T. spezialisierter Firmen. Nach PwC⁴⁶ nehmen

45 Salvenmoser et al. 2010: 43

46 Salvenmoser et al. 2010: 41

jedoch nur 32% der untersuchten Verwaltungen externe Beratung in Anspruch. Die Beratungsfirmen sehen insbesondere im kommunalen Bereich einen Wachstumsmarkt.

Daneben werden auch spezifische Fortbildungsmaßnahmen angeboten, wie z.B. durch den Deutschen Beamtenbund.

Unter den NGOs ist Transparency Deutschland die bekannteste für den Bereich der Korruptionsbekämpfung. Hier ist zu beobachten, dass die Initiative sowohl von Transparency Deutschland wie von den Verwaltungen ausgehen kann. Auf nationaler Ebene ist festzustellen, dass Transparency Deutschland vermehrt zu öffentlichen Anhörungen der Parlamente eingeladen wird. Transparency Deutschland betreut außerdem vier Integritätspakte. Es handelt sich dabei um den Bau des Flughafens Berlin-Schönefeld, den Klinikverbund Gesundheit Nord mit dem Bau des Klinikums Bremer Mitte, den Krankenhausbau Siloah/ Oststadt-Heidehaus und das Bauvorhaben-Berlin-Buch der HOWOGE. Auch diese sind teils auf Initiative von Transparency Deutschland und teils durch Initiative der Träger der Vorhaben zustande gekommen. Im Unterschied zu privaten Anbietern, die ebenfalls Integritätspakte betreuen, achtet Transparency Deutschland darauf, dass sein eigener Beitrag grundsätzlich unentgeltlich geleistet wird.

Transparency Deutschland hat außerdem auch korporative Mitglieder aus dem Bereich der öffentlichen Verwaltung. Es handelt sich um die Bundesagentur für Arbeit, das Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein und aktuell fünf Städte. Die Vorgespräche zu solchen Beitritten zeigen, dass bei relativ unverbindlichen Aufklärungsmaßnahmen das Interesse an der Zusammenarbeit hoch ist und sinkt, wenn den Vertretern des öffentlichen Sektors konkrete Anforderungen auferlegt werden sollen, wie die Unterzeichnung eines Ehrenkodex oder die Offenlegung von Verträgen und geschäftlichen Beziehungen.

Kommentar

Insgesamt ist festzustellen, dass das Interesse an der Zusammenarbeit mit NGOs, insbesondere mit Transparency Deutschland, unterschiedlich ist. Es hängt im Wesentlichen von dem Engagement der Führungskräfte und der Korruptionsbeauftragten der betreffenden Stellen ab und spiegelt insofern auch die Bedeutung der Führungskräfte für den Erfolg der Präventionsmaßnahmen wider.

4.3.3 Vergabe öffentlicher Aufträge

Inwiefern sind wirksame Rahmenbedingungen vorhanden, um die Integrität des öffentlichen Beschaffungswesens zu gewährleisten?

Punktwert (4)

Das öffentliche Auftragswesen hat eine herausragende wirtschaftliche und zunehmend politische Bedeutung. In der Bundesrepublik Deutschland beträgt das Volumen der Vergabe öffentlicher Aufträge jährlich mehrere hundert Milliarden Euro, wobei sich dieser Bereich in den letzten Jahren zudem immer wieder als besonders anfällig für Korruption gezeigt hat.

Indem das Vergaberecht, das im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, in der Vergabeverordnung und den Vergabe- und Vertragsordnungen VOL/A, VOB/A und VOF und der Verordnung über die Vergabe von Aufträgen im Bereich des Verkehrs, der Trinkwasserversorgung und der Energieversorgung (Sektorenverordnung - SektVO) geregelt ist, Verfahren und Kriterien für die Auftragsvergabe festlegt, kann es einen wichtigen Beitrag auch zur Korruptionsprävention leisten.

Durch die Umsetzung der europäischen Richtlinien 2004/17/EG und 2004/18/EG wurde das deutsche Vergaberecht novelliert, was in Einzelbereichen hinsichtlich der Korruptionsbekämpfung zu positiven Neuerungen führte, die allerdings weiterhin verbessert werden können und müssen.

Gemäß § 97 GWB liegen dem Vergaberecht die materiellen Vergabegrundsätze Auftragsvergabe im Wettbewerb, Transparenz, Gleichbehandlung und der Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot zugrunde, wobei Aufträge an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige (geeignete) Unternehmen erteilt werden sollen. Zudem sollen mittelständische Interessen gem. VOL/A und VOB/A im Rahmen der Vergabe öffentlicher Aufträge dadurch Berücksichtigung finden, indem Leistungen in der Menge aufgeteilt (Teillose) und getrennt nach Art der Fachgebiete (Fachlose) vergeben werden sollen. Mehrere Teil- und Fachlose dürfen allerdings dann zusammen vergeben werden, wenn wirtschaftliche oder technische Gründe dies erfordern.

Das Vergaberecht unterliegt einer Zweiteilung: Der Vergabe von Aufträgen oberhalb und unterhalb definierter und europaweit gültiger Auftragschwellenwerte, wobei die Vergabe von Aufträgen unterhalb der Schwellenwerte durch das Haushaltsrecht des Bundes und der Länder (BHO bzw. LHO) und den dazugehörigen Ausführungsvorschriften konkretisiert wird.

Die im Rahmen der Vergabe öffentlicher Aufträge einzuhaltenden Vorschriften und damit einhergehende Transparenz-/Informationspflichten sowie Rechtsschutzmöglichkeiten hängen entscheidend davon ab, ob der zu vergebende Auftrag oberhalb oder unterhalb der definierten Schwellenwerte liegt. Während der Bereich der Vergabe von Aufträgen oberhalb der Schwellenwerte durch einen Primärrechtsschutz geprägt ist, gibt es im Bereich unterhalb der Schwellenwerte keinen dementsprechenden Anspruch auf gerichtliche Nachprüfung von Auftragsvergaben, so dass die Bieter in diesem Bereich deutlich weniger Rechtsschutz genießen. U.a. darin ist auch begründet, dass der Bereich der Unterschwellenvergabe einem deutlich höheren Korruptionsrisiko unterliegt. Die Schwellenwerte liegen für Liefer- und Dienstleistungsaufträge der Bundesstellen bei 125.000 Euro, für Liefer- und Dienstleistungsaufträge aller anderen Auftraggeber bei 193.000 Euro und für Bauaufträge bei 4.845.000 Euro.⁴⁷

Oberhalb der vorgenannten Schwellenwerte können Aufträge im offenen, nicht-offenen, im Verhandlungsverfahren oder aber im Rahmen des wettbewerblichen Dialogs vergeben werden, wobei dem offenen Verfahren grundsätzlich der Vorrang zu gewähren ist und die weiteren Verfahren nur in begründeten Fällen angewandt werden dürfen, um größtmögliche Transparenz durch die Vergabe im offenen Verfahren zu gewährleisten.

Im Bereich der Unterschwellenvergabe erfolgt die Vergabe von Aufträgen im Rahmen öffentlicher Ausschreibungen. In begründeten Ausnahmefällen ist eine beschränkte Ausschreibung oder eine freihändige Vergabe zulässig.⁴⁸

Jedes Vergabeverfahren zeichnet sich durch teilweise individuelle Verfahrensgrundsätze aus (u.a. Veröffentlichung einer Vorabinformation, unbeschränkte/beschränkte Teilnahmemöglichkeiten, Bindung an bestimmte Mindestfristen, Notwendigkeit erschöpfender Leistungsbeschreibungen, Nachverhandlungsverbot, Notwendigkeit der Information unterlegener Bieter vor Zuschlagserteilung [Ex Ante Transparenz; ausschließlich im Bereich oberhalb der Schwellenwerte], Veröffentlichung einer Information, an wen der Auftrag erteilt worden ist [Ex Post Transparenz; auch im Bereich unterhalb der Schwellenwerte]). Im Vorfeld der Auftragsvergabe ist zudem die Eignung der Bieter zu prüfen, um sicherstellen zu können, dass Aufträge nur an fachkundige, leistungsfähige und zuverlässige (geeignete) Auftragnehmer vergeben werden. Zu diesem Zweck wurden in mehreren Bundesländern Korruptionsregister eingeführt, die ab gewisser Schwellenwerte vor der Auftragserteilung abzufragen sind, um u.a. anhand der Informationen die Zuverlässigkeit der potenziellen Auftragnehmer prüfen zu können. In das Korruptionsregister werden solche Unternehmen eingetragen, die bzgl. einer im Korruptionsregistergesetz definierten Katalogtat angeklagt sind, bzw. sich einer solchen strafbar gemacht haben.

47 Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Öffentliche Aufträge, <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Wirtschaft/Wirtschaftspolitik/oeffentliche-auftraege,did=190678.html>

48 Nach der AV LHO (Berlin) zu § 55 muss bspw. öffentlich ausgeschrieben werden, wenn die Auftragssumme bei Lieferungen und Leistungen über 25.000 Euro, bei Bauleistungen über 100.000 Euro liegt.

Die verpflichtende Abfrage des Korruptionsregisters im Rahmen der Zuverlässigkeitsprüfung kann somit das Risiko minimieren, Aufträge an unzuverlässige Unternehmen zu vergeben, da die Auftragsvergabe aufgrund der Informationen begründet abgelehnt werden kann. Ein Korruptionsregistergesetz stellt damit u.a. ein – gewollt – abschreckendes Mittel dar, das dazu geeignet ist, die öffentlichen Auftraggeber vor kriminellen sowie unzuverlässigen Auftragnehmern wirksam zu schützen.

Das Ziel, Korruption im Bereich des öffentlichen Vergabewesens vollumfassend und einheitlich zu bekämpfen, kann dauerhaft sowie effektiv nur durch ein zentral auf Bundesebene geführtes Korruptionsregister erreicht werden, das alle Auftraggeber vor einer Auftragsvergabe abzufragen haben und in das alle Unternehmen, die sich hinsichtlich definierter Katalogtaten strafbar gemacht haben, zwingend einzutragen sind.

Allerdings ist festzustellen, dass sich die Auftraggeber im Rahmen der öffentlichen Auftragsvergaben nicht immer an die gesetzlich geregelten Vergabe-/Verfahrensgrundsätze halten.

So bildet bereits die Einschätzung, ob ein Auftrag den Schwellenwert übersteigt und damit die strengeren Verfahrensregeln einzuhalten sind, ein Einfallstor für Manipulationen, da die Auftragswertschätzung durch den Auftraggeber selbst vorgenommen wird. Auch die Leistungsbeschreibungen bieten Spielraum dafür, diese dahingehend zu formulieren, um möglichst dem „bevorzugten“ Auftragnehmer Vorteile zu verschaffen.

Grundsätzlich kann festgestellt werden, dass es keine Phase der öffentlichen Auftragsvergabe gibt, die nicht anfällig für Korruption ist. Aufgrund dieser Erfahrungen scheint ein wirksames und effektives Mittel zur Bekämpfung der Korruption im Bereich der Vergabe öffentlicher Aufträge in einer größtmöglichen Transparenz zu liegen. Daher sollte auch im Bereich der Auftragsvergabe im Unterschwellenbereich eine Vorabinformation an die unterlegenen Bieter erfolgen, bevor nach Ablauf einer zu definierenden Frist der Auftrag wirksam erteilt werden kann.

Dies kombiniert mit der Möglichkeit, Einsicht in die Vergabeakte nehmen zu könne, würde dazu führen, dass auch im Bereich unterhalb der Schwellenwerte der Rechtsschutz effektiver durchsetzbar wäre. Grundsätzlich erscheint eine Angleichung der Rechtsschutzmöglichkeiten hinsichtlich Ober- und Unterschwellenbereich wünschenswert. Kritisch ist hingegen eine Tendenz im Unterschwellenbereich zu bewerten, dass die ex post Transparenzvorschriften der VOL/A (§ 19 Abs. 2) und der VOB/A (§ 20 Abs. 3) in Bezug auf beschränkte und freihändige Vergaben (d.h., dass Auftraggeber drei Monate lang über jeden vergebenen Auftrag ab einem definierten Auftragswert auf Internetportalen oder ihren Internetseiten informieren müssen) zur Anwendung freigestellt werden sollen, was durch einzelne Bundesländer derzeit beabsichtigt wird. Damit würde Kommunen freigestellt, ob sie Transparenzvorschriften anwenden oder nicht, was vor dem oben geschilderten Hintergrund kontraproduktiv wäre.

Kommentar

Im Zuge der Wirtschaftskrise und des daraufhin durch die Bundesregierung verabschiedeten Konjunkturpakets wurden die Schwellenwerte im Bereich der freihändigen und beschränkten Auftragsvergaben im Unterschwellenbereich angehoben, um mit der Anhebung die Auftragsvergabe zu vereinfachen und dadurch bedingt die Wirtschaftskrise zu überbrücken. Nunmehr muss allerdings zu den alten Schwellenwerten zurückgekehrt werden bzw. müssen die Transparenzvorgaben deutlich ausgedehnt werden, sofern die erhöhten Schwellenwerte beibehalten werden sollen, um Korruption weiterhin wirksam begegnen zu können.

Bspw. könnte daran zu denken sein, die Vergabevermerke, die zur Dokumentation der Vergabeentscheidung zeitnah zu erstellen sind, sowie die geschlossenen Verträge im Internet zu veröffentlichen, um eine Nachvollziehbarkeit der Vergabeentscheidungen zu ermöglichen, wobei der Know-How-Schutz in Bezug auf die Auftragnehmer weiterhin zu gewährleisten ist. Diese Maßnahmen sollten zudem auf den Bereich der Oberschwellenvergabe mit ausgedehnt werden, um auch dort für eine verbesserte Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Vergabeentscheidung zu sorgen.

Zudem sollte auf europäischer Ebene die Pflicht zur Einrichtung eines nationalen Korruptionsregisters auf einzelstaatlicher Ebene etabliert werden, um allen Auftraggebern die Möglichkeit zu geben, im Rahmen der Eignungsprüfung auf Informationen zurückgreifen zu können, die für die Eignungsprüfung von erheblicher Bedeutung ist. Ziel muss es sein, dass Aufträge ausschließlich an geeignete Unternehmen vergeben werden.

Darüber hinaus sollten die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, Meldesysteme zu etablieren, über die mögliche strafrechtlich relevante Vorgänge im Zusammenhang mit Auftragsvergaben gemeldet werden können, um die Strafverfolgungsbehörden in ihrem Kampf gegen Korruption wirksam unterstützen zu können.

Pfeiler 5: Strafverfolgung

Zusammenfassung

Die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden (Staatsanwaltschaften und Ermittlungsbeamten) in Deutschland ist grundsätzlich gut und effizient.

Wie auch in der Judikative stellt die Gemengelage von mangelnden Ressourcen und Arbeitsüberlastung der Strafverfolgungsbehörden mit zunehmender Länge und Komplexität der Verfahren ein Problem dar. Durch die gewachsene Komplexität der Straftaten und die Ausweitung des Strafrechts bedarf es darüber hinaus fachlicher Spezialisierung. Das Aus- und Fortbildungsangebot für Mitarbeiter der Strafverfolgungsbehörden ist stetig an die aktuellen Herausforderungen anzupassen. Das Personalbedarfsberechnungssystem PEBBSY ist für Großverfahren (Wirtschaftsverfahren und Verfahren aus den Bereichen der Organisierten Kriminalität) nur begrenzt geeignet.

Die Weisungsabhängigkeit der Staatsanwaltschaften wird unter dem Aspekt der Unabhängigkeit der Justiz seit längerem kritisch diskutiert und oft als Risiko angesehen.

Schwerpunktstaatsanwaltschaften u.ä. sollten flächendeckend eingeführt werden.

Strafverfolgung Gesamtpunktwert: 79/ 100			
	Indikator	Gesetz	Praxis
Kapazität 67/ 100	Ressourcen	Nicht erhoben	75
	Unabhängigkeit	50	75
Governance 96/100	Transparenz	100	100
	Rechenschaftspflicht	100	75
	Integrität	100	100
Rolle 75/100	Korruptionsverfolgung	75	

Struktur und Organisation

Zu den Strafverfolgungsbehörden zählen die Staatsanwaltschaften und Polizeibehörden auf Bundes- und Landesebene¹.

Die Auswahl von Staatsanwälten ist im Beamtengesetz geregelt. Die geeigneten Bewerber werden durch öffentliche Ausschreibungen ermittelt und allein nach Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung besetzt. (§ 8 BBG) Die Grundvoraussetzung ist ein mit der Note voll befriedigend (Prädikatsexamen) abgeschlossenes Jurastudium. Staatsanwälte müssen die Befähigung zum Richteramt haben. Die Staatsanwälte der Länder werden vom Landesjustizminister ernannt, dabei sind die Anträge der Generalstaatsanwälte für die Ernennungen in aller Regel ausschlaggebend. In Deutschland waren 2009 insgesamt 5.122 Staatsanwälte beschäftigt.²

1 Zur Landesebene siehe Transparency International Deutschland e.V. (2009): Korruptionsbekämpfung in Deutschland: Institutionelle Ressourcen der Bundesländer im Vergleich, http://transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Justiz/Korruptionsbeaempfung_in_Deutschland_Vergleich_Bundeslaender.pdf

2 Statistisches Bundesamt (2011): Statistisches Jahrbuch 2010, <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/SharedContent/Oeffentlich/B3/Publikation/Jahrbuch/StatistischesJahrbuch,property=file.pdf>

Die Staatsanwaltschaften gehören trotz ihrer organisatorischen Eingliederung in die Justiz zur Exekutive. Das Gerichtsverfassungsgesetz regelt die Struktur und Arbeit der Staatsanwaltschaft. (§§ 141-152 GVG) Es sieht vor, dass bei jedem Gericht eine Staatsanwaltschaft angesiedelt ist. (§ 141 GVG) Die Staatsanwaltschaften sind in ihren amtlichen Verrichtungen von den Gerichten unabhängig. (§ 150 GVG)

Innerhalb der hierarchischen Gliederung der Staatsanwaltschaft bestehen Berichtspflichten (an die übergeordnete Instanz) sowie Weisungsbefugnisse (an die untergeordnete Instanz). Das Weisungsrecht (§ 146 GVG)³ besteht nur innerhalb der Bundes- bzw. der Landesebene, so dass die Landesebene nicht von der Bundesebene weisungsabhängig ist.

Beim Bundesgerichtshof wird das Amt der Staatsanwaltschaft durch einen Generalbundesanwalt und durch einen oder mehrere Bundesanwälte ausgeübt. Sie unterstehen der Aufsicht und Leitung des Bundesministers der Justiz. An den Oberlandesgerichten und den Landesgerichten übernehmen einer oder mehrere Staatsanwälte das Amt der Staatsanwaltschaft unter Aufsicht und Leitung der Landesjustizverwaltung. An den Amtsgerichten wird das Amt der Staatsanwaltschaft von einem oder mehreren Staatsanwälten oder Amtsanwälten bekleidet. (GVG § 142) Der erste Beamte der Staatsanwaltschaft bei den Oberlandesgerichten und den Landgerichten ist für die Aufsicht und Leitung zuständig. (§ 147 GVG)

Übergeordnete Mittelbehörde der Staatsanwaltschaften sind die Generalstaatsanwaltschaften. Sie sind bei den Oberlandesgerichten eingerichtet. Die Generalstaatsanwaltschaften üben unter anderem die Dienst- und Fachaufsicht über die Staatsanwaltschaften ihres Bezirks aus.

Im Bereich der Straftatenermittlung arbeiten Staatsanwaltschaft und Polizei zusammen. Zuständigkeiten und Aufgabenverteilung im Ermittlungsverfahren zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei regelt die Strafprozessordnung. (§§ 161, 163 StPO, § 152 GVG) Die Staatsanwaltschaft hat Sachleitungsbefugnis. Die Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft sind in dieser Eigenschaft verpflichtet, den Anordnungen der Staatsanwaltschaft ihres Bezirks und der dieser vorgesetzten Beamten Folge zu leisten. (§ 152 Abs.1 GVG) Ermittlungspersonen sind in erster Linie Polizeibeamte, aber auch Beamte der Steuerfahndung und der Zollfahndung nehmen Aufgaben der Strafverfolgung wahr.

Aufgrund der föderalen Verfassungsordnung obliegt die Polizeihoheit den einzelnen Bundesländern. Die Organisation der Länderpolizei sowie die Aufgaben der Landeskriminalämter sind über die länderspezifischen Polizeiorganisationsgesetze geregelt.⁴ Insgesamt sind etwa 264.000 Vollzugsbeamte bei den Polizeien des Bundes und der Länder tätig.

Das Bundeskriminalamt unterstützt die Polizeien des Bundes und der Länder bei der Verhütung und Verfolgung von Straftaten mit länderübergreifender, internationaler oder erheblicher Bedeutung. Diese Aufgabe führt das BKA aufgrund seiner Funktion als Zentralstelle für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen sowie als Zentralstelle für die Kriminalpolizei aus. (§ 2 Abs.1 BKAG)

Die Bundespolizei nimmt im Rahmen ihrer Zuständigkeiten die polizeilichen Aufgaben auf dem Gebiet der Strafverfolgung (§§ 161, 163 StPO; § 12 Abs. 1 BPolG) wahr.

Die einschlägigen Gesetze zur Korruptionsbekämpfung sowie neuere strafrechtliche Entwicklungen und Reformen sind in den Kapiteln 5 „Korruptionsprofil“ und 6 „Antikorruptionsmaßnahmen“ genannt und ausgeführt.

3 Siehe hierzu in diesem Pfeiler auch 5.1.2

4 Vgl. dazu bspw. Bayerisches Polizeiorganisationsgesetz, Gesetze im WWW: Polizeiorganisationsgesetz Bayern, http://www.rechtliches.de/bayern/info_POG.html

5.1.1 Ressourcen (Praxis)

Haben die Strafverfolgungsbehörden angemessene finanzielle und personelle Ressourcen und eine funktionierende Infrastruktur, um effektiv arbeiten zu können?

Punktwert (4)

Bei der Frage nach den Ressourcen der Strafverfolgung ist zu berücksichtigen, dass durch das föderale System einheitliche Standards in Deutschland schwer zu definieren sind. Die finanzielle und personelle Ausstattung der Strafverfolgungsbehörden, der Polizei und der Gerichte ist Ländersache.

Hinsichtlich der Ressourcen der Strafverfolgung ist zwischen Staatsanwaltschaft und den ihnen zur Verfügung gestellten Ermittlungspersonen zu unterscheiden. Eine personell gut ausgestattete Staatsanwaltschaft allein ist nicht ausreichend. Ergebnis und die Zeitdauer werden erheblich durch die zur Verfügung stehenden Ressourcen der Ermittlungsbeamten beeinflusst.

Staatsanwaltschaft

Die Personalbedarfsberechnung erfolgt in allen Ländern nach einem einheitlichen System. Im Juni 2002 wurde auf der Justizministerkonferenz in Weimar vereinbart, die Personalbedarfsberechnung in der Justiz auf eine neue Grundlage zu stellen: das „PEBBSY“ für Personal-Bedarfs-Berechnungs-System beruht auf wissenschaftlichen Methoden und einer analytischen Basis. Es wurden mehrere Gutachten erarbeitet, die sowohl für die ordentliche Gerichtsbarkeit als auch die Fachgerichtsbarkeiten die Grundlage für die Neuordnung der Systeme zur Personalbedarfsberechnung sind. Für die Anwendung des Systems sprechen auch haushaltstechnische Gründe.

Sowohl der Verein der Richter und Staatsanwälte⁵ als auch die Neue Richtervereinigung⁶ haben sich kritisch mit dem neuen System auseinandergesetzt. Sie lehnen das System nicht grundsätzlich ab. Die Anwendbarkeit des Systems auf Großverfahren (Wirtschaftsverfahren und Verfahren aus den Bereichen der Organisierten Kriminalität) sei aber nur begrenzt gegeben. Es wird auch bezweifelt, dass das PEBBSY-System Qualitätsanforderungen an die Rechtssprechung abbilden kann.

Die zunehmende Arbeitsbelastung der Gerichte und Staatsanwaltschaften aufgrund mangelnder personeller Ausstattung wird kritisiert. Durch die internationale Kriminalität z.B. im Bereich der Korruptionsdelinquenz wird die deutsche Justiz immer stärker herausgefordert, ohne dafür zusätzlich ausgestattet zu werden.⁷ Zwar sind die Verfahrenszahlen in den letzten Jahren nicht signifikant gestiegen, jedoch haben die Verfahren in fast allen Bereichen an Komplexität zugenommen. Bei einer gleichbleibenden Anzahl von Staatsanwälten und Richtern bedeutet dies eine höhere Arbeitsbelastung.⁸ Die Überlastung spiegelt sich aktuell z.B. in den Verfahren gegen Deutschland beim Europäischen Gerichtshof wider. 2009 lagen dort 13 Verstöße gegen das Gebot der „angemessenen Frist“ nach Artikel 6 § 1 EMRK vor.⁹ Auch der Deutsche Juristentag 2010 hat sich mit dem Thema „Beschleunigung des

5 Verein der Richter und Staatsanwälte in Baden-Württemberg e.V.: Abschlussbericht über die Befragung der Richter und Staatsanwälte in Baden-Württemberg über die Personalbedarfsberechnung (Juli 2006), im Internet als Word-Dokument unter www.richterverein-bw.de abrufbar

6 Gemeinsame Stellungnahme der Neuen Richtervereinigung (20.05.2009), http://www.nrv-net.de/downloads_stellung/73.pdf

7 Compliance Magazin: Korruption in der Justiz (31.05.2007), <http://www.compliancemagazin.de/markt/hintergrund/transparency310507.html>

8 Vereinigung Berliner Staatsanwälte: „Was können wir uns an Kriminalitätsbekämpfung noch leisten“ (02.02.2006), <http://www.berlinerstaatsanwaelte.de/index.php?option=content&task=view&id=30&Itemid=27>, Transparency International Deutschland e.V. 2008a: 61; trotzdem sind die anhängigen Verfahren zum Jahresende zwischen 2006 und 2008 relativ konstant geblieben, siehe Statistisches Jahrbuch 2010: 273; zur Entwicklung der Anzahl von Staatsanwälten siehe Statistisches Jahrbuch 2010: 271

9 In einem Urteil von 2006 hatte der Gerichtshof das Fehlen eines wirksamen Rechtsbehelfs gegen überlange Verfahrensdauer aufgezeigt und die deutsche Bundesregierung auf ihre Verpflichtung hingewiesen, unter Aufsicht des Ministerkomitees des Europarats allgemeine Maßnahmen zu ergreifen, die den Verstoß gegen die EMRK beenden und soweit wie möglich Wiedergutmachung zu leisten. Die Zahlen nehmen ständig zu. Derzeit sind etwa 55 weitere Beschwerden vor dem Gerichtshof anhängig mit ähnlichen Problemen. Vgl. neuere BGH-Rechtssprechung.

Verfahrens“ auseinandergesetzt und entsprechende Beschlüsse gefasst: „Im Interesse der Beschuldigten wie der Opfer und im Interesse der Funktionstüchtigkeit der Strafrechtspflege sind Strafverfahren zügig durchzuführen. Die Beschleunigung des Verfahrens ist aber kein Wert an sich, der es rechtfertigen würde, andere Verfahrensgarantien im Kern einzuschränken.“¹⁰

Die Strafprozessordnung sieht die Möglichkeit einer Verständigung vor, und zwar in allen Verfahrensabschnitten: im Ermittlungsverfahren (§ 160b StPO), im Zwischenverfahren (§ 202a StPO) und im Hauptverfahren (§ 212 StPO; sowie in der Hauptverhandlung §§ 257b ff StPO). Das „Gesetz zur Regelung der Verständigung im Strafverfahren“ ist seit dem 04.08.2009 in Kraft.¹¹ Die Vorschriften sollen der Beschleunigung im Ermittlungs- und Strafverfahren dienen. Begegnet werden soll Defiziten, die durch die bestehende Ressourcenknappheit der Staatsanwaltschaft und Arbeitsbelastung der Justiz entstehen; z.B. rechtstaatswidrige lange Verfahrensdauer und Vermeidung zu umfangreicher Beweisaufnahmen.

Denkbare Gefahren sind die Verständigungen und Deals aus Zeitdruck, die zu Lasten der Beweisführung gehen könnten.¹² Des Weiteren werden möglicherweise Informationen hinsichtlich Schmiergeldzahlungen, Konten, Namen der Bestechungszahler und -empfänger sowie die Korruptionssysteme nicht ausermittelt bzw. nicht veröffentlicht¹³ oder es könnte die Messlatte des Anfangsverdachts immer höher gelegt werden.¹⁴ Wie oben erwähnt, hat sich der Deutsche Juristentag 2010 mit dem engen Zusammenhang zwischen der Beschleunigung von Verfahren und der Ressourcenausstattung befasst. Einstimmig ist dort der Beschluss angenommen worden, dass eine wesentliche Voraussetzung für die Beschleunigung von Strafverfahren die ausreichende personelle und materielle Ausstattung der Justiz ist.¹⁵

Die angemessene Ausstattung mit IT ist grundsätzlich gegeben, allerdings variieren die Softwaresysteme zwischen den Bundesländern. Die Haushaltslage eines Landes kann u.U. die zeitnahe Anpassung an den jeweiligen Standard verwehren. Spärliche Ressourcen, wie schlechte räumliche Ausstattung oder lange Wartezeiten für die Auswertungen beschlagnahmter Computer aus Korruptionsermittlungen, behindern die Verfahrensdurchführung.¹⁶

Der Deutsche Juristentag 2010 hat in seiner Beschlussfassung darauf hingewiesen, dass die nachhaltige Fortbildung des (richterlichen und) nichtrichterlichen Personals eine wesentliche Voraussetzung für die Beschleunigung von Strafverfahren ist.¹⁷ Veranstaltungen werden z.B. an der Europäischen Rechtsakademie in Trier, der dbb-Akademie oder durch das BKA durchgeführt.

Staatsanwälte sind Beamte und unterliegen der Beamtenbesoldung. Für die Staatsanwälte gelten wie für Richter die Besoldungsgruppen R 1 bis R 9.¹⁸

10 Vgl. Deutscher Juristentag 2010: Beschlüsse, http://www.djt.de/djtmedia/files/68_djt_beschluesse.pdf, S.8. Sehr deutlich hierzu auch die Stellungnahme der Neuen Richtervereinigung vom 8. Februar zum Fragebogen der beim Europarat angegliederten Europäische Vereinigung „Magistrats européens pour la démocratie et les libertés (MEDDEL)“, Questionnaire for the 2008 CCJE opinion concerning the quality of judicial decisions, http://www.nrv-net.de/main.php?id=171&stellung_id=60&lv_id=&fg_id=

11 Gesetz zur Regelung der Verständigung im Strafverfahren, BGBl Nr. 49 vom 03.08.2009, S. 2353f.

12 Interview mit Anonymus 1, 09.12.2010

13 Unter diesem Gesichtspunkt wäre auch die Einstellung des Verfahrens gegen den Ex-Siemens-Vorstand Ganswindt zu beurteilen: Financial Times Deutschland: Siemens-Affäre endet glimpflich für Ex-Vorstand Ganswindt (19.05.2011), <http://www.ftd.de/karriere-management/:schmiergeldaffaere-siemens-affaere-endet-glimpflich-fuer-ex-vorstand-ganswindt/60054744.html>

14 Interview mit Anonymus 2, 09.12.2010; Bspw. könnte der § 152 Abs. 2 StPO großzügiger ausgelegt werden; liegen keine hinreichenden tatsächlichen Anhaltspunkte für eine Straftat vor, wird kein Ermittlungsverfahren eingeleitet

15 Deutscher Juristentag 2010: Beschlüsse, http://www.djt.de/djtmedia/files/68_djt_beschluesse.pdf

16 Interview mit Anonymus 3, 09.12.2010. Dies wird primär von der Polizei durchgeführt.

17 Deutscher Juristentag 2010: Beschlüsse, http://www.djt.de/djtmedia/files/68_djt_beschluesse.pdf

18 BBesO R

Polizei

Die Mehrzahl der Gehälter ermittelnder Polizeibeamten liegt zwischen A 10 und A 12. Je nach Regelung in dem jeweiligen Bundesland wird ein 13. Gehalt bezahlt.

Ebenso wie bei der Staatsanwaltschaft zeigen sich länderspezifische Unterschiede hinsichtlich der Standards der IT-Systeme. Für bestimmte Aufgabenbereiche (über gemeinsam definierte Schnittstellen) gibt es aber auch ein einheitliches Polizeiliches Informationssystem (INPOL) auf nationaler Ebene, z.B. für die Fahndung (diese sogar auf internationaler europäischer Ebene in Form des Schengener Informationssystems).

In einigen Landeskriminalämtern verfügen die Mitarbeiter über zu wenige Wirtschaftskennnisse, um in komplizierten Fällen effektiv ermitteln zu können. Somit besteht ein Missverhältnis im Wissensstand der Polizeibehörden gegenüber Wirtschaftskanzleien.¹⁹ Die „chronische Überbelastung“ z.B. bei der Bundespolizei wird immer wieder angeprangert.²⁰

Fortbildungsveranstaltungen führen für die Polizei z.B. Fachhochschulen, Landespolizeischulen und Landeskriminalämter sowie das Bundeskriminalamt durch, in Schleswig-Holstein z.B. für Wirtschaftskriminalität (Polizei und Staatsanwaltschaft) auch der Generalstaatsanwalt.

Spezielle Korruptionsbekämpfungsstellen

Zur gezielten Bekämpfung der Korruption gibt es auf Länderebene verschiedene Einrichtungen oder Abteilungen, die bei der Landespolizei²¹ oder der Staatsanwaltschaft angesiedelt sind. Schwerpunktstaatsanwaltschaften im Bereich Korruption sind nicht flächendeckend vorhanden.²² Die Standorte der acht Bundesländer mit Schwerpunktstaatsanwaltschaften sind: München, Berlin, Neuruppin, Hamburg, Braunschweig, Hannover, Osnabrück, Verden, Bochum, Bielefeld, Köln, Wuppertal, Dresden, Halle, Magdeburg, Kiel, Lübeck und Erfurt.

Eine effektive Strafverfolgung von Korruptionsstraftaten durch eine zentrale Ermittlungseinheit, wie beispielsweise die ‚Integrierte Ermittlungseinheit Sachsen‘ (Staatsanwaltschaft) oder das Dezernat Interne Ermittlungen Hamburg (LKA), erfordert wegen der Komplexität und Schwierigkeit der Ermittlungen einen hohen personellen Aufwand. 2004 bescheinigte GRECO den Sondereinheiten zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität bzw. Wirtschaftskriminalität ein sehr hohes Niveau an Sachverstand und Wissen sowie in der Schulung des Personals.²³

Insgesamt arbeiten die diversen Schwerpunktstaatsanwaltschaften/Einrichtungen bei den LKAs/Koordinierungsgruppen gut. Spezialisierung und multidisziplinäres Vorgehen führen zu erfolgreichen Ermittlungen und Verurteilungen. Zum Teil ist die Spezialisierung der Polizeibehörden entsprechend an das Niveau der Staatsanwaltschaft anzupassen. Dem kann nur durch Förderung der Spezialisierung und durch Ausbildung Rechnung getragen werden.²⁴

19 Interview mit Anonymus 3, 09.12.2010

20 Gewerkschaft der Polizei - Bundesvorstand: GdP stellt „Studie zur Berufszufriedenheit bei der Bundespolizei“ vor (08.04.2011), <http://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/p110402?open&tl=DE&ccm=300010>

21 Die Polizei ist im Rahmen der Strafverfolgung für die Ermittlungen, aber nicht per se für die Strafverfolgung zuständig.

22 Löhe 2009; Transparency International Deutschland e.V. (2009): Korruptionsbekämpfung in Deutschland: Institutionelle Ressourcen der Bundesländer im Vergleich, http://transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Justiz/Korruptionsbekaempfung_in_Deutschland_Vergleich_Bundeslaender.pdf

23 GRECO 2005: 11

24 GRECO 2002: 31

5.1.2 Unabhängigkeit (Gesetz)

Sind die Strafverfolgungsbehörden gemäß den gesetzlichen Grundlagen unabhängig?

Punktwert (3)

Wie unter „Struktur und Organisation“ beschrieben, sind die Staatsanwaltschaften selbständige Behörde des Justizsystems, aufgrund des externen Weisungsrechts aber gleichzeitig der Aufsicht und Weisung des Justizministeriums unterstellt. (GVG §§ 141 ff.) Die Beamten der Staatsanwaltschaft haben den dienstlichen Anweisungen ihrer Vorgesetzten nachzukommen.

Da die Staatsanwaltschaft nicht „Partei“ in der Strafverfolgung ist, hat sie nicht nur Belastendes, sondern auch den Beschuldigten Entlastendes zu berücksichtigen; sie ist zur Objektivität verpflichtet. (§ 160 StPO) Dies spiegelt sich in der Sachleitungsbefugnis gegenüber der Polizei wider, welche auf Anordnung der Staatsanwaltschaft die Ermittlung durchzuführen hat.

In Deutschland gilt das Legalitätsprinzip; Ausnahmen sind gesetzlich geregelt. (§§ 153 ff., 154 ff. StPO)²⁵ So kann von der Strafverfolgung abgesehen werden, auch wenn ausreichend Beweise für eine Straftat vorliegen, wenn die Straftat geringfügig ist und kein öffentliches Interesse an der Verfolgung besteht. (§§ 153, 153 a StPO) Außerdem kann der Staatsanwalt das Verfahren einstellen oder die Ermittlungen aus verfahrensökonomischen Gründen beschränken. (§§ 154, 154a StPO) Die Staatsanwaltschaft hat das Verfahren einzustellen, wenn die Ermittlungen keinen Anlass für die Erhebung der Ermittlungen geben. (§ 170 Abs. 2 StPO) Er hat dem Anzeigenden eine Bescheid zu erteilen und eine Rechtsmittelbelehrung, wenn dieser zugleich Verletzter ist. (§ 171 StPO)

Es ist üblich, die Strafsachen nach einem jährlichen Geschäftsverteilungsplan an die Staatsanwälte zu verteilen. Außerdem können die Strafsachen vom Abteilungsleiter zugewiesen werden, wobei Art und Umfang des Falles, besondere fachliche Fähigkeiten der Staatsanwälte und eine gerechte Verteilung der Arbeit Berücksichtigung finden.

Die dem Justizministerium nach § 147 GVG obliegende Dienst- und Fachaufsicht erfolgt gegenüber dem Generalstaatsanwalt (hierarchischer Aufbau), nicht gegenüber dem Staatsanwalt selbst. Die externe Weisung des Justizministeriums wird vom Generalstaatsanwalt in eine interne Weisung umgewandelt.²⁶ Die Grenzen der Befolgungspflicht ergeben sich aus den Grenzen des Weisungsrechts. Bei Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit besteht eine Remonstrationspflicht nach Beamtenrecht. So darf die Weisungsgebundenheit der Staatsanwaltschaft einer sachgerechten Erfüllung ihrer Aufgaben nicht entgegenstehen (BVerfGE 9,223). Diese Voraussetzungen liegen insbesondere vor, wenn die Weisung von justizfremden Gründen getragen wird (BVerfGE 9,223,229). Insoweit gelten strenge Anforderungen, da die Staatsanwaltschaft ein der dritten Gewalt zugeordnetes Organ der Rechtspflege ist. (§§ 331 ff. StPO)

Kommentar

Das externe Weisungsrecht wird unter dem Aspekt der Unabhängigkeit der Justiz seit längerem diskutiert und oft als Risiko angesehen. Diese Einschätzung teilt auch die gegenwärtige Justizministerin Leutheusser-Schnarrenberger im Jahr 2009 (vor ihrem Amtsantritt) in einem Bericht für den Europarat. Sie schlägt den Ausschluss der Möglichkeit vor, dass Justizminister in Einzelfällen der Anklagebehörde Weisungen erteilen können.²⁷ Insgesamt werden Unabhängigkeit und Kompetenz von Rechtsprechung und Strafverfolgung in Deutschland jedoch anerkannt.

25 Siehe hierzu in diesem Pfeiler auch 5.2.1

26 Vgl. hierzu Meyer-Goßner § 146 GVG Anmerkung 1 und § 147 Anmerkung 1 f.

27 Transparency International Deutschland e.V.: Leutheusser-Schnarrenberger zur Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz: Transparency begrüßt Europarats-Empfehlungen für Deutschland (29.09.2009), <http://transparency.de/2009-09-29-Bericht-Europarat-U.1498.0.html?&contUId=3027>

5.1.3 Unabhängigkeit (Praxis)

Inwieweit sind Strafverfolgungsbehörden in der Praxis unabhängig?

Punktwert (4)

In der Diskussion der Weisungsabhängigkeit der Staatsanwaltschaften gilt es das interne vom externen Weisungsrecht zu unterscheiden. Das interne Weisungsrecht durch Dienst- und Fachaufsicht dient als Führungsmittel im Rahmen der Berichtspflicht. Eine in diesem Rahmen erteilte vertretbare Anweisung ist zu befolgen. Ob mit der Weisung anderweitige politische Interessen verfolgt werden, hängt vom Einzelfall ab. Protokolle und Ergebnisse solcher Gespräche werden in der Regel nicht in den Ermittlungsakten vermerkt, aber durchaus als interner Vermerk für die eigene Handakte festgehalten.^{28, 29}

Um Einflussnahme von politischer Seite zu verhindern, fordert u.a. der Deutsche Richterbund die Abschaffung des externen Weisungsrechts im Einzelfall.³⁰ Die Weisungsabhängigkeit der Staatsanwälte von der Exekutive wird (beispielsweise in der Zeitschrift für Rechtspolitik) als Risiko genannt.³¹

Vereinzelt wurden Einflussnahmen auf Ermittlungsverfahren gegen statushohe und bekannte Persönlichkeiten beobachtet.³² Die beobachteten Einflussnahmen erfolgten über informelle Telefonate von Politikern über die Hierarchieebene der Staatsanwaltschaften bis hin zu Störungen wichtiger Ermittlungen durch den Abzug erfahrener Ermittler oder deren Versetzung in andere Dezernate.

GRECO regte 2002 an, die Position des Generalstaatsanwalts vom Status des politischen Beamten generell zu lösen, um unzulässige politische Einflussnahme zu unterbinden.³³ 2009 erfolgte dies in den letzten beiden Bundesländern.³⁴

Das GRECO-Evaluierungsteam bescheinigte aber, dass sich „direkte politische Kontrolle in konkreten Fällen, die von Staatsanwälten bearbeitet werden, in Grenzen“ hält und hinreichende Garantien zur Verfügung stünden.³⁵

5.2.1 Transparenz (Gesetz)

Gibt es Gesetze oder Regelungen, die gewährleisten, dass sich die Öffentlichkeit über die relevanten Aktivitäten der Strafverfolgungsbehörden informieren kann?

Punktwert (5)

Die Öffentlichkeit der Hauptverhandlung in Strafverfahren ist in der Regel gewährleistet. (§ 169 GVG) Darin eingeschlossen ist die Zugangsmöglichkeit für Journalisten, wobei Hörfunk- und Fernsehaufnahmen von der Hauptverhandlung zum Schutz des Verfahrens und der Verfahrensbeteiligten nicht zulässig sind. Auch zum Schutz von Angeklagten und Zeugen sowie von Geschäfts- und Staatsgeheimnissen bestehen Ausnahmen. (§§ 169-172 GVG) Den Anspruch auf Auskunft gegenüber Behörden und staatlichen Stellen regeln grundsätzlich die Pressegesetze; absolute Grenzen setzt § 353d StGB (Verbotene Mitteilungen über Gerichtsverhandlungen und Ermittlungsverfahren).

28 Interview mit Anonymus 1, 09.12.2010

29 Interview mit Anonymus 3, 09.12.2010

30 Oppong 2009: 23

31 Oppong 2009: 23

32 Transparency International Deutschland e.V. 2004: 53

33 GRECO 2002: 33

34 Deutscher Richterbund e.V.: DRB: Generalstaatsanwalt als politischer Beamter wird 2009 in den letzten beiden Bundesländern abgeschafft (03.11.2008), <http://www.drj.de/cms/index.php?id=499>

35 GRECO 2002: 32

§ 147 StPO regelt die Akteneinsichtsrechte der Verteidigung im Strafverfahren.³⁶ Die Anzeigenden erhalten Mitteilungen über die Abschlüsse der Verfahren. Kommt es zur Einstellung des Verfahrens, wird dafür regelmäßig eine Begründung angegeben. (§§ 170 f. StPO) Ermittlungsverfahren sind nicht öffentlich, um den Schutz der Persönlichkeitsrechte zu gewährleisten und eine mögliche Behinderung der Ermittlungen zu verhindern.

Nach den Informationsfreiheitsgesetzen der Länder besteht das Recht auf Einsicht in Akten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen entgegenstehen oder andere Rechtsvorschriften bereichsspezifische Regelungen für einen unbeschränkten Personenkreis enthalten.

5.2.2 Transparenz (Praxis)

Inwieweit sind die Entscheidungsfindungsprozesse der Strafverfolgungsbehörden in der Praxis transparent?

Punktwert (5)

Im Allgemeinen sind Informationen über das Justizsystem, Staatsanwaltschaften und die Polizei mit den dazugehörigen Ansprechpartnern auf den Internetseiten der einzelnen Institutionen für die Öffentlichkeit zugänglich. Die Strafverfolgungsstatistik, die Polizeiliche Kriminalstatistik und die Berichte des Bundeskriminalamtes zu verschiedenen Deliktgruppen können von den Internetseiten des Statistischen Bundesamtes oder des BKA heruntergeladen werden.³⁷ Aus der Strafverfolgungsstatistik des statistischen Bundesamtes ist die jährliche Zahl der Abgeurteilten und deren Bewertung durch die Strafgerichte ersichtlich.

In den entsprechenden Besoldungstabellen ist die Höhe der Einkommen für die einzelnen Berufsgruppen im Bereich der Strafverfolgung einsehbar. Im Beamtengesetz ist vorgesehen, dass zusätzliche Einnahmen zum Gehalt in Form von Geschenken oder Bargeld strikt verboten sind und dem Vorgesetzten zu melden sind. (§ 71 BBG) Diese Regelungen werden in der Praxis berücksichtigt und umgesetzt. Sie sind insbesondere bei denen, die sich beruflich mit der Strafverfolgung von Korruption beschäftigen, sehr präsent und hinreichend bekannt.

An den Staatsanwaltschaften gibt es Pressestellen, die Landespressegesetze regeln die Pflichten und Rechte zur Auskunft. Das Gebot der größtmöglichen Transparenz ist gegenüber dem Schutz der Individualrechte der Beteiligten abzuwägen.

5.2.3 Rechenschaftspflicht (Gesetz)

Gibt es gesetzliche Regelungen, die sicherstellen, dass die Strafverfolgungsbehörden für ihr Handeln zur Verantwortung gezogen werden?

Punktwert (5)

Staatsanwälte und Polizeibeamte oder andere Beschäftigte im Strafverfolgungssektor unterliegen nicht der Immunität und bei der Verübung von Korruptionsdelikten gelten die im Strafgesetzbuch festgehaltenen Strafen.³⁸ Im Bezug auf Korruption und Fehlverhalten gilt für Beamte, dass neben Verfolgung von strafrechtlich relevanten Verhaltensweisen auch disziplinarische Konsequenzen drohen. (§ 77 BBG)

36 Siehe auch §§ 474 ff. StPO

37 Bundeskriminalamt: Publikationen des BKA, http://www.bka.de/nn_205924/DE/Publikationen/Publikationen__node.html?__nnn=true

38 Wie bei Richtern erlauben die Gesetze erhöhte Strafen. Siehe auch GRECO 2009

Teilweise gibt es bei Staatsanwaltschaften Dienststellen mit Zuständigkeit für Amtsdelikte; bei den Polizeien ist dies die Regel. Bei Fehlverhalten seitens der Staatsanwälte oder Polizeibeamten besteht die Möglichkeit eines formlosen Rechtsbehelfs in Form einer Dienstaufsichtsbeschwerde. Damit kann ein Amtsträger, ein Beamter oder Angestellter des öffentlichen Dienstes bei einer Verletzung seiner Dienstpflicht oder bei persönlichem Fehlverhalten gerügt werden. Die Beschwerde wird an den Vorgesetzten gerichtet, allerdings hat der Beschwerdeführer keinen Anspruch auf eine nähere Begründung der Entscheidung. Außerdem besteht die Möglichkeit, sich im Falle einer ungerechten Behandlung durch eine Landesbehörde an die Petitionsausschüsse des jeweiligen Bundeslandes zu richten. Wird ein Strafverfahren nicht weiter verfolgt und es kommt zur Einstellung, wird dafür eine Begründung seitens der Staatsanwaltschaft angegeben. (§§ 170-175 StPO)

Rechenschaft im Verfahren ist durch die Begründungspflichten und das Akteneinsichtsrecht gewährleistet. In diesem Zusammenhang sind vor allem folgende Normen zu nennen: für die Entscheidung zur Eröffnung des Hauptverfahrens § 199 StPO (das zuständige Gericht entscheidet) und § 200 StPO (Anklagesatz mit der Angabe von u.a. Beweismitteln) sowie für die Auskunfts- und Akteneinsichtsrechte §§ 474ff. StPO bzw. § 147 StPO bei laufenden Ermittlungsverfahren. Außerdem können Rechtsbefehle ohne Hauptverhandlung nur in den von § 407 StPO gesetzten Rahmen erfolgen (z.B. nur Freiheitsstrafen bis zu einem Jahr auf Bewährung). Ein beschleunigtes Verfahren darf nur eingeleitet werden, „wenn die Sache auf Grund des einfachen Sachverhalts oder der klaren Beweislage zur sofortigen Verhandlung geeignet ist.“ (§ 417 StPO) Darüber hinaus sind Urteile umfassend zu begründen. (§§ 267ff. StPO)

5.2.4 Rechenschaftspflicht (Praxis)

Müssen Strafverfolgungsbehörden in der Praxis über ihr Handeln Rechenschaft ablegen und können sie dafür zur Verantwortung gezogen werden?

Punktwert (4)

Staatsanwälte geben in jährlichen Berichten den übergeordneten Stellen und den jeweiligen Ministerien Auskunft über die Arbeit. Außerdem werden vom Bundesministerium für Justiz und dem Statistischen Bundesamt jährliche Statistiken erstellt, in denen Geschäftsanfall und -erledigung von Ermittlungsverfahren bei allen Staatsanwaltschaften, nach Art der Strafsachen, Einleitungsart, Erledigungsart und Verfahrensdauer enthalten sind. Anzeigende, soweit namentlich bekannt, erhalten Mitteilungen über die Abschlüsse der Verfahren.

Begründungen und Einsichtsrechte sind gesetzlich garantiert und werden beachtet. Der EUGH hatte wiederholt daraufhin gewiesen, dass das Recht auf Akteneinsicht nicht auf den Verteidiger beschränkt sein darf bzw. umfassend auszulegen sei.³⁹ Der für Deutschland einschlägige § 147 Abs. 2, 7 StPO wurde neu geregelt.⁴⁰ In der Regel wird die Staatsanwaltschaft noch vor Abschluss des Ermittlungsverfahrens, Anträgen auf Akteneinsicht entsprechen, da „mit einer Stellungnahme der Verteidigung bzw. einer Äußerung des Beschuldigten zur Sache vernünftigerweise erst nach Akteneinsicht gerechnet werden kann.“⁴¹

Es besteht mit einer Rechtsbeschwerde die Möglichkeit, behördliche und insbesondere gerichtliche Entscheidungen anzufechten, um die Entscheidung überprüfen zu lassen und ggf. zu erwirken. Die

39 z.B. hrr-Strafrecht.de: Rechtssprechungsübersicht: EGMR Nr. 46221/99 - Urteil v. 13. März 2003, <http://www.hrr-strafrecht.de/hrr/egmr/99/46221-99.php3?view=print>

40 Bundesanzeiger Verlag: Gesetz zur Änderung des Untersuchungshaftrecht (29.07.2009), BGBl I (Nr. 48) S. 2277, [http://www.bgbl.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&start=//*\[@attr_id=%27bgbl109s2274.pdf%27\]](http://www.bgbl.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&start=//*[@attr_id=%27bgbl109s2274.pdf%27)

41 Klemke & Elbs 2010: 110

Rechtsbeschwerde⁴² ist nur zulässig, wenn ein gesetzlich vorgesehener Fall vorliegt oder das Beschwerdegericht, das Berufungsgericht oder das Oberlandesgericht sie im ersten Rechtszug im angefochtenen Beschluss als Rechtsbehelf zugelassen hat.

Kommentar

Die Vielzahl der Statistiken wird nach verschiedenen Kriterien und Methoden erstellt. Einen übergreifenden Bericht gibt es nicht. Damit wird eine vollständige Bewertung der Bemühungen der Strafverfolgungsbehörden erschwert.

5.2.5 Integrität (Gesetz)

Inwiefern wird die Integrität der Strafverfolgungsbehörden durch das Gesetz sichergestellt?

Punktwert (5)

Für Staatsanwälte und Polizeibeamte gelten die Beamtengesetze, in denen Rechte und Pflichten festgeschrieben sind. (§ 33 BeamtStG; § 60 BBG)⁴³ Für Polizeibeamte sind die polizeiliche Arbeit und die dienstlichen Pflichten zusätzlich in den entsprechenden, die Polizei betreffenden Gesetze des Bundes und der Länder geregelt. Zur Korruptionsbekämpfung innerhalb der Behörden gelten auf verschiedenen Verwaltungsebenen eine Reihe rechtlicher, institutioneller und vorbeugender Maßnahmen. Diese sind in den verschiedenen Bundesländern durch spezifische Gesetze und/oder Verordnungen konkretisiert und zum Teil gibt es zusätzliche Verwaltungsvorschriften für einzelne Behördenbereiche. Diese betreffen sowohl Anzeige- als auch Genehmigungspflichten für Geschenke, Einladungen und ähnliches. (§ 70 BBG)⁴⁴ Im Grundsatz ist vorgeschrieben, jeden Anschein zu vermeiden, im Rahmen der Amtsführung für persönliche Vorteile empfänglich zu sein. Deshalb dürfen Belohnungen oder Geschenke in Bezug auf das Amt oder die dienstliche Tätigkeit nicht angenommen werden. Ausnahmen müssen vom Dienstherrn oder Arbeitgeber erlaubt worden sein. Die Annahme von Bargeld ist grundsätzlich verboten. Außerdem haben die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes dem Dienstherrn oder dem Arbeitgeber unverzüglich und unaufgefordert mitzuteilen, wenn ihnen Belohnungen oder Geschenke in Bezug auf ihre dienstliche Tätigkeit angeboten wurden.⁴⁵ Auch nach Beendigung des Beamtenverhältnisses darf der Beamte ohne Zustimmung der obersten Dienstbehörde keine Belohnungen oder Geschenke in Bezug auf sein Amt annehmen. (§ 70 BBG) Zudem gibt es eine Anzeigenpflicht für Beamte, die eine neue Beschäftigung außerhalb des öffentlichen Dienstes betreffen, wenn sie ohne Verzicht auf ihre Versorgungsbezüge ausscheiden. Darin ist festgeschrieben, dass eine Beschäftigung außerhalb des öffentlichen Dienstes, die mit der Arbeit in den letzten fünf Jahren vor Beendigung des Beamtenverhältnisses im Zusammenhang steht und durch die dienstliche Interessen beeinträchtigt werden können, schriftlich anzuzeigen ist. Die Anzeigepflicht endet, wenn die Beamten mit Erreichen der Regelaltersgrenze in den Ruhestand treten oder fünf Jahre nach Beendigung des Beamtenverhältnisses. Zuständig ist die letzte oberste Dienstbehörde, die ihre Zuständigkeit auf nachgeordnete Behörden übertragen kann. (§ 105 BBG)

42 z.B. kann gegen Einstellungsentscheidungen der Staatsanwaltschaft *Widerspruch* eingelegt werden, gegen Gerichtsurteile *Berufung* oder *Revision*.

43 Sowie die dazu erlassenen Landesbeamtengesetze

44 Bundesministerium des Innern 2004

45 Bundesministerium des Innern 2004

5.2.6 Integrität (Praxis)

Inwiefern ist die Integrität der Mitglieder der Strafverfolgungsbehörden in der Praxis sichergestellt?

Punktwert (5)

Das Thema Korruption im Bund und in den Ländern ist in der Verwaltungsausbildung und bei Fortbildungen fester Bestandteil. Laut Länderinnenministerkonferenz werden Mitarbeitergespräche und Dienstbesprechungen zur Fortbildung und Aufklärung hinsichtlich der Korruption benutzt.⁴⁶ Aufgrund der föderalen Struktur ist es jedoch schwierig, ein repräsentatives Bild für die tatsächliche Praxis abzugeben.

Im Bereich der Strafverfolgungsbehörden kommt das Thema Korruption in der beruflichen Aus- und Fortbildung eher selten vor, obwohl eine verstärkte Sensibilisierung durch Fortbildungen sowie eine intensivere Dienst- und Fachaufsicht als Schwerpunkte der Korruptionsprävention angesehen wird.⁴⁷ Trotz dessen scheinen die existierenden Vorschriften ausreichend zu sein, da aus den Hellfeldanalysen des BKA hervorgeht, dass die Korruption im Bereich der Polizei gering ist. Im Jahr 2009 wurden insgesamt 6.354 Korruptionsstraftaten polizeilich festgestellt.⁴⁸ 85% dieser registrierten tatverdächtigen Nehmer konnten Branchen- bzw. Behörden zugeordnet werden. Der Anteil der Polizeibeamten, die in der Kategorie Nehmer in Erscheinung getreten sind liegt bei 2%.⁴⁹ Korruptionsfälle in der Staatsanwaltschaft sind nicht bekannt. Geschenke und Einladungen werden nach Auskunft der Informanten in der Praxis gemäß der Erlasse der Innenministerien behandelt.⁵⁰

Kommentar

Zu den Hellfeldanalysen des BKA sei angemerkt, dass bei Kontrolldelikten, wie Korruptionsdelikte, immer ein sehr großes Dunkelfeld existiert. Die vorliegenden Daten sind somit als Orientierungsgröße anzusehen.

5.3.1 Korruptionsverfolgung

Inwiefern werden Korruptionsfälle von den Strafverfolgungsbehörden aufgedeckt und in diesen ermittelt?

Punktwert (4)

Insgesamt arbeiten die diversen Schwerpunktstaatsanwaltschaften gut und Spezialisierung und multidisziplinäres Vorgehen führen zu Erfolgen bei Aufdeckungen und Verurteilungen.⁵¹

Das Bundeslagebild zur Korruption gibt in einer Hellfeldanalyse einen Überblick über die jährlich aufgedeckten Korruptionsstraftaten. Im Jahr 2009 wurden insgesamt 6.354 Korruptionsstraftaten polizeilich festgestellt und 1.904 Ermittlungsverfahren gemeldet.⁵² Dabei ist zu bedenken, dass diese Statistiken wegen des sehr viel größeren Dunkelfelds nur einen sehr kleinen Ausschnitt der Wirklichkeit abbilden können.

46 Ständige Konferenz der Innenminister/-senatoren der Länder 2006: 10

47 Mischkowitz et al. 2000: 375, 436

48 Bundeskriminalamt 2009: 6

49 Bundeskriminalamt 2009: 10

50 Interview mit Anonymus 1, 09.12.2010

51 GRECO 2002: 31

52 Bundeskriminalamt 2009: 5-6

Das Bundeslagebild des BKA enthält regelmäßig Auswertungen zur Entstehung von Korruptionsverfahren. Exemplarisch hervorgehoben werden sollen hier die Mitteilungen aus Betriebsprüfungen über fragwürdige Zahlungsströme.

Im Rahmen der Fortschrittsberichte zur Umsetzung des OECD-Bestechungsübereinkommens von Transparency International wird Deutschland „active enforcement“ bescheinigt.⁵³ Im europäischen Vergleich sind jedoch die Verjährungsfristen bei den sogenannten Korruptionsdelikten eher kurz.⁵⁴

Die Verwendung von Erkenntnissen der Finanzbehörden zur Korruptionsverfolgung steht im Spannungsfeld zum Steuergeheimnis. Hinweise, die auf Korruption hindeuten, ergeben sich für die Finanzbehörden häufig aus Steuerprüfern vorgelegten Geschäftspapieren. Steuerpflichtige sind aufgrund ihrer Mitwirkungspflichten gegenüber den Finanzbehörden verpflichtet, die für die Besteuerung erheblichen Tatsachen vollständig offen zu legen. (§ 90 Abs. 1 Abgabenordnung) Diese Pflicht gilt auch nach § 40 Abgabenordnung auch dann, wenn der Steuerpflichtige dadurch zugleich ein früheres strafbares Verhalten aufdecken muss. Das Steuergeheimnis bildet das Gegenstück zu den weit reichenden Offenbarungs- und Mitwirkungspflichten der Steuerpflichtigen.

Bei Korruptionsstraftaten und anderen Wirtschaftsstraftaten ist fraglich, ob der Schutz durch das Steuergeheimnis den aktuellen Erfordernissen noch entspricht. Zu einer Durchbrechung des Steuergeheimnisses und einer Mitteilungsmöglichkeit kann es nach § 30 Abs. 4 Nr. 5 Buchst. b Abgabenordnung nur dann kommen, wenn - so der Wortlaut der Vorschrift - „Wirtschaftsstraftaten verfolgt werden oder verfolgt werden sollen, die nach ihrer Begehungsweise oder wegen des Umfangs des durch sie verursachten Schadens geeignet sind, die wirtschaftliche Ordnung erheblich zu stören oder das Vertrauen der Allgemeinheit auf die Redlichkeit des geschäftlichen Verkehrs oder auf die ordnungsgemäße Arbeit der Behörden und der öffentlichen Einrichtungen erheblich zu erschüttern.“ Die Auslegung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs erfolgt in der Praxis sehr uneinheitlich. Angesichts der Unsicherheiten ziehen sich die Bearbeiter in den Finanzämtern auf eine restriktive Auslegung der Offenbarungsbefugnis zurück, zumal die Mitteilung zur Verfolgung von Wirtschaftsstraftaten nicht zwingend, sondern ermessensabhängig ist. Diese Vorschrift wird flankiert durch ein an Strafgerichte und Staatsanwaltschaften gerichtetes entsprechendes Verwertungsverbot in einem Strafverfahren nach § 393 Abs. 2 Abgabenordnung.

Übersehen wird dabei sehr häufig, dass das Verbot des Selbstbelastungszwangs aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG zwar zum Kern hat, dass niemand gezwungen werden darf, durch eigene Aussagen die Voraussetzungen für eine strafgerichtliche Verurteilung oder die Verhängung einer entsprechenden Sanktion zu liefern. Demgegenüber betreffen gesetzliche Aufzeichnungs- und Vorlagepflichten den Kernbereich der grundgesetzlichen Selbstbelastungsfreiheit auch dann nicht, wenn die zu erstellenden oder vorzulegenden Unterlagen auch zur Ahndung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten verwendet werden dürfen. Vielmehr sollen solche anderweitigen Mitwirkungspflichten namentlich zum Schutz von Gemeinwohlbelangen verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein.⁵⁵

Ein verpflichtender Informationsaustausch zwischen Finanzbehörden und Staatsanwaltschaften bei Wahrnehmungen von Korruption sollte mit der Vorschrift des § 4 Abs. 5 Satz 1 Nr. 10 Einkommensteuergesetz geschaffen werden, doch aufgrund der Stellung in einem Spezialgesetz muss als Voraussetzung für eine Mitteilung immer zugleich das Steuergeheimnis durchbrochen sein. Zudem beschränkt sich diese Mitteilungspflicht auf Betriebsausgaben, die Dritten zugewendet werden, umschließt also z.B. nicht Zuwendungen, die nicht zu Betriebsausgaben führen (Einnahmeverzicht). Festzuhalten bleibt zugleich, dass Deutschland im Gegensatz zu vielen anderen Ländern diese Vorschrift vorweisen

53 Transparency International e.V. (2010): Transparency International Progress Report 2010. Enforcement of the OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, http://www.transparency.org/global_priorities/international_conventions

54 Transparency International: Timed out: statutes of limitations and prosecuting corruption in EU countries, 2010, http://www.transparency.org/content/download/57085/912315/Statutes+of+Limitation_web.pdf

55 BVerfG 2. Senat 2. Kammer, Beschluss vom 27.04.2010, 2 BvL 13/07

kann und die Zusammenarbeit von Finanzbehörden/Steuerfahndung und Strafverfolgungsbehörden durch zahlreiche Initiativen auf Länderebene vorangetrieben wird.⁵⁶

Kommentar

In der Korruptionsverfolgung hat das GRECO-Evaluierungsteam Lücken in der Gesetzgebung festgestellt. Besonders besorgniserregend sei hier, „das bestimmte Personengruppen [...] Antikorruptionsbestimmungen in eingeschränkter Form unterliegen.“⁵⁷ Reformaufforderungen umfassen nationale als auch internationale Fokus. Neben der oben genannten Sorge, seien die Bemühungen insbesondere auf die Ausweitung der Kriminalisierung der Bestechung und Bestechlichkeit im privaten Sektor bzw. hinsichtlich ausländischer Amtsträger und auf internationaler Ebene beschäftigte Personen zu konzentrieren.⁵⁸

Des Weiteren wäre zu überlegen, ob beim Generalbundesanwalt eine Koordinierungsstelle zur Bekämpfung von Auslandsbestechung eingerichtet werden sollte, um die Bemühungen auf Länderebene zu koordinieren und zu stärken.

56 Stellungnahme OStA'in Cornelia Gädigk, 05.09.2011

57 GRECO 2009: 37. Siehe auch Pfeiler 1 „Legislative“, Kap. 1.2.5/6

58 GRECO 2009: 38

Pfeiler 6: Wahlleitung

Zusammenfassung

Der gesetzliche Rahmen des Wahlsystems sichert die weitgehend unabhängige Arbeit der Wahlorgane. In administrativer und operativer Hinsicht wird das Wahlsystem durch bestehende Behörden des Verwaltungsapparates unterstützt. Die Nutzung der bestehenden Infrastruktur, die Teilung der Zuständigkeiten durch bestehende Verwaltungsbehörden und ehrenamtliche Wahlhelfer sowie die Finanzierung des Wahlsystems durch den Bundeshaushalt bilden sehr gute Voraussetzungen für die praktische Abwicklung der Wahlen. Das deutsche Wahlsystem reguliert und kontrolliert sich zum Großteil selbst. Es scheint durchaus verantwortlich und verlässlich zu funktionieren.

Das Urteil der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) über die Bundestagswahlen 2009 lautet derart, dass der Wahlprozess effizient und im Einklang mit der Gesetzgebung abgelaufen ist. Die OSZE hält es jedoch für bedenklich, dass für die Zeit vor einem Wahltag keine juristische Überprüfung von Entscheidungen der Wahlorgane gesetzlich vorgesehen ist. Außerdem regt sie für die Wahlzulassung von Parteien durch den Bundeswahlausschuss an, eine Reihe präziser, objektiver und messbarer Kriterien für die Zulassung von Parteien, Parteilisten und Bewerbern und Bewerberinnen auszuarbeiten.¹ Der Bundesinnenminister hat gegenüber der OSZE erklärt, dass diese Anregungen des OSZE/ODIHR-Berichtes in die Überlegungen für eine Wahlrechtsnovelle, die aufgrund einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Jahr 2008 erforderlich ist, einfließen werden.²

Problematisch ist die Wahlkampffinanzierung auf Wahlkreisbasis. Obwohl die Finanzierung von Parteien detailliert geregelt ist und die Parteien über ihre Finanzen Rechenschaft ablegen müssen, wird die Wahlkampffinanzierung auf Wahlkreisebene nicht gesondert veröffentlicht. In der Praxis scheint vor allem die Finanzierung durch Wahlkreisspenden für Korruption anfällig zu sein. Aber auch die Handhabung von direkten Spenden und geldwerten Zuwendungen an einzelne Personen während des Wahlkampfes ist undurchsichtig.

Intransparent ist die Vergabe von Sendezeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, die durch ein nicht-öffentliches Dokument dieser Einrichtungen geregelt wird.

In der nachstehenden Tabelle sind die einzelnen Punktwerte aufgeführt, die zur Gesamtbeurteilung geführt haben.

Wahlleitung Gesamtpunkt看: 85 / 100			
	Indikator	Gesetz	Praxis
Kapazität 92 / 100	Ressourcen	Nicht erhoben	100
	Unabhängigkeit	75	100
Governance 88 / 100	Transparenz	100	100
	Rechenschaftspflicht	75	75
	Integrität	75	100
Rolle 75 / 100	Kampagnenregulierung	50	
	Wahlverwaltung	100	

1 OSZE/ODIHR: Wahl zum Deutschen Bundestag. 27. September 2009. Bericht der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission, <http://www.osce.org/node/40879>

2 Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der OSZE: Erklärung von Botschafter Heiner Horsten vor dem Ständigen Rat der OSZE am 21. Januar 2010, <http://www.osce.org/de/pc/41217>

Struktur und Organisation

Der Bundeswahlleiter steht als unabhängiges oberstes Wahlorgan an der Spitze der Organisationsstruktur der Bundestagswahlen.³ Er ist für das Wahlmanagement, die ordnungsgemäße Durchführung und vor allem für die Berechnung des vorläufigen und endgültigen amtlichen Wahlergebnisses verantwortlich. Deshalb wird traditionell der Präsident des Statistischen Bundesamts mit diesem Amt betraut.⁴ Der Bundeswahlleiter wird jeweils durch einen Wahlausschuss unterstützt, dem er vorsitzt. Die primäre Aufgabe des Ausschusses ist es, dem Wahlleiter beratend zur Verfügung zu stehen. Der Wahlausschuss kann auch wahlrelevante, verbindliche Entscheidungen durch Abstimmung treffen. (§ 10 BWahlG) Bei der Durchführung seiner Arbeit kann der Ausschuss auf die materiellen, fachlichen und personellen Ressourcen des Statistischen Bundesamts zurückgreifen.

Dem Bundeswahlleiter und Bundeswahlausschuss entsprechende Wahlorgane werden auf Länder-, Wahlkreis- und Wahlbezirksebene eingerichtet. (§ 9 BWahlG) Während der Bundeswahlleiter vom Bundesminister des Inneren auf unbestimmte Zeit ernannt wird, werden die übrigen Wahlleiter bzw. Wahlvorsteher und deren Stellvertreter von der „jeweiligen Landesregierung oder der von ihr bestimmten Stelle“ berufen. (§ 9 Abs. 2 BWahlG)

Wahlkreise sind zusammenhängende Gebiete, die unter Berücksichtigung der Ländergrenzen in möglichst äquivalente Gebietseinheiten eingeteilt werden. (§§ 2,3 BWahlG) Sie sollen sich möglichst an Stadt- und Landkreisgrenzen halten und innerhalb gesetzlich bestimmter Schwankungsbreiten gleiche Bevölkerungsanteile haben. Eine Wahlkreiskommission überprüft regelmäßig die Gesetzmäßigkeit der Wahlkreiseinteilungen.⁵ Basis für das Abstimmungsergebnis bei einer Wahl sind die Bundesländer. Jedes Bundesland hat doppelt so viele Sitze im Bundestag, wie es Wahlkreise hat. Jeder Wähler/ jede Wählerin hat zwei Stimmen. Mit der Erststimme wird der Direktkandidat/ die Direktkandidatin eines Wahlkreises bestimmt. Die Zweitstimmen aller Wahlkreise eines Bundeslandes werden zusammengezählt und nach dem D'Hondt'schen Verfahren dividiert; hieraus errechnet sich der Anteil an Sitzen, die die Parteien zusätzlich zu den Direktmandaten erhalten.⁶ Aufgrund dieses Verfahrens wird die Wahl des deutschen Bundestages als eine „mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl“ bezeichnet.⁷ Hat eine Partei mehr Direktmandate erhalten, als ihr prozentual zustehen, so erhält sie Überhangmandate.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Juli 2008 entschieden, dass bestimmte Regelungen des BWahlG verfassungswidrig sind. Dieses Urteil bezieht sich auf das so genannte negative Stimmgewicht. „Hierunter wird eine Paradoxie im Verfahren der Mandatzuteilung verstanden, die darin besteht, dass ein Zugewinn von Zweitstimmen einer Partei zu einem Mandatsverlust bei genau dieser Partei und umgekehrt die Verringerung der Anzahl der Zweitstimmen zu einem Mandatsgewinn führen kann.“ (BVerfGE 121, 266) Das BVerfG hatte den Gesetzgeber aufgefordert, bis zum 30. Juni 2011 eine Neuregelung zu finden. Dies ist nicht erfolgt.⁸

Weitere Themen, die derzeit mit Blick auf eine Wahlrechtsreform diskutiert werden, sind die Herabsetzung des Wahlalters und die Abweichungsmöglichkeiten von durchschnittlichen Wahlkreisgrößen, welche mit Blick auf die Wahlgrundsätze Verzerrungen als auch Missbrauch nach sich ziehen können.

Für die praktische Durchführung der Wahl wird jeder Wahlkreis in kleinere Wahlbezirke untergliedert, innerhalb derer ein ehrenamtlicher Wahlvorstand für eine ordnungsgemäße Abwicklung der Wahl sorgt. (§ 2 Abs. 3 BWahlG, § 12 BWO) Für diesen und andere administrative und organisatorische Auf-

3 Destatis 2010a: 97-111

4 Destatis 2010a

5 Deutscher Bundestag: Wahlkreis: www.bundestag.de/service/glossar/W/wahlkreis.html

6 Korte 2003

7 Korte, K.R. (2009), Bundeszentrale für politische Bildung : Dossier Bundestagswahlen. Das personalisierte Verhältniswahlrecht, http://www.bpb.de/themen/QVOU5T,0,0,Das_personalisierte_Verh%EA4ltniswahlrecht.html

8 Deutscher Bundestag: Innenausschuss – Stellungnahmen der Sachverständigen, http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung11/Stellungnahmen_SV/index.html

gaben im Vorfeld der Wahl tragen die Gemeindebehörden die Verantwortung. Fälle von personellen oder strukturellen Engpässen innerhalb der Verwaltungsbehörden, die sich hindernd auf die Wahl auswirken, sind nicht bekannt.

Die vielfältige organisatorische Struktur des Wahlsystems wie etwa (1) die Kombination aus ehrenamtlich und hauptamtlich Mitwirkenden, (2) die Arbeitsteilung durch bestehende Behörden und eigens für die Wahl eingerichtete Gremien und (3) das System der Selbstorganisation und -beaufsichtigung bilden eine solide Grundlage für die ordnungsgemäße Abwicklung der Bundestagswahlen.

In Deutschland finden Wahlen auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene statt. Die Wahlperiode für Wahlen zum Bundestag ist 4 Jahre. Landtagswahlen, die sich auf die Zusammensetzung des Bundesrates auswirken, und Kommunalwahlen haben zumeist eine Periode von 5 Jahren.

6.1.1 Ressourcen (Praxis)

Inwiefern verfügt die Wahlleitung über ausreichende Ressourcen, um ihre Aufgaben in der Praxis zu erfüllen?

Punktwert (5)

Aufgrund des föderalen Aufbaus der Bundesrepublik gibt es in den einzelnen Bundesländern unterschiedliche Wahlgesetze⁹. Daraus ergeben sich Unterschiede in den Wahlsystemen von Landtags- und Kommunalwahlen. Die Betrachtung aller in Deutschland vorhandenen Wahlsysteme würde zu weit führen. Die Wahlgesetze in den sechzehn Bundesländern gewährleisten ohne Einschränkung transparente und objektive Wahlverfahren.

Hier wird nur auf die bundesweite Organisation der Bundestagswahl eingegangen.

Die Arbeit des Statistischen Bundesamts, einer Bundesbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Inneren, wird durch Mittel aus dem Bundeshaushalt finanziert.¹⁰ Der Bundeshaushaltsplan wird jährlich erstellt und kann daher von Jahr zu Jahr an bestehende Verhältnisse angepasst werden.¹¹ Bei der Durchführung der Wahl erhalten untergeordnete Instanzen vom Bund eine Kostenerstattung für die Ausgaben, die durch den Wahlprozess verursacht werden. (§ 50 BWahlG) Notwendige Preisadjustierungen werden mittels einer Rechtsverordnung geregelt. (§ 50 Abs.3 BWahlG) Für die Aufwendungen der Bundestagswahl 2009 wurden den Ländern fast 67 Millionen Euro vom Bund erstattet.¹²

Während der Bundes- und die Landeswahlleiter sowie deren Stellvertreter und die Wahlkreiskommision beständige Einrichtungen des Wahlapparates darstellen, werden die übrigen Wahlorgane jeweils vor einer anstehenden Wahl ernannt. (§§ 1-8 BWO) Die Gemeindebehörde hat den Wahlvorsteher und den Wahlvorstand hinsichtlich der Wahlen so zu schulen, dass eine ordnungsgemäße Durchführung und Auswertung der Wahl gewährleistet wird. (§ 6 Abs. 5 BWO) Da für die Wahrnehmung eines ehrenamtlichen Wahlamtes keine bestimmte Qualifikation erforderlich ist, muss die sorgfältige Auswahl der Wahlorgane sicherstellen, dass nur geeignete Personen rekrutiert werden. Angestellte oder Beamte in Verwaltungsbehörden werden im Rahmen ihrer Berufsausbildung auf die beruflich anfallenden Aufgaben vorbereitet. Dazu gehören auch das Wahlrecht und Wahlprozedere.

9 Wahlrecht.de: Wahlgesetze in Deutschland, <http://www.wahlrecht.de/gesetze.htm#kw>

10 Bundesministerium des Inneren (2010): Statistisches Bundesamt. Aufgabe, www.bmi.bund.de/cln_156/Shared-Docs/Behoerden/DE/stba_einzel.html?nn=109678

11 Bundesministerium der Finanzen 2008

12 Der Bundeswahlleiter: Wahlkostenerstattung, www.bundeswahlleiter.de/de/glossar/texte/Wahlkostenerstattung.html

Die Wahlergebnisse werden vom Statistischen Bundesamt und den Statistischen Ämtern der Bundesländer ausgewertet und veröffentlicht.¹³ Die Ergebnisse der Bundeswahlstatistik sind bis zur Erhebungsebene der Wahlkreise im Internet einsehbar.¹⁴ In der Online-Datenbank „Genesis“ des Statistischen Bundesamts können gegenwärtig allgemeine Wahlstatistiken von 1994 an bzw. repräsentative Wahlstatistiken zur Bundestagswahl von 2002 an eingesehen werden.¹⁵

Während die Wahlbenachrichtigungen unverzüglich nach der Wahl zu vernichten sind, müssen Wählerverzeichnisse und Wahlscheinverzeichnisse zunächst 6 Monate verwahrt werden. (§ 90 Abs. 1-2 BWO) Nach Ablauf dieser Frist dürfen auch diese Unterlagen zerstört werden, insofern keine Ermittlungen wegen einer Wahlstraftat eingeleitet wurden. (§ 90 Abs. 2 BWO) Alle übrigen Wahlunterlagen wie z.B. Stimmzettel dürfen erst 60 Tage vor der nächsten Bundestagswahl beseitigt werden. (§ 90 Abs. 3 BWO)

Kommentar

Es lässt sich festhalten, dass das deutsche Wahlsystem sehr gut mit Ressourcen ausgestattet ist, um eine Wahl im Rahmen der Grundsätze der allgemeinen, unmittelbaren, freien und geheimen Wahl durchzuführen. (Art. 38 Abs. 1 GG)

6.1.2 Unabhängigkeit (Gesetz)

Inwiefern wird die Unabhängigkeit der nationalen Wahlbehörde gesetzlich gewährleistet?

Punktwert (4)

Im Artikel 38 des deutschen Grundgesetzes ist verankert, dass Mitglieder des Bundestags in „allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl“ für eine Dauer von vier Jahren gewählt werden. (Art. 38 GG) Die Bundestagswahlen werden durch eine Reihe von Bundesgesetzen geregelt. Bedeutsam sind vor allem die Bundeswahlordnung (BWO) und das Bundeswahlgesetz (BWahlG). Gleichzeitig bestimmen auch Gesetze der Länder, lokale Rechtsverordnungen und Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts den Wahlprozess.¹⁶

„Der Bundeswahlleiter und sein Stellvertreter werden vom Bundesministerium des Innern, die Landeswahlleiter, Kreiswahlleiter und Wahlvorsteher sowie ihre Stellvertreter von der Landesregierung oder der von ihr bestimmten Stelle ernannt.“ (§ 9 BWahlG) Bundes- und Landeswahlleiter sowie die Stellvertreter nehmen ihr Amt auf unbestimmte Zeit wahr. (§§ 1, 2 BWO) Die Kreiswahlleiter werden vor jeder Wahl bestimmt. (§ 3 BWO) Der Bundeswahlleiter ist weder an Weisungen gebunden, noch hat er diese Kompetenz den anderen Wahlorganen gegenüber; er nimmt aber eine wichtige Kontroll- und Koordinierungsfunktion wahr.¹⁷

Die Wahlorgane des Verwaltungsapparates gliedern sich in vier Ebenen.¹⁸ Bei der Bundestagswahl 2009 waren dies ein „Bundeswahlausschuss, 16 Landeswahlausschüsse, 278 Kreiswahlausschüsse und etwa 80.000 Wahlvorstände.“¹⁹ Die Wahlvorsteher und Wahlleiter dürfen die Mitglieder ihrer Gremien bzw. Ausschüsse aus der Wählerschaft benennen.

13 Destatis 2006

14 Destatis 2006

15 Statistisches Bundesamt: Genesis-Online Datenbank, Wahlen, https://www-genesis.destatis.de/genesis/online;jsessionid=58A4A737B7D6BB73F92892B1137095F1.tomcat_GO_1_1?operation=begriffsRecherche&suchanweisung=%20Wahlen

16 OSZE/ODIHR: Wahl zum Deutschen Bundestag. 27. September 2009. Bericht der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission, <http://www.osce.org/node/40879>

17 Der Bundeswahlleiter: Bundestagswahl 2005: Die Aufgaben des Bundeswahlleiters http://www.bundeswahlleiter.de/de/ueber_uns/aufgaben/die_aufgaben_des_bwl.pdf

18 OSZE/ODIHR: Wahl zum Deutschen Bundestag. 27. September 2009. Bericht der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission, <http://www.osce.org/node/40879>

19 OSZE/ODIHR: Wahl zum Deutschen Bundestag. 27. September 2009. Bericht der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission, <http://www.osce.org/node/40879>

Die vom Gesetz gegebene klare strukturelle Gliederung und Aufgabenteilung ermöglicht es den Wahlausschüssen und Wahlvorständen, weitgehend unabhängig von den Bundes- oder Landesbehörden zu funktionieren.²⁰ Dazu scheint im Widerspruch zu stehen, dass dem Bundeswahlleiter und dessen Arbeitsgruppe im Statistischen Bundesamt sowie den Landeswahlleitern die hoheitlichen Aufgaben der Wahlorganisation bzw. der zügigen Ermittlung des Wahlergebnisses obliegen.^{21, 22} Die ehrenamtlich besetzten Stellen der Wahlausschüsse und Wahlvorstände bilden jedoch ein wirkungsvolles Korrektiv, zumal sie administrativ von den kommunalen Behörden unterstützt werden. (§§ 4,5 BWO)

Da die Bundeswahlordnung die Auswahl und parteiliche Zusammensetzung der Wahlgremien bzw. Ausschüsse nicht detailliert regelt,²³ kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich in einzelnen Wahllokalen politisch homogene Gruppen bilden. Eine solche Konstellation könnte die unparteiische Übernahme von Aufgaben innerhalb des Wahlprozesses in Frage stellen. Zwar verbietet § 32 Abs. 1 BWahlG die kommunikative Beeinflussung von Wählern während der Wahlhandlung und verbietet die Aufstellung von Wahlplakaten im unmittelbaren Umfeld eines Wahllokals. Sollte es dennoch in der praktischen Umsetzung dieser Regelungen zu Verstößen kommen, kann dies zur Anfechtung des Wahlergebnisses führen. (§ 32 Abs. 1 BWahlG)

Die Wahlgesetze schreiben nicht detailliert vor, wie die Parteien ihre Kandidatinnen und Kandidaten auswählen. Lediglich das Verfahren und die Dokumentation der Aufstellungskonferenz sind gesetzlich vorgeschrieben.²⁴

6.1.3 Unabhängigkeit (Praxis)

Inwiefern ist die Unabhängigkeit der nationalen Wahlbehörde in der Praxis gewährleistet?

Punktwert (5)

Eine Beteiligung von 70,8% aller wahlberechtigten Deutschen bei der letzten Bundestagswahl²⁵ zeugt von einem hohen Maß an Vertrauen in die Integrität des Wahlverfahrens. Die OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission kam zu dem Schluss, dass sich die Wahlen in einem „offenen, pluralistischen und wettbewerbsorientierten Prozess“ vollzogen, der sich vor allem auf die im Grundgesetz verankerten Prinzipien der gleichen und freien Wahl stützte.²⁶ Zudem wurde ein effizientes und kompetentes Handeln aller Wahlorgane festgestellt.²⁷

Ein gravierendes politisch motiviertes Eingreifen in das Wahlsystem bzw. eine Wahlstraftat bei einer Bundestagswahl ist bisher nicht bekannt. Allerdings ist ein Fall bekannt, bei dem es auf kommunaler Ebene zu Manipulationen der Briefwahlunterlagen in Alten- und Pflegeheimen kam.²⁸

20 OSZE/ODIHR: Wahl zum Deutschen Bundestag. 27. September 2009. Bericht der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission, <http://www.osce.org/node/40879>

21 Destatis 2010b: 21 ff.

22 Der Bundeswahlleiter: Wahlstatistik, www.bundeswahlleiter.de/de/glossar/texte/Wahlstatistik.html

23 OSZE/ODIHR: Wahl zum Deutschen Bundestag. 27. September 2009. Bericht der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission, <http://www.osce.org/node/40879>

24 Siehe hierzu Pfeiler 10 „Parteien“, Kap. 10.2.5

25 Destatis 2010a

26 OSZE/ODIHR: Wahl zum Deutschen Bundestag. 27. September 2009. Bericht der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission, <http://www.osce.org/node/40879>

27 OSZE/ODIHR: Wahl zum Deutschen Bundestag. 27. September 2009. Bericht der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission, <http://www.osce.org/node/40879>

28 Hannoversche Allgemeine (HAZ): Thomas, V.: Hälfte aller Altenheime nutzt den mobilen Wahlvorstand (23.09.2009), <http://www.haz.de/Hannover/Aus-der-Stadt/Uebersicht/Haelfte-aller-Altenheime-nutzt-den-mobilen-Wahlvorstand>

Kommentar

Obwohl es in der gesetzlichen Regelung des deutschen Wahlsystems minimale Spielräume für Wahlfälschung gibt, scheint die Praxis des Wahlprozesses der Bundestagswahlen ohne berichtenswerte Zwischenfälle zu funktionieren. Das Vertrauen der Wähler in die Integrität des Wahllapparates und -verfahrens ist hoch.

6.2.1 Transparenz (Gesetz)

Inwiefern gibt es gesetzliche Bestimmungen, die gewährleisten, dass die Öffentlichkeit Informationen über die relevanten Aktivitäten und die Entscheidungen der Wahlleitung erhält?

Punktwert (5)

Die Bundeswahlordnung und das Bundeswahlgesetz regeln die Informationspflicht der Gemeindebehörden gegenüber den Wahlberechtigten sowie die dazu gehörigen Fristen. (§ 48 BWO)

Die Wahlhandlung wird vor Ort jeweils offiziell von dem Wahlvorsteher eröffnet, der die anwesenden Beisitzer auf eine unparteiische Erfüllung ihres Amtes hinweisen muss. (§ 53 Abs.1 BWO) Während der Wahl darf jede(r) Interessierte den Wahlraum betreten, wenn hierdurch die Stimmabgabe der Wählenden nicht gestört wird. (§ 54 BWO) Insofern ist die Wahlhandlung öffentlich. (§ 31 BWahlG) Die Aufstellung von nicht einsehbaren Wahlkabinen gewährleistet (§ 33 BWahlG), dass der Wähler die Möglichkeit hat, seine Stimme unter Wahrung des Wahlgeheimnisses abzugeben.²⁹

Zudem verbietet § 32 Abs. 2 BWahlG die Publikation von am Wahltag erlangten Umfrageergebnissen, die über die getroffene Wahlentscheidung der Wähler Aufschluss geben, bevor die Wahlzeit nicht offiziell beendet wurde.

Nach der Feststellung des Wahlergebnisses im Wahlbezirk werden die Resultate an die Gemeindebehörde gemeldet. (§ 71 BWO) Nach der Weiterleitung der Wahlergebnisse und der Unterzeichnung einer Wahl Niederschrift durch alle Mitglieder des Wahlvorstandes werden die Wahlergebnisse im jeweiligen Wahlbezirk mündlich bekannt gegeben. (§ 70 BWO)

Nach der Schließung der Wahllokale werden gewöhnlich die Wahlprognosen der Meinungsforschungsinstitute veröffentlicht.³⁰ Ebenso werden am Wahlabend repräsentative Hochrechnungen anhand des tatsächlichen Wählerverhaltens durch das Statistische Bundesamt angestellt.³¹ Um Gewissheit über knappe Wahlentscheidungen zu erlangen, muss jedoch zumindest das vorläufige amtliche Wahlergebnis abgewartet werden.³² Während das vorläufige amtliche Wahlergebnis oftmals bereits am Morgen nach der Wahl bekannt gegeben wird,³³ verzögert sich die Veröffentlichung des endgültigen amtlichen Wahlergebnisses um etwa 2-3 Wochen nach dem Wahltag.³⁴

29 OSZE/ODIHR: Wahl zum Deutschen Bundestag. 27. September 2009. Bericht der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission, <http://www.osce.org/node/40879>

30 Korte 2003

31 Korte 2003

32 Destatis 2010a

33 OSZE/ODIHR: Wahl zum Deutschen Bundestag. 27. September 2009. Bericht der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission, <http://www.osce.org/node/40879>

34 Destatis 2010a

6.2.2 Transparenz (Praxis)

Inwiefern werden Berichte und Entscheidungen der Wahlleitung in der Praxis veröffentlicht?

Punktwert (5)

Beim Bundeswahlleiter kann eine Zusammenstellung der wichtigsten Termine und Fristen zur Bundestagswahl eingesehen werden.³⁵ Er bietet auch einen umfassenden Presseservice an, der die Medien vor der Wahl u.a. über den Zeitpunkt der Bekanntgabe von Wahlergebnissen informiert.³⁶ Pressemitteilungen werden über die Internetseite des Bundeswahlleiters, über Email, Telefax und orts-Dienst verbreitet.³⁷ Hierdurch kann sich auch die Wahlberichterstattung der Medien auf die Wahl einstellen.

Schon aus Eigeninteresse informieren auch die Parteien ihre Mitglieder und die Öffentlichkeit über das jeweilige Wahlverfahren, weil es sich von Bundesland zu Bundesland auf der Ebene der Landtags- und Kommunalwahlen unterscheidet und deshalb für die Bundestagswahl zu Irritationen führen kann.

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben den Auftrag, eine objektive, politisch und wirtschaftlich unabhängige Berichterstattung zu leisten und die Ausgewogenheit der Meinungsvielfalt zu wahren.³⁸ Hieraus kann eine Verpflichtung zur Wahlberichterstattung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten abgeleitet werden, die infolgedessen jeweils zusätzlich zu den regulären politischen Sendungen themenrelevante Sondersendungen im Vorfeld, während und nach einer Wahl senden. Parteiliche Sendungen einzelner Landesmedienanstalten können beanstandet und juristisch verfolgt werden. In der Summe gleichen sie sich hinsichtlich ihrer Parteilichkeit meist aus.^{39, 40}

Kommentar

Das deutsche Wahlsystem ermöglicht einen unabhängigen, regen und umfassenden Informationsfluss: Medien, Wahlorgane und Wähler erhalten in der Summe aktuelle, objektive Informationen über das Wahlgesehen. Eine Verzerrung von wahlrelevanten Informationen kann nur dann ausgemacht werden, wenn sich Wähler lediglich auf ein oder zwei Informationsquellen mit besonderer Tendenz stützen.

6.2.3 Rechenschaftspflicht (Gesetz)

Inwiefern gibt es gesetzliche Bestimmungen, die gewährleisten, dass die Wahlleitung über ihre Aktivitäten Bericht erstatten muss und dafür verantwortlich gemacht werden kann?

Punktwert (4)

Wahlorgane sind eine Art Selbstverwaltungsorgan der zur Wahl aufgerufenen Wählerschaft. Sie sind bei ihren Entscheidungen selbstständig und von sachlichen Weisungen der staatlichen Exekutive unabhängig.⁴¹ Sie handeln als Organe des Bundes nach den Vorschriften des Bundeswahlgesetzes und der Bundeswahlordnung und führen somit die Hoheitsgewalt des Bundes aus.⁴² Demnach haben sie ihre

35 Der Bundeswahlleiter: Termine und Fristen für die Wahl zum 17. Deutschen Bundestag am 27. September 2009, http://www.bundeswahlleiter.de/de/presse/Termine_Fristen.pdf

36 Der Bundeswahlleiter: Pressebetreuung am Tag der Bundestagswahl (27. September 2009), www.bundeswahlleiter.de/de/presse/pressebetreuung.html

37 Der Bundeswahlleiter: Pressebetreuung am Tag der Bundestagswahl (27. September 2009), www.bundeswahlleiter.de/de/presse/pressebetreuung.html

38 Rundfunkstaatsvertrag (2010), § 11, <http://www.juraforum.de/gesetze/rstvni/11-rstv-auftrag>

39 ARD-Leitlinien (2008): ARD Bericht 07/08. Leitlinien 09/10: Programmdirektion Erstes Deutsches Fernsehen (Hrsg.), www.daserste.de/service/ARD-Leitlinien08-2.pdf

40 ZDF (2010): Selbstverpflichtungserklärung des ZDF 2011-2012, http://unternehmen.zdf.de/fileadmin/files/Download_Dokumente/DD_Das_ZDF/Fernsehrat/ZDF_Selbstverpflichtungserkaerung_Programmperspektiven_2011-2012.pdf

41 Stellungnahme des Bundeswahlleiters, Wiesbaden, 20.01.2011

42 Stellungnahme des Bundeswahlleiters, Wiesbaden, 20.01.2011

Aufgaben in völliger Unparteilichkeit wahrzunehmen und sich einer Tätigkeit zugunsten oder zum Nachteil einer politischen Partei, einer Wählervereinigung oder eines Bewerbers zu enthalten. (§ 10 Abs. 2 BWahlG in Verbindung mit §§ 5 Abs. 5; 6 Abs. 3 und 9 S.3; 7 Nr. 5 S.1; 53 Abs.1 BWO)

Obwohl die jeweils höheren Wahlgorgane und das Bundesministerium des Inneren gegenüber den untergeordneten Wahlgorganen eine gewichtige Kontroll- und Koordinierungsfunktion hinsichtlich der gleichmäßigen Anwendung der wahlrechtlichen Vorschriften ausüben, besteht zwischen diesen Instanzen keine Weisungsbefugnis.⁴³ Entsprechend haben die Wahlvorsteher und Wahlleiter kein Weisungsrecht gegenüber den Mitgliedern der Wahlausschüsse bzw. den Wahlvorständen.⁴⁴

Die Öffentlichkeit der Wahlhandlung ist ein zentrales demokratisches, rechtsstaatliches Grundanliegen.⁴⁵ Der gesamte Willensbildungs- und Entscheidungsprozess der Wahlgorgane einschließlich der Diskussion, Beratung, Abstimmung und abschließender Beschlussfassung muss, wie das Stimmabgabeverfahren selbst, im Lichte der Öffentlichkeit stattfinden. (§ 10 Abs. 1 BWahlG, § 5 Abs. 3 BWO; zum Stimmabgabeverfahren vgl. § 31 BWG, § 54 BWO) Die Sitzungen der Wahlausschüsse werden protokolliert (§ 5 Abs. 7 BWO) und deren Ergebnisse nach Maßgabe der wahlrechtlichen Vorschriften veröffentlicht.⁴⁶ § 86 BWO regelt, in welchen Medien die jeweiligen Angaben zu erfolgen haben.

Hierdurch haben die Bürger die Möglichkeit, alle Wahlergebnis-relevanten Entscheidungen mit Ausnahme der unbeobachteten Stimmabgabe der Wähler zu kontrollieren.⁴⁷ Gleichzeitig trifft die Feststellung der Wahlergebnisse immer ein Gremium und keine Einzelperson⁴⁸, wodurch eine gegenseitige Kontrolle der Mitglieder der Wahlausschüsse bzw. Wahlvorstände erlangt wird.⁴⁹

Auch zur Feststellung und Dokumentation der Wahlergebnisse sind Niederschriften anzufertigen, die jeweils von den Mitgliedern der Gremien unterzeichnet und an die nächsthöhere Wahlinstanz weitergegeben werden müssen. (§§ 76-79 BWO)

Jeder Wähler, jede Gruppe von Wahlberechtigten und in amtlicher Eigenschaft jeder Landeswahlleiter, der Bundeswahlleiter und der Präsident des Bundestags können Einspruch gegen die Gültigkeit der Bundestagswahl erheben. (§ 2 Abs. 2 WahlPrG) Zur Abhandlung eines Einspruchs wird der Wahlprüfungsausschuss einberufen. (§ 3 WahlPrG) Dieses Gremium prüft zunächst in einer Vorprüfung die form- und fristgerechte Erhebung des Einspruchs. (§ 5 WahlPrG) Der Wahlprüfungsausschuss kann Zeugen und Sachverständige befragen und beedigen lassen, wenn dies notwendig erscheint. (§ 5 Abs. 3 WahlPrG) Alle Gerichte und Verwaltungsbehörden haben die Pflicht, dem Gremium bei Bedarf Rechts- und Amtshilfe zu leisten. (§ 5 Abs. 4 WahlPrG) Das eigentliche Verfahren wird nach rechtsstaatlichen Grundsätzen und den Verfahrensregeln eines Zivilprozesses geführt. (§ 9 WahlPrG)

Am Ende des Verfahrens muss der Wahlprüfungsausschuss seine Schlussentscheidung schriftlich festhalten und begründen. (§ 11 WahlPrG) Anschließend wird dem Bundestag eine Entscheidung vorgeschlagen. (§ 11 WahlPrG) Der Bundestag fällt sein abschließendes Urteil durch eine Abstimmung über die Gültigkeit bzw. Ungültigkeit der Wahl. (§ 13 WahlPrG) Die Ergebnisse dieser Entscheidungen können auf den Seiten des Deutschen Bundestags innerhalb der veröffentlichten Sitzungsprotokolle eingesehen werden.

Der Bund hat die für die Wahl erforderlichen finanziellen Mittel nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Haushaltsführung zur Verfügung zu stellen.⁵⁰ Die finanziellen Mittel sind im Bundeshaushalt veranschlagt. Die Prüfung und Abrechnung der Kosten der Bundestagswahlen

43 Stellungnahme des Bundeswahlleiters, Wiesbaden, 20.01.2011

44 Stellungnahme des Bundeswahlleiters, Wiesbaden, 20.01.2011

45 Stellungnahme des Bundeswahlleiters, Wiesbaden, 20.01.2011

46 Vgl. etwa §§ 76 Abs. 5; 77, Abs. 3; 78 Abs.3; 79 BWO

47 Stellungnahme des Bundeswahlleiters, Wiesbaden, 20.01.2011

48 Stellungnahme des Bundeswahlleiters, Wiesbaden, 20.01.2011

49 Stellungnahme des Landeswahlleiters Bayern, München, 21.12.2010

50 Stellungnahme des Bundeswahlleiters, Wiesbaden, 20.01.2011

obliegt dem Bundesverwaltungsamt.⁵¹ Offenbar besteht keine Verpflichtung, den Kostenaufwand einer Bundestagswahl der Öffentlichkeit in übersichtlicher Weise explizit darzulegen. Dies erscheint für die Bundesebene wünschenswert. Für die Wahlkampffinanzierung in den einzelnen Wahlkreisen ist eine Offenlegung der Kosten dringend erforderlich, um über die Darstellung der Finanzquellen und bezahlten Leistungen mögliche Abhängigkeiten feststellen zu können.⁵²

Kommentar

Es bestehen umfangreiche gesetzliche Regelungen zur Rechenschaftspflicht des Wahlsystems. Eine Lücke ist in der fehlenden Verpflichtung, die Wahlkampffinanzierung in den einzelnen Wahlkreisen offen zu legen, zu sehen. Eine transparentere Haushaltsführung der Wahlleitung ist wünschenswert.

6.2.4 Rechenschaftspflicht (Praxis)

Inwiefern erstattet die Wahlleitung in der Praxis über ihre Aktivitäten Bericht und kann dafür zur Verantwortung gezogen werden?

Punktwert (4)

Den Landeswahlleitern und Gemeindeverwaltungen kommen primär Aufgaben der administrativen Organisation im Vorfeld der Wahlen zu, wie z.B. die Führung der Wählerverzeichnisse, die Erteilung von Benachrichtigungen, die Rekrutierung von Wahlvorständen und die Organisation von Wahllokalen.⁵³ Um eine öffentliche Nachvollziehbarkeit des Wahlgeschehens zu gewährleisten, sind vielfältige Dokumentationen und Bekanntmachungen rechtlich vorgeschrieben. (§ 86 Abs. 1 BWO) Diese werden je nach betreffender Instanz im Bundesanzeiger, im Staatsanzeiger bzw. dem Ministerial- oder Amtsblatt den Amtsblättern des Kreises, in Zeitungen oder der ortsüblichen Weise der Gemeinde veröffentlicht. (§ 86 Abs. 1 BWO)

Ungeachtet der Weisungsfreiheit zwischen den Wahlleitern, werden Erlasse, Mitteilungen, Empfehlungen und Ersuche seitens höherer Wahlorgane, z.B. zum organisatorischen Ablauf der Wahl, in der Regel von den untergeordneten Instanzen des Wahlsystems beachtet.⁵⁴ Bei Nichtbefolgung kann im Einzelfall eine Dienstaufsichtsbeschwerde in Betracht kommen.⁵⁵ Zudem kann aus wichtigen sachlichen Gründen die Ernennung einer Person in ein Wahlamt auch widerrufen werden.⁵⁶

Im Anschluss an die Wahl prüft der Bundeswahlleiter, ob die Wahl ordnungsgemäß nach den aktuell gültigen Rechtsvorschriften durchgeführt wurde.⁵⁷ Hierzu darf er alle Wahlunterlagen der untergeordneten Wahlinstanzen anfordern.⁵⁸ Werden Mängel entdeckt, kann der Bundeswahlleiter Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl einlegen.⁵⁹

Die OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission bemängelt in ihrem Bericht vor allem das gegenwärtige Zulassungsverfahren der Parteien für die Wahl.⁶⁰ Demnach seien die inhaltlichen und formellen Anfor-

51 Stellungnahme des Bundeswahlleiters, Wiesbaden, 20.01.2011

52 Siehe auch Kap. 6.3.1 und den Pfeiler 10 „Parteien“

53 Der Bundeswahlleiter: Bundestagswahl 2005: Die Aufgaben des Bundeswahlleiters http://www.bundeswahlleiter.de/de/ueber_uns/aufgaben/die_aufgaben_des_bwl.pdf

54 Stellungnahme des Bundeswahlleiters, Wiesbaden, 20.01.2011

55 Stellungnahme des Bundeswahlleiters, Wiesbaden, 20.01.2011

56 Stellungnahme des Bundeswahlleiters, Wiesbaden, 20.01.2011

57 Der Bundeswahlleiter: Bundestagswahl 2005: Die Aufgaben des Bundeswahlleiters http://www.bundeswahlleiter.de/de/ueber_uns/aufgaben/die_aufgaben_des_bwl.pdf

58 Der Bundeswahlleiter: Bundestagswahl 2005: Die Aufgaben des Bundeswahlleiters http://www.bundeswahlleiter.de/de/ueber_uns/aufgaben/die_aufgaben_des_bwl.pdf

59 Der Bundeswahlleiter: Bundestagswahl 2005: Die Aufgaben des Bundeswahlleiters http://www.bundeswahlleiter.de/de/ueber_uns/aufgaben/die_aufgaben_des_bwl.pdf

60 OSZE/ODIHR: Wahl zum Deutschen Bundestag. 27. September 2009. Bericht der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission, <http://www.osce.org/node/40879>

derungen an eine Partei, die durch das Bundeswahlgesetz und das Parteiengesetz vorgegeben werden, wenig präzise und objektiv.⁶¹ Als besonders problematisch wurde jedoch der Sachverhalt gesehen, dass Parteien, die nicht zur Wahl zugelassen werden, vor der Wahl keine Möglichkeit haben, sich mittels eines Rechtsbehelfes gegen die Zulassungsverweigerung zu wehren.⁶²

Die OSZE/ODIHR verweist auch darauf, dass weder im BWahlG noch in der BWO klare Definitionen von Öffentlichkeit gegeben sind. „Zur Schaffung einer Rechtsgrundlage für die effektive Umsetzung von § 8 des Kopenhagen Dokuments von 1990 und zur Sicherung des umfassenden Zugangs von Wahlbeobachtern zu allen Phasen des Wahlprozesses sollte überlegt werden, eine explizite Regelung zur Wahlbeobachtung einzuführen...“.⁶³

Es findet sich kein Anhaltspunkt, der auf Mängel in der Qualität und der gesetzlich vorgeschriebenen Wahldokumente hinweist. Eine Verpflichtung, umfassende Wahlberichte zu erstellen, die eine Übersicht über die Zulassung von Parteien, die Organisation, den Verlauf, die Ergebnisermittlungen und eingereichte Beschwerden enthalten, gibt es bisher allerdings nicht.⁶⁴ Da sich Informationen hierzu in Einzeldokumenten und auf verschiedenen Internetseiten finden, wird es dem interessierten Wähler erschwert, Informationen zu erlangen, die über die Wahlergebnisse hinausgehen.

Kommentar

Das deutsche Wahlsystem reguliert und kontrolliert sich zum Großteil selbst. Es scheint durchaus verantwortlich und verlässlich zu funktionieren. Jedoch ist ein ausführlicher Bundestagswahlbericht wünschenswert, der alle wahlrelevanten Prozesse und Entscheidungen aufführt. Die OSZE/ODIHR regt darüber hinaus praktische Verbesserungen bei der Zulassung von Parteien sowie der Gewährleistung von Öffentlichkeit an.

6.2.5 Integrität (Gesetz)

Inwiefern gibt es Mechanismen, welche die Integrität der Mitglieder der Wahlleitung gewährleisten?

Punktwert (4)

Im Bericht der OSZE/ODIHR wurde die Entscheidung über die Zulassung von Parteien zur Wahl als anfällig für Interessenkonflikte bezeichnet, da der Bundeswahlausschuss, welcher über die Teilnahme an der Wahl entscheidet, sich primär aus Mitgliedern bereits etablierter Parteien zusammensetzt.⁶⁵ Nach den wahlrechtlichen Vorschriften sind die Mitglieder der Wahlorgane, deren Stellvertreter und die Schriftführer aber zur unparteiischen Ausführung ihres Amtes und zur Verschwiegenheit über die ihnen hierdurch bekannt werdenden Sachverhalte verpflichtet. (§ 10 Abs. 2 BWahlG) Die Mitgliedschaft in mehreren Wahlorganen ist zudem verboten ebenso wie die Bestellung von Wahlbewerbern und Vertrauenspersonen in die Wahlorgane unzulässig ist. (§ 9 Abs. 3 BWahlG)

Generell sind die Wahlorgane selbst in der Pflicht, das Wahlverfahren ordnungsgemäß zu leiten.⁶⁶ Dabei überwacht der jeweils übergeordnete Wahlleiter im Rahmen seiner Kontroll- und Koordinierungs-

61 OSZE/ODIHR: Wahl zum Deutschen Bundestag. 27. September 2009. Bericht der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission, <http://www.osce.org/node/40879>

62 OSZE/ODIHR: Wahl zum Deutschen Bundestag. 27. September 2009. Bericht der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission, <http://www.osce.org/node/40879>

63 OSZE/ODIHR: Wahl zum Deutschen Bundestag. 27. September 2009. Bericht der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission, <http://www.osce.org/node/40879>, S. 25

64 Stellungnahme des Landeswahlleiters Bayern, München, 21.12.2010

65 OSZE/ODIHR: Wahl zum Deutschen Bundestag. 27. September 2009. Bericht der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission, <http://www.osce.org/node/40879>, S. 14

66 Der Bundeswahlleiter: Bundestagswahl 2005: Die Aufgaben des Bundeswahlleiters http://www.bundeswahlleiter.de/de/ueber_uns/aufgaben/die_aufgaben_des_bwl.pdf

funktion das rechtmäßige Handeln der Wahlleiter bzw. Wahlvorsteher.⁶⁷ Die Tätigkeit der Wahlausschüsse kann durch die Öffentlichkeit überprüft werden, da deren Beschlüsse in öffentlichen Sitzungen vereinbart und im Bundesanzeiger bekannt gegeben werden.⁶⁸ Eine „rückwirkende“ Überprüfung von „außen“ kann nach der Wahl durch ein Wahlprüfungsverfahren eingeleitet werden.⁶⁹

Alle Beschäftigten im Öffentlichen Dienst (Beamte/Tarifbeschäftigte) gelten als Amtsträger und sind nach § 11 Abs. 2 Strafgesetzbuch dazu verpflichtet, ihre Aufgaben gewissenhaft und ordnungsgemäß zu erledigen.⁷⁰ Sie unterliegen der Richtlinie des Bundesinnenministeriums zur Korruptionsbekämpfung in der Bundesverwaltung und den entsprechenden Vorschriften in den Ländern. Ohnehin müssen sich Beschäftigte, die mit sogenannten „hoheitlichen“ Aufgaben betraut werden, „durch ihr gesamtes Verhalten zur freiheitlich demokratischen Ordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennen.“ (§ 41 TVöD)

Die §§ 107-108c des Strafgesetzbuches definieren u.a. die Straftaten bei Wahlen und Abstimmungen. Demnach dürfen den Wählern für die Abstimmung in einem bestimmten Sinne keine Privilegien oder Geschenke versprochen oder gewährt werden. (§ 108b Abs. 1 StGB) Gleichfalls dürfen von Seiten der Wähler keine Geschenke oder Privilegien eingefordert, angenommen oder vereinbart werden. (§ 108c Abs. 2 StGB) Zudem ist Nötigung bzw. sind Nötigungsversuche gegenüber den Wählern bzw. der Einsatz von Druckmitteln, um eine bestimmte Stimmenabgabe zu erzwingen, verboten. (§ 108 StGB) Im Falle von auftretender Wahlbeeinflussung würden die zuständigen Strafverfolgungsbehörden eingeschaltet.⁷¹ Vergehen der in §§ 107-108c des Strafgesetzbuches aufgeführten Wahlstraftaten werden mit Geld- oder Freiheitsstrafe geahndet und können zum Verlust der Amtsfähigkeit, der Wählbarkeit oder des Stimmrechts führen. (§ 45 StGB) Die rechtskräftige Verurteilung eines Beamten bzw. Angestellten im öffentlichen Dienst kann darüber hinaus zum Verlust des Beamtenstatus bzw. zur Kündigung des Arbeitsverhältnisses führen. (§ 41 BGG)⁷²

Kommentar

Gesetze und Verhaltensregeln zur Sicherung der Integrität der Wahlleitung sind umfangreich. Das OSZE/ODIHR weist auf mögliche Interessenkonflikte durch die Zusammensetzung der Wahlleitung hin.⁷³

6.2.6 Integrität (Praxis)

Inwiefern ist die Integrität der Wahlleitung in der Praxis gewährleistet?

Punktwert (5)

Die Wahlgesetze regeln, dass die Wahlleiter und Wahlausschüsse ihre Aufgaben in völliger Unparteilichkeit auszuführen haben und sich einer Tätigkeit zugunsten oder zum Nachteil einer politischen Partei, einer Wählervereinigung oder eines Bewerbers enthalten müssen. (§ 10 Abs. 2 BWahlG in Verbindung mit §§ 5 Abs. 5; 6 Abs. 3 und 9 S.3; 7 Nr. 5 S.1; 53 Abs. 1 BWO) Da es keinen Anhaltspunkt für

67 Stellungnahme des Bundeswahlleiters, Wiesbaden, 20.01.2011

68 Der Bundeswahlleiter: Bundestagswahl 2005: Die Aufgaben des Bundeswahlleiters http://www.bundeswahlleiter.de/de/ueber_uns/aufgaben/die_aufgaben_des_bwl.pdf

69 Der Bundeswahlleiter: Bundestagswahl 2005: Die Aufgaben des Bundeswahlleiters http://www.bundeswahlleiter.de/de/ueber_uns/aufgaben/die_aufgaben_des_bwl.pdf

70 Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TvöD) – Besonderer Teil Verwaltung (BT-V-1), www.gew.de/Binaries/Binary33830/TV%C3%B6D-Besonderer%20Teil%20Verwaltung%20Jan2009.pdf

71 Stellungnahme des Landeswahlleiters Bayern, München, 21.12.2010

72 Beamten-online (2010): Arbeitsrecht – Tipps und Hinweise. Grundlagen des Arbeitsverhältnisses, <http://www.beamten-online.de/recht/arbeitsrecht>

73 OSZE/ODIHR: Wahl zum Deutschen Bundestag. 27. September 2009. Bericht der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission, <http://www.osce.org/node/40879>, S. 14

die Missachtung der Verhaltensregeln für die Mitglieder von Wahlorganen gibt, scheint der geltende Verhaltenskodex zur unparteiischen Ausführung des Wahlamtes wirksam zu sein.⁷⁴

Es können keine Wahlstraftatbestände im Rahmen von Bundestagswahlen, seitens der Wahlbehörden oder Wahlorgane ausgemacht werden. Ebenso ist der Fall, dass ein Wahlleiter seines Amtes enthoben wurde, bisher nicht bekannt.⁷⁵

6.3.1 Kampagnenregulierung (Gesetz und Praxis)

Bestehen wirksame Regeln zur Finanzierung der Wahlkampagnen der einzelnen Kandidaten und der politischen Parteien, welche durch die Wahlleitung überprüft werden können?

Punktwert (3)

Die Parteien finanzieren sich vor allem aus staatlichen Zuschüssen, Mitgliedsbeiträgen und Spenden.⁷⁶ Die Finanzierung des Wahlkampfes ist nicht explizit geregelt und fällt unter die allgemeinen Rechenschaftspflichten der Parteien, die das Parteiengesetz regelt.⁷⁷ (siehe dazu auch die Ausführungen zum Pfeiler „Parteien“).

Obwohl die gesetzlichen Regelungen der Geldspenden an Parteien sehr ausführlich sind, kam es in der Vergangenheit immer wieder zu Parteispendenskandalen. Um mehr Transparenz zu erzeugen, lässt sich eine zügigere Veröffentlichung von Parteifinanzberichten und Spenden empfehlen.⁷⁸

Die Mittel für die Finanzierung des Wahlkampfes müssen gesetzlich nicht getrennt ausgewiesen werden. Dennoch veröffentlichen manche Parteien ihre Wahlkampfbudgets.⁷⁹ Bei der Bundestagswahl im Jahr 2009 veranschlagte beispielsweise die CDU ein Wahlkampfbudget von insgesamt 20 Millionen Euro und die SPD 27 Millionen Euro.⁸⁰

Generell müssen Parteimitglieder, die für ihre Partei Spenden in Empfang nehmen, diese umgehend an die Finanzbeauftragten ihrer Partei weiterleiten. (§ 15 Abs. 1 PartG) Unklar ist jedoch, wie Spenden und geldwerte Zuwendungen, die sich direkt an einzelne Personen bzw. Bundestagskandidaten wenden, gehandhabt werden müssen.

Die Werbung der Parteien im Vorfeld der Wahl umfasst u.a. Werbespots, Veranstaltungen, Plakatwerbung und das Verteilen von Flyern.⁸¹ Die Gesetzgebung des Bundes und der Länder regelt den Wahlkampf kaum.⁸² Es gibt jedoch einzelne Kommunen, deren Behörden auf den Wahlkampf vor Ort regulierend Einfluss nehmen.⁸³ Eine bundesweite Gesetzgebung zur Umsetzung von erlaubten und un-

74 Stellungnahme des Landeswahlleiters Bayern, München, 21.12.2010

75 Stellungnahme des Landeswahlleiters Bayern, München, 21.12.2010

76 OSZE/ODIHR: Wahl zum Deutschen Bundestag. 27. September 2009. Bericht der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission, <http://www.osce.org/node/40879>

77 OSZE/ODIHR: Wahl zum Deutschen Bundestag. 27. September 2009. Bericht der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission, <http://www.osce.org/node/40879>

78 OSZE/ODIHR: Wahl zum Deutschen Bundestag. 27. September 2009. Bericht der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission, <http://www.osce.org/node/40879>

79 OSZE/ODIHR: Wahl zum Deutschen Bundestag. 27. September 2009. Bericht der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission, <http://www.osce.org/node/40879>

80 WELT Online: 62 Millionen Euro. Steuerzahlerbund geißelt hohe Wahlkampfkosten (19.09.2009), <http://www.welt.de/politik/bundestagswahl/article4569370/Steuerzahlerbund-geisselt-hohe-Wahlkampfkosten.html>

81 OSZE/ODIHR: Wahl zum Deutschen Bundestag. 27. September 2009. Bericht der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission, <http://www.osce.org/node/40879>

82 OSZE/ODIHR: Wahl zum Deutschen Bundestag. 27. September 2009. Bericht der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission, <http://www.osce.org/node/40879>

83 OSZE/ODIHR: Wahl zum Deutschen Bundestag. 27. September 2009. Bericht der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission, <http://www.osce.org/node/40879>

erlaubten Wahlkampfmethoden fehlt. Ebenso ist die Vergabe von kostenloser Sendezeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten für Wahlkampfspots undurchsichtig, da die Details in einem nicht-öffentlichen Dokument der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten geregelt sind.⁸⁴

Kommentar

Die Wahlkampfleitungen haben keine Kompetenzen, um die Wahlkampffinanzierungen in irgendeiner Weise öffentlich zu machen.

Die Handhabung von direkten Spenden und geldwerten Zuwendungen an einzelne Personen während des Wahlkampfes ist unklar. Die Wahlkampfkosten auf Wahlkreisbasis sind zu veröffentlichen, so dass nach der Wahl deutlich wird, wie viel Geld die einzelnen Kandidaten zur Verfügung hatten und woher das Geld kam. Zudem wird die Vergabe von Sendezeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durch ein nicht-öffentliches Dokument dieser Einrichtungen geregelt. Hierdurch können „Gefälligkeiten“ bei der Vergabe von Sendezeit nicht ausgeschlossen werden.⁸⁵

6.3.2 Wahlverwaltung (Gesetz und Praxis)

Stellt die nationale Wahlleitung den freien und fairen Ablauf der Wahl und die Integrität des Wahlprozesses sicher?

Punktwert (5)

Die Bundeswahlordnung und das Bundeswahlgesetz regeln die Informationspflicht der Gemeindebehörden gegenüber den Wahlberechtigten sowie die dazu gehörigen Fristen. (§§ 19, 20, 48 BWO) In jeder Gemeinde wird ein Wählerverzeichnis für den Wahlbezirk geführt, das die Wahlberechtigten auflistet. Die Wahlberechtigten können die Richtigkeit ihrer Angaben im Wählerverzeichnis überprüfen. (§ 17 Abs. 1 BWahlG) Auf diese Möglichkeit werden sie im Vorfeld der Wahl durch eine Mitteilung seitens der Gemeindebehörde hingewiesen. (§ 19 BWO) Gleichzeitig muss die Gemeindebehörde die Wähler über die Erteilung von Wahlscheinen, die gültige Stimmabgabe sowie die Möglichkeit der Briefwahl informieren. Außerdem muss die Behörde die Wahlbezirke und Wahlräume bekannt geben und Informationsmaterial zum Wahlverfahren aushängen. (§§ 20, 48 BWO)

Die OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission hat bemängelt, dass den Bürgern zur Überprüfung ihrer Wahlregistrierungsdaten nur ein Zeitfenster von fünf Tagen zur Verfügung steht.⁸⁶ Nach Ansicht der OSZE/ODIHR sei dieser Zeitraum zu eng angesetzt, um den Wählern die Überprüfung ihrer Daten wirklich zu ermöglichen.⁸⁷ Hierdurch werde die Glaubwürdigkeit des Wahlsystems gemindert und die Möglichkeit einer zeitnahen Behebung von Fehlern oder Schwächen eingeschränkt.⁸⁸

Menschen, denen es nicht möglich ist, das Wahllokal am Tag der Wahl persönlich aufzusuchen, können eine Briefwahl beantragen. (§ 66 BWO) Für Personen, die in bestimmten Einrichtungen des Gesundheits- oder Sozialwesens arbeiten oder sich dort aufhalten und demnach erschwerte Bedingungen haben (Schichtbetrieb), ein Wahllokal aufzusuchen, kann die Stimmenabgabe in Einrichtungen wie Krankenhäusern, Alten- oder Pflegeheimen durch einen „beweglichen“ Wahlvorstand ermöglicht werden. (§ 62 BWO) Sonderregelungen gelten z.B. auch für im Ausland arbeitende Diplomaten. Für sie

84 OSZE/ODIHR: Wahl zum Deutschen Bundestag. 27. September 2009. Bericht der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission, <http://www.osce.org/node/40879>

85 Zu weiteren Forderungen siehe auch den Evaluierungsbericht über die Transparenz der Parteienfinanzierung in Deutschland (GRECO 2009)

86 OSZE/ODIHR: Wahl zum Deutschen Bundestag. 27. September 2009. Bericht der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission, <http://www.osce.org/node/40879>

87 OSZE/ODIHR: Wahl zum Deutschen Bundestag. 27. September 2009. Bericht der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission, <http://www.osce.org/node/40879>

88 OSZE/ODIHR: Wahl zum Deutschen Bundestag. 27. September 2009. Bericht der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission, <http://www.osce.org/node/40879>

können an den Botschaften Wahllokale eingerichtet werden. Folglich können keine Hinweise erlangt werden, die darauf hindeuten, dass zeitliche, materielle oder organisatorische Mängel auftreten, die Wähler/innen bei ihrer Stimmabgabe wesentlich behindern bzw. sie von der Wahl abhalten.

Im Vorfeld der Wahl muss die Gemeindebehörde eine Wahlbekanntmachung veröffentlichen. (§ 48 BWO) Diese enthält Erklärungen und Hinweise zur gültigen Stimmenabgabe. (§ 48 BWO) Oftmals wird das Prozedere eines Wahlvorgangs schon in der Schule vermittelt. Im Lehrplan der bayerischen Hauptschulen findet sich beispielsweise die Vorgabe, den Schülern als selbstständig denkenden und handelnden Staatsbürgern, Grundkenntnisse über politische Prozesse und die Formen der Teilhabe an demokratischen Verfahren zu vermitteln.⁸⁹ Bürgerinnen und Bürger, die sich über das Thema Wahlen informieren möchten, können dies im Internet auf den Seiten der Bundeszentrale für politische Bildung⁹⁰ oder den Seiten des Deutschen Bundestags⁹¹ tun. Da bei der letzten Bundestagswahl im Jahr 2009 immerhin 634.400 ungültige Zweitstimmen abgegeben wurden, erscheint eine bundeseinheitliche Regelung zur ausführlichen Schulung bzw. Information von Bürgern im Vorfeld einer Wahl notwendig.⁹²

Der Prozess der Stimmabgabe ist gegenüber Wahlfälschung stark abgesichert. Dies begründet sich in der Erteilung der Wahlberechtigung im Vorfeld der Wahl und der Vorgabe, die Ausgabe von Wahlscheinen im Wählerregister zu vermerken. Der Einwurf des Stimmzettels in die Wahlurne wird für den Wähler erst freigegeben, wenn der Wahlschein am Tag der Wahl vorgezeigt wurde und der Wähler sich ausgewiesen hat. (§§ 56, 59 BWO) Durch den Vermerk der Stimmabgabe im Wählerverzeichnis, erscheint es unwahrscheinlich, in Gegenwart von Wahlvorstand und anderen Wahlteilnehmer an mehrere Stimmzettel zu gelangen bzw. mehrmals zu wählen. Das Briefwahlsystem hingegen ist weniger sicher, da möglicherweise Personen an Briefwahlunterlagen von anderen Menschen gelangen und diese entsprechend ihrer eigenen Vorstellungen kennzeichnen können. Die Materialien der Wahl müssen überwiegend gesetzlich geregelten Ansprüchen genügen. Dabei werden Stimmzettel und Briefwahlumschläge amtlich hergestellt. (§ 30 BWahlG) Das Papier der Stimmzettel darf nach der Kennzeichnung und der Faltung nicht durchscheinen lassen, wie die betreffende Person gewählt hat. (§ 45 BWO) Auch für die Beschaffenheit der Urne gibt es gesetzliche Vorgaben. (§ 51 BWO) Zudem werden die Wahlscheine und Stimmzettel nach der Wahl in einem versiegelten Papierbeutel aufbewahrt. (§ 49 BWO)

89 Staatsinstitut für Schulqualität und Bildungsforschung in München (2004): Gesamtlehrplan. Lehrplan für die bayerische Hauptschule. Kapitel II. 2. Fachbezogene Unterrichts- und Erziehungsaufgaben – Fachprofile. Sozialkunde. Aufgaben und Ziele, <http://www.isb.bayern.de/isb/download.aspx?DownloadFileID=13aa2580247de0e6b87c87c24abe3907>

90 Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) (2010): Wahl-O-Mat. Unterrichtsmaterialien, <http://www.bpb.de/methodik/QYQNR9,0,Unterrichtsmaterialien.html>

91 Deutscher Bundestag: Wahlkreis, <http://www.bundestag.de/service/glossar/W/wahlkreis.html>

92 Destatis 2010a

Pfeiler 7: Ombudsmann

Unter einem Ombudsmann ist eine unabhängige Institution zu verstehen, die allgemeine Beschwerden aus der Bevölkerung über staatliches Handeln annimmt und die Instrumente dafür hat, die Sachverhalte aufzuklären bzw. aufklären zu lassen und ggf. Abhilfe zu schaffen. Eine solche zentrale Institution gibt es in Deutschland nicht, so dass eine Vergleichbarkeit mit in anderen Ländern existierenden Strukturen nicht hergeleitet und die vorgegebenen Leitfragen zu Kapazität, Governance und Rolle nicht beantwortet werden können. Allein vor dem Hintergrund des föderalen Systems in Deutschland würde eine bundesweite Anlaufstelle an praktische Grenzen stoßen. Je nach Zuständigkeit sind Beschwerden im föderalen System an kommunale Einrichtungen oder Institutionen auf Bundes- oder Landesebene, z.B. Petitionsausschüsse, zu richten. Über die bundeseinheitliche Behördennummer 115 haben Bürgerinnen und Bürger die Möglichkeit, sich über die Zuständigkeit der Vielzahl von Behörden zu informieren. Das Fehlen einer zentralen Ombudsmann-Institution stellt aufgrund des ausgeprägten Rechtssystems in Verbindung mit diversen Anlaufstellen kein Manko im deutschen System dar.

Nach Art. 19, Abs. 4 des Grundgesetzes steht Bürgern, die durch öffentliche Gewalt in ihren Rechten verletzt wurden, der Rechtsweg offen. Die Verwaltungs-, Finanz- und Sozialgerichtsbarkeit wurde zu diesem Zweck stark ausgebaut. Bürgerinnen und Bürger haben auf dem Rechtsweg die Möglichkeit, sich gegen staatliches Handeln zur Wehr zu setzen. In Ergänzung dazu bilden diverse Ansprechpartner ein niedrigschwelliges Angebot. Es existiert ein breites Spektrum von Ansprechpartnern für konkrete Bereiche, wie Migration, Gleichstellung, Soziales oder Korruption, bzw. für bestimmte Personengruppen, wie Behinderte oder Patienten. Grundlage für ihre Bestellung bilden Gesetze oder Verwaltungsregelungen auf allen Verwaltungsebenen (Bund/Länder/Kommunen). Gängige Bezeichnungen sind Ombudsmann, Vertrauensanwalt, Bürgerbeauftragter oder Beauftragter. In den vier Bundesländern Rheinland-Pfalz (seit 1974),¹ Schleswig-Holstein (seit 1988),² Mecklenburg-Vorpommern (seit 1995)³ und Thüringen (seit 2007)⁴ gibt es beispielsweise Bürgerbeauftragte, deren Aufgaben analog zum Ombudsmann-Modell konzipiert und gesetzlich verankert sind. Sie wurden von den jeweiligen Länderparlamenten gewählt, wodurch sich eine enge Zusammenarbeit mit den jeweiligen Petitionsausschüssen ergibt. In den übrigen 12 Ländern besteht offenbar kein Bedarf für die Einführung von Bürgerbeauftragten, was für die bestehende Struktur, insbesondere die Verwaltungs-, Finanz- und Sozialgerichtsbarkeit spricht.

1 Siehe Der Bürgerbeauftragte des Landes Rheinland-Pfalz, <http://www.derbuengerbeauftragte.rlp.de>

2 Der Bürgerbeauftragte in Schleswig-Holstein hat einen Zuständigkeitsbereich mit der Beschränkung auf soziale Angelegenheiten. Siehe Der Bürgerbeauftragte für soziale Angelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein, <http://www.landtag.ltsh.de/beauftragte/bb/>

3 Siehe Der Bürgerbeauftragte des Landes Mecklenburg-Vorpommern, http://www.buengerbeauftragter-mv.de/upload/1/1285829054_4861_12492.pdf

4 Siehe Der Bürgerbeauftragte des Freistaats Thüringen, <http://www.thueringen.de/de/bueb/>

Pfeiler 8: Bundesrechnungshof

Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof (BRH) und die Landesrechnungshöfe sind eigenständige und unabhängige Bundes- bzw. Landesbehörden. Ihre personelle und finanzielle Ressourcenausstattung ist ihren Aufgaben und Pflichten angemessen, ihre Governance kann als hervorragend beurteilt werden. Ihre Prüfungen sind effektiv.

Es gibt nur wenige Vorschläge zu einer weiteren Verbesserung der Arbeit der Rechnungshöfe. Bislang ist die Überprüfung der Arbeit des BRH und der Landesrechnungshöfe allein den Parlamenten vorbehalten. Es wird angestrebt, verstärkt eine Eigenkontrolle in Form von Peer Reviews einzusetzen.

Auf Ebene der Länder besteht teilweise der Wunsch, die Prüfungsmöglichkeiten in der Hinsicht zu erweitern, dass bei GmbHs und AGs in öffentlichem Besitz oder mit öffentlicher Beteiligung auch Geschäftsabläufe einer Prüfung unterzogen werden können. Es wäre daher notwendig, dafür die rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen.

Die gesetzlichen Regelungen zur Veröffentlichungspflicht von Prüfungsmitteilungen des Bundesrechnungshofes und der Landesrechnungshöfe sollten überprüft werden, ob sie modernen Anforderungen an Transparenz im Sinne des öffentlichen Interesses entsprechen.

Bundesrechnungshof Gesamtpunktwert: 94 / 100			
	Indikator	Gesetz	Praxis
Kapazität 100 / 100	Ressourcen	Nicht erhoben	100
	Unabhängigkeit	100	100
Governance 100 / 100	Transparenz	100	100
	Rechenschaftspflicht	100	100
	Integrität	100	100
Rolle 83 / 100	Effektive Finanzprüfung	100	
	Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten	75	
	Verbesserung des Regierungshandelns	75	

Struktur und Organisation

Der Bundesrechnungshof (BRH) ist als oberste Bundesbehörde die unabhängige, selbstständige und weisungsfreie externe Finanzkontrolle des Bundes. Die Aufgaben des BRH sind im Grundgesetz verankert (Art. 114 GG). Seine Aufgabe ist die Prüfung der Rechnung sowie der Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Der BRH besteht aus neun Prüfungsabteilungen mit zurzeit etwa 50 Prüfungsgebieten. Präsident und Vizepräsident des BRH werden vom Bundestag und Bundesrat auf Vorschlag der Bundesregierung gewählt (§ 5 I 1 BRHG). Der BRH wird in seiner Arbeit von neuen Prüfungssämtern des Bundes (PÄB) unterstützt.

Jedes Bundesland hat einen eigenen Landesrechnungshof, dessen Aufgaben in den Landesverfassungen verankert ist. Für die Landesrechnungshöfe gelten grundsätzlich sehr ähnliche Regelungen wie für

den Bundesrechnungshof, so dass trotz einiger Unterschiede im Detail auf eine gesonderte Darstellung verzichtet werden kann.

Der BRH steht außerhalb der Judikative, Legislative und Exekutive. Er ist nicht der Bundesregierung unterstellt, das Parlament kann ihm keine Weisungen erteilen. Die Mitglieder des Bundesrechnungshofes besitzen richterliche Unabhängigkeit.

8.1.1 Ressourcen (Praxis)

Inwiefern verfügt der Bundesrechnungshof in der Praxis über genügend Ressourcen, um seine Ziele zu erreichen?

Punktwert (5)

Die Gesamtausgaben des BRH und der PÄB betragen im Jahr 2009 rund 111 Millionen Euro. Der BRH hat (ohne Prüfungsämter) 650 Mitarbeiter. Der Haushalt des BRH wird gemäß § 101 BHO von einer Kommission des Rechnungsprüfungsausschusses für den Deutschen Bundestag geprüft. Das Plenum des Bundestages und des Bundesrates entlasten den BRH.

Mit dem Bundeshaushalt bewilligt der Gesetzgeber jährlich auch die Planstellen für die beamteten Mitarbeiter und für die Tarifbeschäftigten für Bundesrechnungshof und Prüfungsämter des Bundes. Am 1. Juni 2009 waren 1.256 der 1.408 Planstellen besetzt. 85% davon sind Beamte.¹

Präsident und Vizepräsident des BRH werden von Bundestag und Bundesrat auf Vorschlag der Bundesregierung gewählt (§ 5 I 1 BRHG). Ihre Wahl bedarf der absoluten Mehrheit; die Amtszeit beträgt zwölf Jahre. Der Präsident hat, obwohl er eine oberste Bundesbehörde leitet, die Besoldungsgruppe (B 11) entsprechend der Staatssekretäre des Bundes. Der Vizepräsident wird nach B 9 besoldet. Das Ernennungsverfahren für Präsident und Vizepräsident des BRH mit der dort geforderten Mehrheit im Parlament, zusammen mit der im internationalen Vergleich langen Wahlzeit und dem Ausschluss der Wiederwahl, soll der Wahrung ihrer Unabhängigkeit (8.1.2) dienen.

Die Mitglieder des BRH müssen die Befähigung für eine Laufbahn des höheren Dienstes erworben haben. Sie sollen daneben über eine vielseitige Berufserfahrung verfügen. Der Präsident oder der Vizepräsident und mindestens ein Drittel der übrigen Mitglieder müssen die Befähigung zum Richteramt haben. Eine angemessene Anzahl der Mitglieder soll eine wirtschaftswissenschaftliche oder technische Vorbildung besitzen. (§ 3 Abs. 3 BRHG)

Die Fortbildung der Mitarbeiter nimmt einen breiten Raum ein. Aufbauend auf einer umfassenden Berufserfahrung werden die spezifischen Kenntnisse der Mitarbeiter für die Prüfungsvorhaben laufend aktualisiert.²

8.1.2 Unabhängigkeit (Gesetz)

Inwiefern besteht eine formelle operationelle Unabhängigkeit des BRH?

Punktwert (5)

Der BRH ist eine unabhängige Institution, dessen Rechte als oberstes Bundesorgan konstitutionell in Art. 114 GG verankert sind. Dort ist auch bestimmt, dass seine Mitglieder richterliche Unabhängigkeit

1 Bundesrechnungshof 2010

2 Lt. Broschüre über den Bundesrechnungshof und die Prüfungsämter des Bundes www.bundesrechnungshof.de

besitzen. Somit sind auf den Präsidenten, den Vizepräsidenten die Abteilungsleiter und die Prüfungsgebietsleiter des Bundesrechnungshofes die für die Richter an den obersten Gerichtshöfen des Bundes geltenden Vorschriften über Unabhängigkeit und Disziplinarmaßnahmen entsprechend anzuwenden. (§ 3 Abs. 4 BRHG, § 48 Abs. 2,4 und 5 DRG)³ Der Bundesrechnungshof hat eine jährlich neu zu erstellende Geschäftsverteilung. Vor Beginn des Geschäftsjahres bestimmt der Präsident in Abstimmung mit dem Ständigen Ausschuss des Großen Senates die Verteilung der Geschäfte auf die Abteilungen und Prüfungsgebiete. (§ 7 Abs. 1 BRHG) Diese Verteilung kann während des Geschäftsjahres nur durch ein besonders geregeltes förmliches Verfahren abgeändert werden. (§ 7 Abs. 2,3,4 BRHG) In besonders wichtigen Angelegenheiten entscheidet der Große Senat des Bundesrechnungshofes, zu dem der Präsident, der Vizepräsident, die Abteilungsleiter, 3 Prüfungsgebietsleiter und 2 Berichterstatter gehören, die für die betreffende Angelegenheit zuständig sind. (§ 13 Abs. 1 BRHG) Zu diesen Entscheidungen gehören insbesondere die die jährlichen Bemerkungen des Bundesrechnungshofes nach § 97 BHO und Berichte über Angelegenheiten von besonderer Bedeutung nach § 99 BHO, die veröffentlicht und die im Parlament und im Bundesrat diskutiert werden.

Die laufenden Entscheidungen über Prüfungen des BRH treffen i.d.R. seine in Zweierkollegien organisierten fachlich zuständigen Mitglieder. Der Präsident (oder Vizepräsident) tritt hinzu, wenn er oder ein Mitglied des Zweierkollegiums dies für erforderlich hält. (§ 9 BRHG) Beide Kollegien treffen ihre Entscheidungen einstimmig. (§ 15 Abs. 1 BRHG)

Der Bundesrechnungshof entscheidet außerdem eigenständig über seine jährliche Prüfungsplanung. Es werden jährlich etwa 1.500 bis 1.600 Prüfungsverfahren durchgeführt.

8.1.3 Unabhängigkeit (Praxis)

Inwiefern ist der BRH bei seiner Arbeit in der Praxis unabhängig von externer Einflussnahme?

Punktwert (5)

Aufgrund der beruflichen Vorbildung und Qualifikation seiner Führungskräfte und Prüfer können sowohl der BRH wie die Landesrechnungshöfe ihre Aufgaben in professioneller Weise erfüllen.

Seit der Neufassung des BRH-Gesetzes im Jahr 1985 werden Präsident und Vizepräsident des Bundesrechnungshofes vom Bundeskanzler (Bundeskanzlerin) vorgeschlagen und mindestens mit der Kanzlermehrheit gewählt. Die ständige Übung bei diesen Vorschlägen ist, dass bei der Wahl im Bundestag eine Mehrheit angestrebt wird, die über die gesetzlich vorgesehene Kanzlermehrheit hinausgeht. Diese ständige Übung entzieht das Benennungsverfahren zwar nicht der politischen Sphäre, soll jedoch für eine breite Akzeptanz im Parlament sorgen.

In der Regel werden die vorgeschlagenen Kandidaten mit großer Mehrheit gewählt. Dass ein Kandidat oder eine Kandidatin nicht die erforderliche Mehrheit bekommt, kann als Ausnahme bezeichnet werden.⁴ Unabhängig von ihrer parteipolitischen Zugehörigkeit halten Präsident und Vize-Präsident im Amt eine gleichmäßige Distanz zu den politischen Parteien.⁵

Amtsenthaltungen von Präsidenten oder Vizepräsidenten des BRH haben noch nicht stattgefunden.

Die Rekrutierung von Prüfern für den BRH erfolgt über Stellenausschreibungen, die auf der Webseite des BRH veröffentlicht werden. Die geforderten Qualifikationen sind – sowohl hinsichtlich des theoretischen Wissens wie der praktischen Erfahrungen – umfangreich.

3 Deutsches Richtergesetz

4 Im November 2009 erhielt die für das Amt der Präsidentin des Landesrechnungshofs von Berlin vorgesehene Kandidatin nicht die absolute Mehrheit.

5 Interview mit einem Landesrechnungshof-Präsidenten im Ruhestand am 23.02.2011

Trotz eines für eine Behörde recht jungen Durchschnittsalters von 43 Jahren hat der BRH ein Nachwuchsproblem. In Anbetracht der erwarteten Qualifikation ist die Bezahlung im öffentlichen Dienst im Vergleich mit entsprechenden Positionen in der freien Wirtschaft niedrig.⁶ Hinzu kommt, dass es schwierig ist, Prüfbeamte für Spezialgebiete zu gewinnen, zum Beispiel mit Kenntnissen der modernen Waffentechnik für eine Prüfung bei der Bundeswehr. Da die Fluktuation bei den Rechnungshöfen aufgrund des Beamtenstatus gering ist, bleiben die Prüfer und Prüferinnen, die aufgrund der Prüfungstätigkeit sich weiteres Spezialwissen aneignen, der Behörde meistens bis zur Ruhestandsversetzung erhalten.

Der damalige Verkehrsminister Tiefensee hat den erfolglosen Versuch unternommen, den BGH in seiner Entscheidungsfindung zu beeinflussen. Er hat vom BRH verlangt, einer stark vereinfachten Prüfung der Milliardenausgaben für das Stuttgarter Bahnprojekt 21 zuzustimmen. Die Deutsche Bahn sollte demnach als Bauherr den Einsatz der Steuermilliarden nur pauschal bestätigen. Die öffentlichen Gelder sollten zudem ohne externe Belegprüfung durch das Eisenbahnbundesamt und ohne Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Ausgaben verbaut werden. Der BRH stimmte dem Antrag Tiefensees schließlich nur unter mehreren Vorbehalten zu und verlangte unter anderem umfassende Prüfrechte. Sein Nachfolger im Amt, Ramsauer, behauptete, dass die Einzelfinanzierungsvereinbarungen zu den Vorhaben Neubaustrecke Wendlingen-Ulm und Gesamtprojekt Stuttgart 21 im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen und dem BRH zwischen Bund und Deutscher Bahn am 2. April 2009 unterzeichnet worden sind. Dem widersprach der Vize-Präsident des BRH entschieden und wies darauf hin, dass das Einvernehmen zur Unterzeichnung der Finanzierungsvorhaben nie vom BRH erklärt worden sei, im Gegenteil sind die früher geäußerten Bedenken des BRH durch die Kostensteigerungen grundsätzlich bestätigt worden.⁷

8.2.1 Transparenz (Gesetz)

Inwiefern bestehen rechtliche Vorschriften, die gewährleisten, dass die Öffentlichkeit Informationen über die relevanten Aktivitäten und Entscheidungen des BRH erhält?

Punktwert (5)

Gegenstand der Prüfungen des Bundesrechnungshofes sind die jährlichen Einnahmen und Ausgaben des Bundes in Höhe von rund 540 Milliarden Euro. Nach den gesetzlichen Vorgaben, sind die sog. „Bemerkungen“ des Bundesrechnungshofes und die Berichte nach § 99 BHO zu veröffentlichen, die übrigen Prüfungsmitteilungen des Bundesrechnungshofes nach § 96 BHO werden nur den am Prüfungsverfahren Beteiligten zugestellt.

Die „Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes“ nehmen unter den Veröffentlichungen des Bundesrechnungshofes eine besondere Stellung ein. Sie werden nach eigenem Ermessen des Bundesrechnungshofes danach ausgewählt, ob sie für die Entlastung der Bundesregierung relevant sein können, ob sie exemplarisch für aufgefundene Probleme stehen oder auch danach, ob sie für die Veröffentlichung von besonderem Interesse sein können. Mit ihnen erfüllt der Bundesrechnungshof seine Pflicht nach Art 114 GG, Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat jährlich zu berichten. Dieser Bericht wird vor seiner Beratung in den Gremien in der Bundespressekonferenz der Öffentlichkeit vorgestellt. Ebenso werden die Entscheidungen nach § 99 BHO veröffentlicht.

6 Manager Magazin: Reich, H.: Rechnungshof. Herr Engels und der Eurofighter (28.03.2008), <http://www.manager-magazin.de/unternehmen/artikel/0,2828,543894,00.html>

7 Siehe dazu Stuttgarter Zeitung: Wüpper, T.: Prüfer rüffeln Verkehrsminister (15.10.2010), <http://www.stuttgarterzeitung.de/inhalt.bundesrechnungshof-zu-stuttgart-21-pruefer-rueffeln-verkehrsminister.77b15657-3263-44b8-9793-02a99acd081c.html>

Die sonstigen Prüfungsmitteilungen werden nach den gesetzlichen Vorschriften nicht veröffentlicht. Falls sie politisch aktuelle Fragen betreffen, finden sie jedoch über informelle Weitergaben häufig eines regen Presseechos.

8.2.2 Transparenz (Praxis)

Inwiefern besteht hinsichtlich der Aktivitäten und Entscheidungen des BRH Transparenz in der Praxis?

Punktwert (5)

Der BRH unterrichtet das Parlament grundsätzlich erst, wenn die Prüfungsergebnisse mit der zuständigen Stelle erörtert worden sind. (§ 96 BHO, § 57 Abs. 1 PO-BRH) Aus besonderen Gründen kann der BRH auch vor Ende der Erörterung Prüfungsergebnisse dem Haushaltsausschuss mitteilen. (§ 57 Abs. 2 PO-BRH) Die Entscheidung, ob und in welchem Umfang vorläufige Ergebnisse mitgeteilt werden sollen, liegt im Ermessen des zuständigen Kollegiums. (§ 57 Abs. 3 PO-BRH) Der BRH hat einem Untersuchungsausschuss des Bundestages (Art. 44 GG) aufgrund eines Beweisbeschlusses in den Grenzen des § 96 StPO auf Verlangen Berichte und Prüfungsakten vorzulegen, wenn diese als Beweismittel in Betracht kommen. Dies gilt nicht für Unterlagen, die Aufschluss über den Entscheidungsprozess im BRH geben (Beratungsgeheimnis). (§ 58 Abs. 1 PO-BRH)

Der BRH veröffentlicht lediglich einen relativ geringen Teil seiner Prüfungsergebnisse in seinem Jahresbericht. Der größte Teil der jährlich rund 600 Prüfungsmitteilungen und Berichte ist dagegen ausschließlich an die Verwaltung und/oder an parlamentarische Gremien gerichtet und damit nicht öffentlich. Dies ist darin begründet, dass die Adressaten der Berichte nach den gesetzlichen Vorschriften nur die geprüften Stellen sind.⁸

Der BRH hat eine eigene Webseite (www.bundesrechnungshof.de).

8.2.3 Rechenschaftspflicht (Gesetz)

Inwiefern gibt es Bestimmungen, die gewährleisten, dass der BRH über seine Aktivitäten Bericht erstattet und dafür zur Verantwortung gezogen werden kann?

Punktwert (5)

Wie bereits erwähnt, ist der BRH gesetzlich verpflichtet, der Bundesregierung, dem Bundestag und dem Bundesrat einen jährlichen Bericht (Bemerkungen) zu erstatten. In diesem Bericht werden die Ergebnisse seiner Prüfung zusammengefasst, soweit sie für die Entlastung der Bundesregierung wegen der Haushaltsrechnung von Bedeutung sein können. (§ 97 Abs. 1 BHO) Ein gleiches Procedere besteht auf Seiten der Bundesländer.

Gesetzliche Vorgaben für die Form der Abfassung dieses Berichtes existieren nicht. Ein Standardverfahren ist durch die Prüfungsordnung des BRH vorgegeben. (§§ 42 f. PO-BRH) Als Termin für die Abgabe des Berichtes ist außer in Wahljahren beim BRH ein Termin im November üblich.

Die Rechnung des BRH – samt Stellenwirtschaft – wird vom Bundestag und dem Bundesrat geprüft, die auch die Entlastung erteilen. (§ 47 Abs. 2 HGrG, § 101 BHO)⁹ Eine Prüfung durch professionelle Dritte findet nicht statt. Die Rechnungsprüfung kann darüber hinaus Gegenstand der eigenen Innenrevision sein.

8 Siehe dazu Bundesrechnungshof: Bürgerservice, <http://www.bundesrechnungshof.de/buergerservice>

9 Bundshaushaltsordnung (BHO)

8.2.4 Rechenschaftspflicht (Praxis)

Inwiefern muss der BRH in der Praxis über seine Aktivitäten Bericht erstatten und kann dafür zur Verantwortung gezogen werden?

Punktwert (5)

Die Übergabe der Jahresberichte („Bemerkungen“) und der Sonderberichte an die Bundesregierung, das Bundesparlament und den Bundesrat finden jeweils unter hoher Medienbeteiligung statt.

Die „Bemerkungen“ des BRH werden ausführlich in den Medien kommentiert.

8.2.5 Integrität (Gesetz)

Inwiefern bestehen Mechanismen, welche die Integrität der Mitglieder des BRH sicherstellen?

Punktwert (5)

Entscheidungen des Bundesrechnungshofes sind immer Kollegialentscheidungen. In der Mehrzahl der Fälle entscheidet das sog. Zweierkollegium, in besonderen Fällen das Dreierkollegium und über die Bemerkungen oder die Entscheidungen nach § 99 der Große Senat. Vergleichbar zu Gerichten besteht darüber hinaus eine jährlich vorher festgelegte Zuständigkeitsordnung.

Einzelne Mitglieder des BRH dürfen nicht tätig werden, wenn ihre Unbefangenheit im Zweifel steht oder wenn sie oder ihre Angehörigen an Entscheidungen selbst beteiligt gewesen sind. (§ 17 Abs. 1, 2 BRGH, §§ 31, 32, 43 Geschäftsordnung)

Ansonsten gelten die allgemeinen Regeln für ordnungsgemäßes Verwaltungshandeln und das Beamtenrecht. Es gibt keinen spezifischen Code of Conduct und keine Karenzzeit-Regelungen. Die allgemeinen Regeln decken Fälle von Interessenkonflikten ab. Einige Landesrechnungshöfe haben als verbindliche Governance-Regeln Leitbilder entwickelt.¹⁰

Der Präsident und der Vizepräsident treten nach dem Ende ihrer Amtszeit in den Ruhestand.

8.2.6 Integrität (Praxis)

Inwiefern ist die Integrität der Mitglieder des BRH in der Praxis gewährleistet?

Punktwert (5)

Die Mitarbeiter werden hinsichtlich ihrer Pflichten und Verhaltensweisen laufend geschult. Es gibt keine Berichte darüber, dass die Richtlinien zum ordnungsgemäßen Verwaltungshandeln nicht eingehalten werden.

In der Grauzone bewegt sich die Annahme von Einladungen (an leitende Mitarbeiter) zu Empfängen und Essen von öffentlichen Unternehmen oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften. Einerseits sind die Unternehmen Gegenstand von Prüfungshandlungen, andererseits werden öffentliche Unternehmen von Wirtschaftsprüfern geprüft, deren Beauftragung vielfach durch Beteiligung von Rechnungshöfen erfolgt. Ziel solcher Veranstaltungen ist vermutlich, ein kommunikativ gutes Klima zu erzeugen. Es

¹⁰ Interview mit einem Landesrechnungshof-Präsidenten im Ruhestand am 23.02.2011

stellt sich die Frage, ob die Annahme einer solchen Einladung an sich bereits ein Integritätsproblem darstellen kann.¹¹

8.3.1 Effektive Finanzprüfung

Inwiefern erstellt der BRH wirksame finanzielle Audits die öffentlichen Ausgaben betreffend?

Punktwert (5)

Die Prüfungsberichte des BRH sind umfassend. Es werden nicht nur die Legalität und die Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns, sondern auch die Effektivität und Effizienz der Aufgabenwahrnehmung geprüft. Die Prüfung kann sich auf ausgesuchte Projekte, auf ein Haushaltsjahr oder auf längere Zeiträume beziehen. Es gilt der Grundsatz, dass es keine prüfungsfreien Räume geben darf. Der Bundesrechnungshof prüft auch die Ausgaben, deren Verwendung geheim zu halten ist. Für diese ist ein besonderes Berichtsverfahren im Parlament vorgesehen. (§ 10 a BHO)

Obwohl es keine prüfungsfreien Räumen geben soll, erweisen sich vollständige Prüfungen von Beteiligungsunternehmen (vorwiegend in der Rechtsform der GmbH oder der AG) dann als schwierig, wenn in der jeweiligen Satzung keine Prüfrechte für den jeweils zuständigen Rechnungshof vorgesehen sind. Zwar kann ein Rechnungshof durch eine Betätigungsprüfung (durch Einsichtnahme in die Unterlagen, die bei der Beteiligungsverwaltung vorhanden sind) Informationen über ein Unternehmen gewinnen. Jedoch fehlt dem Rechnungshof der Zugang zu den Geschäftsunterlagen, aufgrund derer – beispielsweise – die Vergabepaxis oder risikoträchtige Aktivitäten des Unternehmens geprüft werden können. Welche fatalen Konsequenzen dies haben kann, ist am Fall der Berliner Bankgesellschaft ablesbar, bei der der Berliner Landesrechnungshof trotz verschiedener Initiativen niemals Prüfrechte hatte.¹²

Kommentar

Es sollte flächendeckend bei GmbHs und AGs in öffentlichem Besitz oder mit öffentlicher Beteiligung ein Prüfungsrecht in der Satzung der Unternehmen verankert werden können, sofern der jeweils zuständige Rechnungshof ein solches begehrt.

8.3.2 Aufdeckung von Unregelmäßigkeiten

Deckt der BRH unrechtmäßiges Verhalten von Amtspersonen auf und untersucht dieses?

Punktwert (4)

Die Rechnungshöfe in Deutschland sanktionieren kein Fehlverhalten einer Behörde, das im Rahmen einer Prüfung festgestellt wurde. Sie berichten der Aufsicht führenden Stelle bzw. dem Parlament, das seine Schlussfolgerungen eigenständig zieht. Die Staatsanwaltschaft wird bei Vorliegen eines hinreichenden Tatverdachts unmittelbar durch den BRH oder die Landesrechnungshöfe über strafrechtlich relevante Erkenntnisse unterrichtet.

Die Rechnungshöfe prüfen grundsätzlich die Vergabepaxis öffentlicher Stellen, da vorsätzliches (doloses) Handeln häufig in die normale Geschäftstätigkeit inkorporiert ist. Gegenstand der Prüfung ist die Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandels, vom Planungsprozess angefangen bis hin zur Abrechnung des öffentlichen Auftrags. Solche Prüfungen dienen einerseits der Aufdeckung von Korruption, andererseits sind sie auch ein Mittel der Korruptionsprophylaxe.¹³

11 Interview mit einem Landesrechnungshof-Präsidenten im Ruhestand am 23.02.2011

12 Interview mit einem Landesrechnungshof-Präsidenten im Ruhestand am 23.02.2011

13 Interview mit einem Landesrechnungshof-Präsidenten im Ruhestand am 23.02.2011

Vertrauliche Berichte des BRH können auch an die Medien gelangen und Druck ausüben. So hat das ARD-Magazin Monitor über einen vertraulichen Bericht des BRH zum Einsatz der sogenannten „externen Mitarbeiter“ in den Bundesministerien berichtet. Die Bundesregierung hat früher auf Nachfragen lediglich den Einsatz von ca. 100 externen Mitarbeitern zugegeben, der BRH hat jedoch rund 300 von der Privatwirtschaft weiterbezahlte Vertreter von Unternehmen und Verbänden ermittelt. Über die Hälfte dieser Mitarbeiter habe Leitungsvorlagen erstellt oder die Bundesregierung nach außen vertreten, 20% waren direkt an der Formulierung von Gesetzen und Bestimmungen beteiligt. Der BRH sieht bei diesen externen Mitarbeitern Interessenkonflikte und fordert, dass externe Mitarbeiter nicht an Gesetzen, Gesetzentwürfen und Vergabeverfahren mitwirken.¹⁴

Als Bestandteil seiner Ordnungsmäßigkeitsprüfungen befasst sich der BRH regelmäßig auch mit dem Thema Korruption bei seinen Prüfungen. Ausdrückliche Hinweise auf Korruption sind dagegen seltener zu finden. Im Jahresbericht 2009 hat er z.B. auf Abrechnungsbetrug bei Krankenkassen hingewiesen und festgestellt, dass die Krankenkassen zur Bekämpfung von Fehlverhalten im Gesundheitswesen nicht ausreichend zusammenarbeiten. Gemeinsam mit den Rechnungshöfen der Niederlande und Belgiens sind Vorschläge für eine verbesserte Bekämpfung des Umsatzsteuerbetruges erarbeitet worden.¹⁵

Kommentar

Die gesetzlichen Vorgaben für die Veröffentlichung von Prüfungsergebnissen sind unbefriedigend. Den Rechnungshöfen sollte die Möglichkeit eröffnet werden, Prüfungsergebnisse von allgemeinem Interesse zu veröffentlichen.

8.3.3 Verbesserung des Regierungshandelns

In welcher Weise wirkt der BRH auf die Verbesserung des finanziellen Handelns der Regierung ein?

Punktwert (4)

Der BRH hat weder Weisungsbefugnisse noch Sanktionsmöglichkeiten, er ist zur Durchsetzung seiner Empfehlungen gegenüber Regierung und Parlament allein auf die Überzeugungskraft seiner Argumente angewiesen.

Der Schaden, den der BRH jährlich aufdeckt, liegt in der Größenordnung von rund 2 Milliarden Euro. Das Empfehlungsvolumen liegt bei 20 bis 25 Milliarden Euro.

Nach seiner Prüfungsordnung ist der BRH verpflichtet, darauf zu achten, dass die zuständige Stelle die notwendigen Folgerungen aus den Bemerkungen und Beratungsergebnissen des Bundestages zieht. (§ 52 Abs. 1 PO-BRH)¹⁶ Bei Nichtbefolgen der Empfehlungen oder der Beschlüsse des Bundestages soll der BRH erneut berichten. (§ 52 Abs. 2 PO-BRH)

Außer der Darstellung aktueller Prüfungsergebnisse wird auch eine Erfolgsbilanz gezogen und dargelegt, in welchen Fällen auf Empfehlung des Bundesrechnungshofes hin Verbesserungen oder Einsparungen erreicht werden konnten, bzw. wo Empfehlungen des BRH nicht umgesetzt wurden. Ferner befasst sich der BRH in den Bemerkungen auch mit Problemen der Effektivität des Verwaltungshandelns, deren Ergebnisse nicht rein monetär zu ermitteln sind.

In seinem aktuellen Prüfungsbericht verweist der BRH unter anderem darauf, dass das „Anti-Stau-Programm“ des Bundesverkehrsministeriums im Jahr 2004-2008 38 Projekte in Angriff genommen

14 Siehe dazu LobbyControl: Bundesrechnungshof übt scharfe Kritik an Lobbyisten in Ministerien (02.04.2008), <http://www.lobbycontrol.de/blog/index.php/2008/04/bundesrechnungshof-ubt-scharfe-kritik-an-lobbyisten-in-ministerien-fernsehtip-und-lobbycontrol-aktion/>

15 Bundesrechnungshof (2009): Bemerkungen 2009

16 Prüfungsordnung des Bundesrechnungshofes (PO-BRH)

werden sollten, knapp die Hälfte der Bauprojekte ist nicht zeitgerecht beendet worden. Die Krankenkassen wandten 2008 285 Mrd. Euro für Präventionskurse auf, wobei sie nicht belegen können, aus welchen Gründen einzelne Maßnahmen notwendig sind.

Der BRH berichtet auf seiner Webseite, dass die Verwaltung häufig den Empfehlungen des BRH folgt. „Im Übrigen trägt der Bundestag, insbesondere sein Haushaltsausschuss und dessen Rechnungsprüfungsausschuss maßgeblich dazu bei, dass die notwendigen Konsequenzen gezogen werden. In den letzten Jahren haben sich diese Ausschüsse nach eingehender Beratung nahezu alle vom BRH vorgelegten Bemerkungen zu Eigen gemacht.“¹⁷

Andererseits gibt es auch gegenteilige Belege. Der Präsident des BRH als „Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung“ hat zwei Modelle der Öffentlich-Privaten-Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau auf ihre Wirtschaftlichkeit untersucht. Das Gutachten erhebt Zweifel, ob mit dem zunehmend üblichen Modell einer Konzessionsvergabe über 30 Jahre wirtschaftliche Vorteile erreicht werden können. Dies hat die Bundestagsfraktionen von Union und SPD jedoch nicht davon abgehalten, ein Gesetz zur Vereinfachung der Umsetzung von Öffentlich-Privaten-Partnerschaften vorzulegen, mit der Behauptung, dass dadurch Kosteneinsparungen von 5% bis zu 25% erzielt werden können.¹⁸

Wenn etwas politisch gewollt wird, dann haben die Empfehlungen der Rechnungshöfe keine Chance auf Umsetzung.¹⁹

17 Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2010 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, S. 15, <http://bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/bemerkungen-jahresberichte/bemerkungen-2010.pdf>

18 NachDenkSeiten.de: Bundesrechnungshof sieht Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau skeptisch (24.03.2009), <http://www.nachdenkseiten.de/?p=3844>

19 Interview mit einem Landesrechnungshof-Präsidenten im Ruhestand am 23.02.2011

Pfeiler 9: Antikorruptionsbehörde

Nach der Definition von Transparency International ist eine Antikorruptionsbehörde eine spezialisierte, unabhängige Körperschaft des Öffentlichen Rechts. Ihr spezifischer Auftrag ist die Bekämpfung der Korruption durch präventive und/oder repressive Mechanismen sowie die Reduktion von gesellschaftlichen Strukturen, die das Auftreten von Korruption begünstigen.¹ Im Sinne dieser Definition existiert, wie auch in vielen anderen west-europäischen Ländern, keine zentrale Antikorruptionsbehörde in Deutschland, so dass die vorgegebenen Leitfragen zu Kapazität, Governance und Rolle nicht beantwortet werden können.

Vor dem Hintergrund der föderalen Struktur der Bundesrepublik stünden der Einrichtung einer zentralen Behörde mit echten Durchführungsaufgaben große Hindernisse entgegen. Es würde zu zahlreichen Kompetenzüberschneidungen kommen bzw. wären weitgreifende Gesetzesänderungen erforderlich, um ggf. Eingriffe in die Länderhoheit, das Ressortprinzip oder das Recht auf kommunale Selbstverwaltung zu ermöglichen.²

Zudem wurde in Deutschland ein Ansatz der Korruptionsbekämpfung gewählt, der bestehende Ressourcen hebt und verstärkt ohne gleichzeitig mehr bzw. neue Bürokratie zu schaffen. Grundlage für die Struktur der verstärkten Korruptionsbekämpfung ist der Beschluss der Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (IMK) vom 18./19. Mai 1995, der die Prävention primär bei den Dienstaufsichten und die Repression bei den Strafverfolgungsbehörden sieht. Das IMK-Konzept beschreibt Leitsätze und Einzelmaßnahmen, die z.B. in den folgenden Jahren zu Änderungen des Strafrechts und der Konzentration der Verfolgung auf den Ebenen der Polizei, der Landeskriminalämter und der Staatsanwaltschaften sowie verbesserten Formen der Zusammenarbeit mit anderen Zweigen der Wirtschaftskriminalitätsbekämpfung wie z.B. Steuerfahndern geführt haben. Auf der Seite der Prävention wurden nahezu flächendeckend Innenrevisionen mit korruptionspräventiver Zielrichtung eingerichtet, Integritätsmechanismen implementiert und die Führungsverantwortung der Vorgesetzten gestärkt. Das IMK-Konzept verfolgt einen ganzheitlichen Ansatz der Korruptionsbekämpfung, der neben der öffentlichen Verwaltung auch die Bereiche der Wirtschaft, der Politik und der Bevölkerung umfasst.³

Die Innenminister der Bundesländer fertigen regelmäßig Berichte über den Stand der Umsetzung des Präventions- und Bekämpfungskonzepts Korruption an.⁴ In einer Stellungnahme aus dem Jahr 2000 begrüßt Transparency Deutschland den 2. Umsetzungsbericht zum IMK-Konzept⁵ als eine „sehr interessante Zusammenstellung der Situation in den Ländern“. Kritisch wird angemerkt, dass der Bericht nicht den Eindruck vermittele, dass es ein Gesamtkonzept gibt und dass Bund und Länder gemeinsam ein schlagkräftiges Programm anstreben und vorbereiten. Weiter heißt es: „Wir bedauern es sehr, dass die „verschiedenen Ansätze“ der Länder zur Kenntnis genommen und beschrieben werden, dass es aber darüber hinaus kaum eine Wertung und keinen Versuch gibt, Musterregelungen auf der Grundlage erfolgreicher praktischer Erfahrungen zu erarbeiten, die eine besser koordinierte Umsetzung und damit eine wirksamere gegenseitige Amtshilfe und letztendlich eine erfolgreichere Gesamtstrategie erlauben

-
- 1 Definition entnommen dem Transparency International NIS-Tool Kit. In ähnlicher Weise definiert die United States Agency for International Development (USAID): „An ACA is defined here as a separate, permanent government agency whose primary function is to provide centralized leadership in core areas of anti-corruption activity.“ (USAID: Anticorruption agencies, June 2006, http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/ACA_508c.pdf)
 - 2 Stellungnahme von Bernd Kehrberg, Mitglied des NIS-Beirates
 - 3 Stellungnahme von Bernd Kehrberg, Mitglied des NIS-Beirates
 - 4 Transparency International Deutschland e.V.: Korruptionsprävention in der Verwaltung, <http://www.transparency.de/Verwaltung.63.0.html>
 - 5 Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder: Präventions- und Bekämpfungskonzept Korruption, 2. Bericht über die Umsetzung, http://www.antikorruption.brandenburg.de/sixcms/media.php/4055/2.Umsetzungsbericht_1999.pdf

würden. Bei aller Rücksicht auf die Länderkompetenzen sollte man bei der Korruptionsbekämpfung und -prävention doch eine besser koordinierte, wenn schon nicht einheitliche Regelung erstreben. (...)“⁶

Vor diesem Hintergrund wäre die Schaffung einer Antikorruptionsbehörde kontraproduktiv, auch wenn die UN-Konvention gegen Korruption (Artikel 6 und 36) und das Strafrechtsübereinkommen über Korruption des Europarats (Artikel 20) die Einrichtung einer oder mehrerer Antikorruptionsbehörden empfiehlt.⁷ Eine neue organisatorische Instanz ergibt keine Verbesserung der Sachlage, wenn die zugrundeliegenden Probleme in der Korruptionsprävention im Wesentlichen auf einer mangelnden politischen Prioritätensetzung in allen Bereichen und auch einem mangelnden Interesse der meisten federführenden Ministerien beruhen. Korruptionsprävention wird in allen Bereichen immer noch nicht als Führungsaufgabe begriffen.

Für den privatwirtschaftlichen Bereich sollte ebenfalls auf die Einrichtung einer zentralen Behörde verzichtet und vor allen Dingen die Aufklärungsarbeit von Polizei und Staatsanwaltschaft personell und fachlich gestärkt werden. Da der Schwerpunkt des Problems hier im Bereich der multinationalen Unternehmen liegt, wäre auch hier eine Zentralisierung kein Fortschritt. Um den Druck zu mehr Präventionsmaßnahmen zu erhöhen, sollte vielmehr über erweiterte Haftungsregelungen vergleichbar den Regelungen für Aktiengesellschaften nachgedacht werden.

6 Transparency International Deutschland e.V. (2000): Stellungnahme zum 2. Bericht der IMK über die Umsetzung des Präventions- und Bekämpfungskonzepts Korruption in der öffentlichen Verwaltung, <http://www.transparency.de/Stellungnahme-2-Bericht-IMK.1796.0.html>

7 Die Rede ist von *body* oder *bodies*.

Pfeiler 10: Parteien

Zusammenfassung

Die Parteien haben eine ausgesprochen starke Stellung in Deutschland. Vor allem die größeren, im Bundestag vertretenen Parteien verfügen über großen Einfluss und eine gute finanzielle Ausstattung; dadurch können sie weitgehend unabhängig agieren. Ansatzpunkte für Verbesserungen liefern vor allem die Finanzierung und die Rekrutierung des politischen Personals. So ist die Transparenz bei Parteispenden nach wiederholten Skandalen immer noch verbesserungswürdig. Ebenso hat das Parteinisponsoring klaren Regeln zu unterliegen. Die interne Kandidatenauswahl der Parteien bei Wahlen ist nicht immer von außen nachvollziehbar. Die Entscheidung über die (Nicht)Zulassung von kleineren Parteien bei der Bundestagswahl 2009 hat zu Kritik der OSZE geführt. Einspruchsmöglichkeiten gegen eine negative Entscheidung sind nicht ausreichend vorhanden und erst nach der Wahl möglich. Ein weiteres Problem stellt die Ämterpatronage durch Parteien dar. Das Engagement der Parteien im Kampf gegen Korruption ist zu gering.

Es ist festzuhalten, dass diese Schwächen des deutschen Parteiensystems im internationalen Vergleich auf einem sehr elaborierten Niveau kritisiert werden. Dennoch wäre es wünschenswert, dass Korruption auch von Parteien stärker in einer substantiellen Weise thematisiert wird und Compliance - ähnlich wie in Unternehmen - auch in Parteien Einzug hält.

In der nachstehenden Tabelle sind die einzelnen Punktwerte aufgeführt, die zur Gesamtbeurteilung geführt haben.

Parteien Gesamtpunktwert: 70 / 100			
	Indikator	Gesetz	Praxis
Kapazität 94 / 100	Ressourcen	100	100
	Unabhängigkeit	100	75
Governance 67 / 100	Transparenz	50	50
	Rechenschaftspflicht	75	75
	Integrität	75	75
Rolle 50 / 100	Interessengemeinschaft und -repräsentation	75	
	Bekanntnis zur Korruptionsbekämpfung	25	

Struktur und Organisation

Zum 31.12.2009 hatten insgesamt 116 Parteien in Deutschland ihre Unterlagen beim Bundeswahlleiter hinterlegt. 29 Parteien nahmen an der letzten Bundestagswahl 2009 teil. Sechs Parteien sind im 17. Deutschen Bundestag vertreten. Dies sind:

- die Christlich Demokratische Union Deutschlands (CDU)
- die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)
- die Freie Demokratische Partei (FDP)
- Bündnis 90/Die Grünen
- die LINKE
- die Christlich-Soziale Union (CSU)

Die CDU ist eine christlich-demokratische Partei. Die CDU definiert sich selbst als Volkspartei der Mitte und „bekennt sich zu ihren christlich-sozialen, liberalen und wertkonservativen Wurzeln“.¹ Sie tritt in Bayern nicht an und hat das Feld ihrer Schwesterpartei CSU überlassen.

Die SPD vertritt den freiheitlichen, demokratischen Sozialismus, der als „Vision einer freien, gerechten und solidarischen Gesellschaft“ verstanden wird.²

Die FDP ist eine liberale Partei, für die „die Stärkung von Freiheit und Verantwortung des Einzelnen“ ein zentrales Ziel ist.³

Bündnis 90/Die Grünen ist ein Zusammenschluss der westdeutschen Umweltpartei „Die Grünen“ und der ostdeutschen Bürgerbewegung „Bündnis 90“ aus dem Jahr 1993. Leitgedanke der Partei ist die ökologische, ökonomische und soziale Nachhaltigkeit. Das Programm der Partei basiert auf den vier Grundwerten „Ökologie, Selbstbestimmung, erweiterte Gerechtigkeit und lebendige Demokratie“.⁴

Die Linke ist 2007 aus einer Fusion der „Wahlalternative Arbeit & Soziale Gerechtigkeit“ (WASG) und der Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS) entstanden. Die grundlegenden Wertorientierungen der Linken sind „Demokratie, Freiheit, Gleichheit, Gerechtigkeit, Internationalismus und Solidarität.“⁵

Die CSU ist eine christlich-konservative Partei. Die CSU betont die konservative Grundhaltung, die christliche Ausrichtung und den Föderalismus. Gesellschaftliches Leitbild ist die solidarische Leistungsgesellschaft als Modell, das Eigenverantwortung der Bürger und Solidarität der Gesellschaft miteinander verbindet.⁶ Sie tritt nur in Bayern an.

10.1.1 Ressourcen (Gesetz)

Inwiefern fördert der rechtliche Rahmen den Zusammenschluss und die Tätigkeit von politischen Parteien?

Punktwert (5)

Die Parteien genießen in Deutschland eine starke verfassungsrechtliche Stellung, die in Art. 21 GG definiert wird. Ihre Gründung muss frei erfolgen, ihre innere Ordnung demokratischen Grundsätzen entsprechen und ihre inhaltliche Ausrichtung darf der freiheitlichen demokratischen Grundordnung nicht entgegengerichtet sein. Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit und sind verpflichtet, über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft zu geben.

Weitere Grundlage ist Art. 9 GG, der die Vereinigungsfreiheit garantiert. Soweit nicht näher bestimmt, unterliegen die Parteien zudem den Bestimmungen der §§ 21-79 BGB zu Vereinen, obwohl sie in der Regel als nicht eingetragene Vereine organisiert sind. Entsprechend dem Vereinsrecht müssen sie von mindestens sieben Personen gegründet werden.

1 CDU: Grundsatzprogramm, <http://www.grundsatzprogramm.cdu.de/>

2 SPD: Grundsatzprogramm, <http://www.spd.de/Politik/grundsatzprogramm/>

3 FDP: Bundessatzung, Fassung vom 13. Mai 2007, <http://www.fdp-bundespartei.de/files/363/Bundessatzung.pdf>

4 Bündnis 90/Die Grünen (2002): Grundsatzprogramm 2002: Die Zukunft ist grün, http://www.gruene-partei.de/cms/files/dokbin/68/68425.grundsatzprogramm_die_zukunft_ist_gruen.pdf

5 DIE LINKE (2007): Programm der Partei DIE LINKE (Programmatische Eckpunkte), Beschluss der Parteitage von WASG und Linkspartei.PDS am 24. und 25. März 2007 in Dortmund, http://die-linke.de/partei/dokumente/programm_der_partei_die_linke_programmatische_eckpunkte/

6 CSU: Grundsatzprogramm 2007: „Chancen für alle! In Freiheit und Verantwortung gemeinsam Zukunft gestalten“, http://www.csu.de/partei/klare_werte/grundsatzprogramm/index.htm

Im Parteiengesetz (PartG) werden Organisation und Finanzierung umfassend geregelt. Das PartG ist für die nächsten Abschnitte einschlägig.

Eine Vereinigung verliert ihre Rechtsstellung als Partei, wenn sie sechs Jahre nicht an Wahlen teilnimmt. Die Mehrheit der Mitglieder muss die deutsche Staatsbürgerschaft tragen und der Sitz oder die Geschäftsleitung darf sich nicht außerhalb des Geltungsgebiets des deutschen Rechts befinden.

Parteien müssen über eine Satzung und ein Programm verfügen (§ 6 PartG), sie müssen einen Rechenschaftsbericht abliefern (§ 23 ff PartG) und die interne Organisation unterliegt den gesetzlichen Vorgaben (§ 7 ff. PartG), die eine demokratische Grundstruktur gewährleisten sollen.

Als Aufgaben der Parteien definiert § 1 Abs. 2 PartG:

- die Einflussnahme auf die öffentliche Meinung (Meinungsbildungsfunktion)
- die Bereitstellung und Ausbildung von politischem Personal (Rekrutierungsfunktion)
- die Einflussnahme auf Politik in Parlament und Regierung (Einflussfunktion)
- die Entwicklung von Zielen in Form von Programmen (§ 1 Abs. 3 PartG) (Konzeptionalisierung)

Die Parteien finanzieren sich vor allem durch Zuwendungen aus staatlichen Mitteln, Mitgliedsbeiträgen, Mandatsträgerbeiträgen, Spenden und eigener wirtschaftlicher Tätigkeit; letzteres vor allem bei SPD, CDU und CSU. Die staatliche Finanzierung ist in § 18ff PartG geregelt. Parteien, die in den Genuss staatlicher Teilfinanzierung kommen, sind finanziell sehr gut ausgestattet. Insbesondere kleine Parteien profitieren von umfassenden staatlichen Zuwendungen; ihnen wird damit der Zugang zum politischen System ermöglicht.⁷

Der staatliche Zuschuss bemisst sich nach dem Erfolg einer Partei, d.h. nach den eingeworbenen Spenden, der Anzahl der in der letzten Wahl erzielten Wählerstimmen und den Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträgen.⁸

Die staatliche Teilfinanzierung wird den Parteien für ihre Aufgaben, die sie im Rahmen des Grundgesetzes übernommen haben, gewährt. Der absolute Betrag, der jährlich vom Staat an Parteien ausgezahlt wird, hat eine Obergrenze von 133 Millionen Euro.⁹

Als Hürde für kleine Parteien, aber auch als Schutz vor Zersplitterung des Parteiensystems und Garant für stabile Verhältnisse, kann die 5%-Sperrklausel verstanden werden. Nach § 6 Abs. 6 BWahlG werden nur Parteien berücksichtigt, die diese Hürde erreichen. Diese Regel hat keine Anwendung auf nationale Minderheitsparteien oder Kandidaten, die per Erststimme, also direkt gewählt werden.

Die Parteien haben einen Einfluss auf die Besetzung des Bundeswahlausschusses. Der Bundeswahlausschuss besteht aus dem Bundeswahlleiter und acht Beisitzern, bei deren Auswahl nach § 4 Abs. 2 BWO die Stimmergebnisse der Parteien berücksichtigt werden; d.h., die Parteien schlagen die Beisitzer vor.¹⁰ Da diese dann über die Zulassung von möglichen Konkurrenten entscheiden, könnte hier ein Interessenkonflikt entstehen. Zwar steht den Parteien die Anfechtung der Entscheidungen des Bundeswahlausschusses vor dem BVerfG zu, dieses ist jedoch erst nach der Wahl zuständig. Ebenso werden die Anfechtungen von Entscheidungen untergeordneter Wahlausschüsse in einer Sitzung des Bundeswahlausschusses zusammengefasst, was eine ausführliche Beschäftigung mit den Einzelfällen erschwert. Bei der Bundestagswahl 2009 sorgte der Fall der Partei „Freie Union“ für Aufsehen, deren Landesliste nicht zugelassen wurde, da eine Unterschrift der Parteivorsitzenden fehlte, die unter Umständen auch

7 Die ersten 4 Millionen Stimmen werden höher bezuschusst. (§ 18 Abs. 3 PartG)

8 Siehe hierzu bspw. Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) (2007): Parteien. Einnahmen der Parteien, http://www.bpb.de/themen/VH6MYQ,0,0,Einnahmen_der_Parteien.html

9 Deutscher Bundestag: Parteienfinanzierung. Die staatliche Parteienfinanzierung. Obergrenzen, http://www.bundestag.de/bundestag/parteienfinanzierung/die_staatliche_parteienfinanzierung/04_obergrenzen.html

10 Siehe auch Pfeiler 6 „Wahlleitung“

hätte nachgeliefert werden können. Auch andere Parteien, wie „Die Grauen“ und „Die Partei“, konnten die negative Zulassungsentscheidung erst im Nachhinein anfechten.¹¹

Kommentar

Der gesetzliche Rahmen garantiert eine starke Stellung der Parteien im staatsrechtlichen Kontext. Die Neugründung von Parteien unterliegt Kriterien, die die Ernsthaftigkeit, Rechtsstaatlichkeit und Verfassungsmäßigkeit der Parteien garantieren sollen.

10.1.2 Ressourcen (Praxis)

Inwiefern erlauben die finanziellen Ressourcen der politischen Parteien einen wirksamen politischen Wettbewerb?

Punktwert (5)

Für die staatliche Politikfinanzierung gibt es keinen zusammenfassenden Überblick im Sinne eines „Politikfinanzierungsberichts“, den die von Bundespräsident Rau eingesetzte Parteienfinanzierungskommission gefordert hatte. Parteien profitieren neben ihrer direkten staatlichen Unterstützung, die an Obergrenzen gebunden ist, auch von der staatlichen Unterstützung für die parteinahen Stiftungen, die Finanzierung von Fraktionen in Bundestag und Landtagen und der Finanzierung von Abgeordnetenmitarbeitern. Durch die Anerkennung der Subventionswürdigkeit von Parteien durch die Europäische Union und der Einrichtung von europäischen Parteistiftungen vergrößerten sich die indirekten finanziellen Möglichkeiten der Parteien weiter.¹²

Ein weiterer Faktor für einen effektiven Wettbewerb sind gleiche Chancen bei der Vergabe von Sendezeiten für Wahlwerbung. Das Bundesverfassungsgericht geht in seiner Entscheidung 7/99 BVerfGE (Sendezeit I) auf die Auslegung des Art. 3 GG (Gleichberechtigung) im Bezug auf die Wahlwerbung im Rundfunk ein. Demnach muss nicht allen Parteien dasselbe Kontingent an Sendezeit zugemessen werden, sondern es kann sich an der Bedeutung, zum Beispiel der Parlamentsmitgliedschaft, orientieren. Ein Ausschluss ist unzulässig, wenn eine Partei eine Landesliste stellt. In BVerfGE 13/204 (Sendezeit II) wird diese Sicht bekräftigt. BVerfGE 14, 121 (FDP-Sendezeit) hält detaillierte Kriterien fest, nach denen die Bedeutung einer Partei zu bemessen ist. Dazu gehören beispielsweise: die Zeitdauer ihres Bestehens, ihre Kontinuität, ihre Mitgliederzahl, der Umfang und Ausbau ihres Organisationsnetzes, ihre Vertretung im Parlament und ihre Beteiligung an der Regierung in Bund oder Ländern.

10.1.3 Unabhängigkeit (Gesetz)

Inwiefern existieren rechtliche Schutzmaßnahmen für die politischen Parteien vor unberechtigtem Einfluss des Staates in ihre Aktivitäten?

Punktwert (5)

Die Unabhängigkeit der Parteien wird maßgeblich durch das staatsrechtliche „Parteienprivileg“, abgeleitet (Art. 21 GG), mitbestimmt. Die Verfassungswidrigkeit und daraus resultierend das Verbot einer Partei kann nur durch das Bundesverfassungsgericht festgestellt werden. Antragsberechtigt sind die Bundesregierung, der Bundestag und der Bundesrat; bei Parteien, die nur in einem Land agieren, auch die jeweilige Landesregierung.¹³ Konsequenzen der Vollstreckung werden in §§ 32, 33 PartG ausge-

11 OSZE/ODIHR (2009): Elections to the Federal Parliament (Bundestag) (27.09.2009), <http://www.osce.org/odihr/elections/germany/item/40879>, S. 12f

12 Vgl. European Council and Parliament Regulation (EC) No. 2004/2003 und (EC) No. 1524/2007; European Commission: Liste der Fördermittel, http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/doc508_en.pdf

13 § 43 Absatz 1 und 2 Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG)

führt. Die Entscheidung führt nicht nur zu einem Verbot der Partei und ihrer Nachfolgeorganisationen, sondern auch zu einem sofortigen Mandatsverlust, zum Einzug des Parteivermögens und zum Verbot ihrer Kennzeichen.¹⁴

10.1.4 Unabhängigkeit (Praxis)

Inwiefern sind die Parteien in der Praxis frei von ungerechtfertigten externen Eingriffen des Staates in ihre Aktivitäten?

Punktwert (4)

Seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1949 kam es lediglich zu zwei erfolgreichen Parteiverbotsverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht. 1952 wurde die Sozialistische Reichspartei (SRP), eine nationalsozialistische Partei, verboten. 1956 folgte ein Verbot der Kommunistischen Partei Deutschlands (KPD). Das Bundesverfassungsgericht führte in seiner Entscheidung die Kriterien für eine Verfassungswidrigkeit aus: „Eine Partei ist nicht schon dann verfassungswidrig, wenn sie die obersten Prinzipien einer freiheitlichen demokratischen Grundordnung nicht anerkennt; es muss vielmehr eine aktiv kämpferische, aggressive Haltung gegenüber der bestehenden Ordnung hinzukommen.“ (BVerfGE 5/85 im 5. Leitsatz) Das Verbot der KPD schloss eine Neugründung einer kommunistischen Partei nicht aus, die verfassungsgemäß agiert. (BVerfGE 5/85, 3. Leitsatz)

Zwei andere Verfahren wurden auf Grund von formalen Bedingungen nicht abgeschlossen. Der rechts-extremen Freiheitlichen deutsche Arbeiterpartei (FAP) wurde 1995 der Parteienstatus nicht zuerkannt. Sie wurde in der Folge nach vereinsrechtlichen Vorgaben verboten (BVerfGE 91/276). Das Verbotsverfahren gegen die rechtsextreme Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) wurde auf Grund von Verfahrensfehlern 2001 eingestellt (BVerfGE 107/339).

Parteimitglieder können ihrer Tätigkeit ausgesprochen freiheitlich nachgehen. In den letzten Jahren wurden keine Fälle bekannt, in denen einzelne Parteimitglieder gewaltsam unter Druck gesetzt wurden.

10.2.1 Transparenz (Gesetz)

Inwiefern bestehen Regelungen, dass die Parteien ihre finanziellen Informationen publik machen müssen?

Punktwert (3)

Spender, die der Partei mehr als 10.000 Euro im Jahr zukommen lassen, müssen mit Angabe des Namens aufgeführt werden. Parteispenden, die eine Grenze von 50.000 Euro überschreiten, müssen jeweils sofort an den Bundestagspräsident gemeldet werden. Dieser veröffentlicht die Spende „unter Angabe des Zuwenders zeitnah als Bundestagsdrucksache“. (§ 23 Abs. 3 S. 3 PartG) Jeweils zum 30. September eines Jahres müssen Parteien dem Bundespräsidenten einen Rechenschaftsbericht für das Vorjahr vorlegen. Der Bericht muss Aufschluss über Eingaben, Ausgaben und das Parteivermögen geben sowie alle Spenden auflisten. Nach etwa 1 ½ Jahren werden die Berichte auf den Internetseiten des Bundestags veröffentlicht.

Die Regelungen sind mit handfesten Sanktionsmöglichkeiten ausgestattet, die in § 31c PartG beschrieben sind. So muss die Partei je nach Art des Versäumnis den zwei- oder dreifachen Betrag zurückzahlen.

14 Siehe hierzu in diesem Pfeiler auch 10.1.1

Transparency Deutschland empfiehlt Verbesserungen¹⁵ vor allem hinsichtlich:

1. einer Begrenzung der Höchstgrenze für Spenden auf maximal 50.000 Euro pro Jahr und Konzern, Unternehmen, Verband bzw. Person (bis jetzt gibt es keine Obergrenze für Spenden).
2. der Veröffentlichungspflicht bereits ab 2.000 Euro pro Jahr pro natürliche/juristische Person.
3. der Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte binnen sechs Monaten auf der Homepage des Bundestages.
4. der Veröffentlichung eines „Politikfinanzierungsbericht“, z.B. in jeder Legislaturperiode, über das Gesamtvolumen ihrer staatlichen Finanzierung, d.h. auch über die Zuwendungen an die Bundestagsfraktionen und die Globalzuschüsse an die parteinahen Stiftungen.
5. der Verschärfung der bestehenden strafrechtlichen Sanktionen sollte auch der Verlust des passiven Wahlrechts für Mandatsträger als Sanktion im Falle von schwerwiegenden Verstößen gegen das Parteiengesetz vorgesehen werden.
6. der Gleichstellung der Veröffentlichungspflichten für das Sponsoring von Parteien wie für Parteispenden, einschließlich einer Begrenzung der steuerlichen Absetzbarkeit von Sponsoring als Betriebsausgaben.

Bereits im Jahr 2001 bescheinigte die vom Bundespräsidenten eingesetzte Parteienfinanzierungskommission dem deutschen Parteienfinanzierungssystem Schwächen in Bezug auf Sponsoring und die Veröffentlichung von Spenden. Darüber hinaus hat GRECO Deutschland u.a. empfohlen, „ein Verfahren für die Veröffentlichung von Rechenschaftsberichten für den Wahlkampf auf Bundesebene [einzuführen], das Informationen kurz nach den Wahlkämpfen verfügbar macht“; auch für die Länder seien Maßnahmen zu ergreifen.¹⁶ Für eine Präzisierung des Parteiengesetzes gab es bislang keine Mehrheit im Bundestag.

Kommentar

Die Transparenz in der Parteienfinanzierung kann im internationalen Vergleich als hoch angesehen werden.¹⁷ Dennoch kommt es immer wieder zu Vorfällen, die Optimierungsbedarf und -möglichkeiten erkennen lassen. Speziell die Spendenpraktiken geben immer wieder Anlass zu Untersuchungen und Vorschlägen zur Erhöhung der Transparenz, die beispielsweise durch eine Absenkung der veröffentlichungspflichtigen Beträge verbessert werden könnte. Gerade im Bereich des Parteiensponsorings gibt es gesetzgeberischen Handlungsbedarf.

10.2.2 Transparenz (Praxis)

Inwiefern kann die Öffentlichkeit relevante Finanzinformationen der Parteien erlangen?

Punktwert (3)

Aufgrund der langen Fristen können vom Zeitpunkt einer Spende bis zu ihrer Veröffentlichung im Rechenschaftsbericht bis zu zwei Jahre vergehen. Die Praxis anderer Länder (z.B. Großbritannien) zeigt, dass eine zeitnahe und einfach aufzufindende Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte durchaus möglich ist. Die Rechenschaftsberichte werden nicht maschinenlesbar veröffentlicht, was eine Verarbeitung und Visualisierung erheblich erschwert.

Für Diskussionsstoff sorgte im Jahr 2010 das sogenannte Parteiensponsoring. Dies wird von den Parteien ohne Offenlegung der Sponsoren und der jeweiligen Höhe des Betrages unter „Einnahmen aus Veranstaltungen“ oder „sonstige Einnahmen“ pauschal ausgewiesen. Die Bandbreite des Sponsorings reicht

15 Transparency International Deutschland e.V.: Transparency International Deutschlands Vorschläge für die Reform der Parteienfinanzierung (22.01.2007), <http://www.transparency.de/Transparency-International-Deu.1007.0.html>; GRECO hat Deutschland 2009 ebenfalls konkrete Empfehlungen zur Parteienfinanzierung ausgesprochen, siehe GRECO 2009

16 GRECO 2009: 29

17 Vgl. Austin et al. 2003

vom Schalten von Anzeigen über den Verkauf von Ausstellungsflächen bei Parteitag und -konferenzen bis hin zu Besuchs- und Fototerminen mit Spitzenpolitikern der jeweiligen Partei.¹⁸ Dies führte auch zu heftiger öffentlicher Kritik.

Kommentar

Die Rechenschaftsberichte sind als Bundestagsdrucksachen zugänglich. Weil die Transparenz verhältnismäßig hoch ist, wird häufig in der politischen Debatte der Zusammenhang von politischen Entscheidungen und Parteispenden thematisiert. Nach wie vor ungeklärt ist der transparente Umgang mit Parteisponsoring. Um einen Vertrauensverlust der Bürger in die Parteien vorzubeugen, besteht hier Handlungsbedarf.¹⁹

10.2.3 Rechenschaftspflicht (Gesetz)

Inwiefern existieren Maßnahmen oder Einrichtungen für eine staatliche finanzielle Aufsicht über die Parteien?

Punktwert (4)

Grundsätzlich sind Parteien dazu verpflichtet, über die Herkunft und Verwendung ihrer Einnahmen und Ausgaben sowie über ihr Parteivermögen Rechenschaft abzulegen. Hierzu müssen die im Bundestag vertretenen Parteien Finanzberichte anfertigen. Dies ist im GG festgelegt und wird im Parteiengesetz ausgeführt. Die Verantwortung für die Richtigkeit der Berichte liegt bei den für Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitgliedern auf Landes- und Bundesebene. (§ 23 Abs. 1 PartG) Die Finanzberichte der Länder werden in einen Bericht der Gesamtpartei integriert. Der Parteivorsitzende und das für Finanzangelegenheiten zuständige Vorstandsmitglied bestätigen mit ihrer Unterschrift die Richtigkeit des Rechenschaftsberichts der Gesamtpartei. (§ 3 Abs.1 PartG)

Bevor das Dokument beim Bundestagspräsident eingereicht wird, wird dieses durch einen externen Wirtschaftsprüfer geprüft. (§§ 23 Abs. 2; 23a Abs. 1 PartG) Für kleinere Parteien gelten hierzu Sonderregelungen. (§ 23 Abs. 2 PartG) Der Bericht muss beim Präsidenten des Deutschen Bundestags eingereicht werden. Dieser prüft die Berichte hinsichtlich formaler und inhaltlicher Richtigkeit. (§ 19 Abs. 3 PartG) Der Präsident des Bundestages hat die Pflicht, dem Bundestag alle zwei Jahre über die Rechenschaftsberichte der Parteien zu berichten und jährlich Kurzübersichten der Parteieinnahmen und -ausgaben zu veröffentlichen. (§ 23 Abs. 4 PartG) Zudem werden etwa 1 ½ Jahre nach Ablauf der Berichtsjahre die Rechenschaftsberichte der Parteien auf den Internetseiten des Deutschen Bundestags veröffentlicht.

Stellt der Bundestagspräsident Mängel in der Plausibilität eines Rechenschaftsberichts bzw. falsche Angaben fest, darf die Partei hierzu Stellung beziehen. (§ 3a Abs. 2 PartG) Die Stellungnahme kann durch den Wirtschaftsprüfer der Partei bestätigt werden. Kann eine Stellungnahme Bedenken über falsche Angaben nicht entkräften, darf der Bundestagspräsident im Einvernehmen mit der betreffenden Partei einen Wirtschaftsprüfer seiner Wahl bestellen, der die Unterlagen der Partei sichtet. (§ 3a Abs. 3 PartG) Die Höhe der finanziell falschen Angaben entscheidet darüber, ob der Bericht für das zugrunde liegende Berichtsjahr berichtigt oder neu verfasst werden muss. (§ 23a Abs. 5 PartG) Berichtigte oder neu verfasste Berichte müssen als Bundestagsdrucksache veröffentlicht werden. (§ 23a Abs. 4 PartG)

18 Tagesschau.de: Fragen und Antworten: Welche Auswirkungen hat Parteien-Sponsoring?“ <http://www.tagesschau.de/inland/parteisponsoring106.html>

19 Im Bundestag liegen vereinzelt Anträge der Oppositionsfraktionen vor. Siehe bspw. den Antrag von Bündnis 90/ Die Grünen: Deutscher Bundestag (2010): Antrag Partei-Sponsoring transparenter gestalten, Drucksache 17/1169 (24.03.2010), <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/011/1701169.pdf> und der Linken: Deutscher Bundestag (2010): Antrag Parteien-Sponsoring im Parteiengesetz regeln. Drucksache 17/892 (02.03.2010), <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/008/1700892.pdf>

Gewinnt eine Partei nach der Einreichung eines Rechenschaftsberichts beim Bundestagspräsident von Unwahrheiten Kenntnis, die sich innerhalb des Dokuments wieder finden, müssen diese unverzüglich schriftlich angezeigt werden. (§ 23b Abs. 1 PartG) Sind die Mängel zum Zeitpunkt der Selbstanzeige amtsseitig bzw. öffentlich noch nicht entdeckt worden, ergeben sich für die Partei keinerlei aus den falschen Angaben resultierende Rechtsfolgen. (§ 23b Abs. 2 PartG) Generell können jedoch unrichtige Angaben in Rechenschaftsberichten und deren Initiation mit der Rückforderung von staatlichen Zuschüssen, mit hohen Geldstrafen oder Freiheitsstrafen von bis zu drei Jahren Haft geahndet werden. (§ 31 PartG)

Kommentar

Die Überwachung der Parteien durch den Bundestagspräsidenten ist kritisch zu beurteilen. Der Bundestagspräsident ist in der Regel ein herausragender Politiker der stärksten Fraktion. Seine Neutralität wird bei der Beurteilung von Verstößen gegen das Parteiengesetz gelegentlich angezweifelt. Der Bundestagspräsident selbst hat im Jahr 2010 die Ansiedlung der Aufgabe der Überwachung der Parteienfinanzierung bei ihm kritisiert.²⁰ Es ist zu prüfen, wie die Kontrollfunktion einem weisungsunabhängigen Kontrollgremium übertragen werden kann, das ungehinderten Zugang zu den Finanzunterlagen der Parteien hat und ausreichend ausgestattet ist.

10.2.4 Rechenschaftspflicht (Praxis)

Inwiefern wird die Finanzaufsicht über die Parteien in der Praxis ausgeübt?

Punktwert (4)

In den jährlichen Rechenschaftsberichten der politischen Parteien, die als Bundestagsdrucksache zugänglich sind, wird die Einnahmestruktur der Parteien dargelegt. Die nachfolgenden Positionen werden im Bericht des Jahres 2011 im Einzelnen näher erläutert.²¹

2009	CDU	CSU	SPD	FDP	Grüne	Linke
	in Mio. Euro (auf-/abgerundet)					
Mitgliedsbeiträge	41,4	9,4	46,0	7,8	6,0	10,0
Mandatsträgerbeiträge	18,4	3,0	22,3	2,6	5,7	2,7
Spenden natürliche Pers.	26,2	5,0	14,5	10,4	4,5	2,7
Spenden juristische Pers.	14,9	4,1	4,2	5,8	0,9	0,2
Einnahmen aus Vermögen	4,0	0,5	10,9	0,4	0,3	0,3
Einnahmen aus wirtschftl. Tätigkeit	14,2	8,0	28,1	3,4	0,9	0,2
Staatl. Mittel	41,9	11,7	39,6	12,6	11,1	10,7
Sonstige Einnahmen	1,7	0,3	7,6	0,2	1,1	0,4
Gesamt	163	42	173	43	31	27

Die Berichte enthalten auch Korrekturen von früheren fehlerhaften Angaben. So hat der frühere Bundesschatzmeister der CDU, Leisler Kiep, erklärt, dass 2001 eine Mio. DM über seine Konten geflossen

20 SPIEGEL Online: Bornhöft, P.: Verdacht der Befangenheit (26.04.2010), <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-70228761.html>

21 Deutscher Bundestag (2011): Bekanntmachung von Rechenschaftsberichten politischer Parteien für das Kalenderjahr 2009 (1. Teil – Bundestagsparteien), Drucksache 17/4800 (02.02.2010), <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/048/1704800.pdf>

sind, die wahrscheinlich der CDU Deutschland zustünden.²² Beim Landesverband NRW der FDP kam es in den Jahren 1996–2000 und 2002 zu Spenden, die teilweise nicht den Vorschriften des Parteiengesetzes entsprechend behandelt wurden.²³

Aufgrund vereinzelter Ungenauigkeiten wurde angeregt, „die Unabhängigkeit der externen Prüfung der Rechenschaftsberichte der Parteien zu stärken, indem z.B. ein sinnvolles Maß an Rotation [von Wirtschaftsprüfern] erfolgt oder ein zweiter Prüfer eines anderen Unternehmens hinzugezogen wird.“²⁴

Institutionen wie die Landesmedienanstalten oder das Bundesverfassungsgericht sind nicht ohne parteilichen Einfluss und so als Kontrollinstrument der Parteien nur insoweit tauglich, als sich die Amtsinhaber von der Loyalität den Parteien gegenüber, die sie bei ihrer Wahl unterstützt haben, lösen können.²⁵ Insbesondere für das Bundesverfassungsgericht wird allerdings häufig betont, dass die entsprechende Überparteilichkeit der Richter mit Übernahme des Amtes gewährleistet ist.

Nicht unerwähnt bleiben darf die Überwachung der Parteien untereinander im Rahmen des politischen Wettbewerbs. Bei gemeinsamen Interessen können sie aber großes Gewicht für die Verwirklichung dieser Interessen entwickeln, gerade bei Fragen der Parteienfinanzierung.²⁶

10.2.5 Integrität (Gesetz)

Inwiefern gibt es Organisationsregelungen für eine demokratische Führung innerhalb der wichtigsten Parteien?

Punktwert (4)

§ 25 PartG regelt die Annahme von Spendengeldern. Demnach dürfen Parteien keine Spenden von öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Parlamentsfraktionen und deren Untergruppierungen annehmen. Gleichfalls sind Einrichtungen und Vereinigungen, die gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Zwecken dienen sowie Berufsverbände und Unternehmen, die zu mehr als 25%-igem Anteil der öffentlichen Hand gehören, als Parteispender ausgeschlossen. Zudem dürfen Spenden, deren Herkunft nicht feststellbar ist, deren Spender die Gewährung eines Vorteils erwarten und Spendenweiterleitungen durch Dritte nicht angenommen werden. Ebenso dürfen Spenden, die von Dritten gegen ein Entgelt von über 25% des Wertes der Spende eingeworben werden, nicht angenommen werden. (§ 25 Abs. 2 PartG)

Das Parteiengesetz enthält Vorschriften für den internen demokratischen Aufbau und die Willensbildung innerhalb von Parteien. § 6 PartG regelt den Aufbau der Satzung und des Programms von Parteien nach demokratischen Merkmalen. §§ 7 und 8 PartG setzen eine Gliederung und Organe voraus, die die Mitgliedern bei der Teilnahme an der politischen Willensbildung unterstützen. § 9 PartG setzt Bestimmungen für Parteitage und Hauptversammlungen, § 10 PartG listet die Rechte der Mitglieder auf.

Der Vorstand wird nach § 11 PartG mindestens alle 2 Jahre gewählt und besteht aus drei Mitgliedern. Nach § 15 Abs. 1 PartG fassen die Organe ihre Beschlüsse mit einfacher Stimmmehrheit, soweit nicht anders vorgeschrieben. § 15 Abs. 2 PartG fordert eine geheime Wahl von Vorstandsmitgliedern und den Vertretern zu Vertreterversammlungen und zu Organen höherer Gebietsverbände. § 15 Abs. 3 PartG setzt eine demokratische Willensbildung, die vor allem auch Minderheiten Gehör gewährleistet, voraus.

22 Deutscher Bundestag (2010): Bekanntmachung von Rechenschaftsberichten politischer Parteien für das Kalenderjahr 2008 (1. Teil – Bundestagsparteien), Drucksache 17/630 (02.02.2010), <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/006/1700630.pdf>, S. 39

23 Deutscher Bundestag (2010): Bekanntmachung von Rechenschaftsberichten politischer Parteien für das Kalenderjahr 2008 (1. Teil – Bundestagsparteien), Drucksache 17/630 (02.02.2010), <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/006/1700630.pdf>, S. 121

24 GRECO 2009: 25

25 von Arnim 2008: 126ff.

26 Vanberg 2005: 166

§ 17 PartG beschäftigt sich mit der Aufstellung von Wahlbewerbern. Die Ausführungen sind allerdings vage gehalten: Die Aufstellung von Bewerbern für Wahlen zu Volksvertretungen muss in geheimer Abstimmung erfolgen. Die Aufstellung regeln die Wahlgesetze und die Satzungen der Parteien.

Auch die Ausführung in § 21 BWahlG überlassen den Prozess weitgehend der innerparteilichen Regelung. Das Wahlgesetz schließt offene, halb-offene oder geschlossene Vorwahlen aus, da nur die wahlberechtigten Mitglieder der Partei zur Wahl von Kandidaten berechtigt sind.

Kommentar

Die Wahlgesetze schreiben nicht vor, wie die Parteien ihre Kandidatinnen und Kandidaten auswählen. Lediglich das Verfahren und die Dokumentation der Aufstellungskonferenz sind gesetzlich vorgeschrieben. Durch die Mitgliederstruktur der Parteien, die sich in der Wahl der Delegierten zu der Aufstellungskonferenz niederschlägt, kann eine Diskriminierung von Frauen oder Deutschen mit Migrationshintergrund als Kandidat/inn/en nicht ausgeschlossen werden.

10.2.6 Integrität (Praxis)

Inwiefern gibt es in der Praxis eine wirksame demokratische Führung innerhalb der Parteien?

Punktwert (4)

Die politischen Führungsämter der Parteien werden durch demokratische Wahlen in den Parteien besetzt.

In der Regel qualifizieren sich die Kandidaten durch die Übernahme von Parteiämtern auf kommunaler Ebene, der Ebene des Kreisverbandes, dann des Landesverbandes und schließlich des Bundesverbandes. Die Kandidaten werden bei der Auswahl auf den einzelnen Ebenen auf (Listen)Positionen gesetzt. Kampfkandidaturen sind im kommunalen Bereich und auf der Landesebene selten, bei der Bewerbung um Bundesämter und Bundestagskandidaturen häufiger. Wichtige Parteientscheidungen (z.B. Wahl des Vorstands, des Vorsitzenden oder Entscheidungen über das Partei- oder Wahlprogramm) werden auf Landes- oder Bundesparteitagen getroffen. Zu diesen Parteitagen entsenden die Kreisverbände eine bestimmte Anzahl von Delegierten. Die Delegierten werden jährlich im Kreisverband gewählt.

Die Kandidaten, die sich für Parteiämter bewerben, stellen sich vorher in Kreisverbänden den Delegierten mit ihrem Programm vor. Bei der Kandidatenkür werden in der Regel parteiinterne formale oder informelle Quotenregelungen (z.B. Geschlecht, Region) berücksichtigt.

Es ist eine Tendenz zu Vorwahlen bzw. Urwahlen in Parteien zu beobachten, die rechtlich nicht bindend sind. Bereits im Jahr 1994 hatte die SPD ihren Kanzlerkandidaten Scharping in einer Urwahl bestimmt. Urwahlen erlauben, dass Seiteneinsteiger eine Chance auf politische Ämter bekommen. Sie werden als wesentlicher Mechanismus gesehen, um die Elitenselektionsprozess der Parteien zu beleben.

Wie in anderen Bundesländern hat das Wahlsystem in Hamburg 2011 erlaubt, durch Panaschieren und Kumulieren Kandidaten von hinteren Listenplätzen nach vorn zu wählen. Vollkommen sichere Listenplätze gibt es bei diesem Verfahren nicht mehr. Durch sogenannte parteiinterne „Fairnessregeln“ (Verzicht auf personenbezogenen Wahlkampf) wurde von den Parteien versucht, das Wahlrecht zu untergraben.²⁷ Dies ist misslungen: 23 der 121 Sitze (19 Prozent) in der neuen Hamburgischen Bürgerschaft kommen von hinteren Listenplätzen.²⁸

27 [abgeordnetenwatch.de: Ehrenkodex, Verpflichtungserklärungen, Fairnessregeln: Wie Parteistrategen das Wahlrecht untergraben \(wollen\)](http://blog.abgeordnetenwatch.de/2011/02/08/ehrenkodex-verpflichtungserklarungen-fairnessregeln-wie-partei-strategen-das-wahlrecht-untergraben-wollen/), <http://blog.abgeordnetenwatch.de/2011/02/08/ehrenkodex-verpflichtungserklarungen-fairnessregeln-wie-partei-strategen-das-wahlrecht-untergraben-wollen/>

28 Jacobeit, C. et al.: Evaluation des neuen Hamburger Wahlrechts bei der Bürgerschaftswahl 2011, hamburgische-buergerschaft.de/get_download.php?download=3366

In den letzten Jahren sind neue Entwicklungen bei der Übernahme von Parteiämtern zu beobachten. Die Zahl der sogenannten „Seiteneinsteiger“ ohne kommunalpolitische Erfahrung nimmt zu. Jahrelange Bewährung an der Parteibasis als politischer Nahkämpfer verliert offenbar an Bedeutung für politische Karrieren.²⁹ Außerdem ist auch ein Trend zur symbolpolitischen Besetzung von Ämtern zu erkennen, das heißt nur die Geste zählt.

Kommentar

Soweit zu erkennen ist, folgen alle im Bundestag vertretenen politischen Parteien demokratischen Prozessen bei der Auswahl von Kandidaten und der Wahl der Parteiführung. Kritik an der Amtsausübung des Parteivorstandes ist auf Landes- und Bundesparteitagen zulässig und üblich. Absprachen bei Kandidaturen lassen parteiinterne Wahlverfahren mitunter als undurchsichtig erscheinen.

Die Strukturen und Prozesse der Parteiapparate sollten unter dem Gesichtspunkt der Korruptionsprävention und der Einhaltung gesetzlicher Vorschriften überprüft und zeitgemäßen Compliance-Anforderungen angepasst werden.

10.3.1 Interessengemeinschaft und -repräsentation

Inwiefern vereinigen und repräsentieren die politischen Parteien die relevanten sozialen Interessen in der politischen Sphäre?

Punktwert (4)

Die Volksparteien repräsentieren die Breite der Gesellschaft und die Vielfalt der Interessengruppen. Im Rahmen der historischen Entwicklung und in Verbindung mit den verfolgten Programmen können die meisten Parteien bestimmten Interessengruppen zugeordnet werden.

Vor allem die beiden großen Parteien CDU und SPD versuchen, als Volksparteien alle gesellschaftlichen Strömungen abzudecken. Die FDP gilt als Klientelpartei, die vor allem die Interessen des Mittelstandes, von Außertariflichen (Managern) und von Freiberuflern (Ärzte, Apotheker, Rechtsanwälte, etc.) vertritt. Das Bündnis 90/Die Grünen wird als Themenpartei, die Linke als Programmpartei, die CSU als Regionalpartei gesehen.

Anhand der Spenden von natürlichen und juristischen Personen lässt sich die Beziehung zwischen Interessengruppen und politischen Parteien ablesen. In den Wahlkampfjahren 2005 und 2009 stiegen beispielsweise die Parteispenden bei CDU und FDP sprunghaft an.³⁰

So spendeten die DAX-Unternehmen Allianz, BMW, Commerzbank, Daimler, Deutsche Bank, E.ON und VW sowie die Verbände der Metallindustrie und Chemischen Industrie allen Parteien erhebliche Summen (mit Ausnahme der Linken).

Die Mitglieder der Familie Quandt spendeten 2008 in jeweils drei Tranchen zu je 75.000 insgesamt 225.000 Euro an die CDU und insgesamt 75.000 Euro in drei Tranchen zu je 25.000 Euro an die FDP.³¹ Im Oktober 2009 folgten jeweils 150.000 Euro an die CDU.³² Die CDU scheint für Schiffs- und Containergesellschaften von besonderem Interesse zu sein, ablesbar an den Spenden im Jahr 2008 der Scho-

29 Siehe dazu Lambrecht & Müller 2010

30 Eine Übersicht über die Entwicklung und Verteilung der Parteispenden von Juli 2002 bis Juli 2011 liefert Deutscher Bundestag: Parteispenden über 50.000 Euro (Zeitraum 2002–2011), <http://labs.vis4.net/parteispenden/>

31 Deutscher Bundestag (2008): Unterrichtung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages: Veröffentlichung von Spenden, die im Einzelfall die Höhe von 50 000 Euro übersteigen (§ 25 Abs. 3 Satz 3 Parteiengesetz, Drucksache 16/8169 (19.02.2008), <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/081/1608169.pdf>

32 abgeordnetenwatch.de/2010/07/26/parteien-erhielten-2-mio-euro-an-grossspenden/, auch Deutscher Bundestag: Im Bundestag notiert: Spenden (27.11.2009), http://www.bundestag.de/presse/hib/2009_11/2009_287/02.html

eller Holding mit Sitz in Zypern (100.000 Euro), der Clou Container Leasing (100.000 Euro) und der Reederei Claus-Peter Offen (50.000 Euro). Die Clou Container Leasing hat im Jahr 2009 erneut gespendet, diesmal 200.000 Euro. In der Folge wurde im Februar 2011 ein Abkommen zwischen Deutschland und der Republik Zypern zur Vermeidung von Doppelbesteuerung abgeschlossen.³³ Außerdem ist 2011 im Bundesrat ein Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Durchführung der Internationalen Gesundheitsvorschriften, der auch die Beförderung von Containern betrifft, behandelt worden.³⁴ Das Beispiel bietet Nährboden für Spekulationen zur politischen Einflussnahme durch Großspenden.

Die FDP hat 2008 und 2009 jeweils zwei Großspenden von der VM Holding AG (2008) und der Substantia AG im Gesamtwert von 1,1 Mio. Euro erhalten. Hinter beiden Gesellschaften stehen August von Finck und seine Hotelkette Mövenpick. Der aus München stammende Bankier von Finck hat auch über seine Firmen Clair Immobilien GmbH und Mercator Verwaltung GmbH zwei Großspenden (420.000 bzw. 390.000 Euro) an die CSU überwiesen. In der Folge wurde die Mehrwertsteuer für Hotels auf 7% gesenkt. Die großzügige Spendenvergabe der Hotelbetreiber im Vorfeld von Steuererleichterungen an die FDP und CSU wurde heftig kritisiert.³⁵

Die Spender der CSU stammen – neben den oben genannten DAX-Unternehmen und Verbänden – alle aus Bayern. Bündnis 90/Die Grünen erhalten nur von sechs Firmen und Verbänden Spenden über 10.000 Euro; ansonsten sind sie auf die Spenden ihrer Mitglieder und Parteifunktionäre angewiesen. Letzteres gilt vollständig für Die Linke.

Die Parteien nehmen Einfluss in der Personalauswahl in der Verwaltung, bei öffentlichen Wirtschaftsunternehmen (Elektrizitätswerke, Sparkassen, Landesbanken, städtische Verkehrsbetriebe, Versorgungsunternehmen), hohe Gerichte, Rechnungshöfe, öffentlich-rechtliche Rundfunk- und Fernsehanstalten sowie Sachverständigenkommissionen.³⁶ Die solchermaßen ausgeübte Ämterpatronage erstreckt sich auf die Belohnung von Parteigängern (Versorgungspatronage), die Sicherung der Macht (Herrschaftspatronage) und die Demonstration von Einfluss (Demonstrationseffekt). Insoweit „durchdringen“ politischen Parteien die Zivilgesellschaft in allen Bereichen und Sphären. Diese Präsenz hat den ehemaligen Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker zu der Aussage bewogen, dass die Parteien sich den Staat zur Beute machen.³⁷

In der Öffentlichkeit genießen Parteien bei Umfragen eher weniger Vertrauen. Nur 23% der Befragten vertrauen politischen Parteien.³⁸ Im Global Corruption Barometer von Transparency International aus dem Jahr 2010 haben die Befragten in Deutschland die Parteien als den vergleichsweise korruptesten Sektor bewertet.³⁹

Die Mitgliedschaft in politischen Parteien ist ein Indikator für die Integration der Bürger in den politischen Prozess. Laut des „European Social Survey“ liegt sie 2007 bei 2,3%.⁴⁰ Das ist ein vergleichsweise hoher Wert.

33 Deutscher Bundestag (2011): Entwurf eines Gesetzes zu dem Abkommen vom 18. Februar 2011 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Zypern zur Vermeidung der Doppelbesteuerung und zur Verhinderung der Steuerverkürzung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen, Drucksache 17/6259 (22.06.2011), <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/062/1706259.pdf>

34 Bundesrat: Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Internationalen Gesundheitsvorschriften, Drucksache 522/11 (02.09.2011), http://www.umwelt-online.de/PDFBR/2011/0522_2D11.pdf

35 SPIEGEL Online: Großgeschenke. Unternehmer spendete der FDP 1,1 Millionen Euro (16.01.2010), <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,672303,00.html>

36 Siehe zu diesem Komplex von Arnim 2008

37 Von Arnim 2008: 92

38 Infratest dimap: Institutionenvertrauen (18.03.2009), <http://www.infratest-dimap.de/typo3temp/pics/5fb7240687.gif>

39 Transparency International Deutschland e.V.: Zum Internationalen Antikorruptionstag am 9. Dezember (09.12.2011), <http://www.transparency.de/2010-12-09-GCB-2010.1797.0.html>

40 Zahlen entnommen Statistisches Bundesamt 2008: 395

Fast alle im Parlament vertretenen Parteien leiden an Mitgliederschwund, der mit finanziellen Einbußen verbunden ist.⁴¹ Zwischen 1990 und 2007 hat sich die Mitgliederzahl von rund 2,25 Mio. auf knapp 1,4 Mio. reduziert.⁴² Die Mitgliederzahlen (2010) der im Bundestag vertretenen Parteien liegen bei 1,37 Mio.:

SPD	512.520	31.12.2009
CDU	505.314	31.12.2010
CSU	159.198	31.12.2009
Die Linke	75.462	10.12.2010
FDP	70.166	01.09.2010
Bündnis 90/Die Grünen	51.825	25.11.2010

Kommentar

Immer wieder kommt es zu Fällen von Ämterpatronage. Auf diese Weise wird eine Personalauswahl im Sinne einer freien und demokratischen Zugänglichkeit von Positionen sowie die Besetzung nach bestmöglicher Geeignetheit für die jeweilige Funktion erschwert und gefährdet. Einer möglichen Einflussnahme von Interessenvertretern über Parteispenden ist durch klare Transparenzvorschriften entgegenzuwirken.

10.3.2 Bekenntnis zur Korruptionsbekämpfung

Inwiefern beachten die politischen Parteien die Themen öffentliche Verantwortlichkeit und Kampf gegen die Korruption?

Punktwert (2)

Das Thema der Korruptionsbekämpfung spielt bei den im Bundestag vertretenen Parteien national keine große Rolle. Alle Parteien äußern sich kritisch zur Korruption in Afghanistan, dem Irak oder anderen Staaten, aber äußerst selten zur Situation in Deutschland. In nur wenigen Partei- oder Wahlprogramm sind explizite Forderungen zur Korruptionsbekämpfung enthalten.

Bei den beiden Parteien „Bündnis 90/Die Grünen“ und „Die Linke“ beziehen Führungspersonen in Reden oder Stellungnahmen Position. So äußern sich „Bündnis 90/Die Grünen“ zu Transparenz und Informationsfreiheit als Mittel gegen Machtmissbrauch.⁴³ Die Partei fordert außerdem ein öffentlich zugängliches Lobbyistenregister sowie ein bundesweites Korruptionsregister über wirtschaftskriminell aufgefallene Unternehmen⁴⁴ und eine Neufassung des Tatbestandes der Abgeordnetenbestechung entsprechend der UN-Konvention gegen Korruption.⁴⁵ Ähnliche Forderungen stellt die Linkspartei. Sie tritt nach eigener Aussage für Transparenz und Kontrolle ein: „Transparenz und demokratische Kontrolle sind das A und O, öffentliche Unternehmen dürfen kein Hort für Misswirtschaft, Korruption

41 SPIEGEL Online: Mitgliederschwund. Zehntausende flüchten aus Volksparteien (29.12.2010), <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,736945,00.html>

42 Statistisches Bundesamt 2008: 396

43 Bündnis 90/ Die Grünen: Transparente Demokratie in Zeiten von Leak-Plattformen. Diskussionsbeitrag von Roth, von Notz und Agena, http://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Wikileaks_Diskussionsbeitrag_Roth_Notz_Agena.pdf

44 Bündnis 90/ Die Grünen: Starker und transparenter Parlamentarismus (19.03.2009), [http://www.gruene.de/einzelansicht/artikel/starker-und-transparenter-parlamentarismus.html?tx_ttnews\[backPid\]=212](http://www.gruene.de/einzelansicht/artikel/starker-und-transparenter-parlamentarismus.html?tx_ttnews[backPid]=212)

45 Bündnis 90/ Die Grünen: Transparenz statt „Gschmäcke“ (26.08.2009), [http://www.gruene.de/einzelansicht/artikel/transparenz-statt-geschmaeckle.html?tx_ttnews\[backPid\]=212](http://www.gruene.de/einzelansicht/artikel/transparenz-statt-geschmaeckle.html?tx_ttnews[backPid]=212)

und Vetternwirtschaft sein.“⁴⁶ Auch die SPD hat sich im März 2011 für ein Lobbyistenregister und im September 2011 für ein Anti-Korruptionsgesetz ausgesprochen.

Kommentar

Die öffentliche Positionierung der Parteien in Parteiprogrammen oder Reden und Stellungnahmen gegen Korruption in Deutschland ist unzureichend. Es reicht nicht aus, wenn Oppositionsparteien dieses Thema vereinzelt ansprechen. Auch die großen Parteien müssen sich klarer zu einer Weiterentwicklung der Korruptionsbekämpfung bekennen.

46 DIE LINKE: Öffentlich! Weil's wichtig für alle ist (03.09.2007), [http://www.die-linke.de/index.php?id=55&tx_ttnews\[tt_news\]=539&tx_ttnews\[backPid\]=9&no_cache=1](http://www.die-linke.de/index.php?id=55&tx_ttnews[tt_news]=539&tx_ttnews[backPid]=9&no_cache=1)

Pfeiler 11: Medien

Zusammenfassung

Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit sind in Deutschland in der Verfassung garantiert.

Insgesamt gibt es in Deutschland eine gut funktionierende kritische Öffentlichkeit, deren Wirksamkeit insbesondere durch den Wettbewerb im Bereich der überregionalen Presse geprägt ist. Die Medien spielen eine wichtige Rolle bei der Korruptionsbekämpfung. Die meisten Korruptionsfälle wurden insbesondere durch eine aufmerksame und kritische Berichterstattung der Printmedien sowie der Magazinsendungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks publik.

Die teils angespannte wirtschaftliche Situation in Verlagen und Medienhäusern führt zu erheblichen personellen Einsparungen in den Redaktionen. Dadurch kann „die Schere im Kopf“ zunehmen, weil beispielsweise Redakteure den eigenen Arbeitsplatz nicht gefährden wollen.

Die Verwendung der Gebühren der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist nicht transparent. In einem jährlichen detaillierten Produzentenbericht ist darüber Auskunft zu geben, wofür welche Gebühreneinnahmen verwendet werden.

Der Pressekodex des Presserates verlangt von den Journalisten ein ethisch-korrektes Verhalten. Die Debatten hinsichtlich eines integren Verhaltens von Journalisten haben aufgrund negativer Beispiele in den vergangenen Jahren zugenommen. Einige Verlage befolgen einen eigenen erweiterten Verhaltenskodex. Aufgrund der zunehmenden wirtschaftlichen Probleme insbesondere der Printmedien, des Abbaus von Journalisten mit gesicherten Arbeitsverträgen sowie der Abhängigkeit von Anzeigenkunden kommt es in der Praxis jedoch immer wieder zu Interessenkonflikten, die geeignet sind, langfristig die Unabhängigkeit und Qualität der deutschen Medienlandschaft zu gefährden.

Selbstkontrollmechanismen in Form von Kodizes und Richtlinien zum journalistischen Verhalten bzw. zum Verhalten im Umgang mit Journalisten sollten verstärkt eingeführt und mit wirksamen Sanktionen bei Verstößen verbunden werden.

Die Medien spielen eine wichtige Rolle bei der Korruptionsbekämpfung. Der ausschließlich investigativ tätige Journalismus ist vergleichsweise wenig ausgeprägt. Die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Rahmenbedingungen für den Journalismus müssen auch künftig geschützt bleiben. Während der Ausbildung sollte der investigativen Recherche ein höherer Stellenwert eingeräumt werden.

Medien Gesamtpunktwert: 84 / 100			
	Indikator	Gesetz	Praxis
Kapazität 94 / 100	Ressourcen	100	100
	Unabhängigkeit	100	75
Governance 83 / 100	Transparenz	100	75
	Rechenschaftspflicht	100	75
	Integrität	75	75
Rolle 75 / 100	Investigativer Journalismus	75	
	Öffentliche Information	75	
	Information über Regierung	75	

Struktur und Organisation

Die deutsche Medienlandschaft ist von einem *dualen System* geprägt. Es gibt eine Vielzahl von Druck-erzeugnissen (Tages- und Wochenzeitungen, u.a.) auf der einen Seite und eine begrenzte Zahl öffentlich-rechtlicher Rundfunk- und Fernsehanstalten sowie privater Funkmedien auf der anderen Seite. Das Mediensystem ist somit weder mit dem liberal-privatwirtschaftlichen System (USA, GB, Kanada, Irland) noch mit den polarisiert-pluralistischen Systemen mit öffentlich kontrolliertem Rundfunkwesen und politisch engagierten Zeitungen (Frankreich, Spanien, Italien, Portugal, Griechenland) vergleichbar.¹

Für das *Pressewesen* bedeutend ist, dass sich viele Journalisten an den überregionalen Flaggshippen orientieren, deren Einfluss somit über ihre Auflage bzw. Zuschauerquote hinausgeht.²

Die Regulierung der *öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten* liegt in der Kompetenz der Bundesländer.³ Sie haben im Rahmen des Rundfunkstaatsvertrages (RStV) einheitliche rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen. Die Einhaltung des Staatsvertrages wird von den Rundfunk- oder Fernsehräten kontrolliert. Die Räte wählen den Intendanten der Anstalt.

Dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk kommt eine „Bestands- und Entwicklungsgarantie“ zu; er muss eine „Grundversorgung“ gewährleisten. (BVerfGE 73, S. 118 ff)

Gemäß verfassungsrechtlicher Forderung sollen die *Rundfunk- und Fernsehräte* pluralistisch besetzt sein und einen Querschnitt der Bevölkerung bilden. 1998 hielten politische Repräsentanten 32% der Sitze.⁴ Zudem wird je ein Vertreter eines Rates von dem jeweiligen Ministerpräsidenten gewählt. In bestimmten Anstalten haben sich politische Mehrheiten gebildet.⁵

Private Rundfunkbetreiber unterstehen der zuständigen Landesmedienanstalt. Die Landesmedienanstalten sind unabhängige Anstalten des öffentlichen Rechts, das heißt, sie handeln eigenständig auf der Grundlage der entsprechenden Gesetze und sind nicht Teil der staatlichen Verwaltung. Private Rundfunkbetreiber bedürfen einer Zulassung durch die zuständige Landesmedienanstalt. (§ 20 Abs. 1 RStV) Die Zulassung erfolgt durch die von den Landesmedienanstalten gegründete Kommission für Zulassung und Aufsicht (ZAK).

Die Besetzung der *Medienräte der Landesmedienanstalten* erfolgt über Wahlen in den Landesparlamenten. Ihre Besetzung spiegelt somit den aktuellen politischen Proporz wider.

Im Bereich des *Internets* gilt das Telemediengesetz (TMG), welches alle elektronischen Informations- und Kommunikationsdienste umfasst, soweit sie nicht Telekommunikationsdienste oder Rundfunk sind. (§ 1 Abs. 1 TMG) Die Bundesnetzagentur fungiert als Regulierungsbehörde im Bereich Telemedien und ist für die Frequenzvergabe zuständig.

Präsidenten und Vizepräsidenten werden von der Bundesregierung benannt. Vorschläge für die Besetzung erhält sie vom *Beirat der Bundesnetzagentur*. Er besteht aus jeweils 16 Mitgliedern des Deutschen Bundestages und 16 Vertretern des Bundesrates. (§ 5 Abs. 1 BEGTPG)

1 Rudzio 2011: 442

2 Rudzio 2011: 444

3 Die länderspezifischen Pressegesetze gleichen sich weitgehend.

4 Rudzio 2011: 449

5 Rudzio 2011: 450

11.1.1 Ressourcen (Gesetz)

Inwiefern stellen die gesetzlichen Grundlagen gute Rahmenbedingungen her, damit eine vielfältige und unabhängige Medienlandschaft bestehen kann?

Punktwert (5)

Meinungs- und Informationsfreiheit sind im Grundgesetz verankert. Daraus leitet sich auch der Schutz vor staatlichen Eingriffen ab. Zensur ist ebenfalls grundgesetzlich verboten.⁶

Es bestehen keine Einschränkungen zur Gründung von Rundfunkanstalten. Es gibt Programmauflagen sowohl für die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wie auch für die Vollprogramme der privaten Rundfunkbetreiber.

Die Programme (nicht die Sendungen) der *öffentlich-rechtlichen Fernsehanstalten* müssen die aktuellen Ereignisse des politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens in dem jeweiligen Bundesland authentisch wiedergeben.

Bei der Zulassung *privater Rundfunkbetreiber* ist sicherzustellen, „dass das Gesamtangebot der inländischen Programme der bestehenden Meinungsvielfalt im Wesentlichen entspricht“. (BVerfGE 57, S. 295) Nicht berücksichtigte Antragsteller können den Entscheid auf dem Rechtsweg anfechten.

Für Sender, die mehr als 30% der Zuschaueranteile vereinen, gelten besondere Regelungen hinsichtlich Programmgestaltung, der Einrichtung weiterer Programme und der Aufsicht.

Für die Aufsicht der Einhaltung der Allgemeinen Wettbewerbsregeln nach Wirtschaftsrecht sind das Bundeskartellamt sowie die Länderkartellämter, die Kommission zur Konzentration im Medienwesen und ab einem gewissen Umsatzvolumen die Europäische Kommission zuständig.

Im Sinne einer diversifizierten pluralistischen Medienlandschaft benötigen *Printmedien* keine Lizenz. Erfüllt werden müssen bei allen Printmedien Anforderungen hinsichtlich Impressum und/oder Verantwortlichkeit (v.i.s.d.p - Verantwortlich im Sinne des Presserechts).

Nach § 20b RStV unterliegt ausschließlich im *Internet* veranstalteter Hörfunk keiner Zulassungsvorgabe. Erfüllt werden müssen die rechtlichen Anforderungen an eine Internet-Präsenz - Impressum, Verantwortlichkeit.

Die Berufsbezeichnung *Journalist* ist nicht geschützt. Es gibt keine Zulassungsvoraussetzungen. Die Ausgabe von Presseausweisen unterliegt keinen gesetzlichen Vorgaben. Die großen Berufsverbände haben eigene Regeln für die Ausgabe von Presseausweisen aufgestellt.

Kommentar

Die Pluralität der Medienlandschaft wird durch das Grundgesetz sowie Wettbewerbs- und Pressegesetze garantiert.

6 Weitere Ausführungen dazu in diesem Pfeiler unter 11.1.3

11.1.2 Ressourcen (Praxis)

Inwiefern gibt es unterschiedliche und unabhängige Medien, welche die Vielseitigkeit der verschiedenen Perspektiven gewährleisten?

Punktwert (5)

Die Bundeshauptstadt Berlin sowie eine Reihe von bundesdeutschen Großstädten stellen Ballungszentren der Medienunternehmen dar. Neben großen Medienkonzernen existieren viele kleine Verlage und Rundfunkbetreiber. Ebenso gibt es eine Vielzahl von journalistischen Vereinigungen auf regionaler Ebene oder für bestimmte Fachgebiete.

Politische Vielfalt der Printmedien ist in den Ballungszentren garantiert. In den ländlichen Regionen weiten sich jedoch lokale Zeitungsmonopole aus. Im Jahr 2008 lebten 54,9% der Bevölkerung in einem Stadt- oder Landkreis mit nur einer lokalen Tageszeitung. Allerdings neigen lokale Monopolblätter zu politischer Zurückhaltung, so dass dem Verlust der Korrekturfunktion entgegengewirkt wird.⁷

Die Medienlandschaft deckt alle politischen und sozialen Interessen und Meinungen ab, sofern sie mit der Verfassung konform sind. Für Minderheiten und größere Migrantengemeinden gibt es eigene Zeitungen⁸; gleichzeitig sind ausländische Leitmedien in Deutschland erhältlich.

Tages- und Wochenzeitungen sowie Rundfunk- und Fernsehgebühren⁹ sind im Vergleich zum Nettoeinkommen erschwinglich.¹⁰ Für bestimmte Lesergruppen gibt es preislich reduzierte Abonnements für Tages- und Wochenzeitungen. Einkommensschwache oder Menschen mit Behinderung können von der gesetzlichen Gebührenpflicht für Rundfunk und Fernsehen befreit werden. Die Kosten für einen stationären Internetanschluss sind ebenso erschwinglich. Die Breitbandabdeckung betrug im Juli 2008 mehr als 96%.¹¹

Öffentlich-rechtliche Fernseh- und Rundfunkanstalten finanzieren sich überwiegend aus Gebühren. Daneben erhalten sie staatliche Beihilfen. In der Vergangenheit wurde die Rechtmäßigkeit der staatlichen Beihilfen mehrmals durch den Europäischen Gerichtshof geprüft, zuletzt in Bezug auf eine Wettbewerbsverzerrung durch deren Online-Angebote.¹²

Private Medienunternehmen finanzieren sich über Anzeigen und Werbung sowie Abonnementsgebühren bzw. den Kaufpreis pro Ausgabe. Der Markt für Anzeigen und Werbung ist rückläufig. Erstmals waren bei den Zeitungen 2009 die Einnahmen aus dem Vertrieb größer als die Einnahmen aus Anzeigen und Werbung. Nach der Wirtschafts- und Werbekrise 2001 bis 2003 war 2009 erneut eines der bisher schwierigsten Jahre für die Printbranche. Der Gesamtumsatz aus Anzeigen, Beilagen und Vertrieb ging um 7,04 Prozent auf 8,46 Mrd. Euro zurück (2010: 8,52 Mrd. Euro).¹³ Diese Situation führte nochmals zu einem Stellenabbau in den Redaktionen. Die Journalistengewerkschaften befürchten sinkende Tarifgehälter, beklagen schlechtere Konditionen für Neueinsteiger und die kostengünstigere

7 Rudzio 2011: 445

8 Zum Beispiel die Deutschlandausgabe der türkischsprachigen Tageszeitung Hürriyet mit einer täglichen Druckauflage von 60.000.

9 Bisher berechnen sich diese Gebühren nach der Zahl der betriebenen Hörfunk- und Fernsehgeräte, in Zukunft pro Haushalt.

10 Zu den ökonomischen Rahmenbedingungen siehe Pfeiler 4 „Öffentliche Verwaltung“

11 Information Society and Media Directorate-General 2008

12 Das Beihilfverfahren auf Grundlage des Art. 87 Abs. 1 EG-Vertrag (EGV) wurde 2007 unter Auflagen eingestellt. Zu diesen Auflagen zählt eine präzisere gesetzgeberische Definition des Programmauftrags des gebührenfinanzierten Rundfunks einschließlich einer klaren Trennung zwischen öffentlich-rechtlichen Aufgaben und kommerziellen Aktivitäten. Diesen Auflagen wurde im 12. RÄStV § 11entsprochen. (Entscheidung der Europäischen Kommission K(2007) 1761 endg. vom 24. April 2007)

13 Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger, Zur wirtschaftlichen Lage der Zeitungen in Deutschland 2011, http://www.bdzv.de/wirtschaftliche_lage+M50b14ff7496.html

Auslagerungen von Redakteursstellen in Zweitfirmen. Für freie Journalisten wurden 2010 erstmals verbindliche Zeilenhonorare eingeführt, die jedoch noch nicht von allen Verlagen gezahlt werden.

Die Ausbildung von Journalisten ist fundiert. Eine Mehrheit der hauptberuflich tätigen Journalisten verfügt über einen Universitätsabschluss.¹⁴ Die Stiftungen bieten zahlreiche Fortbildungen für Journalisten an. Zudem kümmern sich eine Reihe von Verbänden sowie regional oder fachlich geprägte journalistische Vereinigungen um die Aus- und Weiterbildung ihrer Mitglieder.¹⁵ Es werden mehr Journalisten ausgebildet, als in Printmedien oder Rundfunk- und Fernsehanstalten tätig werden können.

Kommentar

Das Kartellgesetz ist bundesweit wirksam, es gelingt jedoch nicht, die regionalen Monopole aufzulösen. Gegenüber den privaten Printmedien sind die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in wirtschaftlichen Krisen durch die Gebühreneinnahmen im Vorteil. Die teils angespannte wirtschaftliche Situation in Verlagen und Medienhäusern führt auch zu erheblichen personellen Einsparungen in den Redaktionen, zu geringeren Verdienstmöglichkeiten und der Zusammenlegung von Redaktionen. Journalistenverbände klagen über die dadurch gestiegene Arbeitsbelastung für die Redaktionen.

11.1.3 Unabhängigkeit (Gesetz)

Inwiefern bestehen gesetzliche Schutzmechanismen, welche unrechtmäßige äußere Eingriffe in die Aktivitäten der Medien verhindern?

Punktwert (5)

Art. 5 GG verankert die Meinungs- und Informationsfreiheit aus der sich gleichzeitig der Schutz vor staatlichen Eingriffen ableitet. Grenzen findet die Meinungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 2 GG in den Bestimmungen der allgemeinen Gesetze, wie dem Jugendschutz und in den Straftatbeständen der Beleidigung, üblen Nachrede, Verleumdung und Landesverrat. (§§ 94, 185, 186, 187 StGB) Grenzen findet die Meinungs- und Informationsfreiheit außerdem im Recht auf persönliche Ehre und Privatsphäre.

Zensur ist nach Art. 5 GG verboten. Der allgemeinen Rechtsauffassung nach handelt es sich hierbei um ein Verbot der Vorzensur. Nach dem herrschenden formellen Zensurbegriff sind unter Vorzensur präventive Maßnahmen zu verstehen, die die Herstellung oder Verbreitung von Geisteshaltungen von einer behördlichen Vorprüfung oder Genehmigung abhängig machen. Kontroll- und Repressivmaßnahmen, die erst nach der Veröffentlichung einsetzen, sind als sogenannte Nachzensur daher nicht am Zensurverbot, sondern an den sonstigen Schrankenregelungen zu messen.¹⁶

§ 53 Strafprozessordnung (StPO) ermöglicht im Rahmen des Quellenschutzes ein journalistisches Zeugnisverweigerungsrecht. Medienschaffende müssen demzufolge ihre Informanten vor Gericht nicht preisgeben.

Mit Blick auf den Quellenschutz gibt es regelmäßig Probleme im Rahmen des Beschlagnahmeverbotes (§§ 97, 103 StPO) Strittig ist die Definition der Grenze zwischen Behinderung von Polizeiarbeit und Pressefreiheit, obwohl durch die Innenministerkonferenz, den Deutschen Presserat, Verleger-, Zeitungs- und Zeitschriftenverbänden, ARD, ZDF, dem Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation und den journalistischen Berufsverbänden Verhaltensgrundsätze vereinbart wurden.

14 Prummer 2008

15 Die größten berufsständischen Organisationen sind der Deutsche Journalistenverband, eine Kombination aus Gewerkschaft und Berufsverband (38.000 Mitglieder), Deutsche Journalistinnen und Journalisten-Union (dju) - Fachgruppe Journalismus in der Gewerkschaft ver.di Fachbereich 8 (22.000 Mitglieder).

16 Paschke 2009: 22

Einschränkend auf die Vertraulichkeit von Quellen kann die Tatsache wirken, dass seit 2003 Telefonverbindungen von Medienschaffenden abgehört werden können, vorausgesetzt es liegt eine schwere Straftat vor.¹⁷

§ 35f RStV regelt die Einsetzung folgender Selbstregulierungseinrichtungen der privaten Rundfunkunternehmen:

- Kommission zur Zulassung und Aufsicht (ZAK)
- Gremienvorsitzendenkonferenz (GVK)
- Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich (KEK)
- Kommission für Jugendmedienschutz (KJM)

Sie wirken einer medienfernen Einflussnahme entgegen.

Die Lizenzierung der privaten Rundfunkanstalten erfolgt wie unter 12.1.1 beschrieben. Es erfolgt keine inhaltliche Prüfung von Sendungen.

11.1.4 Unabhängigkeit (Praxis)

Inwiefern sind die Medien in der Praxis frei von unrechtmäßigen äußeren Eingriffen in ihre Arbeit?

Punktwert (4)

Zensur ist in Deutschland nicht üblich und Journalisten können ohne Furcht vor Repressalien berichten. Laut Freedom House gab es 2009 in Deutschland keine gemeldeten Straftaten gegenüber Medienvertretern.¹⁸ Die Pressefreiheit ist auch in der Praxis geschützt. Deutschland belegt im Press Freedom Index 2010 Platz 17. Damit liegt Deutschland hinter einer Reihe von europäischen Staaten wie Finnland, Dänemark, Estland und den Niederlanden.¹⁹

Meinungs-, Informations- und Pressefreiheit werden als höchst schützenswert angesehen.²⁰

Die Rechtssprechung fällt häufig zugunsten der freien Meinungsäußerung aus; dies hat den Medien eine „machtvolle“ Stellungnahme verliehen.²¹

Es kommt nur vereinzelt zu Vorfällen, die als Einschnitt der Pressefreiheit gewertet werden können. Zum Beispiel gab es zwei polizeiliche Durchsuchungen von Redaktionen. Während es bei der Durchsuchung der Spiegel-Redaktion 1962 zu einem Patt zwischen den Richtern kam (BVerfGE 20 S.162, 175f), wurde die Durchsuchung der Redaktion Cicero 2005 vom Bundesverfassungsgericht als Verstoß gegen die Pressefreiheit gewertet und somit als verfassungswidrig eingestuft (BVerfGE 177, S. 244 ff).

Ein Vorstoß des Vorsitzenden des Rechtsausschusses im Bundestag, Siegfried Kauder (CDU), die Pressefreiheit zum Schutz vor terroristischen Angriffen einzuschränken, wurde vom Deutschen Journalistenverband zurückgewiesen. Kauder hielt es für vorstellbar, gesetzliche Regelungen oder aber die Ein-

17 Medien Monitor: Die Ermittlungsbereitschaft in Deutschland (06.03.2009), <http://www.medien-monitor.com/Die-Ermittlungsbereitschaft-in-1344.0.html>

18 Freedom House (Hg.) (2010): Freedom of the Press 2010, http://freedomhouse.org/uploads/fop10/Global_Table_2010.pdf

19 Reporters without Borders: 2010 World Press Freedom Index: Europe falls from its pedestal, no respite in the dictatorships, <http://en.rsf.org/press-freedom-index-2010,1034.html>

20 Paschke 2009: 83 ff.

21 Rudzio 2011: 442

führung einer Selbstverpflichtung der Medien zu implementieren, dass über bestimmte Erkenntnisse nicht berichtet werden soll.²²

Die Informationsfreiheitsrechte des Bundes und der Länder²³ kennen keine Bevorzugung von Journalisten; der Zugang steht jedermann gleichermaßen zu. Die geltenden Informationsfreiheitsgesetze sind vergleichsweise restriktiv. Die Journalistenvereinigung n-ost (Netzwerk für Osteuropa-Berichterstattung n-ost e.V.) hatte sich daher im Rahmen der Kampagne „Tell us what you've done“²⁴ für die Verbesserung der Informationsfreiheit in Deutschland eingesetzt. Ein verbesserter Zugang zu Informationen könnte die Qualität der Recherche erhöhen.

Auf Kritik stößt, dass die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) über ihr Medienbeteiligungsunternehmen Deutsche Druck- und Verlagsgesellschaft weitgehende Beteiligungen an Medienunternehmen besitzt. Die Trennung von Medien und Parteien ist an dieser Stelle „durchlöchert“.²⁵

Vorgänge, die auf eine parteipolitische Einflussnahme auf die journalistische Arbeit hinweisen, erfahren eine breite öffentliche Diskussion. So löste der vielfach als parteipolitisch motiviert bezeichnete Vorgang der Nicht-Verlängerung der Amtszeit des Chefredakteurs des öffentlich-rechtlichen ZDF, Nikolaus Brender, 2009 eine Welle des journalistischen Protests aus und wurde gemeinhin als Eingriff in die Pressefreiheit gewertet.²⁶

Der Vorgang Brender macht die starke Stellung der Rundfunk- und Fernsehräte bspw. in Vertrags-sachen deutlich. Aus diesem Grund stellt die rheinland-pfälzische Landesregierung im November 2010 einen Antrag auf ein Normenkontrollverfahren beim Bundesverfassungsgericht. Es soll geprüft werden, inwieweit die Zusammensetzung der ZDF-Gremien die im Grundgesetz verankerte Rundfunkfreiheit garantiert. Eine Entscheidung darüber wird voraussichtlich erst 2012 fallen.²⁷

Im Bereich der Selbstkontrolle existieren der Presserat²⁸, die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen (FSF)²⁹ sowie Initiativen wie der „Verein zur Förderung der publizistischen Selbstkontrolle“.³⁰ Zudem haben sich Internetplattformen gebildet, die die journalistische Tätigkeit von Medienunternehmen überwachen.³¹

Kommentar

Durch die wirtschaftliche Situation vieler Journalisten³² kann „die Schere im Kopf“ zunehmen, weil beispielsweise Redakteure den eigenen Arbeitsplatz nicht gefährden wollen. Die beschriebene Verflechtung der Aufsichtsgremien mit der Politik bei den öffentlich-rechtlichen Medienanstalten kann zu Konflikten führen. Auch der Besitz von Anteilen an wichtigen Medien durch die SPD ist nicht unproblematisch.

22 Über den Pressekodex verpflichten sich Medien zudem bereits heute zu einer zurückhaltenden Berichterstattung in Extremsituationen, SPIEGEL Online: Einschränkung der Pressefreiheit. Unions-Fraktionschef Kauder pfeift seinen Bruder zurück (24.11.2010), <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,730853,00.html>

23 Siehe in diesem Pfeiler 11.1.2

24 Access Info: New global initiative tests access to information on anti corruption efforts, <http://www.access-info.org/en/anti-corruption>

25 Rudzio 2011: 448

26 ZEIT Online: ZDF-Chefredakteur Nikolas Brender muss gehen (27.11.2009), <http://www.zeit.de/wirtschaft/2009-11/brender-zdf-verwaltungsrat>

27 Sueddeutsche.de: Bezahlung. Brender 2012. Entscheidung aus Karlsruhe zum ZDF-Gesetz erst im nächsten Jahr, <http://www.sueddeutsche.de/s5n38U/4096812/Brender-2012.html>

28 Deutscher Presserat: Freiwillige Selbstkontrolle, <http://www.presserat.info/>

29 Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen e.V., <http://www.fsf.de/>

30 Verein zur Förderung der publizistischen Selbstkontrolle e.V. (FPS), <http://www.publizistische-selbstkontrolle.de/>

31 Das bekannteste Beispiel ist die Seite BILDblog.de. Diese wurde von Journalisten zur Überwachung der auflagenstärksten deutschen Tageszeitung BILD und ihrer Ableger gegründet und mittlerweile auf die gesamte Medienlandschaft ausgeweitet. BILDblog.de: Aus BILDblog wird BILDblog für alle, <http://www.bildblog.de/6865/aus-bildblog-wird-bildblog-fuer-alle/>; SPIEGEL Online: „Bild“-Blogger Stefan Niggemeier. „Den Großen vors Schienbein treten“ (26.04.2007), <http://www.spiegel.de/netzwelt/web/0,1518,478471,00.html>

32 Siehe Kap. 11.1.2

11.2.1 Transparenz (Gesetz)

Inwiefern bestehen gesetzliche Regelungen, welche die Transparenz bei den Medien gewährleisten?

Punktwert (5)

Eigentümer der öffentlich-rechtlichen Sender ist der Staat. Die KEK veröffentlicht detaillierte Informationen über Eigentumsverhältnisse privater Sender. § 20b RStV soll bei Rundfunkanbietern, die als Aktiengesellschaften firmieren, die Verschleierung der Besitzverhältnisse verhindern.

Für Print- und Telemedien bestehen Impressumspflichten³³. Diese wurden auf periodisch erscheinende Druckwerke und Telemedien mit journalistisch-redaktionellem Inhalt ausgedehnt.³⁴ Verstöße gegen die Impressumspflicht werden als Ordnungswidrigkeit, bisweilen sogar als Straftat geahndet.³⁵

11.2.2 Transparenz (Praxis)

Inwiefern besteht in der Praxis Transparenz bei den Medien?

Punktwert (4)

Der Medienmarkt ist zum Teil komplex organisiert und Beteiligungen sind nicht immer auf den ersten Blick erkenntlich. Die Organisationsformen redaktioneller Arbeit werden durch Bündelungen, Kooperationen und Outsourcing zum Teil sehr unübersichtlich und für die Öffentlichkeit nicht transparent.

In den letzten Jahren haben sich zahlreiche Skandale und Affären im Verhältnis zwischen öffentlich-rechtlichen Anstalten und Auftragsproduzenten bzw. einzelnen Mitarbeitern der öffentlich-rechtlichen Sender entwickelt (Kinderkanal, Unterhaltungs- und Sportsektor des Mitteldeutschen Rundfunks, Drehbuchaffäre beim NDR etc.). Es ist daher anzuraten, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk in einem jährlichen detaillierten Produzentenbericht darüber Auskunft gibt, wofür welche Gebühreneinnahmen verwendet werden.

Bei der Berichterstattung werden nicht immer alle Quellen korrekt genannt. Teils ist die Trennung von Redaktion und Werbung bzw. PR mangelhaft.³⁶

Kommentar

Es sind vornehmlich wirtschaftliche Gründe, welche vor allem die privatwirtschaftlichen Herausgeber zu oft intransparenten Kooperationen bewegen. Professionelle journalistische Arbeit wird besonders in ländlichen Regionen zunehmend von Nebenerwerbskräften zu Dumping-Konditionen ersetzt. In diesen Gegenden mit wenig Konkurrenz leiden hierunter die Vielfalt und die Qualität der regionalen Berichterstattung.

Bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist mehr Transparenz über die Verwendung der Gebühren sicherzustellen.

33 Die Impressumspflicht dient als Rezipientenschutz. Der Rezipient kann sein Recht auf freie Meinungsbildung nur in Verbindung mit dem Wissen über die Herkunft eines Medienerzeugnisses ausüben (§ 8 Landespressegesetze).

34 Vgl. § 7f Pressegesetze der Länder, § 54f RStV

35 Vgl. Landespressegesetze, § 16 Abs. 2 Nr. 1 TMG sowie § 49 Abs. 1 Satz. 2 Nr. 13, 14 RStV

36 Siehe Netzwerkrecherche Newsletter Nr. 76

11.2.3 Rechenschaftspflicht (Gesetz)

Inwiefern bestehen gesetzliche Regelungen, die gewährleisten, dass Medienunternehmen für ihre Aktivitäten verantwortlich gemacht werden können?

Punktwert (5)

Die Kontrollgremien der öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkanstalten sind unter Struktur und Organisation aufgeführt.

Der Deutsche Presserat ist die zentrale Einrichtung der Selbstkontrolle des Pressewesens. Diese Non-Profit-Organisation wird vom Bund zweckbezogen bezuschusst. Im Trägerverein sind die vier großen Journalisten- und Verlegerverbände vertreten. Der Vorsitz rotiert. Die Verbände entsenden Mitglieder für jeweils zwei Jahre in das sogenannte Plenum,³⁷ das drei Beschwerdeausschüsse bildet. Aufgabe des Presserates ist es auch, Beschwerden über redaktionelle Veröffentlichungen und journalistische Verhaltensweisen auf der Basis des Pressekodex zu behandeln. Er fungiert darüber hinaus als Ansprechpartner für Leser, Journalisten und Verleger.

Der Presserat verfügt über vier Sanktionsmöglichkeiten:

- die öffentliche Rüge (mit Abdruckverpflichtung)
- die nicht-öffentliche Rüge (auf Abdruck wird verzichtet, z.B. aus Gründen des Opferschutzes)
- die Missbilligung (nicht-öffentlich, aber mit Abdruckempfehlung)
- den Hinweis (nicht-öffentlich)

Die Satzung des Presserates schreibt eine angemessene Veröffentlichung der Rüge im Medium vor.

Medienschaffende unterliegen einer Wahrheits- und Sorgfaltspflicht.³⁸ Zudem besteht eine Aufbewahrungs- und Aufzeichnungspflicht für Druck- und Rundfunkmedien.

Das Individuum hat neben einem vielfältig geregelten Gegendarstellungsanspruch auch einen Unterlassungs- und Berichtigungsanspruch. (§ 1004 BGB) Sollte durch das Medium eine falsche Tatsachenbehauptung erfolgt sein, kann der Betroffene unter gewissen Voraussetzungen erwirken, dass eine von ihm (Gegendarstellung) beziehungsweise vom Medium (Berichtigung) verfasste Erklärung veröffentlicht wird. Des Weiteren können eine Unterlassung weiterer Abdrucke bzw. Wiederholungen und Schadenersatzforderungen in begründeten Fällen durchgesetzt werden.

11.2.4 Rechenschaftspflicht (Praxis)

Inwiefern können Medienunternehmen in der Praxis zur Verantwortung gezogen werden?

Punktwert (4)

Im Jahr 2010 wurden 812 (2009: 446, 2008: 294) Beschwerden in den Beschwerdeausschüssen des Presserates behandelt. Es ergingen 35 (2009: 22, 2008: 15) öffentliche und 7 (2009: 9, 2008: 3) nicht-öffentliche Rügen, 74 (2009: 71, 2008: 52) Missbilligungen und 84 (2009: 84, 2008: 56) Hinweise. Seitdem der Presserat auch für Beschwerden bezüglich Telemedien zuständig ist, zeigt sich ein sprunghafter Anstieg der Beschwerden (2008: 729; 2009: 1268; 2010: 1661).³⁹

37 Deutscher Presserat: Organisation, <http://www.presserat.info/inhalt/der-presserat/organisation.html>

38 BVerfGE 12, S. 113, 130; Pressegesetze der Länder; § 10 Abs. 1 Satz 1 RStV für Rundfunksendungen und § 54 Abs. 2 Satz 2 RStV für Telemedien

39 Deutscher Presserat: Beschwerdestatistik, <http://www.presserat.info/inhalt/beschwerde/statistik.html>

Die Landesmedienanstalten können ihre Funktion als Kontrolleure der Privatsender nicht immer optimal ausfüllen, da sie oftmals eine Doppelrolle zum einen als Kontrolleur, zum anderen aber auch als Interessenvertreter der Privatsender, die meist große Steuerzahler der Region darstellen, einnehmen. Dies hat zum Beispiel die Kontroverse um sogenannte Call-in Shows gezeigt.⁴⁰ Hier haben die Medienanstalten erst verspätet mit einer neuen Gewinnspielsatzung reagiert.⁴¹

Printmedien korrigieren Fehler meist zeitnah und teils in einer eigenen Rubrik. Die Mehrzahl der Tages- und Wochenzeitungen druckt Leserbriefe ab. Immer mehr Medien nutzen Apps, Blogs, Chats, Twitter und soziale Netzwerke zur Bindung der Leser, Hörer oder Zuschauer. Redaktionen möchten darüber auch ihre Zielgruppe besser kennenlernen.

Ombudsleute haben sich im Bereich der Medien in Deutschland nicht durchgesetzt. Laut Information der Initiative Qualität gibt es in Deutschland nur neun Ombudsleute bei folgenden Zeitungen: Berliner Zeitung (eher Leseranwalt gegenüber Behörden), Braunschweiger Zeitung, Frankenpost Hof, Freie Presse Chemnitz, Main Post, Rhein-Zeitung, WAZ, Westfälische Rundschau, Wetzlarer Zeitung.⁴²

Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben lediglich Publikumsstellen, die aber nicht wie Ombudsleute fungieren.

11.2.5 Integrität (Gesetz)

Inwiefern gibt es gesetzliche Grundlagen, welche die Integrität der Angestellten von Medienunternehmen gewährleisten?

Punktwert (4)

Der Presserat sowie verschiedene Vereinigungen haben Kodizes erstellt. Sie beziehen sich auf die Sorgfaltspflicht, Persönlichkeitsrechte, Jugendschutz, Grundsätze der Recherche, Berufsgeheimnis, Unschuldsvermutung, die unstatthafte Vermischung von redaktionellen Inhalten und Werbung sowie die Beeinflussung durch Vertreter der Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Sie regeln außerdem die Inanspruchnahme von Rabatten und Vergünstigungen, Einladungen, Reisekostenübernahmen und die Rahmenbedingungen bei der Stiftung von Medienpreisen.

Beispiele sind:

- Pressekodex des Presserates⁴³
- Netzwerk Recherche Medienkodex⁴⁴
- Verhaltenskodex der Deutschen Gesellschaft für Politikberatung⁴⁵
- BdP-Positionspapier Geschenke⁴⁶
- DRPR-Richtlinie für den Umgang mit Journalisten⁴⁷
- DJV-Leitlinien für Pressesprecher und Aufnahmeleitlinien⁴⁸

40 Niggemeier 2007

41 Landesanstalt für Kommunikation (LFK): Satzung der Landesmedienanstalten über Gewinnspielsendungen und Gewinnspiele (Gewinnspielsatzung), http://www.lfk.de/fileadmin/media/recht/Gewinnspielsatzung_0902.pdf

42 Persönliche Information Ulrike Kaiser, Initiative Qualität, 26.05.2011

43 Deutscher Presserat: Pressekodex, <http://www.presserat.info/inhalt/der-pressekodex/pressekodex.html>

44 Netzwerkrecherche: Medienkodex, <http://www.netzwerkrecherche.de/files/nr-medienkodex.pdf>

45 Deutsche Gesellschaft für Politikberatung e.V. (degepol): Verhaltenskodex, <http://www.degepol.de/grundlagendokumente/verhaltenskodex>

46 Bundesverband deutscher Pressesprecher: Positionen. Journalistengeschenke. Positionen Nr. 3, http://pressesprecherverband.de/_files/downloads/bdp_position_geschenke.pdf

47 Deutscher Rat für Public Relations (DRPR): DRPR-Richtlinie für den Umgang mit Journalisten, <http://www.drpr-online.de/statische/itemshowone.php4?id=12>

48 Deutscher Journalistenverband (DJV): DJV-Aufnahmeleitlinien, <http://www.djv.de/DJV-Aufnahmeleitlinien.104.0.html>

- International Federation of Journalists: Principles on the Conduct of Journalists⁴⁹

Einzelne Verlage und Zeitungen haben Kodizes verabschiedet. Beispiele sind:

- WAZ – Verhaltenskodex⁵⁰
- Verlagsgruppe Handelsblatt Leitlinien⁵¹
- Redaktioneller Kodex: F.A.Z. Electronic Media GmbH⁵²
- Axel-Springer-Leitlinien⁵³
- ProSiebenSat.1-Gruppe Leitlinien⁵⁴

Kommentar

Selbstkontrollmechanismen in Form von Kodizes und Richtlinien zum journalistischen Verhalten bzw. zum Verhalten im Umgang mit Journalisten sollten verstärkt eingeführt und mit wirksamen Sanktionen bei Verstößen verbunden werden. Spezielle interne Richtlinien für die Berichterstattung oder interne Ethik-Komitees sind vergleichsweise selten.

11.2.6 Integrität (Praxis)

Inwiefern ist die Integrität der Mitarbeiter der Medienunternehmen in der Praxis gewährleistet?

Punktwert (4)

In der Praxis kommt es mitunter zu Interessenkonflikten. Ressortleiter, festangestellte Journalisten und vor allem TV-Moderatoren nehmen immer wieder bezahlte Vorträge bei Unternehmen und Verbänden oder Moderationen bei Veranstaltungen wahr.⁵⁵ Im Sportjournalismus kann es ebenfalls über die Annahme von Einladungen und Geschenken sowie Aufträgen zur Pressearbeit von Sportveranstaltern zu Interessenkonflikten kommen.

Freie Journalisten müssen häufig den Spagat zwischen wirtschaftlicher Tätigkeit und redaktioneller Neutralität schaffen. Laut einer Umfrage soll jeder zweite Freiberufler einen Zweitjob haben, vierzig Prozent davon sollen in der Werbung oder PR arbeiten. Zwar werde von freien Mitarbeitern meist verlangt, dass andere Tätigkeiten nicht in einem Interessenskonflikt zum Auftraggeber stehen. Es werde aber kaum geprüft, ob das auch getan wird.⁵⁶

Einige Unternehmen laden regelmäßig Fachjournalisten zu Produktvorstellungen ein, die im In- und Ausland mit Hotelübernachtungen und weiteren Annehmlichkeiten verbunden sind, die über das übliche Maß hinausgehen. Redaktionelle Beiträge über Unternehmen oder Unternehmer werden teils ne-

49 International Federation of Journalists (IFJ): IFJ Declaration of Principles on the Conduct of Journalists, <http://www.ifj.org/en/pages/journalism-ethics>

50 WAZ-Mediengruppe: Verhaltenskodex, http://www.initiative-qualitaet.de/fileadmin/IQ/Archiv/Rundmails/iq_rundmail_19_kodex.pdf

51 Verlagsgruppe Handelsblatt (VHB): Unternehmensleitlinien, <http://www.vhb.de/VHBContent/printpage.aspx?p=21&t=ftprint&b=2386>

52 FAZ.net: Redaktioneller Kodex. Leitlinien der Berichterstattung, <http://www.faz.net/aktuell/redaktioneller-kodex-leitlinien-der-berichterstattung-11297182.html>

53 Axel Springer: Unternehmensportrait und -video. Grundsätze und Leitlinien, http://www.axelspringer.de/artikel/Grundsätze-und-Leitlinien_40218.html

54 ProSiebenSat.1 Media AG: Leitlinien zur Sicherung der journalistischen Unabhängigkeit, <http://www.prosieben-sat1.de/de/unternehmen/corporate-responsibility/rechtlicher-rahmen/journalistische-unabhaengigkeit>

55 NDR.de: Ruprecht, A.; Großpietzsch, T.: Nebenverdienste: Wie Fernsehmoderatoren ihre Prominenz vermarkten (17.06.2009), http://www.ndr.de/fernsehen/sendungen/zapp/medien_politik_wirtschaft/nebenerwerb100.html; Handelsblatt: Potenzielle Interessenskonflikte. Die lukrativen Nebenjobs der ARD- und ZDF-Journalisten (20.06.2009), <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/management/koepfe/die-lukrativen-nebenjobs-der-ard-und-zdf-journalisten/3202604.html>; STERN.de: Nebeneinkünfte. Sender-Chefs machen Druck auf Moderatoren (20.06.2009), <http://www.stern.de/kultur/tv/nebeneinkuenfte-sender-chefs-machen-druck-auf-moderatoren-704182.html>

56 epd Medien, Nr. 46 vom 16.06.2010, S. 5 ff.

ben Werbeeinschaltungen dieser Firmen platziert. Auch wird das Kenntlichmachen von Firmeneinladungen zu Reisen in der anschließenden Berichterstattung nicht immer befolgt.⁵⁷

In den Verlagen führt unter anderem die wirtschaftliche Lage dazu, dass die eigene Recherchemöglichkeit eingeschränkt wird. Dadurch wächst die Gefahr der Einflussnahme auf die redaktionelle Berichterstattung durch politisch und wirtschaftlich mächtige Akteure, welche den Redaktionen durch das Angebot der Exklusivität Wettbewerbsvorteile zusichern und sie so unter Druck setzen können.

In den Lokalredaktionen fehlen für tiefgreifende Recherchen die Mitarbeiter.⁵⁸ Zeitmangel und Veröffentlichungsdruck können dazu führen, dass von PR- oder Nachrichtenagenturen vorformulierte Presse-Texte ohne hinreichende Überprüfung übernommen werden. Auch die Rücksichtnahme auf örtliche Eliten oder Anzeigekunden können eine neutrale Berichterstattung begründen.⁵⁹

In der Volontärszeit wird der Pressekodex behandelt, später aber das entsprechende Wissen nicht regelmäßig aufgefrischt oder vertieft. Seminare mit ethischem Anspruch sind eher selten. Inwieweit die bestehenden Verhaltenskodizes mit regelmäßigen Schulungen einhergehen, ist nicht bekannt. Vereinzelt wurden e-Learning-Programme eingeführt, auch speziell zur Korruptionsvorsorge.⁶⁰

Kommentar

Eine Vielzahl von journalistischen Vereinigungen kümmert sich um das Berufsbild Journalismus und um das Ansehen von Journalisten in der Öffentlichkeit. Aufgrund der zunehmenden wirtschaftlichen Probleme, insbesondere der Printmedien, des Abbaus von Journalisten mit gesicherten Arbeitsverträgen sowie der Abhängigkeit von Anzeigekunden kommt es in der Praxis jedoch immer wieder zu Interessenkonflikten, die geeignet sind, langfristig die Unabhängigkeit und Qualität der deutschen Medienlandschaft zu gefährden. Die Debatten hinsichtlich eines integren Verhaltens von Journalisten haben aufgrund negativer Beispiele in den vergangenen Jahren zugenommen. Selbstkontrollmechanismen in Form von Kodizes und Richtlinien zum journalistischen Verhalten bzw. zum Verhalten im Umgang mit Journalisten sollten verstärkt eingeführt und mit wirksamen Sanktionen bei Verstößen verbunden werden.

11.3.1 Investigativer Journalismus

Inwiefern sind die Medien beim Untersuchen und Aufdecken von Korruptionsfällen aktiv und erfolgreich?

Punktwert (4)

Die Medien spielen eine wichtige Rolle bei der Korruptionsbekämpfung. Die meisten Korruptionsfälle wurden insbesondere durch eine aufmerksame und kritische Berichterstattung der Printmedien sowie der Magazinsendungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks publik.

Aufgrund der schwierigen Abgrenzung kann keine genaue Aussage über die Anzahl der investigativ tätigen Journalisten getroffen werden. Im Fernsehbereich ist zeitaufwendige investigative Arbeit zum Beispiel bei den politischen Magazinen im öffentlich-rechtlichen Sektor wie Panorama, Frontal 21 oder Fakt zu finden. Feste Recharteteams für investigative Aufgaben, wie es sie zum Beispiel in den USA gibt, sind bei der Süddeutschen, bei der Axel-Springer-Gruppe (Welt, Berliner Morgenpost und Welt am Sonntag) und bei der WAZ-Mediengruppe bekannt. Auch Redakteure von Spiegel und Stern sind investigativ tätig. Investigativ tätige Medienschaffende werden bei Bedarf durch Redakteure im gleichen

57 Richtlinie 15.1 Pressekodex

58 Drost 2010

59 Rudzio 2011: 445

60 Digitalfernsehen: WDR betreibt Korruptionsvorsorge (27.10.2010), <http://www.digitalfernsehen.de/index.php?id=41451>

oder in anderen Ressorts unterstützt.⁶¹ Der investigative Journalismus wurde durch die wirtschaftlich angespannte Lage sowie dem gestiegenen Zeitdruck in vielen Verlagen weiter zurückgedrängt, aber erfährt in letzter Zeit eine Konsolidierung.⁶² Dennoch besteht die Einschätzung, dass der investigative Journalismus aufgrund der Machtkonzentration der Medienhäuser weiterhin ein Nischendasein führen wird.⁶³

Im Zuge der „Sachsensumpf-Affäre“⁶⁴ wurden im Jahr 2010 zwei investigative Journalisten erstinstanzlich zu Geldstrafen wegen Verleumdung und übler Nachrede verurteilt.⁶⁵ Rechtsmittel wurden eingelegt. Reporter ohne Grenzen (ROG) fürchtet, dass ihre Verurteilung künftige Berichterstattung zu Korruptionsaffären behindern und damit die Pressefreiheit beeinträchtigen könnte. Der Deutsche Journalistenverband wertete das Verfahren als einen Versuch der Einschüchterung.⁶⁶

Während der Volontärsausbildung und während des Studiums hat der investigative Journalismus oftmals den Charakter eines Orchideenfachs. Organisationen und Initiativen wie Netzwerk-Recherche e.V., Initiative Nachrichtenaufklärung sowie die Stiftung Freiheit der Presse haben sich zur Förderung des investigativen Journalismus gebildet. Es werden verschiedene Preise, wie etwa der Wächterpreis (Stiftung Freiheit der Presse) und Leuchtturm-Preis (Netzwerk Recherche), die mit niedrigen Geldpreisen verbunden sind, für herausragende investigative Arbeiten verliehen. Nach Einschätzung von Journalisten bietet das Internet neue und erweiterte Möglichkeiten für den investigativen Journalismus.⁶⁷

Kommentar

Die Medien spielen eine wichtige Rolle bei der Korruptionsbekämpfung. Die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Rahmenbedingungen für investigativen Journalismus müssen auch künftig geschützt bleiben. Während der Ausbildung sollte der investigativen Recherche ein höherer Stellenwert eingeräumt werden.

11.3.2 Allgemeine Programme zur öffentlichen Information über Korruption

Inwiefern informieren die Medien die Öffentlichkeit über Korruption und ihre Auswirkungen und wie erfolgreich sind sie hierbei?

Punktwert (4)

Seit Anfang der 90er wurde das Thema Korruption enttabuisiert. Die Medien haben in diesem Prozess eine wichtige Rolle gespielt. Im Vergleich zu den 90er Jahren berichtet die Presse heute regelmäßig über Korruption und korruptionsnahe Themen. Fachmagazine und -portale, wie www.aerzteblatt.de, Stationäre Aufnahme, Jens Weinreich und www.compliancemagazin.de, greifen korruptionsrelevante Themen regelmäßig auf.⁶⁸

Korruptionsfälle verschiedener Themenbereiche - von Wirtschaft über Politik bis hin zum Sport - stoßen mitunter auf gute Medienresonanz. Allerdings ist die Auswahl der Fälle, über die in den Medien

61 Nagel 2007

62 Nagel 2007

63 Diese Einschätzung teilen Cario 2006:197 und Schallon 2010: 84

64 Freie Presse: Berufungsprozess gegen Journalisten frühestens im Spätsommer (13.04.2011), <http://www.freie-presse.de/NACHRICHTEN/SACHSEN/Berufungsprozess-gegen-Journalisten-fruehestens-im-Spaetsommer-artikel7635867.php>

65 ZEIT Online: Sachsensumpf-Prozess Journalisten fragen – Richter straft (13.08.2010), <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2010-08/sachsensumpf-urteil>

66 ZEIT Online: Justiz in Sachsen Journalisten fordern Freispruch im Sachsen-Sumpf-Prozess (28.07.2010), <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2010-07/sachsen-sumpf-prozess>

67 Siehe dazu Schallon 2010: 83 und auch die Entwicklungen zu Wikileaks

68 Transparency Deutschland veröffentlicht zweimal wöchentlich einen Pressespiegel mit durchschnittlich 14 Artikeln: Transparency International Deutschland e.V.: Pressespiegel, <http://transparency.de/Presse.271.0.html>

berichtet wird, nicht immer nachvollziehbar. Beispielsweise wurde der Korruptionsskandal bei Siemens ausgiebig diskutiert, während der Korruptionsskandal bei Daimler auf nur geringes mediales Interesse stieß. Die Berichterstattung leidet dabei unter den Anforderungen modernen „Sensationsjournalismus“, der mitunter ausgiebiger und guter Recherche entgegensteht.

Abseits der Skandale spielt das Thema Korruption jedoch eine vergleichsweise geringe Rolle und es gibt keine systematische Berichterstattung. Vor Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen stehen die geplanten Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung der Parteien bzw. Kandidaten selten im Fokus der Berichterstattung.

11.3.3 Information über Aktivitäten der Regierung

Inwiefern informieren die Medien die Öffentlichkeit über die Aktivitäten der Regierung und anderer staatlicher Akteure und wie erfolgreich sind sie hierbei?

Punktwert (4)

Die deutschen Medien gewährleisten eine ausgewogene, fundierte und kontinuierliche Berichterstattung über das politische Geschehen in Deutschland. Die bestehende Pluralität der Medien bietet dem Leser die Möglichkeit, sich ein objektives Bild zu machen. Die Medien spielen als sogenannte vierte Gewalt eine wesentliche Rolle in der Erhaltung und dem Funktionieren der demokratischen Strukturen.

Pfeiler 12: Zivilgesellschaft

Zusammenfassung

Die deutsche Zivilgesellschaft ist vielfältig. Ihre Organisationen und Aktionen reichen von der lokalen, der regionalen und bundespolitischen Ebene bis hinein in die supranationale Ebene der EU sowie die internationale Politik. Die Rahmenbedingungen der Zivilgesellschaft in Deutschland können insgesamt als gut bewertet werden. Hervorragend sind insbesondere die politischen Rechte und die Unabhängigkeit von politischen Vorgaben.

Die Gründung zivilgesellschaftlicher Organisationen ist unproblematisch.¹ Eine politische Kontrolle und Zensur findet nicht statt. Es besteht eine grundgesetzlich garantierte Vereinigungsfreiheit. Die Rolle des Staates beschränkt sich auf eine rein formale Rechtmäßigkeitsprüfung. Angesichts der Erfahrungen der deutschen Geschichte können allerdings extremistische Vereinigungen, die aktiv die freiheitlich demokratische Grundordnung bekämpfen und eine Gefahr für die Völkerverständigung darstellen, verboten werden.

Die finanzielle und personelle Ausstattung mit Ressourcen der Organisationen ist so vielfältig wie die Vielfalt der Organisationsformen und Organisationszwecke.² Eine Besonderheit der deutschen Zivilgesellschaft ist, dass eine Reihe von Organisationen, wie die Wohlfahrts- und Verbraucherverbände, staatliche Aufgaben übernommen haben und sich daher fast ausschließlich aus staatlichen Mitteln finanzieren. Daneben verfügen vor allem mitgliederstarke Verbände im Bereich des Umweltschutzes oder stark dienstleistungsorientierte Organisationen wie die Mietervereine über solide Eigeneinnahmen. In der Regel sind die Organisationen der deutschen Zivilgesellschaft jedoch auf staatliche Zuwendungen sowie Spenden angewiesen.³ In der praktischen Arbeit hat eine Reihe zivilgesellschaftlicher Organisationen mit Finanzproblemen zu kämpfen. Organisationen in den Tätigkeitsfeldern Kultur, Bildung und Soziale Dienste sind häufiger von finanziellen Problemen betroffen als Organisationen in den Bereichen Sport und Umwelt.⁴

Der unabhängige Spenderschutz sollte gestärkt werden, um durch eine maßvolle und gezielte Regulierung die Entwicklung des Sektors zu fördern.

Für zivilgesellschaftliche Organisationen bestehen wenige gesetzliche Transparenzvorschriften. Die Regeln des Vereinsrechts stellen vereinsintern sicher, dass alle Mitglieder jährlich die Möglichkeit haben, die Finanzlage und Geschäftstätigkeit des Vorstands zu kontrollieren und eventuelles Fehlverhalten zu sanktionieren. Hinsichtlich der Transparenz nach außen bestehen keine gesetzlichen Regelungen, doch der Sektor ist seit über 20 Jahren darum bemüht, Transparenzbemühungen und -initiativen zu stärken. Es zeichnet sich ein positiver Trend ab, auch wenn in einigen Organisationen diesbezüglich noch erhebliche Vorbehalte bestehen und Aufklärungsarbeit geleistet werden muss.

Aufgrund fehlender empirischer Untersuchungen ist es schwierig, eine Bewertung der Integrität des zivilgesellschaftlichen Bereichs vorzunehmen. In Einzelfällen sind grobe Verfehlungen zu beobachten. Die Tatsache, dass diese ans Licht kommen, in der Öffentlichkeit diskutiert und strafrechtlich verfolgt werden, spricht für die Sensibilität bei diesem Thema. Positiv zu bewerten ist, dass seit rund 20 Jahren eine ganze Reihe von freiwilligen Verhaltensstandards („Codes of conduct“) sowie freiwillige Prüfverfahren eingeführt wurden, die zum Ziel haben, integeres Verhalten der Organisation und einzelner Akteure anhand konkreter Faktoren wie z.B. die Offenlegung von Nebentätigkeiten und möglichen Interessenkonflikten zu konkretisieren.

1 Interview mit Vertreter der Zivilgesellschaft, Berlin, 02.02.2011, Interview mit Vertreterin der Zivilgesellschaft, Berlin, 09.02.2011

2 Interview mit Vertreterin der Zivilgesellschaft, Berlin, 09.02.2011, Interview mit Vertreter der Zivilgesellschaft, Berlin, 16.02.2011

3 Kraus & Stegarescu 2005: 12

4 Zimmer & Priller 2007: 84, 112

Zivilgesellschaftliche Organisationen erfüllen eine Wächterfunktion, die vor allem immer dann Wirkung zeigt, wenn sie von den Medien und der öffentlichen Meinung unterstützt wird. Gemessen am Einfluss wichtiger Wirtschaftsinteressen sind die Einflussmöglichkeiten auf die Regierungspolitik beschränkt.⁵ Im Bereich der Korruptionsbekämpfung gibt es neben Transparency Deutschland eine Reihe von Organisationen wie z.B. die Verbraucherverbände, Entwicklungsorganisationen sowie Organisationen zur Kontrolle des Lobbyismus, die ihren Einfluss von Fall zu Fall in gemeinsamen Allianzen bündeln können.

Zivilgesellschaft Gesamtpunktwert: 73/ 100			
	Indikator	Gesetz	Praxis
Kapazität 94/ 100	Ressourcen	100	75
	Unabhängigkeit	100	100
Governance 50 / 100	Transparenz	Nicht erhoben	50
	Rechenschaftspflicht	Nicht erhoben	50
	Integrität	Nicht erhoben	50
Rolle 75/ 100	Regierungskontrolle	75	
	Politikreform	75	

Struktur und Organisation

Die Zivilgesellschaft in Deutschland zeichnet sich durch eine große Vielfalt und zum Teil eine lange Tradition aus. Ein weites Spektrum an Organisationen wie Vereine, Stiftungen, Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege, Krankenhäuser und Gesundheitseinrichtungen in freier Trägerschaft, gemeinnützige GmbH und ähnliche Gesellschaftsformen, Wirtschafts- und Berufsverbände, Gewerkschaften, Verbraucherorganisationen, Selbsthilfegruppen, Umweltschutzgruppen und staatsbürgerliche Vereinigungen werden dazu gezählt.⁶ Sie gliedern sich in Interessenorganisationen im Wirtschafts- und Arbeitsbereich,⁷ Verbände im sozialen Bereich,⁸ Vereinigungen im Freizeitbereich,⁹ politische und ideale Vereinigungen¹⁰ und Verbände öffentlicher Gebietskörperschaften.¹¹ In der Regel haben die Organisationen einen föderalen Aufbau, d.h. sie verfügen über Gliederungen, die auf lokaler, regionaler und auf der Ebene des Bundes aktiv sind.¹² Vor allem seit den 1960er/1970er Jahren werden dauerhafte Organisationen vermehrt ergänzt um sich ad hoc zu einem bestimmten Anlass gründende und später wieder auflösende Bürgerinitiativen. Insgesamt betrachtet sind in Deutschland die Bereitschaft zur Mitgliedschaft in zivilgesellschaftlichen Organisationen, die aktive Teilnahme an ehrenamtlichen Aktivitäten und die Bereitschaft zu Hilfeleistungen in Deutschland stark ausgeprägt.¹³

Mit Ausnahme der kirchlich-verankerten Anstaltsstiftungen sowie der aus den Zünften hervorgegangenen Innungen, die sich bereits im Mittelalter entwickelten, sind typische zivilgesellschaftliche

5 Reimer 2005: 49, http://www.civicus.org/media/CSI_Germany_Country_Report_English.pdf

6 Zimmer & Priller 2007: 33

7 Dazu zählen Unternehmens- und Selbstständigenorganisationen, Branchenverbände, Kammern, Arbeitgeberverbände, Arbeitnehmerverbände, sonstige Gewerkschaften und Arbeitnehmerverbände, Verbraucher- und Kundenorganisationen und Berufsverbände

8 Dazu zählen Kriegsfolgenverbände, Wohlfahrtsverbände und sonstige Sozialverbände

9 Dazu zählen Sportbund, Jagdschutz-Verband, ADAC

10 Dazu zählen Organisationen im Bereich Umwelt- und Naturschutz, wovon die größte der „Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland“ 392 000 Mitgliedern hat.

11 Dazu zählen der Deutsche Städtetag und der Städte- und Gemeindebund

12 Rudzio 2011: 69 ff.

13 Rudzio 2011: 68

Organisationen in Deutschland, wie Vereine und Stiftungen, weitgehend im 19. Jahrhundert geprägt worden. Seitdem entwickelte sich auch der funktionale Einbau zivilgesellschaftlicher Organisationen, wie Kammern und Wohlfahrts- und Verbraucherverbände¹⁴ in die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben. In den 1970er Jahren entstanden neue soziale Bewegungen, insbesondere im Bereich des Umweltschutzes.¹⁵ In dieser Zeit haben auch Einrichtungen der freien Wohlfahrtsverbände stark an Größe und sozialpolitischer Bedeutung gewonnen.¹⁶ So werden Staatsentlastungsfunktionen der Verbände im Wohlfahrtsbereich und die Wahrnehmung von Aufgaben zur staatsfernen Konfliktregelung von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden übernommen. Die Verbraucherorganisationen und Verbraucherberatungen stellen ein Gegengewicht zu starken Wirtschaftsinteressen dar. Obwohl Stiftungen zu den traditionsreichen Organisationsformen gehören, ist das Stiftungswesen in Deutschland aufgrund der gesellschaftlich-politischen Umbrüche der Vergangenheit vergleichsweise jung und hat sich erst in den letzten Jahrzehnten, unter anderem aufgrund von Reformen, wieder dynamisch entwickelt.¹⁷

In rechtlicher Hinsicht stehen für die Gründung als auch die Tätigkeit zivilgesellschaftlicher Organisationen viele Möglichkeiten offen. Das betrifft die Vielfalt der zur Verfügung stehenden Rechtsformen, die Großzügigkeit der Zuerkennung des Gemeinnützigkeitsstatus oder das Sammeln von Spenden, das ohne Gemeinnützigkeitsstatus im öffentlichen Raum durchgeführt werden kann.¹⁸ Typische Rechtsformen sind eingetragene und gemeinnützige Vereine, Geselligkeitsvereine, Stiftungen, gemeinnützige GmbHs und Kapitalgesellschaften sowie Genossenschaften.¹⁹

Im Jahr 2008 waren 554.394 eingetragene Vereine registriert, wobei es sich dabei fast ausschließlich um sogenannte Idealvereine handelt.²⁰ Neben der großen Zahl von Vereinen existieren 18.162 private Stiftungen bürgerlichen Rechts und 289 Bürgerstiftungen.²¹ Dies sind Beispielzahlen. Es ist schwierig, die verschiedenen Formen zivilgesellschaftlicher Organisationen zu quantifizieren, da es keine einheitliche Statistik gibt.

12.1.1 Ressourcen (Gesetz)

Inwiefern ist die Rechtsordnung für die Zivilgesellschaft förderlich?

Punktwert (5)

Die häufigste Organisationsform der Zivilgesellschaft sind Vereine. Das Recht zur Bildung von Vereinen und die Versammlungsfreiheit sind im Grundgesetz garantiert: alle Deutschen haben das Recht, Vereine und Gesellschaften zu bilden. (Art. 9 GG) Auch die Grundrechte der Meinungsfreiheit, Pressefreiheit, Freiheit der Berichterstattung und das Diskriminierungsverbot wegen Geschlecht, Abstammung, Religion sind konstitutiv für die gut funktionierende Zivilgesellschaft. (Art. 3, 5 GG)

14 Zimmer & Priller 2007: 50

15 Reimer 2006: 32

16 Zimmer & Priller 2007: 14

17 Zimmer & Priller 2007: 45 f.

18 Wilke 2010: 1

19 Kraus & Stegarescu 2005: 8

20 Siehe Aktive Bürgerschaft: Faktenblatt Vereinsregister, Information des Projekts Zivilgesellschaft in Zahlen 2009, http://www.aktive-buergerschaft.de/fp_files/StudienBerichte/04_Vereinsregister_RZ.pdf

21 Bundesverband Deutscher Stiftungen (2010): Stiftungen in Zahlen für das Jahr 2010, http://www.aktive-buergerschaft.de/fp_files/StudienBerichte/bg_bundesverband_StiftungenInZahlen20110210.pdf, S. 3; Aktive Bürgerschaft e.V. (2010): Länderspiegel Bürgerstiftungen, http://www.aktive-buergerschaft.de/fp_files/VAB_Laenderspiegel_BS_2010.pdf, S. 4

Diese Rechte werden nur durch das Verbot von Vereinen, deren Aktivität strafrechtlichen Gesetzen zuwiderläuft oder sich gegen die Verfassung oder den Gedanken der Völkerverständigung richtet, eingeschränkt.²²

Eine Zensur des Vereinszwecks findet nicht statt. Generell stellen das Gründungsprozedere und die Gründungskosten keine unzumutbaren Restriktionen da.²³ Die Gesetzmäßigkeit der Vereinsgründung wird vom Amtsgericht überprüft.

Stiftungen sind im Unterschied zu Vereinen kein Zusammenschluss von natürlichen oder juristischen Personen, sondern kommen auf Initiative einer natürlichen oder juristischen Person zustande. Sie sind dauerhaft einem durch den Gründer bestimmten Zweck gewidmet und unterliegen der staatlichen Anerkennungspflicht und Kontrolle.²⁴

Zunehmend werden auch Kapitalgesellschaften wie gemeinnützige GmbHs oder, noch sehr selten, gemeinnützige Aktiengesellschaften als zivilgesellschaftliche Organisationen gegründet. Sie finden sich hauptsächlich in den Bereichen des Gesundheitswesens, der Sozialen Dienste, der Bildung und Forschung, des Umweltschutz und des Sports. Im Bereich des Gesundheitswesens und der Sozialen Dienste findet diese Rechtsform insbesondere bei Krankenhäusern, Altenheimen, Pflegeheime und Behindertenwerkstätten Anwendung.²⁵

Zudem gibt es noch die Rechtsform der Genossenschaft, wobei deren Ziele auf die wirtschaftliche Förderung der Mitglieder beschränkt sind. (§ 1 GenG) Hierdurch wird die Förderung immaterieller, sozialer und kultureller Zwecke ebenso ausgeschlossen wie die Ausrichtung auf gewinnorientierte Aktivitäten. Die Gründung einer Genossenschaft erfordert den Eintrag ins Genossenschaftsregister beim zuständigen Amtsgericht.²⁶

Vereine, Kapitalgesellschaften und Genossenschaften haben die Möglichkeit den Status der Gemeinnützigkeit zu beantragen, der durch das Finanzamt nach genauen steuerrechtlichen Vorgaben genehmigt werden muss. Insgesamt werden drei Gruppen von Instrumenten zur staatlichen Förderung von als gemeinnützig anerkannten Organisationen eingesetzt: 1.) die direkte steuerliche Begünstigung, 2.) die steuerliche Abzugsfähigkeit von Spenden an gemeinnützige Organisationen sowie 3.) direkte staatliche Zuwendungen an gemeinnützige Organisationen.^{27, 28}

Es gibt eine Reihe von Klagerechten für zivilgesellschaftliche Organisationen. So verfügen die Verbraucherverbände aufgrund von Bundesrecht über Verbandsklagerechte. Einige Bundesländer haben auch den Naturschutzverbänden Verbandsklagerechte eingeräumt. Darüber hinaus stehen zivilgesellschaftlichen Organisationen Betroffenenklagerechte im Verwaltungsverfahren, Klagerechte aufgrund einzelgesetzlicher Bestimmungen wie z.B. dem Informationsfreiheitsgesetz zur Verfügung. Sie können außerdem Beteiligungs- und Anhörungsrechte, z.B. im Bereich von Planungsverfahren sowie bei der Gesetzesvorbereitung, nutzen.

22 Kraus & Stegarescu 2005: 36; weitere Bestimmungen finden sich im Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrecht

23 Kraus & Stegarescu 2005: 41

24 Stiftungen können gemäß privatem oder öffentlichem Recht gegründet werden. Stiftungen des öffentlichen Rechts entstehen aufgrund von Gesetzen oder Verordnungen und gehören in Form selbstständiger, den staatlichen und kommunalen Behörden angegliederten Trägern zum Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung. Die Regelungen zu privaten Stiftung bürgerlichen Rechts sind im Bürgerlichen Gesetzbuch (§ 80-88 BGB) und den Stiftungsrechten der Länder niedergelegt.

25 Kraus & Stegarescu 2005: 39

26 Kraus & Stegarescu 2005: 40

27 Kraus & Stegarescu 2005: 43

28 Die gesetzlichen Regelungen finden sich neben dem Vereinsförderungsgesetz vor allem in der Abgabenordnung (§§ 51-68 AO). Außerdem wurden mit dem „Gesetz zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements“ von 2007 weitere steuerliche Erleichterungen eingeführt.

Die Entwicklung des Sektors könnte durch maßvolle und gezielte Regulierung, z.B. zur Stärkung des Spenderschutzes, unterstützt werden. Bis vor einigen Jahren übten die Bundesländer zum Schutz der Spender auch eine Aufsicht über die Spendensammelaktionen zivilgesellschaftlicher Organisationen aus. Im Wege der Deregulierung wurde diese Kontrolle inzwischen in den meisten Bundesländern eingestellt. Derzeit besteht eine staatliche Sammlungsaufsicht nur noch in Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Thüringen. In Rheinland-Pfalz existiert eine zentrale Aufsichtsbehörde, die Spendenorganisationen überprüft. Sie hat seit 2004 jährlich ungefähr zehn Sammlungsverbote verhängt. Neben dem DZI sprechen sich zahlreiche Dachverbände des Dritten Sektors dafür aus, die seit 1997 in vielen Bundesländern aufgehobenen Sammlungsgesetze in zeitgemäßer Form wieder aufleben zu lassen, und zwar nach dem Beispiel des Landes Rheinland-Pfalz.²⁹

Kommentar

Die Rahmenbedingungen der Zivilgesellschaft in Deutschland sind sehr gut; insbesondere die politischen Rechte werden als hervorragend bewertet.³⁰ Auch die Gründung zivilgesellschaftlicher Organisationen ist unproblematisch. Die Entwicklung des Sektors könnte durch maßvolle und gezielte Regulierung im Bereich der Sammlungsaufsicht gestärkt werden.

12.1.2 Ressourcen (Praxis)

Inwiefern stehen den Organisationen der Zivilgesellschaft finanzielle und personelle Mittel zur Verfügung, um angemessen arbeiten und funktionieren zu können?

Punktwert (4)

Die finanzielle und personelle Ausstattung der deutschen Zivilgesellschaft ist so unterschiedlich wie die Vielfalt der Organisationsformen und Organisationszwecke.³¹ Wie sich die Einnahmen zivilgesellschaftlicher Organisationen letztlich zusammensetzen, hängt unter anderem von den jeweiligen gesetzlichen Vorgaben ab, nach denen die Organisationen arbeiten. Zu den möglichen Finanzierungsquellen zählen staatliche Zuschüsse Mitgliedsbeiträge, Leistungsentgelte, Spenden sowie selbsterwirtschaftete Einnahmen. Staatliche Zuschüsse stellen etwa zwei Drittel des Finanzierungsvolumens dar. Fast ein Drittel geht auf Mitgliedsbeiträge und Abgaben zurück, während Spenden gerade einmal drei Prozent der Einnahmen ausmachen. Der Anteil der Spenden steigt auf mehr als ein Drittel an, sobald ehrenamtliche Tätigkeit als sog. „Zeitspende“ den Spenden zugerechnet wird.³² Eine Zunahme von Spenden, Sponsoringmitteln und kommerziellen Einnahmen ist vor allem in den Bereichen Bildung, Forschung, Kultur, Sport und Gesundheitswesen zu beobachten.³³

Staatliche Zuwendungen werden in der Regel nur an gemeinnützige Organisationen vergeben, wenn der Staat ein besonderes Interesse an der Tätigkeit des Vereins oder Verbandes hat oder wenn ein bestimmter Verwendungszweck nicht ohne die finanzielle Förderung erfüllt werden kann. Zu unterscheiden

29 Anmerkung Burkhard Wilke (DZI) in der Beiratssitzung am 13.09.2011

30 Reimer 2006: 22

31 Die Bereiche Gesundheitswesen und soziale Dienste finanzieren sich vor allem durch Leistungsentgelte. Die Bereiche Kultur, Bildung, Forschung und Internationale Aktivitäten sind hauptsächlich auf staatliche Zuschüsse angewiesen. Dahingegen finanzieren sich die Wirtschafts- und Berufsverbände schwerpunktmäßig und Sport- und Kulturvereine zu großen Teilen aus Mitgliedsbeiträgen. In den Bereichen Umwelt und Internationale Aktivitäten haben Spendengelder, die zum Beispiel durch die Spendenaufrufe von Entwicklungshilfeorganisationen und Hilfsorganisationen, wie Misereor, Brot für die Welt und Rotes Kreuz eingeworben werden, eine große Bedeutung. Im Bereich Umwelt- und Naturschutz gewinnen neben Spenden und Mitgliedsbeiträgen auch die selbsterwirtschafteten Einnahmen der Forschungs- und Beratungseinrichtungen, wie etwa des Öko-Instituts in Freiburg oder des IFEU in Heidelberg zunehmend an Bedeutung. Mitgliederstarke Verbände oder stark dienstleistungsorientierte Organisationen verfügen in der Regel über solide Eigeneinnahmen. Verbraucherverbände und Einrichtungen der Verbraucherberatung wie z.B. die Verbraucherzentralen und die Stellen zur Schuldnerberatung sind auf staatliche Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt sowie den Landeshaushalten angewiesen. Sie erhalten diese nicht immer in dem Umfang, der für eine optimale Beratung nötig wäre.

32 Anheier et al. 1999: 109 ff.

33 Zimmer & Priller 2007: 62

sind regelmäßige institutionelle Zuwendungen, bei denen der staatliche Geldgeber keinerlei Einfluss auf die Verwendung der Mittel ausübt sowie die Projektförderung, bei der der Verwendungszweck zuvor eindeutig definiert und beantragt werden sowie anschließend die Mittelverwendung nachgewiesen werden muss. In der Regel werden zivilgesellschaftliche Organisationen im Wege der Projektförderung von staatlicher Seite unterstützt. In dieser Weise hat die deutsche staatliche Umweltpolitik Anfang der 1970er Jahre z.B. entscheidend den Aufbau von Umweltorganisationen auch als Gegengewicht gegen organisierte Wirtschaftsinteressen gefördert.

Generell gilt, dass die meisten zivilgesellschaftlichen Organisationen sich ständig um weitere Finanzquellen, insbesondere um Spenden aus der Bevölkerung, bemühen. Die Spendenbereitschaft ist in Deutschland relativ groß und sehr stabil.³⁴ Sowohl die Abhängigkeit von öffentlichen Geldgebern als auch von privaten Spenden kann für eine Reihe zivilgesellschaftlicher Organisationen dazu führen, dass sie Schwierigkeiten haben, dauerhafte Arbeitsstrukturen zu unterhalten. Des Weiteren besteht die Gefahr, in die Abhängigkeit von Sponsoren zu geraten, die sich als Gegenleistung für eine finanzielle Unterstützung zum Beispiel von der öffentlichkeitswirksamen Kooperation mit einem angesehenen Akteur der Zivilgesellschaft Vorteile versprechen. Transparenz hinsichtlich der Finanzressourcen ist daher ein wichtiges Integritätsmerkmal (s.12.2.1).

In Deutschland sind 36% der Bevölkerung ab 14 Jahren freiwillig engagiert. Davon ist fast die Hälfte in Vereinen aktiv.³⁵ Es setzen sich nicht selten profilierte Persönlichkeiten aus der Wirtschaft oder dem öffentlichen Sektor ehrenamtlich ein. Laut Expertenaussagen scheint ihr Anteil jedoch geringer zu sein als bspw. in den USA und Großbritannien.³⁶ In den letzten Jahren zeigt sich insbesondere in lokalen Vereinen verstärkt ein Problem bei der Gewinnung qualifizierter Fachleute für die Besetzung von Vorstands- oder Schatzmeisterpositionen.³⁷ Das liegt unter anderem am Zeitmangel potentieller Kandidaten, mangelnder Bereitschaft sich lange zu binden und wachsenden Anforderungen hinsichtlich der juristischen Vorbildung sowie Kenntnissen im Bereich Finanzen und Buchhaltung.³⁸

Nach Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung sind 2,1 Millionen Personen im Bereich der Zivilgesellschaft beschäftigt. Dies entspricht ungefähr 6% aller Beschäftigten.^{39, 40} Die Bereiche Kultur, Erholung, Umweltschutzorganisationen, Staatsbürgervereinigungen und Stiftungen zeichnen sich durch einen großen Anteil ehrenamtlicher und sonstiger freiwilliger, unbezahlter Arbeitskräfte aus. Die Bereiche Bildung, Forschung, Gesundheitswesen und Soziale Dienste beschäftigen hauptsächlich Hauptamtliche.⁴¹ Der hohe Anteil befristeter Beschäftigungsverhältnisse verdeutlicht die mitunter schwierige Situation als auch die Abhängigkeit von staatlicher Finanzierung. Gemeinnützige Projekte werden häufig nur für einen begrenzten Zeitraum finanziert, obgleich der Bedarf an solchen Dienstleistungen teilweise langfristig besteht.⁴²

Kommentar

Die finanzielle Situation zivilgesellschaftlicher Organisationen ist sehr unterschiedlich und etliche Organisationen haben Finanzierungsprobleme, wobei Organisationen in den Tätigkeitsfeldern Kultur, Bildung und Soziale Dienste häufiger von finanziellen Problemen betroffen sind als Organisationen in den Bereichen Sport und Umwelt.⁴³

34 TNS Infratest: 15 Jahre Deutscher Spendenmonitor, http://www.tns-infratest.com/branchen_und_maerkte/pdf/social_marketing/15_Jahre_Deutscher_Spendenmonitor.pdf, S. 3

35 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2010: 16-17

36 Stellungnahme von Burkhard Wilke, NIS-Beiratsmitglied

37 Interview mit Vertreterin der Zivilgesellschaft, Berlin, 09.02.2011, Interview mit Vertreter der Zivilgesellschaft, Berlin, 16.02.2011, Wolf & Zimmer 2010: 29 ff.

38 Interview mit Vertreterin der Zivilgesellschaft, Berlin, 09.02.2011, Interview mit Vertreter der Zivilgesellschaft, Berlin, 16.02.2011, Wolf & Zimmer 2010: 32 f.

39 Dazu zählen neben den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nicht-sozialversicherungspflichtig, geringfügige und sonstige Beschäftigte, tätige Inhaber und Familienangehörige sowie Beamte und Beamtenanwärter.

40 Hohendanner 2009: 11 f.

41 Zimmer & Priller 2007: 58

42 Hohendanner 2009: 18

43 Zimmer & Priller 2007: 84, 112

12.1.3 Unabhängigkeit (Gesetz)

Inwiefern existieren für die zivilgesellschaftlichen Organisationen rechtliche Schutzmaßnahmen vor unberechtigter externer Einflussnahme in ihre Aktivitäten?

Punktwert (5)

Es besteht eine grundgesetzlich garantierte Vereinigungsfreiheit. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die zivilgesellschaftlichen Organisationen sind frei von jeglicher politischer Aufsicht und Kontrolle. Der Staat beschränkt sich auf eine reine Rechtmäßigkeitskontrolle. Sofern er weitergehenden Einfluss nimmt, dient dies der Verhinderung von Vereinsaktivitäten, die sittenwidrig oder gegen die verfassungsmäßige Ordnung sowie die Völkerverständigung gerichtet sind.

Zur Rechtmäßigkeitskontrolle gehören die formelle Prüfung der Vereinsgründung durch die Amtsgerichte, der Eintrag ins staatliche Vereins- und Handelsregister, die Stiftungsaufsicht der Länder sowie die Gemeinnützigkeitsprüfung der Finanzämter.⁴⁴ Vereine, deren Aktivitäten gegen strafrechtliche Bestimmungen verstoßen oder sich gegen die Verfassung und den Gedanken der Völkerverständigung richten, können verboten werden. (§ 9 GG) Verbote werden durch den Bundesinnenminister für alle dem Verein eingegliederten Organisationen verhängt. Das Verbot wird im Bundesanzeiger und im amtlichen Mitteilungsblatt des Landes, in dem der Verein seinen Sitz hat, veröffentlicht. (§ 3 VereinsG)

Die Stiftungsaufsichtsbehörden der Bundesländer üben eine reine Rechtsaufsicht zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Geschäftsführung aus. Ob das Vorstandshandeln sinnvoll war, ist dabei nicht relevant. Die Stiftungsaufsicht hat weitgehende Befugnisse und kann neben der Prüfung von Unterlagen und Akten auch Stiftungsbüros betreten, um Kontrollen vorzunehmen.⁴⁵ Privatnützige Stiftungen, insbesondere Familienstiftungen, sind von der Stiftungsaufsicht ausgenommen oder unterliegen ihr nur in sehr eingeschränktem Umfang.⁴⁶

12.1.4 Unabhängigkeit (Praxis)

Inwiefern kann die Zivilgesellschaft ohne übermäßige externe Einmischung existieren und funktionieren?

Punktwert (5)

Staatliche Eingriffe gegen kritische Akteure der Zivilgesellschaft oder entsprechende zivilgesellschaftliche Organisationen etwa in Form von Verfolgungen, ungerechtfertigtem Freiheitsentzug oder gewalttätigen Angriffen gibt es in Deutschland nicht.

Die Übergänge zum staatlichen Bereich sind fließend, weil dieser teilweise in erheblichem Maße zur Finanzierung beiträgt und damit gemeinnützige Einrichtungen steuert. Zivilgesellschaftliche Organisationen werden in beträchtlichem Maße für die Erledigung staatlicher Aufgaben eingesetzt und eine Einbindung in Verwaltungsstrukturen wird bewusst gefördert.⁴⁷ Diese Einbindung sichert zwar einem großen Teil der Organisationen eine Finanzierung durch staatliche Mittel. Laut einigen Wissenschaftlern und Experten birgt sie aber gleichzeitig die Gefahr der Einschränkung der Unabhängigkeit.⁴⁸ Die Auffassung wird an anderer Stelle in Frage gestellt, unter Verweis darauf, dass sich aufgrund der Vielfalt der Finanzierungsquellen nur knapp ein Drittel des Sektors vorwiegend über staatliche Mittel finanziert.⁴⁹

44 Bär et al. 2010: 332-333

45 Richter & Sturm 2005: 655

46 Wernicke 2003: 304

47 Zimmer & Priller 2007: 50

48 Wilke 2010: 1

49 Anheier et al. 1999: 113

Im Januar 2011 wurde vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ein neues Förderprogramm zur Demokratieförderung und Bekämpfung des Rechtsextremismus aufgelegt, das die sogenannte „Extremismusklausel“ enthält.⁵⁰ Dies bedeutet, dass bei der Beantragung staatlicher Fördergelder eine Anti-Extremismus-Erklärung unterschrieben werden muss. Die Erklärung beinhaltet ein Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik, aber auch die Verpflichtung nur mit Partnern zu kooperieren, die sich ebenfalls dazu verpflichten. Mögliche Partner müssen demnach auch überprüft werden.^{51, 52} Diese Regelung führte zu heftiger Kritik in Medien und der Zivilgesellschaft, da durch diese Maßnahme zivilgesellschaftlichen Organisationen Hindernisse in den Weg gelegt werden, die als nicht förderlich und einen Eingriff in die Handlungsfreiheit betrachtet werden.⁵³

Etwaige Einschüchterungsversuche von Seiten staatlicher Stellen und der Politik gegen unliebsame Kritiker werden nicht zuletzt durch eine kritische Presseberichterstattung verhindert und politisch extrem negativ bewertet. So wurde vor einigen Jahren bekannt, dass der damalige Innenminister von Mecklenburg-Vorpommern, Lorenz Caffier (CDU), gedroht hatte, der Umweltorganisation Robin Wood den Gemeinnützigkeitsstatus zu entziehen, nachdem sich Mitglieder bei einer Protestaktion gegen Atommülltransporte in das Zwischenlager Lubmin an Gleise gekettet hatten.⁵⁴

12.2.1 Transparenz (Praxis)

Wie transparent sind die Organisationen der Zivilgesellschaft?

Punktwert (3)

Es gibt keine gesetzlichen Verpflichtungen für Vereine und Stiftungen, die Öffentlichkeit über zentrale Aspekte wie zum Beispiel die Mitteleinnahme und -verwendung, Tätigkeitsbericht, Zusammensetzung des Vorstandes und vertragliche Bindungen mit Dritten, zu informieren.⁵⁵

Gegenüber dem Finanzamt müssen zivilgesellschaftliche Organisationen zwar Auskunft erteilen, aber ein einheitliches Format existiert dafür nicht. Jede Form der Vergleichbarkeit wird so erschwert. Überdies unterliegen die Informationen dem Steuergeheimnis und werden nicht veröffentlicht. Auch sind der Status der Gemeinnützigkeit oder der Geschäftsbericht zum Nachweis dieser nicht öffentlich zugänglich.⁵⁶ Versuche eine Datenbank einzuführen, wie sie bereits in anderen Ländern wie den USA oder Großbritannien bestehen, sind unternommen worden, jedoch ist die Teilnahme daran bisher gering.⁵⁷ Ebenso existieren weder eine Zentraldatei noch ein Zentralregister, in der allgemeine Informationen zu den Stiftungen zugänglich sind.⁵⁸ Einige Stiftungsbehörden haben allerdings begonnen, Daten über die rechtsfähigen Stiftungen zu veröffentlichen.

50 Siehe Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Start des neuen Bundesprogramms, <http://www.toleranz-foerdern-kompetenz-staerken.de/bundesprogramm0.html>

51 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Toleranz Fördern – Kompetenz Stärken, http://www.toleranz-foerdern-kompetenz-staerken.de/fileadmin/Content/Downloads/PDF/Demokratieerklaerung_01.pdf

52 Es darf in diesem Zusammenhang an die Praxis und die Diskussion des 1972 eingeführten „Radikalenerlass“ erinnert werden, der zahlreiche Berufsverbote zur Konsequenz hatte. 1991 wurde die damit verbundene Regelanfrage endgültig eingestellt.

53 Tagesschau.de: Gensing, P.: Schröders „Extremismusklausel“ im Bundestag. Notwendiges Bekenntnis oder Be-spitzelungsklausel? (10.02.2011) <http://www.tagesschau.de/inland/extremismuserklaerung100.html>; darin auch massive verfassungsrechtliche Bedenken von Prof. Ulrich Battis; auch im Interview mit Vertretern der Zivilgesellschaft am 09.02.2011 und am 16.02.2011

54 FOCUS Online: Castor-Blockade. Strafanzeige gegen Robin-Wood-Aktivisten (17.12.2010), http://www.focus.de/politik/deutschland/castor-blockade-straftanzeige-gegen-robin-wood-aktivisten_aid_582784.html

55 Transparency International Deutschland e.V., Arbeitspapier der AG „Transparenz im Nonprofit-Sektor“ (25.04.2009): 1-2

56 Transparency International Deutschland e.V., Arbeitspapier der AG „Transparenz im Nonprofit-Sektor“ (25.04.2009): 1-2

57 Interview mit Vertreterin der Zivilgesellschaft, Berlin, 09.02.2011

58 Transparency International Deutschland e.V., Arbeitspapier der AG „Transparenz im Nonprofit-Sektor“ (25.04.2009): 1-2

Im Gegensatz zu Vereinen und Stiftungen sind gGmbHs und Genossenschaften dem Handelsrecht unterworfen und demnach grundsätzlich publizitätspflichtig und der Wirtschaftsprüfungspflicht unterworfen.⁵⁹ Aufgrund größenbezogener Ausnahmeregelungen unterliegen große Teile der zivilgesellschaftlichen Kapitalgesellschaften jedoch in der Praxis gar keinen oder nur sehr eingeschränkten Prüfungs- und Publizitätspflichten.⁶⁰

Bei der Bewilligung staatlicher Finanzmittel müssen zivilgesellschaftliche Organisationen gegenüber der zuständigen Behörde die Verwendung der Finanzmittel durch einen Endbericht über die Projektergebnisse und einen der Kameralistik entsprechend gegliederten Finanzbericht dokumentieren.⁶¹ Der Grad der Transparenzpflichtung hängt vom Auftraggeber ab.⁶²

Wissenschaft und Experten sowie die Dachverbände der Zivilgesellschaft sind sich darüber einig, dass es der Entwicklung des Sektors gut täte, für mehr Transparenz nach außen zu sorgen.⁶³ Auf welchem Wege dies geschehen soll, darüber gehen die Meinungen auseinander. Aus der Wissenschaft wird der Ruf nach einer angemessenen, gesetzlich verankerten Transparenzpflichten laut, während große Teile der Zivilgesellschaft auf selbstregulatorische Maßnahmen setzen.⁶⁴

Tatsächlich haben sich neben punktuellen Bemühungen um Transparenz, wie die Verankerung von Transparenzbestimmungen in der Vereinssatzung einzelner Vereine,⁶⁵ in den letzten 20 Jahren eine Reihe von unabhängigen Prüfungen/Zertifizierungen und freiwilligen Selbstverpflichtungen etabliert. Diese Bestrebungen zur freiwilligen Schaffung von mehr Transparenz im zivilgesellschaftlichen Bereich haben die Diskussion und das Bewusstsein über die Notwendigkeit von Transparenz in der Zivilgesellschaft befördert.

1992 wurde zum Beispiel das DZI Spenden-Siegel mit klaren Transparenzvorgaben gegründet. Derzeit tragen 262 Organisationen das Siegel, die ein jährliches Geldspendenvolumen von 1,2 Mrd. Euro und Gesamteinnahmen von 4,5 Mrd. Euro aufweisen.⁶⁶ Der Bundesverband developmentspolitischer Nichtregierungsorganisationen VENRO hat einen Verhaltenskodex zu Transparenz, Organisationsführung und Kontrolle erlassen. Er enthält verbindliche Prinzipien und Standards zur Förderung der Transparenz. Demnach sind Jahresberichte zu veröffentlichen, die Tätigkeitsberichte, Finanzberichte, Organisationsstrukturen, Berichte der einzelnen Organe, Arbeitsweisen und angewandte Methoden enthalten. Außerdem sollen Informationen, wie die Jahresrechnung, die Satzung, Evaluationsberichte, ausführliche Darstellung der Planungs- und Kontrollsysteme, das Organigramm, die Vergütung des Leitungsorgans und Zusammenarbeit mit freien Beratern, Agenturen und anderen Dienstleistern über das Internet verfügbar gemacht werden.⁶⁷ Auch der Deutsche Spendenrat e.V. hat in seinen Grundsätzen sehr ausführlich festgehalten, welche Informationen der Tätigkeits-, Projekt- und Finanzbericht enthalten sollen.⁶⁸ Weitere exemplarische Initiativen sind der Ethik-Kodex des Deutschen Fundraising Verbandes, die Transparenzstandards von Caritas und Diakonie, die Grundsätze für die Verwendung von Spendenmitteln der Arbeitsgemeinschaft Evangelikaler Missionen, die Transparenzgrundsätze der

59 § 325 HGB

60 Handelskammer Hamburg: Recht und Steuern. Von Buchführung bis zur Publizitätspflicht, http://www.hk24.de/recht_und_fair_play/allgemeine_rechtsauskuenfte/recht_der_unternehmensgruendung/362840/Buchfuehrung.html#Groesse (24.09.2011)

61 Kraus & Stegarescu 2005: 48

62 Reimer 2005: 40

63 Für eine Diskussion der Notwendigkeit von Transparenz siehe Strachwitz 2010: 22

64 Strachwitz 2010: 12; Nährlich 2008

65 Kraus & Stegarescu 2005: 37 f.

66 Deutsches Zentralinstitut für soziale Fragen (DZI): DZI Spenden-Siegel: Neues Emblem für bewährten Spender-schutz (06.09.2011), http://dzi.de/pressemitteilungen/PM_6Sep2011.pdf

67 Siehe Transparency International Deutschland e.V.: Initiative transparente Zivilgesellschaft, [http://www.transparency.de/Initiative-Transparente-Zivilg.1612.0.html?&no_cache=1&tsword_list\[\]=Zivilgesellschaft](http://www.transparency.de/Initiative-Transparente-Zivilg.1612.0.html?&no_cache=1&tsword_list[]=Zivilgesellschaft)

68 Deutscher Spendenrat e.V.: Grundsätze, <http://www.spendenrat.de/index.php?id=97,0,0,1,0,0> (22.07.2011); Weitere exemplarische Initiativen: Ethik-Kodex des Deutschen Fundraising Verbandes, Deutsches Zentralinstitut für soziale Fragen / DZI Spenden-Siegel, Diakonischer Corporate Governance Kodex, Grundsätze für die Verwendung von Spendenmitteln der Arbeitsgemeinschaft Evangelikaler Missionen, Transparenzgrundsätze der Berliner Organisationen des Dritten Sektors, Transparenzpreis von PricewaterhouseCoopers.

Berliner Organisationen des Dritten Sektors und der Transparenzpreis von PricewaterhouseCoopers. Die seit Mitte 2010 bestehende „Initiative Transparente Zivilgesellschaft“ unternimmt den Versuch, eine sektorübergreifende Initiative zu etablieren. Die Unterzeichner der Initiative verpflichten sich, zehn präzise benannte, relevante Informationen über ihre Organisation leicht auffindbar, in einem bestimmten Format der breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Damit sollen bestehende Standards nicht ersetzt, wohl aber eine Messlatte für die Eingangsvoraussetzungen effektiver Transparenz im zivilgesellschaftlichen Sektor festgelegt werden.⁶⁹

Kommentar

Die seit über 20 Jahren sich fortentwickelnden freiwilligen Bemühungen des Sektors lassen einen positiven Trend hin zu mehr Transparenz und einheitlichen Standards erkennen. Diese erreichen bisher aber noch nicht alle Organisationen. Wenn der Zuspruch weiter wie bisher anhält, ist dies als sehr gutes Zeichen für die tatsächliche Akzeptanz des Transparenz-Gedankens zu werten. Sollte der Zulauf sich wieder abschwächen, ist über gesetzliche Vorschriften zur Erzielung einer höheren Transparenz nachzudenken.

Finanzämter sollten zudem Auskunft über den Status der Gemeinnützigkeit einer Organisation geben.

12.2.2 Rechenschaftspflicht (Praxis)

Inwiefern müssen zivilgesellschaftliche Organisationen gegenüber ihren Mitgliedern für ihre Aktivitäten Rechenschaft ablegen und sich dafür verantworten?

Punktwert (3)

In Vereinen trifft die Mitgliederversammlung als oberstes Vereinsorgan grundlegende Entscheidungen. Sie bestellt, steuert und überwacht das Leitungsorgan, den meist ehrenamtlich tätigen Vorstand. (§§ 27, 33, 41 BGB) Den Satzungsgebern steht es frei, die Vereinsverfassung in den Grenzen des Vereinsrechts nach den Bedürfnissen des Vereins anzupassen. (§ 40 BGB) Es kann zum Beispiel ein externes Kontrollorgan eingesetzt werden.

Für die überwiegende Mehrzahl der Vereine bieten die Regelungen des BGB einen angemessenen Rahmen zur Kontrolle der Geschäftstätigkeit. Die Mitgliederversammlung bietet die Möglichkeit, die Finanzlage und Geschäftstätigkeit des Vorstands zu kontrollieren und eventuelles Fehlverhalten zu sanktionieren. In Großvereinen mit hunderttausend Mitgliedern, die umfangreiche wirtschaftliche Geschäftsbetriebe unterhalten oder gar als Konzernspitze fungieren, besteht die Gefahr, dass Vorstände sich verselbständigen und außerhalb einer wirksamen Kontrolle agieren.⁷⁰ Es kann vorkommen, dass Großvereine Mitgliederversammlungen nur im Abstand von drei oder vier Jahren abhalten oder sich Kontrollorgane lediglich aus Funktionsträgern des Vereins zusammensetzen.⁷¹ Da Aufsichtsorgane von Vereinen oftmals ehrenamtlich tätig sind, gestaltet sich eine effektive Aufsicht der hauptamtlichen geschäftsführenden Organe in großen Vereinen mitunter schwierig.⁷²

Ebenso wie im Bereich der Transparenz (12.2.1) wirken eine Reihe von unabhängigen Prüfungen/Zertifizierungen und freiwilligen Selbstverpflichtungen diesen Schwächen in der Praxis entgegen. So umfassen die Prüfkriterien des DZI-Spendensiegels unter anderem die interne Überwachung des Leitungsgremiums durch ein unabhängiges Aufsichtsorgan. Darüber hinaus haben sich in den letzten Jahren diverse Governance Kodices etabliert. Der VENRO Kodex und Diakonische Corporate Governance Kodex empfehlen beispielsweise, dass ab einer bestimmten Anzahl hauptamtlicher Mitarbeiten-

69 Siehe Transparency International Deutschland e.V.: Initiative Transparente Zivilgesellschaft, www.transparente-zivilgesellschaft.de

70 Segna 2002: 1048

71 Segna 2002: 1050

72 Kraus & Stegarescu 2005: 37 f.

der oder eines bestimmten Volumens jährlicher Einnahmen, ein zusätzliches Aufsichtsorgan eingesetzt werden soll. Die Kodizes definieren verschiedene Standards für die Besetzung von Aufsichtsorganen, wie die Länge der Amtszeit, die Anzahl der ehrenamtlichen Mitarbeitenden und entsprechende Qualifikationen.⁷³

Gesetzlicher Vertreter des Stifters ist der Stiftungsvorstand. (§§ 26, 86 BGB) Die Stiftungssatzung und der vom Stifter festgelegte Stiftungszweck stellen verbindliche Handlungsleitlinien dar. Eine davon abweichende Willensbildung ist unzulässig, da der Vorstand lediglich Vollstrecker des Stifterwillens ist.⁷⁴ Innerhalb des so umrissenen Rahmens hat der Vorstand einer Stiftung einen weiten Handlungsspielraum.⁷⁵ Allerdings stehen Stiftungen unter der Aufsicht der nach dem Landesrecht zuständigen Verwaltungsbehörde. Sie soll ihre Kontrollbefugnisse unter möglicher Beachtung des Stifterwillens wahrnehmen.⁷⁶ Der Stifter hat des Weiteren die Möglichkeit, ein Aufsichtsorgan einzusetzen.

Für Genossenschaften und Aktiengesellschaften ist die Einrichtung eines Aufsichtsrates gesetzlich vorgeschrieben. (§§ 9, 36 ff GenG, § 95 ff AktG) Für GmbHs ist dies nur ab einer bestimmten Größe obligatorisch.⁷⁷

Kommentar

Grundsätzlich funktioniert die Kontrolle durch die jeweiligen Aufsichtsorgane gut. Durch freiwillige Prüfverfahren und Kodizes wird versucht, Standards für die Einrichtung von Aufsichtsorganen zu etablieren, um Schwächen der praktischen Umsetzung entgegenzuwirken. Der Bereich bleibt entwicklungsbedürftig. Die Einführung entsprechender Kodizes sollte weiter gefördert werden.

12.2.3 Integrität (Praxis)

Inwiefern ist die Integrität der Organisationen der Zivilgesellschaft in der Praxis gewährleistet?

Punktwert (3)

Seit ungefähr 20 Jahren gibt es vor allem im Bereich der sozialen Dienstleistungen eine zunehmende Ökonomisierung vormals zivilgesellschaftlicher Domänen. Das hat eine inzwischen beträchtliche Grauzone zwischen gewerblichen und gemeinnützigen Tätigkeiten geschaffen, in der mitunter nicht ganz klar ist, nach welchen Maßstäben Integrität zu beurteilen ist.⁷⁸

Derzeit werden in einer Reihe zivilgesellschaftlicher Organisationen freiwillige Verhaltensstandards und Transparenzregeln diskutiert – zum Teil wurden sie bereits verabschiedet –, die zum Ziel haben, den Maßstab der Integrität im Hinblick auf konkrete Entscheidungssituationen zu konkretisieren. Da geht es z.B. um den Umgang mit Sponsoren, das Angebot kommerzieller Dienstleistungen sowie die kommerzielle Vergabe von Zertifikaten neben der gemeinnützigen Tätigkeit, die Offenlegung von Nebentätigkeiten und andere Transparenzgebote zur Vermeidung von Interessenkonflikten.

Dachverbände zivilgesellschaftlicher Organisationen, wie der Bundesverband deutscher Stiftungen, der Deutsche Fundraising Verband, der Deutsche Spendenrat und VENRO haben entsprechende Verhaltensstandards verabschiedet. Auch im Diakonischen Corporate Governance Kodex, der sich an alle Einrichtungen der Diakonie, die Mitglieder der Diakonischen Werke und an das Diakonische Werk der

73 Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungs-Organisationen e.V. (2008): VENRO Verhaltenskodex. Transparenz, Organisationsführung und Kontrolle, http://www.venro.org/fileadmin/redaktion/VENRO/VENRO-Kodex/VENRO_Verhaltenskodex_Transparenz__Organisationsfuehrung_und_Kontrolle.pdf, S. 4-5

74 Wernicke 2003: 301

75 Wernicke 2003: 302

76 Nowotny & Fida 2007: 228

77 Nowotny & Fida 2007: 222 f.

78 Wilke 2010: 2

EKD richtet, sind Bestimmungen zur Förderung von Integrität enthalten. Dazu gehören z.B. Vorschriften für Vorstandsmitglieder und Mitglieder des Aufsichtsgremiums zur Offenlegung von Nebentätigkeiten.

Inwieweit Selbstregulationsmechanismen wie vereinsinterne Kontrollen in breitem Umfang etabliert sind und befolgt werden, kann aufgrund der unklaren Datenlage nicht mit Sicherheit beurteilt werden. In Einzelfällen können Veruntreuung, Missbrauch oder vernachlässigte Aufsichtspflichten beobachtet werden, die mit dem Entzug der Gemeinnützigkeit oder Aberkennung von Prüfsiegeln einhergegangen sind.⁷⁹ Solche Fälle können jedoch nicht als Indiz für eine mangelnde Integrität der Zivilgesellschaft gewertet werden. Vielmehr kann es grundsätzlich als gutes Zeichen und als Bewusstsein für Integrität gewertet werden, dass zweifelhafte Vorgänge im zivilgesellschaftlichen Bereich ans Tageslicht kommen, in der Öffentlichkeit diskutiert und strafrechtlich verfolgt werden.

Kommentar

Die Scheu vor allzu großer Transparenz ist in zivilgesellschaftlichen Organisationen mitunter stark ausgeprägt. Ressourcenknappheit kann zu Interessenkonflikten und Abgrenzungsproblemen zwischen gemeinnütziger und wirtschaftlicher Tätigkeit führen. Die laufenden Anstrengungen zur Durchsetzung und zum Einhalten von Kodizes zur Integrität sollten daher verstärkt werden.

12.3.1 Regierungskontrolle

Inwieweit kann die Zivilgesellschaft die Öffentliche Hand für ihre Handlungen aktiv und erfolgreich zur Rechenschaft ziehen?

Punktwert (4)

Das CIVICUS Civil Society Index Project aus dem Jahr 2005 bewertet die Beziehung zwischen Staat und Zivilgesellschaft⁸⁰ in Deutschland positiv.⁸¹ Der Einfluss zivilgesellschaftlicher Organisationen wird mit zwei von drei Punkten bewertet.⁸² Es wird festgestellt, dass zivilgesellschaftliche Organisationen durchaus Einfluss auf die Rechenschaftslegung des Staates und die jeweiligen politischen Debatten ausüben, jedoch nicht in einem umfassenden Maß.⁸³ Zur Begründung werden neben dem Einfluss der Umweltschutzorganisationen wie dem Bund für Umwelt und Naturschutz beispielhaft einige namhafte NGOs in Deutschland genannt. Im internationalen Vergleich kann in Deutschland von einem vergleichsweise hohen Einfluss der Zivilgesellschaft auf Politik und Gesellschaft gesprochen werden.⁸⁴

Interessenorganisationen im Wirtschafts- und Arbeitsbereich und Verbände im sozialen Bereich nehmen neben ihrer Funktion der Interessenvermittlung zum Teil staatsentlastende Funktionen wahr. Sie genießen im politischen System Deutschlands eine starke Stellung.

Daneben decken politische und ideelle Vereinigungen ein breites Spektrum an gesellschaftlichen Themen und Belangen ab. Sie üben eine Monitoringfunktion gegenüber dem Staat aus und weisen auf Lücken staatlichen Handelns hin. Allein für den Zeitraum von Januar 2002 bis Juni 2003 wurden 31 entwicklungspolitische Kampagnen initiiert, die sich an Politik, Öffentlichkeit, Privatwirtschaft

79 Arbeitspapier von Transparency Deutschland

80 Die CIVICUS-Studie nutzt einen weiten Begriff von zivilgesellschaftlichen Organisationen: The term civil society organization is to be understood to be "a generic term including all forms of people's associations with civil society – formal or informal" (Reimer 2005: 15). Unter diese Definition fallen bspw. auch Wirtschaftsverbände, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, Kirchen und Gewerkschaften. Die weite Definition von Zivilgesellschaft wurde kritisch im wissenschaftlichen Beirat des Projektes sowie dem nationalen Studienbeirat (National Advisory Group, NAG) diskutiert (Reimer 2005: 15 ff).

81 Reimer 2006: 72

82 Reimer 2005: 48 f; Verweis auf die Fußnoten aus Kapitel 4 zur Methodologie und National Advisory Group

83 Reimer 2005: 49

84 Reimer 2005: 53

oder internationale Akteure richteten. Von den 31 Kampagnen waren zehn Kampagnen überwiegend auf politische Akteure auf nationaler Ebene und vier weitere Kampagnen gleichermaßen auf politische und privatwirtschaftliche Akteure ausgerichtet.⁸⁵

Es gibt etliche Einflussmöglichkeiten der Interessenorganisationen im Wirtschafts- und Arbeitsbereich, der Verbände im sozialen Bereich und der politischen und ideellen Vereinigungen. In den Geschäftsordnungen der Bundes- und Landesministerien sind Mitwirkungsrechte an der Rechtssetzung für kommunale Spitzenverbände, Fachkreise und Verbände gesichert.⁸⁶ Vor allem im Bereich des Umweltschutzes sind Mitwirkungsrechte darüber hinaus auch in Fachgesetzen normiert – z.B. im Bundesimmissionsschutzgesetz. Darüber hinaus stellen Verbandsvertreter einen erheblichen Teil der Mitglieder in Expertengremien der Bundesministerien.⁸⁷ In Bundes- und Landesparlamenten werden Vertreter der o.g. zivilgesellschaftlichen Gruppen generell in Anhörungen des Bundestags und Landtage einbezogen.⁸⁸ Vor allem Oppositionsparteien nutzen häufig Informationen, Stellungnahmen und Gutachten zivilgesellschaftlicher Organisationen in ihren Anträgen, Kleinen Anfragen und Großen Anfragen. Vor allem die Verbraucherverbände sorgen immer wieder für die Aufdeckung von Missständen und bringen auf diese Weise Defizite im Verbraucherschutz auf die politische Tagesordnung, ohne allerdings in jedem Fall die gewünschten Reformen rasch durchsetzen zu können. Dieser Bericht zeigt, dass es Licht und Schatten auch bei den Bemühungen zivilgesellschaftlicher Kräfte gibt – nicht zuletzt von Transparency Deutschland –, wirksame Regelungen zur Bekämpfung der Korruption in Wirtschaft und Politik sowie zur Sicherstellung von Transparenz durchzusetzen.

Generell ist das Gewicht der verschiedenen zivilgesellschaftlichen Organisationen im politischen Prozess sehr unterschiedlich. Nicht zuletzt die Finanzmarktkrise hat gezeigt, dass es den zivilgesellschaftlichen Organisationen bisher kaum gelingt, eine wirksame Gegenlobby zur Finanzindustrie zu bilden. Letztlich ist der Einfluss jedoch stark abhängig von der „Gunst der Stunde“ sowie der Virulenz bestimmter Probleme. Ansonsten entscheiden der Wahlausgang sowie die Programmatik der jeweiligen Regierung, deren Nähe zu bestimmten gesellschaftlichen Kreisen und Positionen über die Durchsetzungschancen der Forderungen einzelner zivilgesellschaftlicher Akteure. Welche Bedeutung zivilgesellschaftliche Positionen langfristig für die politische Meinungsbildung in einer Konkurrenzdemokratie haben können, hat jüngst die Kehrtwende der aktuellen Bundesregierung von CDU/CSU und FDP in ihrer Politik gegenüber der Kernenergie gezeigt.

Kommentar

Die Frage nach dem konkreten Einfluss zivilgesellschaftlicher Organisationen auf staatliches Handeln lässt sich schon wegen der Heterogenität zivilgesellschaftlicher Interessen nicht inhaltlich beantworten. Entscheidend sind der gleichberechtigte Zugang zum politischen Raum, die Rolle der Presse und Medien bei der Artikulation politischer Forderungen sowie die Bereitschaft politischer Entscheider, für einen gerechten und transparenten Ausgleich der verschiedenen gesellschaftlichen Interessen zu sorgen. Die „gleiche Augenhöhe“ haben zivilgesellschaftliche Kräfte gegenüber Kräften des Wirtschaftssektors im deutschen politischen Prozess noch nicht erreicht.

85 Eberlei 2005: 392 ff

86 § 47 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien

87 Rudzio 2011: 86

88 Reimer 2006: 93

12.3.2 Politikreform

Inwiefern ist die Zivilgesellschaft aktiv an Initiativen bezüglich politischer Reformen im Kampf gegen die Korruption beteiligt?

Punktwert (4)

Zivilgesellschaftliche Organisationen haben ein starkes Interesse am Kampf gegen Korruption. Organisationen im Bereich Umwelt, Verbraucherschutz und Menschenrechte wissen um die Schädlichkeit von Korruption. Die zivilgesellschaftliche Organisation mit der größten Sichtbarkeit im Kampf gegen Korruption ist Transparency Deutschland. Seit der Gründung 1993 entwickelt Transparency Deutschland zu einer weiten Bandbreite von Themen Forderungen und Instrumente zur Korruptionsprävention, die sich sowohl an die Akteure selbst als auch an den Gesetzgeber richten. Im Beirat von Transparency Deutschland sind zahlreiche Vertreter der Zivilgesellschaft, wie Reporter ohne Grenzen, der DJK Sportverband e.V. und BUND versammelt.⁸⁹ Die Bandbreite der vertretenden Organisationen spiegelt das nachhaltige Interesse des Sektors am Thema wider. Neben Transparency Deutschland gibt es eine Reihe von politischen und ideellen Vereinigungen, die sich mit Fragen der Korruptionsbekämpfung beschäftigen.⁹⁰ Sie arbeiten mitunter themenbezogen zusammen. Zahlreiche positive Entwicklungen in Sachen Transparenz können auch auf die Aktivitäten großer Verbände, wie der Verbraucherverbände und Sozialverbände zurückgeführt werden.

89 Siehe Transparency International Deutschland: Beirat, <http://transparency.de/Beirat.53.0.html>

90 Dazu gehören neben anderen Business Crime Control e.V., Deutsche Netzwerk Wirtschaftsethik (dnwe), Lobby-control e.V., MEZIS Initiative "mein Essen zahl ich selbst", Netzwerk Compliance, Netzwerk für Informationsfreiheit in Bayern, Netzwerk Recherche, Netzwerk Steuergerechtigkeit, OpenAid e.V., Pro Honore, Sport Transparency – Für den Sauberen Sport e.V., Whistleblowernetzwerk e.V.

Pfeiler 13: Wirtschaft

Zusammenfassung

Die Gewerbefreiheit ist in Deutschland ein verfassungsrechtlich geschütztes Grundrecht. (Art. 12 GG) Es ist eine hohe Variabilität von Unternehmensformen vorhanden. Firmengründungen sind in Deutschland transparent, schnell durchführbar und kostengünstig. Unternehmen sind weitgehend frei von unzulässigen Eingriffen. Dieser Situation verdankt Deutschland auch ein hohes Ranking beim „Index of Economic Freedom“.¹

Die gesetzlichen Rechnungslegungsvorschriften sind gut ausgebaut, die Transparenz im Bereich der Finanzinformationen ist hoch.

Zwar ist das Verbot von Korruption im geschäftlichen Verkehr und gegenüber Amtsträgern im Wesentlichen ausreichend gesetzlich geregelt, doch Korruption findet auch weiterhin statt sowohl in Großunternehmen wie in Kleinen und Mittleren Unternehmen (KMU). Die Dunkelziffer ist weiterhin hoch, wenngleich die Aufklärung aufgrund verstärkter Bemühungen der Ermittlungsbehörden zugenommen hat.

Im internationalen Vergleich müssen die Sanktionen bei Auslandsbestechung und die Bestechung und Bestechlichkeit im geschäftlichen Verkehr verschärft werden. Ebenso muss der gesetzliche Schutz von Hinweisgebern im privatwirtschaftlichen Bereich verbessert werden.

Die gesetzlich nicht explizit geregelte Institution des Chief Compliance Officer (CCO) findet erst schleppend Eingang in Großunternehmen.

Wie verbreitet Korruption in KMUs ist und in welchem Umfang dort Korruption bekämpft wird (Compliance), ist wenig bekannt und kaum untersucht.

Corporate Governance und/oder Compliance-Strukturen zur Korruptionsprävention haben sich – von einer zunehmenden Anzahl von Großunternehmen abgesehen – flächendeckend noch nicht etabliert.

In der Praxis findet eine (freiwillige) Nachhaltigkeitsberichterstattung nur wenig statt und ist inhaltlich im Bereich der Korruptionsbekämpfung bisher auch kaum aussagekräftig.

Die Haltung der deutschen Wirtschaft zur Korruptionsbekämpfung ist traditionell defensiv. Es geht ihr eher darum, Verschärfungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen der Korruptionsbekämpfung zu verhindern als zu befördern oder den besseren Vollzug bestehender Gesetze einzufordern.

Allerdings wird nach den Skandalen bei Wirtschaftsunternehmen in Deutschland in Großunternehmen und Verbänden ‚Compliance‘ deutlich ernster genommen, von oben organisiert, nach unten trainiert und weltweit umgesetzt.

Nachholbedarf besteht vor allem bei KMUs und bei den öffentlichen Unternehmen.

1 Platz 23 weltweit unter 180 Ländern: The Heritage Foundation: 2011 Index of Economic Freedom, <http://www.heritage.org/index>

Wirtschaft Gesamtpunktwert 72 / 100			
	Indikator	Gesetz	Praxis
Kapazität 100 / 100	Ressourcen	100	100
	Unabhängigkeit	100	100
Governance 67 / 100	Transparenz	75	75
	Rechenschaftspflicht	75	75
	Integrität	50	50
Rolle 50 / 100	Engagement in der Gestaltung einer Anti-Korruptionspolitik	50	
	Engagement in der Zivilgesellschaft	50	

Struktur und Organisation

Die Wirtschaftsausübung in Deutschland basiert auf Art. 14 des Grundgesetzes, der den Schutz des Eigentums und die Allgemeinwohlverpflichtung des Eigentums normiert.

Laut Statistischem Jahrbuch 2011 gibt es in Deutschland 3.636.495 Unternehmen, von denen jedoch nur 311.723 zehn und mehr sozialpflichtige Beschäftigte und nur 338.103 über 1 Mio. Euro Umsatz haben.²

Die Hoppenstedt Firmendatenbank weist 29.000 Unternehmen mit mindestens 20 Mio. Euro Umsatz und/oder 200 Beschäftigten sowie 125.000 Unternehmen des Mittelstandes mit 2-20 Mio. Euro Umsatz und/oder 20 bis 200 Beschäftigten aus.³ Darüber hinaus gibt es rund 150.000 Kleinst- und Klein-Unternehmen.⁴

13.1.1 Ressourcen (Gesetz)

Inwiefern ermöglicht der rechtliche Rahmen eine gute Grundlage für die Gründung und das Betreiben von eigenen Unternehmen?

Punktwert (5)

Die Gründung, das Betreiben und die Abwicklung eines Unternehmens sind durch verschiedene Gesetze geregelt, u.a. im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB), Handelsgesetzbuch (HGB), Aktiengesetz (AktG), in der Insolvenzordnung (InsO) und im GmbH-Gesetz (GmbHG).

Die wichtigsten Unternehmensformen sind Einzelunternehmen, Offene Handelsgesellschaften (OHG), Kommanditgesellschaften (KG), Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH) und Aktiengesellschaften (AG). Erwähnenswert ist auch die Europäische Aktiengesellschaft (SE), die zunehmend an

2 Statistisches Bundesamt Deutschland: Statistisches Jahrbuch 2011, http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Navigation/Publikationen/Querschnittsveroeffentlichungen/Jahrbuch,templateId=renderPrint.psml__nnn=true, für die Bundesrepublik mit „Internationalen Übersichten“

3 Hoppenstedt: Firmendatenbank, <http://www.firmendatenbank.de/produktinfo.html>

4 Hoppenstedt: Firmendatenbank, <http://www.firmendatenbank.de/produktinfo.html>

Bedeutung gewinnt, sowie Unternehmen, die in ausländischer Rechtsform in Deutschland betrieben werden können (z.B. Limited).

Es existieren unterschiedliche Rechtsformen. Je nach Rechtsform werden Unternehmen auch als eigene Rechtspersönlichkeit anerkannt.

Für alle Gewerbetreibenden ist eine Eintragung in das Gewerberegister erforderlich. Diese erfolgt in der Regel ohne weitere Auflagen. Die Unzuverlässigkeit eines Gewerbetreibenden (z.B. wegen einer strafrechtlichen Verurteilung) kann zur Versagung führen. In Einzelfällen (z.B. Bewachungsunternehmen) sind weitere Voraussetzungen zu erfüllen. Gesellschaften können schon vor der Eintragung in das Handelsregister agieren, die Gesellschafter haften aber bis zum Eintrag voll selbst. Auch Einzelunternehmen können im Handelsregister eingetragen werden und tragen dann den Zusatz „e.K.“. Dies verpflichtet aber zur Bilanzbuchführung.⁵

Bei behördlicher Verweigerung einer Unternehmensgründung kann Widerspruch und Klage beim Zivil- und/oder Verwaltungsgericht erhoben werden.

Eigentum ist in Art. 14 Grundgesetz geschützt. Der materielle Gehalt des (intellektuellen) Eigentums ist in einer Vielzahl von Einzelgesetzen geregelt (Kauf- und Vertragsrecht, Boden-, Miet- und Umweltrecht, Steuergesetze, Urheberrecht, Namensrecht, Patentgesetz, Gebrauchsmustergesetz, Wettbewerbsrecht, etc.).

Art. 14 Abs. 3 des Grundgesetzes regelt auch den Schutz vor Enteignung. Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt.

Das BGB regelt u.a. wie Verträge rechtskräftig zustande kommen. Die Einhaltung solcher Verträge kann ggf. vor Zivilgerichten eingeklagt werden.

Kommentar

Die Gründung eines Unternehmens sowie die Ausübung privater Geschäftstätigkeit sind in Deutschland durch eine umfassende Gesetzgebung geregelt und geschützt. Die Anzahl der Verfahrensschritte zur Unternehmensgründung und ihre Dauer sind im internationalen Vergleich angemessen.

13.1.2 Ressourcen (Praxis)

Inwiefern ist es in der Praxis möglich, ein Unternehmen zu gründen und zu betreiben?

Punktwert (5)

In Deutschland ist die Gründung eines Geschäftes oder Unternehmens einfach und schnell realisierbar. Mit dem „Gesetz zur Modernisierung des GmbH-Rechts und zur Bekämpfung von Missbräuchen (MoMiG)“ vom 23. Oktober 2008 wurde das deutsche GmbH-Recht grundlegend reformiert, um Unternehmensgründungen zu beschleunigen und zu vereinfachen.⁶

Mit dem MoMiG wurde neben der klassischen GmbH die so genannte Unternehmergesellschaft (haftungsbeschränkt) als neue Rechtsform geschaffen. Die UG kann schon mit einem Euro pro Gesellschafter gegründet werden. Ein Viertel des unternehmerischen Gewinns der UG muss solange in die

5 Förderland: Das Einzelunternehmen, <http://www.foerderland.de/401.0.html>

6 Zum MoMiG siehe: Unternehmenswelt.de: Mini GmbH MoMiG-Reform, <http://www.unternehmenswelt.de/mini-gmbh-momig-reform-gesetz-unternehmergesellschaft-1-euro-gmbh.html>

gesetzliche Rücklage abgeführt werden, bis das Stammkapital 25.000 Euro beträgt.⁷ Im Bundesdurchschnitt liegen die Kosten und Dauer für die (administrative) Gründung einer UG bei 169 Euro bzw. 7,52 Arbeitstagen.⁸ Weitere Kosten fallen für Notar- oder Anwaltshonorare an, die sich in der Regel an der Höhe des Stammkapitals orientieren.⁹

Eine andere Form der Kapitalgesellschaft für mittelständische Unternehmen ist die Kleine Aktiengesellschaft. Sie kann mit einem Grundkapital von 50.000 Euro gegründet werden. Die anfallenden Kosten bei diesem Grundkapital belaufen sich auf 1.200 Euro (administrativ und notariell). Da es sich hier um eine komplexere Rechtsform handelt, ist für die Anmeldung von einem (durchschnittlichen) Zeitraum von sechs bis acht Wochen auszugehen.¹⁰

Einzelunternehmen waren im Jahr 2009 nach der GmbH die häufigste neugegründete Rechtsform.¹¹ Diese können im Gegensatz zu den oben genannten Kapitalgesellschaften von „eben auf jetzt“ gegründet und eröffnet werden.

Im Ranking der Heritage Foundation erreicht die Unternehmensfreiheit 89,6% und liegt damit weit über dem weltweiten Durchschnitt von 64,3%. Dieser Wert umfasst Dauer, Kosten, Schritte einer Firmengründung und -auflösung.¹²

13.1.3 Unabhängigkeit (Gesetz)

Inwiefern existieren rechtliche Schutzmaßnahmen, um unberechtigte äußere Eingriffe in Unternehmen zu verhindern?

Punktwert (5)

In Deutschland gibt es umfassende verfassungsmäßige Garantien für die private Geschäftsausübung, für die Gewerbefreiheit und die Privatautonomie.¹³

Notwendigerweise existieren auch Regulierungen des Wirtschaftsgeschehens aufgrund von Gesetzen durch die EU, Bund, Länder und Kommunen mit unterschiedlichen Zielsetzungen (Gefahrenabwehr, Schutz der Allgemeinheit und Individualschutz, Gestaltung von Wirtschaftsabläufen, Wettbewerbschutz, Wirtschaftslenkung, Subventionierung u.a.).¹⁴

-
- 7 Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: GründerZeiten. Informationen zur Existenzgründung und -sicherung, Thema: Rechtsformen, Nr. 33, Januar 2011, S. 4, <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/Gruenderzeiten/infoletter-gruenderzeiten-nr-33-rechtsformen,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>
 - 8 Institut für Mittelstandsforschung Bonn: Dauer und Kosten von administrativen Gründungsverfahren in Deutschland 2010, IfM-Materialien Nr. 205, S. 21, <http://www.ifm-bonn.org/assets/documents/IfM-Materialien-205.pdf>
 - 9 Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Starthilfe. Der erfolgreiche Weg in die Selbstständigkeit, S. 61, <http://www.existenzgruender.de/imperia/md/content/pdf/publikationen/broschueren/starthilfe.pdf>
 - 10 IHK Region Stuttgart: Die Aktiengesellschaft, http://www.stuttgart.ihk24.de/recht_und_fair_play/Gesellschaftsrecht_Unternehmensformen/Wahl_der_Rechtsform-Gesellschaftsrecht/971296/Die_Aktiengesellschaft.html
 - 11 Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: GründerZeiten. Informationen zur Existenzgründung und -sicherung, Thema: Rechtsformen, Nr. 33, Januar 2011, S. 2, <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/Gruenderzeiten/infoletter-gruenderzeiten-nr-33-rechtsformen,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>
 - 12 The Heritage Foundation: Index Germany, <http://www.heritage.org/Index/Country/Germany>
 - 13 Siehe Grundgesetz: u.a. Berufsfreiheit (Art 12 GG), Eigentumsgarantie (Art 14 GG), Koalitionsfreiheit (Art 9 GG), allg. Handlungsfreiheit (Art 2 GG).
 - 14 Genehmigungen/Untersagungen/Aufsicht (GewO, GastG, HandwO, ApoG, PBefG, GüKG, AtomG, KWG, BImSchG); Gründung jur. Personen (HGB, GmbHG, AktG); Schutz des Wettbewerbes (UWG, GWB, Beihilfen, Fusionskontrollen, Vergaben); Umweltschutz, Jugendschutz, Verbraucherschutz, Datenschutz Arbeitsschutz u.a.

Dafür gibt es sowohl eine Reihe von nationalen Regulierungsbehörden wie das Bundeskartellamt (Wettbewerbsschutz, Kartellverfolgung), die BaFin für die Finanzindustrie oder die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen (BNetzA) als auch eine Vielzahl von regionalen oder kommunalen Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden (z.B. Umwelt-, Jugend-, Verbraucher-, Arbeits- oder Datenschutz).

Die Zivil- und Verwaltungsgerichte können bei dem Versuch externer Einflussnahme eingeschaltet werden. Sie sind effizient und unabhängig. Der Zivilrechtsweg steht für Ansprüche gegen Dritte oder Staatshaftungsansprüche (wie Schadensersatz oder Entschädigung) offen, der Verwaltungsrechtsweg für Folgenbeseitigungsansprüche und Abwehr- oder Verpflichtungsansprüche gegen den Staat.

Bei ungerechtfertigten staatlichen Einflussnahmen können Ansprüche auf Schadensersatz und Entschädigung geltend gemacht werden, sie sind allerdings zum Teil subsidiär und es wird ein erhöhter Verschuldensmaßstab angelegt.¹⁵

13.1.4 Unabhängigkeit (Praxis)

Inwiefern ist der Wirtschaftssektor in der Praxis frei von unberechtigten äußeren Einflüssen?

Punktwert (5)

Der deutsche Staat hat in den letzten Jahrzehnten einerseits regulierend eingegriffen und andererseits bundeseigene Unternehmen privatisiert (u.a. zum Beispiel Bundespost, Bundesbahn, Lufthansa, Industrieverwaltungsgesellschaft).

Als Mittel der Wirtschaftspolitik werden direkte und indirekte Beihilfen, Subventionen oder Steuererleichterungen eingesetzt. Der Erlass von Gesetzen, die die jeweilige Regierungspolitik in Bund und Ländern stützen, kann im Zusammenhang mit staatlichen Aktivitäten in der Wirtschaft speziell für öffentliche Unternehmen, aber auch für spezielle Branchen der Privatwirtschaft (z.B. Banken-, Energie-, Verkehrs- oder Landwirtschaft) beobachtet werden.

Es sind keine Fälle bekannt, in denen Amtsinhaber ihre Position ausgenutzt haben, um sich Vermögen oder Ressourcen (z.B. Grundstücke) privater Unternehmer anzueignen.

Teilverstaatlichungen und Zwangsabfindungen wie bei der „Hypo Real Estate“ erfolgen selten („Überragendes öffentliches Interesse“) und waren in diesem Fall verfassungskonform.¹⁶

Die Regulierungsdichte gilt insgesamt als hoch, aber im Wesentlichen als angemessen; dennoch wird sie in der Privatwirtschaft manchmal als sehr restriktiv bewertet. Im Falle von unzureichend ausgeübter Aufsicht haben sich allerdings bereits Risiken realisiert (z.B. im Fall der unzureichend ausgeübten Bankenaufsicht durch die BaFin).¹⁷

Amts- und Staatshaftungsansprüche sind möglich und werden durch unabhängige und leistungsfähige Gerichte entschieden. Es existieren keine unangemessenen Hürden. Allerdings sind Ansprüche gegen Amtsträger subsidiär und haftungsprivilegiert. (§ 839 BGB)

15 Insbs. § 839 BGB, Art 34 GG; Art 14 GG Enteignung, Enteignungsgleiche Eingriffe, Aufopferung. Gemeinschaftsrechtlicher Anspruch bei Verletzung von Europarecht

16 Laut Urteil Landgericht München vom 20.01.2011 zur Zwangsabfindung von Kleinaktionären der HRE, Az. 5HK O 18800/09, Landgericht München I: Rechtsprechung des Landgerichts München I, [http://www.justiz.bayern.de/gericht/lg/m1/presse/archiv/2011/02886/](http://www.justiz.bayern.de/gericht/lg/m1/presse/archiv/2011/02886/http://www.justiz.bayern.de/gericht/lg/m1/presse/archiv/2011/02886/)

17 Korczak 2009: 26-32

13.2.1 Transparenz (Gesetz)

Inwiefern bestehen gesetzliche Bestimmungen, welche die Transparenz der Aktivitäten des Unternehmenssektors gewährleisten?

Punktwert (4)

Die Standards der Jahresabschlussprüfungen und Berichtspflichten sind hoch.

Große Kapitalgesellschaften (AG, GmbH) sowie mittlere AGs müssen von einem Wirtschaftsprüfer geprüft werden. (§§ 316, 319 HGB) Wirtschaftsprüferberichte müssen nicht veröffentlicht werden.

In der Wirtschaftsprüferordnung (WPO) sind die Rechte und Pflichten von Wirtschaftsprüfern festgehalten. Der Wirtschaftsprüfer hat seinen Beruf unabhängig, gewissenhaft, verschwiegen und eigenverantwortlich auszuüben. Er hat sich insbesondere bei der Erstattung von Prüfungsberichten und Gutachten unparteiisch zu verhalten. (§ 43 Abs.1 WPO) Der Wirtschaftsprüfer hat seine Tätigkeit zu versagen, wenn sie für eine pflichtwidrige Handlung in Anspruch genommen werden soll oder die Besorgnis der Befangenheit bei der Durchführung eines Auftrags besteht. (§ 49 WPO)

Die Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung (DPR), auch als „Bilanzpolizei“ bezeichnet, ist ein Verein nach §§ 342 b-e HGB, der zusätzlich unabhängig stichprobenweise prüft.¹⁸ Das Bundesministerium der Justiz (BMJ) hat im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) die DPR als die zuständige privatrechtlich organisierte Einrichtung zur Prüfung von Verstößen gegen Rechnungslegungsvorschriften anerkannt.¹⁹ Die DPR prüft somit die Rechnungslegung der Unternehmen und mittelbar auch die Qualität des Prüfers.

Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüfungsunternehmen sind verpflichtend in der Wirtschaftsprüferkammer vertreten. Als Körperschaft des öffentlichen Rechts hat sie u.a. eine Aufsichts- und Richtlinienkompetenz mit Blick auf die Berufsausübung ihrer Mitglieder inne. Außerdem finden Peer Reviews statt, d.h. Wirtschaftsprüfer prüfen sich gegenseitig.²⁰

Die zahlreichen Ausschlussgründe für Wirtschaftsprüfungsunternehmen regeln die §§ 319 und § 319a HGB.

Die BaFin und die Bundesbank haben in ihrem Aufsichtsbereich (Finanzmarktaufsicht bzw. Bankenaufsicht) das Recht zur Teilnahme an Sitzungen des Vorstandes und des Aufsichtsrates. Die BaFin lässt sich die testierten Jahresabschlüsse vorlegen. Mindestens einmal im Jahr findet ein Aufsichtsgespräch mit der BaFin statt. Nach § 44 KWG bzw. § 83 VAG kann die Bundesbank/BaFin auch Sonderprüfungen veranlassen.

Mit dem am 29. Mai 2009 in Kraft getretenen Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz (BilMoG) und der erstmaligen, gesetzlichen Kodifizierung von Prüfungsausschüssen (Audit Committees) in § 107 Abs. 3 Satz 2 AktG, der auch Überwachungspflichten von Aufsichtsräten konkretisiert, wurde die sogenannte „Corporate Governance“ neu gestaltet. Demnach kann ein Prüfungsausschuss gebildet werden, der sich mit der Überwachung des Rechnungslegungsprozesses, der Wirksamkeit des internen Kontrollsystems, des Risikomanagementsystems und des internen Revisionssystems sowie mit der Überwachung der Abschlussprüfung zu befassen hat.

Das Verbraucherinformationsgesetz (VIG) und die Informationsfreiheitsgesetze (IFG) auf Bundesebene und in den Ländern²¹ ermöglichen Bürgerinnen und Bürgern den freien Zugang zu Daten im Gel-

18 Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung DPR e.V. (2011): Startseite, <http://www.frep.info/index.php>

19 Bundesministerium der Justiz (2005): Anerkennungsvertrag Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung DPR e.V., <http://www.frep.info/docs/anerkennungsvertrag.pdf>

20 Interview mit Salvenmoser, 15.03.2011

21 Siehe Pfeiler 4 „Öffentliche Verwaltung“

tungsbereich. Auf regelmäßige Kritik stoßen die Ausnahmeregelungen für Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses von öffentlichen Unternehmen.²² Laut der vom Bundeskabinett im Juli 2011 beschlossenen Novelle soll das Interesse der Öffentlichkeit gegenüber den Unternehmensinteressen künftig stärker abgewogen werden.²³ Gleichzeitig soll es eine Negativliste geben, welche Informationen nicht zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zählen. Positiv hervorzuheben ist auch die bundesweit einzigartige Regelung des Berliner Informationsfreiheitsgesetzes (IFG). Es räumt Bürgerinnen und Bürgern bei der Privatisierung einer Reihe von Unternehmen der Daseinsvorsorge ebenso verbesserte Informations- und Einsichtsrechte ein.²⁴

Abgesehen davon, dass sich diese partiellen Entwicklungen noch in der Praxis bewähren müssen, unterstreichen sie die Notwendigkeit, die Diskussion über die Reichweite von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen fortzuführen und bestehende Regelungen zu optimieren. Sie dürfen nicht länger genutzt werden, um verbraucherschädliches, unrechtmäßiges Verhalten zu kaschieren oder fragwürdige Formen des Einflusses zu verbergen.

13.2.2 Transparenz (Praxis)

Inwiefern ist in der Praxis Transparenz im Wirtschaftssektor vorhanden?

Punktwert (4)

Allgemeine Informationen über Unternehmen sind aus dem zu einem großen Teil öffentlichen Handelsregister verfügbar. Über die Pflicht zur Mitteilung bestimmter Informationen an das Handelsregister gibt es eine Vielzahl weiterer Publikationspflichten.

Eine Übersicht über die gesetzlichen Veröffentlichungspflichten liefert die Tabelle auf der folgenden Seite.

Jahresabschlussprüfungen und Berichtserstattungspflichten werden weitgehend effizient ausgeübt, aber in Einzelfällen kamen Wirtschaftsprüfer in die Kritik.

Bei fahrlässigem Pflichtverstoß ist die Haftung des Wirtschaftsprüfers auf eine bzw. vier Millionen Euro beschränkt. Eine freiwillige Haftungserhöhung ist vom HGB nicht ausgeschlossen, wird nach allgemeiner Auffassung aber als Verstoß gegen das Wettbewerbsverbot angesehen. Bei Vorsatz haftet der Abschlussprüfer unbegrenzt. (§ 323 HGB)

Das ökonomische Interesse der Prüfungsgesellschaften, große Mandate zu behalten oder zu bekommen, ist groß. Zur Vermeidung von Interessenkollisionen dienen die verbindlichen Prüfungsstandards sowie die zahlreichen Ausschlussgründe für Wirtschaftsprüfungsunternehmen in §§ 319 und § 319a HGB.

Die vier großen Wirtschaftsprüfungsunternehmen PricewaterhouseCoopers (PwC), KPMG, Ernst&Young und Deloitte dominieren den Prüfungsmarkt bei den größeren Unternehmen.²⁵

22 Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: Verbraucherinformationengesetz. Häufige Einwendungen, <http://www.vigwirkt.de/de/fragen-und-antworten/haeufige-einwendungen/>, siehe dazu Pfeiler 4 „Öffentliche Verwaltung“, Kap. 4.2.1/2

23 Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: Aigner: „Das neue Verbraucherinformationengesetz wird bürgerfreundlicher und noch effektiver“ (20.07.2011), <http://www.bmelv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/2011/148-AI-VIG-wird-buergerfreundlicher.html>

24 Transparency International Deutschland e.V.: Berlin - Vorreiter für mehr Informationsfreiheit bei der Privatisierung von Betrieben der Daseinsvorsorge (02.07.2010), <http://transparency.de/2010-07-02-Novellierung-Berlin.1653.0.html?&contUId=3403>; Seit der Novellierung im Juli 2010 müssen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse veröffentlicht werden, wenn „das Informationsinteresse das schutzwürdige Geheimhaltungsinteresse des privaten Vertragspartners überwiegt“. Dies gilt selbst dann, wenn dem Unternehmen durch die Offenbarung der Vereinbarungen Nachteile entstehen würden.

25 CCH: Public Accounting Report's 2008 Top 10, <http://www.ccrgroup.com/pdfs/PAR-Top100List2008.pdf>

Tabelle 1: Gesetzliche Veröffentlichungspflichten auf www.unternehmensregister.de

		Kleine GmbH's	Mittelgroße GmbH's	Große GmbH's	Personengesellschaften
1.	Gründungsjahr	nein	nein	nein	nein*
	Freistellungsbescheid	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
2.	aktuelle Satzung oder entsprechendes Dokument	nein	nein	nein	nein*
3.	Selbstverständnis (Vision, Leitbild, Werte...)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
4.	Vertragliche Bindung mit Dritten, Mutter-Tochtergesellschaften	ja (§ 285 Nr. 11, 11a und 14 HGB)	ja (§ 285 Nr. 11, 11a und 14 HGB)	ja	nein*
5.	Anzahl hauptamtlicher Mitarbeiter	ja (§ 285 Nr 7 HGB)	ja (§ 285 Nr 7 HGB)	ja	nein*
	Verhältnis Ehrenamt – Hauptamt	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
	öffentlich geförderte Mitarbeiter	ja (§ 285 Nr 7 HGB)	ja (§ 285 Nr 7 HGB)	ja (§ 285 Nr 7 HGB)	nein*
6.	Name und Funktion wesentlicher Entscheidungsträger	ja (§ 285 Nr. 10 HGB)	ja (§ 285 Nr. 10 HGB)	ja (§ 285 Nr. 10 HGB)	nein*
7.	Einnahmen in Form einer GuV	nein (Erleichterung lt. § 326 HGB)	ja (§ 325 HGB)	ja (§ 325 HGB)	nein*
	Einnahmen: auch Sachmittel	nein (Erleichterung lt. § 326 HGB)	ja (§ 325 HGB)	ja (§ 325 HGB)	nein*
8.	Ausgaben in Form einer GuV	nein (Erleichterung lt. § 326 HGB)	ja (§ 325 HGB)	ja (§ 325 HGB)	nein*
9.	Tätigkeitsbericht	nein (Erleichterung lt. § 326 HGB)	ja (§ 289 HGB, Lagebericht)	ja (§ 289 HGB, Lagebericht)	nein*
10.	Name jur. Personen mit jährl. Zuwendungen > 10% des Gesamtbudgets	nein	nein	nein	nein*

Quelle: Ausarbeitung Jörg Mühlbach, 29.11.2009

Die DPR hat 2010 118 Prüfungen abgeschlossen, die Quote der Fälle mit fehlerhafter Rechnungslegung lag bei 26%. Alle Fälle mit Fehlermeldung werden an die BaFin weitergegeben.²⁶

Laut einer Umfrage des Deutschen Industrie- und Handelskammertages und der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PwC bereiten sich fast 60 Prozent der mittelständischen Unternehmen in Deutschland auf die neuen internationalen Bilanzierungsregeln vor und haben sich bereits mit International Financial

26 Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung DPR e.V. (2011): Tätigkeitsbericht 2010, http://frep.info/docs/jahresberichte/2010/2010_tb_pruefstelle.pdf

Reporting Standards (IFRS) befasst.²⁷ 80 Prozent der 600 befragten Firmen wollen allerdings ihre Rechnungslegung nicht umstellen.²⁸

Interessant sind auch die Ergebnisse, inwieweit Unternehmen über ihre Maßnahmen zur Unternehmensverantwortung und zur Nachhaltigkeit berichten. Von den 150 größten deutschen Unternehmen veröffentlichen z.Zt. nur 54 eigenständige Nachhaltigkeitsberichte, 56 berichten in ihrem Geschäftsbericht oder in anderen Publikationen, 40 Unternehmen geben so gut wie keine Informationen über das Thema.²⁹ Die meisten Nachhaltigkeitsberichte weisen zwar auf Vorgaben zur Korruptionsbekämpfung in firmeneigenen „Codes of Conduct“ hin, geben aber kaum Information zur konkreten Umsetzung, zu wichtigen Risiken oder tatsächlichen Fällen. Die Nachhaltigkeitsberichte werden gedruckt oder online veröffentlicht; die „Codes of Conduct“ sind meist online verfügbar.

Kommentar

Es ist wichtig, eine unabhängige Wirtschaftsprüfung zu sichern.

Es ist abzusehen, dass sich der Druck im Wettbewerb auf Unternehmen verstärkt, so dass der Weg der Nachhaltigkeitsberichterstattung weiter verfolgt wird.

Freiwillige Regeln wie die Global Reporting Initiative (GRI) werden unzureichend erfüllt. In den freiwilligen Gestaltungsrichtlinien könnte die Korruptionsberichterstattung verstärkt werden.

Die in 13.2.1 beschriebenen Regelungslücken des VIG und der IFGs wirken sich in der Praxis negativ auf die Transparenz der Unternehmen aus.

13.2.3 Rechenschaftspflicht (Gesetz)

Inwiefern gibt es Regeln und Gesetze, welche die Aufsicht über den Unternehmenssektor und die Corporate Governance von einzelnen Unternehmen regeln?

Punktwert (4)

Die Gesamtheit der Regeln, Werte und Grundsätze, nach denen ein Unternehmen geführt wird, wird als „Corporate Governance“ (CG) bezeichnet. Als ein Kennzeichen guter Corporate Governance wird Transparenz in der Unternehmenskommunikation (zum Beispiel Offenlegung von Interessenkonflikten, Benennung unabhängiger Aufsichtsratsmitglieder) verstanden.

Mit dem Deutschen Corporate Governance Kodex (DCGK)³⁰ liegt ein Ansatz für ein verbindliches Regelwerk vor. Das von einer Regierungskommission erarbeitete Regelwerk enthält ethische Verhaltensweisen für das Führungspersonal und richtet sich an den Vorstand und Aufsichtsrat von börsennotierten Gesellschaften. Nachhaltigkeit wird im Kodex nicht näher definiert. Die „Empfehlungen“ sind durch eine Entsprechungserklärung gemäß § 161 AktG für börsennotierte Aktiengesellschaften verbindlich („Comply or explain“). Daraus resultiert für deutsche börsennotierte Unternehmen die gesetzliche Verpflichtung jährlich zu erklären, ob sie den Empfehlungen des DCGK entsprechen oder nicht. Eine rechtliche Verpflichtung zur Befolgung der Kodex-Empfehlungen besteht nicht, der Kodex ist ein freiwilliges Selbstregulierungsinstrument. Abweichungen von den Kodex-Empfehlungen sind seit 2010 zu

27 Deutscher Industrie- und Handelskammertag: International Financial Reporting Standards (IFRS) in mittelständischen Unternehmen. Grundlagen Nutzenpotenziale Umfrageergebnisse Umstellungsanforderungen, http://www.dihk.de/ressourcen/downloads/ifrs_studie.pdf

28 Deutscher Industrie- und Handelskammertag: Internationale Financial Reporting Standards (IFRS) in mittelständischen Unternehmen. Grundlagen Nutzenpotenziale Umfrageergebnisse Umstellungsanforderungen, http://www.dihk.de/ressourcen/downloads/ifrs_studie.pdf

29 Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW)/future e.V.: Das IÖW/future-Ranking der Nachhaltigkeitsberichte: Ergebnisse und Trends, März 2010, <http://www.ranking-nachhaltigkeitsberichte.de>

30 Regierungskommission: Deutscher Corporate Governance Kodex, <http://www.corporate-governance-code.de>

begründen.³¹ Die Empfehlungen des DCGK werden vor dem Hintergrund internationaler und nationaler Entwicklungen von der Regierungskommission einmal jährlich überprüft.

Bedeutende gesetzliche Initiativen mit Bezug zur Corporate Governance sind bspw. das Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG, 1998), das Gesetz zur weiteren Reform des Aktien- und Bilanzrechts, zur Transparenz und Publizität (TransPuG, 2002), das Bilanzrechtsreformgesetz (BilReG, 2004) und das Vorstandsvergütungs-Offenlegungsgesetz (VorstOG, 2005).

Die Haftung von Vorstand, Aufsichtsrat und Wirtschaftsprüfern in Unternehmen wurde mit dem KonTraG erweitert. Kern des KonTraG ist eine Vorschrift, die Unternehmensleitungen dazu zwingt, ein unternehmensweites Früherkennungssystem für Risiken (Risikofrüherkennungssystem) einzuführen und zu betreiben sowie Aussagen zu Risiken und zur Risikostruktur des Unternehmens im Lagebericht des Jahresabschlusses der Gesellschaft zu veröffentlichen. Gemäß des neu verfassten § 91 Abs. 2 des AktG ist der Vorstand verpflichtet „geeignete Maßnahmen zu treffen, insbesondere ein Überwachungssystem einzurichten, damit den Fortbestand der Gesellschaft gefährdende Entwicklungen früh erkannt werden.“

Aufsichtsrat und Abschlussprüfer sind außerdem verpflichtet, die Einhaltung der neuen Vorschriften insbesondere das Bestehen und den Betrieb eines Risikomanagementsystems und der zugehörigen Maßnahmen im Bereich der internen Revision zu prüfen und zum Bestandteil des Prüfungsberichtes zu machen. (§ 107 Abs. 3 AktG)

Der Auftrag an den Abschlussprüfer wird vom Aufsichtsrat erteilt. (§ 318 HGB)

13.2.4 Rechenschaftspflicht (Praxis)

Inwiefern besteht in der Praxis eine wirksame Corporate Governance von Unternehmen?

Punktwert (4)

Governance-Strukturen werden – je nach Rechtsform und Unternehmensgröße – sowohl von verbindlichen gesetzlichen Vorgaben als auch von „best practice“ und unternehmensspezifischen Erfahrungen geprägt. Bei größeren Unternehmen sind Governance-Strukturen tendenziell stärker ausgebaut als in mittelständischen Unternehmen. Dem entspricht eine unterschiedliche subjektive Gewichtung des Themas.³²

In Aktiengesellschaften kontrolliert der Aufsichtsrat die Governancestruktur. Die Compliancestruktur kann durch Wirtschaftsprüfer auditiert werden. Das Institut der Wirtschaftsprüfer hat in dem „Prüfstandard 980“ beschrieben, wie bei der Zertifizierung von Compliance-Systemen von Unternehmen vorzugehen ist.³³

Eine verlässliche Aussage zur Effektivität dieser Kontrolle ist mangels Transparenz nicht möglich. Allgemein feststellen lässt sich aber ein durch Besetzungsregeln, verschärfte Haftungsbestimmungen, Rechtsprechungen und öffentlichen Druck beförderter Trend, die Intensität der Kontrolle durch die Aufsichtsräte zu steigern und zu verbessern.

31 Zur Umsetzung und Akzeptanz des DCKG siehe: Regierungskommission: Deutscher Corporate Governance Kodex, <http://www.corporate-governance-code.de>

32 Stellungnahme der Arbeitsgruppe Wirtschaft von Transparency Deutschland, Mai 2011

33 Siehe bspw. PricewaterhouseCoopers: Neuer Prüfstandard PS 980 bietet Compliance-Verantwortlichen Orientierung, <http://www.pwc.de/de/compliance/neuer-pruefungsstandard-gibt-compliance-verantwortlichen-sicherere-orientierung.jhtml>

Die Haftung von Vorständen und Aufsichtsrat kann durch ‚Director and Officer‘-Versicherungen abgedeckt werden.

Das AktG verlangt einen Selbstbehalt in Höhe des Eineinhalbfachen der festen jährlichen Vergütung.

Die Versicherungen bieten aber zusätzlich ein Accident-Risiko an, so dass die Aufsichtsräte faktisch völlig haftungsfrei und kostenfrei bleiben, da die Prämien in der Regel vom Unternehmen getragen werden.³⁴

Bei Strafverfahren gegen Vorstände und Aufsichtsräte gilt, wie in allen Ermittlungs- und Strafverfahren, die Unschuldsvermutung. In zivilrechtlichen Verfahren (Schadenersatz) gilt seit einigen Jahren die „umgekehrte Beweislast“ (§§ 93 Abs. 3 S. 2, 116 AktG): Vorstand bzw. Aufsichtsrat müssen beweisen, dass sie keine Pflichtverletzung begangen haben.

13.2.5 Integrität (Gesetz)

Inwiefern gibt es Mechanismen zur Gewährleistung der Integrität von allen Akteuren im Unternehmenssektor?

Punktwert (3)

Den gesetzlichen Rahmen für Integrität im Geschäftsverkehr bilden Strafgesetze, Ordnungswidrigkeitengesetz, Wettbewerbs- und Kartellgesetz sowie zahlreiche Spezialgesetze, z.B. für bestimmte Branchen wie Banken und Versicherungen. Dieser gesetzliche Rahmen ist umfassend, differenziert und in der Regel aktuell.

Im internationalen Maßstab weniger entwickelt ist das deutsche „Unternehmensstrafrecht“. Wegen des dogmatisch herrschenden „Schuldprinzips“ können juristische Personen nicht „bestraft“, sondern nur wegen Ordnungswidrigkeiten mit einer Geldbuße belegt werden (OWiG). Die Geldbuße für Unternehmen ist auf 1 Mio. Euro begrenzt, es sei denn, der aus der Ordnungswidrigkeit gezogene wirtschaftliche Vorteil ist höher. (§§ 30, 17 Abs. 4 OWiG)

Die OECD hat die Empfehlung ausgesprochen, Unternehmen in Deutschland für Auslandsbestechung härter zu bestrafen. Dies wäre durch die Anhebung des Strafrahmens im OWiG möglich.³⁵ Es wäre außerdem eine diskutabile Alternative zur Einführung eines Unternehmensstrafrechts.

Eine Regelungslücke stellt die Ausweitung des § 299 StGB („Bestechung und Bestechlichkeit im geschäftlichen Verkehr“) dar. Ein nicht verabschiedeter Vorschlag der Bundesregierung (2007) sah die Ergänzung des sogenannten „Wettbewerbsmodells“ um das „Geschäftsherrenmodell“ vor. Während das Wettbewerbsmodell nur den inländischen und ausländischen Wettbewerb schützen soll, also eine Wettbewerbslage voraussetzt, soll das „Geschäftsherrenmodell“ auch die Interessen des Geschäftsherrn an der korrekten Erfüllung der Pflichten der Angestellten schützen.³⁶

Die Unternehmensleitungen sind dafür verantwortlich, dass die Gesetze eingehalten werden. Dies schließt die Pflicht ein, eine verlässliche Führungsstruktur und effektive Regelwerke zu installieren,

34 Interview mit Salvenmoser, 15.03.2011

35 Transparency International Deutschland e.V.: Transparency begrüßt OECD-Empfehlung, Unternehmen in Deutschland für Auslandsbestechung härter zu bestrafen (25.03.2011), <http://www.transparency.de/11-03-25-OECD-Evaluierungsberi.1871.0.html?&contUId=3879>

36 Die Ausdehnung des Straftatbestands der Bestechung und Bestechlichkeit im geschäftlichen Verkehr wird vom Strafrechtsübereinkommen des Europarates und der EU-Rahmenbeschluss zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor gefordert, siehe dazu Transparency International Deutschland e.V.: Strafrechtliche Korruptionsbekämpfung, [http://transparency.de/Strafrechtliche-Korruptionsbek.1517.0.html?&no_cache=1&sword_list\[\]=gesch%C3%A4ftsherrenmodell](http://transparency.de/Strafrechtliche-Korruptionsbek.1517.0.html?&no_cache=1&sword_list[]=gesch%C3%A4ftsherrenmodell)

die die Einhaltung der Gesetze gewährleisten (sollen). Für diesen Pflichtenkreis hat sich der aus den USA übernommene Begriff COMPLIANCE eingebürgert. Verletzt die Unternehmensleitung ihre Compliance-Pflichten, kann sie bestraft (StGB), mit einer Geldbuße belegt (OWiG) und zum Schadenersatz (AktG, GmbHG ...) verpflichtet sein.

Spektakuläre Korruptionsfälle wie z.B. Siemens³⁷ haben dazu beigetragen, dass – namentlich bei größeren Unternehmen – die Compliance-Vorkehrungen (Prävention) ausgeweitet und systematisiert wurden („Compliance-Management-System“). Ein wachsender Markt von Beratungs- und Schulungsangeboten steht zur Unterstützung bereit.

Großen Einfluss hat auch der DCGK ausgeübt, der kurzfristig nach der Siemens-Affäre den Begriff COMPLIANCE übernommen, definiert und verbindlich formuliert hat.

Als Kern ihres Regelwerks und Leitlinie für Compliance haben in den Unternehmen Häufigkeit und Bedeutung von Verhaltenskodices zugenommen.

Nach einer Studie von PwC haben 44% der großen Unternehmen (> 1.000 Mitarbeiter) einen Code of Conduct (CoC)³⁸. Die inhaltliche Ausprägung ist sehr unterschiedlich und daher schwer vergleichbar. Einzelne Wirtschaftsverbände haben für ihre Branchen CoC-Leitfäden entwickelt und empfehlen diese ihren Mitgliedern als Standard.

In kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU) sind Verhaltenskodices bisher nur ausnahmsweise anzutreffen.

Für öffentliche Ausschreibungen verlangt das Gesetz bisher keinen Nachweis von ethischen Richtlinien von Anbietern oder Antikorruptionsvereinbarungen zwischen den Vertragsparteien.

74% der groß- und mittelständischen Unternehmen geben zwar im Jahr 2010 an, dass sie zur Risikominimierung eine Compliance-Funktion eingerichtet haben³⁹; dabei handelt es sich jedoch oft nicht um professionell tätige Beauftragte, die umfassend und unabhängig die Einhaltung der Gesetze und betrieblichen Richtlinien überwachen.

Spätestens seit einer BGH-Entscheidung im Juli 2009 drohen einem Chief Compliance Officer strafrechtliche Konsequenzen, wenn er auf eine strafrechtliche Handlung stößt, diese aber nicht verhindert hat.⁴⁰

Kommentar

Die Umsetzung der OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen ist konsequenter zu verfolgen. Die Leitsätze stellen das am besten geeignete internationale Instrument dar, um die erheblichen Freiräume für korruptes Verhalten im globalen Geschäftsverkehr zu reduzieren. Die nationale Kontaktstelle (NKS), die exklusiv an das Wirtschaftsministerium angebunden ist, ist aufgefordert, den Geltungsbereich der Leitsätze weiter auszulegen. Dies gilt verstärkt nach der Revision der Leitsätze im Jahr 2011, die den Geltungsbereich ausgeweitet hat. Nach einer Studie von OECD Watch wurden in Deutschland weltweit die meisten Beschwerden abgelehnt, z.B. die Beschwerde zum Korruptionsskandal um das UN-Programm „Öl für Lebensmittel“ im Irak. Zur Verbesserung der aktuellen Situation fordert Transparency Deutschland u.a. eine interministerielle Verankerung der Kontaktstelle sowie Beratungen der Jahresberichte der NKS im Bundestag.⁴¹

37 Graeff et al. 2009

38 PricewaterhouseCoopers: Prävention von Wirtschaftskriminalität: Deutsche Unternehmen mit Defiziten, <http://www.pwc.de/de/risiko-management/praevention-von-wirtschaftskriminalitaet-deutsche-unternehmen-mit-defiziten.jhtml>

39 KPMG: Wirtschaftskriminalität in Deutschland 2010, Fokus Mittelstand, S. 18, http://www.kpmg.de/docs/20091220_Wirtschaftskriminalitaet.pdf

40 Der Bundesgerichtshof: 5 StR 394/08 (17.07.2009), <http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&sid=a743e0fe9c2a902a1334f94ecee5b5d9&client=3&nr=48874&pos=1&anz=4>

41 Transparency International Deutschland e.V.: Corporate Accountability: Monitoring OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, <http://www.transparency.de/OECD-Leitsaetze-fuer-multinati.181.0.html>

13.2.6 Integrität (Praxis)

Inwiefern ist in der Praxis die Integrität der im Unternehmenssektor tätigen Personen gewährleistet?

Punktwert (3)

Compliance wird nach den Skandalen um Siemens, MAN, Daimler, Ferrostaal und anderen Unternehmen zunehmend ernster genommen.⁴² Dieser Prozess wird durch eine größere Bereitschaft vieler Unternehmen gefördert, ihre Konzepte für einen Erfahrungsaustausch transparent zu machen. Gleichzeitig haben quantitativ und qualitativ verstärkte Ermittlungsorgane, eine erhöhte Aufklärungsrate, Straf- und Bußgelder sowie erhebliche Schadenersatzansprüche die Angst vor den Folgen des Missbrauchs erhöht.⁴³

Verstöße gegen die Einhaltung von Compliance-Regeln werden mittlerweile mit erheblichen Schadenersatzzahlungen geahndet. So hat der Ex-Siemens-Vorstandsvorsitzende Heinrich von Pierer nach einem Vergleich fünf Millionen Euro an den Konzern bezahlt. Der durch die Zahlung von Schmiergeldern entstandene Gesamtschaden bei Siemens wird jedoch auf 2,5 Milliarden Euro geschätzt.⁴⁴

Verstärkte Compliance-Anstrengungen der Großunternehmen in Deutschland wirken sich aber noch nicht im Bestechungszähler-Index (BPI)⁴⁵ aus, weil ein Wahrnehmungsindex - wegen der hohen Dunkelrate - eine Veränderung des Korruptionsanfalls nicht automatisch abbilden kann. Die beobachtbare Erhöhung der Aufklärung („Kontrollparadox“!)⁴⁶ besagt dagegen nichts über den Anfall.

Deutschland liegt weiterhin auf Platz 5 im Jahr 2008 beim BPI.⁴⁷ Die Verbreitung von Korruption in der Wirtschaft ist wohl höher als vermutet (Dunkelziffer), vor allem im Geschäftsverkehr von weniger großen Unternehmen mit dem Ausland und/oder in bestimmten Branchen (z.B. Baubranche).

Im Übrigen ist die ethische Einstellung der Arbeitnehmer zur Integrität eher noch gering. Jeder vierte Arbeitnehmer in Deutschland hat z.B. nichts gegen Korruption, wenn sie der Firma hilft, die Wirtschaftskrise zu überstehen. Das ist das Ergebnis einer Studie von der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Ernst&Young. „Die hohe Bereitschaft zur Korruption ist wirklich alarmierend“, sagt Stefan Heißner, Partner und Leiter des Bereiches Fraud Investigation & Dispute Services bei Ernst&Young.⁴⁸ Sie zeigt in der Breite der Wirtschaft eine unzureichende Information und Schulung der Beschäftigten über die negativen Folgen von Korruption.

In Einzelfällen (z.B. Deutsche Bahn) existieren bei Vereinbarungen mit Lieferanten Antikorruptionsklauseln oder bei großen Ausschreibungen (z.B. beim Flughafen Berlin-Brandenburg International Schönefeld) Integritätspakte.⁴⁹

Aus Unternehmen, bei denen große Korruptionsfälle aufgedeckt wurden (z.B. Siemens, Deutsche Bahn, Daimler, MAN), sind die Vorreiter für den weltweiten Ausbau von Compliance und Korruptionspräven-

42 Siehe dazu auch Hofmann (2008)

43 Siehe dazu auch Pfeiler 3 „Judikative“

44 Sueddeutsche.de: Thorsten Denkler, Es war einmal (17.01.2011), <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/buchvorstellung-des-ex-siemens-chefs-heinrich-von-pierer-es-war-einmal-1.1047593>

45 Transparency International: Bribe Payers Index, http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi

46 Siehe bspw. KPMG: Wirtschaftskriminalität in Deutschland 2010. Fokus Mittelstand. S. 8, http://www.kpmg.de/docs/20091220_Wirtschaftskriminalitaet.pdf

47 Zur Bewertung und Einordnung siehe Kap. 5 „Korruptionsprofil“

48 Siehe Studie von Ernst & Young: CSR-News.net: Europaweite Studie: Wirtschaftskrise rechtfertigt Korruption (25.05.2009), <http://csr-news.net/main/2009/05/25/europaweite-studie-wirtschaftskrise-rechtfertigt-korruption/>

49 Siehe Muster-IP der Flughafen Berlin-Schönefeld GmbH (FBS)

tion geworden.⁵⁰ Allgemein erweisen sich eigene Erfahrungen mit aufgedeckten Korruptionsfällen als wirksamster Antrieb für verbesserte Compliance.

Die Zahl der Hinweisgebersysteme in deutschen Unternehmen nimmt langsam zu. Sie sind wegen grundsätzlicher Bedenken („Spitzelsystem“) und arbeitsrechtlicher Probleme aber nach wie vor umstritten. Eine Verbesserung der Rechtslage steht auf der Agenda der Bundesregierung. Ein Gesetzentwurf der Opposition zum verbesserten Hinweisgeberschutz ist im Gespräch.⁵¹ Im Rahmen des G20-Aktionsplans gegen Korruption hat sich Deutschland verpflichtet, bis Ende 2012 gesetzliche Regeln zum Schutz von Hinweisgebern einzuführen.⁵² Das Urteil des EGMR in Straßburg vom 21.07.2011 im Fall Heinisch gegen Deutschland bestätigt, dass hier weiter Handlungsbedarf besteht.⁵³

Kommentar

Einerseits ist die Bereitschaft zu präventiver Korruptionsbekämpfung in der Wirtschaft während der vergangenen zwei Jahrzehnte deutlich gewachsen; verschärfte Rahmenbedingungen bei Gesetzgebung und Strafverfolgung und eine häufigere Aufklärung haben dazu beigetragen. Andererseits hat diese positive Tendenz die Mehrheit der Unternehmen, besonders die KMU, noch nicht erreicht.

Der gesetzliche Schutz von Hinweisgebern im privatwirtschaftlichen Bereich muss verbessert werden.

13.3.1 Engagement in der Gestaltung einer Anti-Korruptionspolitik (Gesetz und Praxis)

Inwiefern ist der Wirtschaftssektor aktiv in der Unterstützung der Regierung im Kampf gegen die Korruption?

Punktwert (3)

Die Haltung der deutschen Wirtschaft ist traditionell defensiv: Soweit sie sich kümmert, geht es ihr eher darum, Verschärfungen der Korruptionsbekämpfung zu verhindern als zu befördern oder den besseren Vollzug bestehender Gesetze einzufordern. Die defensive Haltung spiegelt sich in den Positionen der Parteien wieder, die der Wirtschaft nahe stehen.⁵⁴

Generell sind die Verschärfungen der Antikorruptionsgesetzgebung, die Deutschland in den letzten Jahren durchgeführt hat, letztendlich auf internationalen Druck (UN, OECD, EU, Europarat) zustande gekommen.

Bei den Gesprächen zwischen der Industrie, Wirtschaftsverbänden, Handelskammern und der Regierung stehen Themen wie Steuern, (Sozial-)Abgaben, Exportgarantien u.ä. auf der Agenda, aber nicht das Thema Korruptionsbekämpfung. Eine stärkere Bekämpfung der Korruption durch die Regierung wird von der Wirtschaft nicht gefordert. Es wird eher beklagt, dass in Deutschland die Korruptionsbekämpfung „ernster genommen“ werde als in vielen Partnerländern und dass der Druck der US-Behörden auf deutsche Unternehmen den Wettbewerb verfälsche.⁵⁵

50 Siehe Leyendecker (2009) zu Korruptionsfällen bei Siemens und VW

51 Wiwo.de: Martin Seiwert, Matthias Hohensee, Cornelia Schmergal, Anke Henrich, Claudia Tödtmann: Opposition will Arbeitsrecht für besseren Informantenschutz ändern (30.07.2011), <http://www.wiwo.de/politik-weltwirtschaft/opposition-will-arbeitsrecht-fuer-besseren-informantenschutz-aendern-475390/>

52 Transparency International Deutschland e.V.: Urteil im Gammelfleisch-Skandal unterstreicht die Wichtigkeit von Hinweisgebern: Transparency fordert verbesserten Hinweisgeberschutz (12.08.2011), <http://www.transparency.de/2011-08-12-Gammelfleisch-Skand.1952.0.html>

53 Transparency International Deutschland e.V.: Transparency begrüßt Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zur Stärkung von Hinweisgebern (22.07.2011), <http://transparency.de/2011-07-22-Urteil-EGMR.1934.0.html?&contUId=4032>

54 Siehe Pfeiler 10 „Parteien“

55 Stellungnahme der Arbeitsgruppe Wirtschaft von Transparency Deutschland, Mai 2011

Die defensive Haltung der deutschen Wirtschaft in der Korruptionsbekämpfung wird auch daran deutlich, dass nur 140 Firmen, davon 20 DAX-Unternehmen den UN Global Compact unterzeichnet haben.⁵⁶ Im Rahmen des Nationalen Corporate Social Responsibility (CSR)-Forums haben Unternehmensvertreter die Ratifizierung der UNCAC gefordert. Diese Forderung ist im Empfehlungsbericht an die Bundesregierung festgehalten.⁵⁷

Kommentar

Die Verschärfungen der deutschen Korruptionsgesetzgebung seit den 90er Jahren sind ausschließlich auf internationalen Druck und gegen den Widerstand der Wirtschaft durchgesetzt worden. Inzwischen haben auch in der Wirtschaft die Stimmen derjenigen zugenommen, die in Bestechung und Korruption nicht nur eine unvermeidliche Schädigung Dritter, sondern mittel- und langfristig auch eine gravierende Gefährdung der Wettbewerbsfähigkeit des eigenen Unternehmens sehen. Diese Trendwende muss genutzt werden, um bei Wirtschaft und den ihr nahe stehenden Parteien stärker ihre Mitverantwortung für einen korruptionsfreien Wettbewerb einzufordern.

13.3.2 Unterstützung und Engagement mit der Zivilgesellschaft (Gesetz und Praxis)

Inwiefern unterstützt der Wirtschaftssektor die Zivilgesellschaft im Kampf gegen die Korruption?

Punktwert (3)

Es gibt seitens der Wirtschaft, meist von den entsprechenden Verbänden (ICC, VDMA, IHK, etc.), Hinweise und Empfehlungen für ihre Mitglieder zu Antikorruptionsprogrammen.⁵⁸ Diese werden teils unter Beteiligung von Transparency Deutschland entworfen, oftmals ist dem aber nicht so.

In Russland haben deutsche Firmen und die deutsche Auslandshandelskammer 2010 eine Ethik-Initiative mit dem Ziel gegründet, Korruption bei Geschäften in Russland zu vermeiden.⁵⁹ Die Mitglieder verpflichten sich auf den von Transparency International mit Partnerorganisationen entwickelten PACI-Kodex.⁶⁰

In Deutschland beschäftigt sich Transparency Deutschland umfassend mit dem Thema Antikorruption. Andere zivilgesellschaftlichen Organisationen (Civil Society Initiatives (CSI's)) widmen sich spezifischen Aspekten. So liegt der Schwerpunkt von Business Crime Control⁶¹ auf Wirtschaftsverbrechen und ihren sozialschädlichen Auswirkungen und vom Deutschen Netzwerk Wirtschaftsethik (dnwe) auf Fragen der Wirtschafts- und Unternehmensethik.⁶²

Es gibt darüber hinaus Organisationen von Fachleuten, die sich mit Einzelfragen der Korruptionsprävention beschäftigen. Teilweise handelt es sich um kommerzielle Beratung und/oder Schulung, teilweise handelt es sich um freiwilligen Erfahrungsaustausch (best practice) zwischen Unternehmen.

56 United Nations Global Compact: Participants and Stakeholders. Participants Search, [http://www.unglobalcompact.org/participants/search?business_type=all&commit=Search&cop_status=all&country\[\]=45&joined_after=&joined_before=&keyword=&listing_status_id=all&organization_type_id=&page=2§or_id=all](http://www.unglobalcompact.org/participants/search?business_type=all&commit=Search&cop_status=all&country[]=45&joined_after=&joined_before=&keyword=&listing_status_id=all&organization_type_id=&page=2§or_id=all)

57 Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Unternehmenswerte. Corporate Social Responsibility in Deutschland, <http://www.csr-in-deutschland.de/>

58 Zum Beispiel Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI), <http://www.bdi.eu>; International Chamber of Commerce (ICC) Deutschland e.V., <http://www.icc-deutschland.de>; Initiative Corporate Governance, <http://www.immo-initiative.de>

59 WELT Online: Eduard Steiner: Deutsche Firmen wollen die Korruption in Russland bekämpfen (23.04.2010), <http://www.welt.de/die-welt/wirtschaft/article7298099/Deutsche-Firmen-wollen-die-Korruption-in-Russland-bekaempfen.html>

60 Siehe bspw. World Economic Forum: Partnering Against Corruption Initiative, <http://www.weforum.org/issues/partnering-against-corruption-initiative>

61 Business Crime Control e.V. (BCC), <http://www.businesscrime.de>

62 Deutsches Netzwerk Wirtschaftsethik: <http://www.dnwe.de/>, <http://www.dnwe.de/>

Der Arbeitskreis Corporate Compliance ist ein Zusammenschluss von 36 Personen. Die Mitglieder rekrutieren sich aus den Compliance-Vertretern großer Unternehmen, aus dem Gerichtswesen, der Generalstaatsanwaltschaft, dem Europäischen Rechnungshof, dem Bundeskriminalamt, von Eurojust sowie Strafrechtswissenschaftlern und Mitgliedern der Rechtsanwaltskanzlei Görling. Angeregt wurde die Gründung des Arbeitskreises durch Helmut Görling, moderiert wird sie von Jürgen Gramke. 2010 hat der Arbeitskreis einen „Kodex zur Abgrenzung von legaler Kundenpflege und Korruption“ mit einem Ampelsystem vorgelegt.⁶³

Neben Zusammenschlüssen wie z.B. dem Compliance Netzwerk offerieren auch Unternehmen (z.B. Enablon, Rechtsanwaltskanzleien, Business Keeper, WP-Gesellschaften, etc.) Antikorruptionsdienstleistungen, allerdings oftmals zu wirtschaftlichen Zwecken. Manches Mal nutzen diese die Expertise von Transparency Deutschland bzw. sie profitieren von dem Thema Korruptionsprävention.⁶⁴

Einige Unternehmen unterstützen Transparency Deutschland als korporative Mitglieder.

Kommentar

Die Zusammenarbeit mit Transparency Deutschland scheint die am häufigsten praktizierte Unterstützungsform zu sein. Andere zivilgesellschaftliche Organisationen müssten das Thema mit auf die Agenda setzen. Es wäre wünschenswert, dass die Arbeit von Transparency Deutschland durch Verbände, die einen guten Zugang zu KMUs haben, intensiver unterstützt wird.

63 Görling Rechtsanwaltsgesellschaft mbH: Arbeitskreis Corporate Compliance. Kodex zur Abgrenzung von legaler Kundenpflege und Korruption, http://www.goerling-kanzlei.com/fileadmin/fm-dam/02_Rechstanwalts-gesellschaft/PDF/Kodex_Arbeitskreis_Corporate_Compliance_2010.pdf

64 Laut Stellungnahme der Arbeitsgruppe Wirtschaft von Transparency Deutschland, Mai 2011

8. Schlussfolgerung

Die föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland mit der horizontalen Gewaltenteilung zwischen Exekutive, Legislative und Judikative sowie der vertikalen Gewaltenteilung zwischen dem Bund und den Bundesländern liefert offensichtlich die Voraussetzung für ein sehr gut funktionierendes Integritätssystem. Der NIS-Bericht beschreibt Deutschland als ein Land, das weitgehend über einen umfassenden Rechtsrahmen sowie eine effektive Umsetzung und Anwendung der Rechte in der Praxis verfügt. Fünf von elf bewerteten Pfeilern erreichen eine Gesamtpunktzahl von 81 bis zu 94 Punkten (Legislative, Judikative, Wahlleitung, Bundesrechnungshof und Medien). Sie liegen damit im obersten Bereich des NIS-Rasters.

Die Pfeiler Exekutive, öffentliche Verwaltung, Strafverfolgung, politische Parteien, Zivilgesellschaft und Wirtschaft werden mit Gesamtpunktwerten von 70 bis 79 Punkten bewertet und liegen damit ebenfalls noch im oberen Bereich des NIS-Rasters. Es ist festzuhalten, dass kein Pfeiler in der Gesamtbewertung als deutlich lückenhaft oder ineffektiv beurteilt wird.

Trotz der insgesamt sehr positiven Ergebnisse zeigen sich im Detail aber auch eine Reihe von Dimensionen bzw. Indikatoren, die zukünftig verstärkte Anstrengungen erfordern, um die Bekämpfung der Korruption zu verbessern.

In der Legislative sind umfangreiche gesetzliche Regelungen gegeben, die die Unabhängigkeit, Transparenz und Integrität der Abgeordneten des Bundestages und der Länderparlamente gewährleisten. Die Legislative verfügt über starke Werkzeuge zur Überwachung der Exekutive. Dies gilt vor allem für das Budgetrecht. Die Vorlage und parlamentarische Debatte des Haushaltsplans gewährt im Prinzip die Transparenz der Regierungsplanung. Dem Bundestag steht eine funktionierende Parlamentsverwaltung zur Seite. Unzureichend sind die Regelungen zur Abgeordnetenbestechung (§ 108e StGB) und zur Entgegennahme von privaten Spenden. Sie sollten den in internationalen Konventionen festgelegten Standards angepasst werden. Es fehlt ein aussagekräftiges Lobbyistenregister, in dem jede Art von Interessenvertreter verpflichtende Angaben zum jeweiligen Interessenspektrum sowie zu finanziellen Abhängigkeiten machen muss.

Die Exekutive ist ausreichend mit Personal und Ressourcen ausgestattet, auch wenn der zunehmende Personalabbau die unabhängige Beratungsfunktion der Beamtenschaft schwächt und die Gefahr des Einflusses rein interessengeleiteter externer und parteipolitischer Erwägungen erhöht. Der Bundesrechnungshof kritisiert die unsachgemäße Kontrolle und Nutzung externer Mitwirkung, auch bei Kernaufgaben der Verwaltung. Weiterhin ist problematisch, dass immer wieder führende Politiker nach ihrem Ausscheiden aus einem Regierungsamt nahtlos auf Leitungspositionen in Wirtschaftssektoren oder Verbände wechseln, für deren Aufgaben sie zuvor zuständig waren. Es fehlen Karenzzeitregelungen für ehemalige Regierungsmitglieder und Parlamentarische Staatssekretäre.

Das im Grundgesetz festgeschriebene Prinzip der Gewaltenteilung bedeutet Unabhängigkeit und eine organisatorische Loslösung der Judikative von der Exekutive. Als oberstes Gericht hat das Bundesverfassungsgericht eine Kontrollfunktion gegenüber Exekutive, Legislative und Judikative. Die weiteren Bundesgerichte sowie Rechtsmittelinstanzen auf Landesebene tragen zu einer ausdifferenzierten gerichtlichen Kontrolldichte bei. Die sachliche und personelle Ausstattung der Judikative in Deutschland ist im Großen und Ganzen zufrieden stellend, doch es ist auch ein zunehmender Ressourcenmangel festzustellen. Durch das Berufsrichtertum und die Lebenszeitrichter wird ein hoher Grad an Kontinuität und Sicherheit gewährleistet. Die Unabhängigkeit wird durch die Einstellungs- und Beförderungspraxis tangiert. Insgesamt wird der Unabhängigkeit und Kompetenz von Rechtsprechung und Strafverfolgung ein gutes Urteil ausgestellt.

Die öffentliche Verwaltung ist an Gesetz und Recht gebunden. Die Grundpflichten der Beamten beinhalten das Neutralitäts- und Objektivitätsgebot und den Grundsatz, dem ganzen Volk und dem Wohl

der Allgemeinheit zu dienen. Im Großen und Ganzen ist die öffentliche Verwaltung in Deutschland leistungsfähig. Ihr Selbstverständnis unterscheidet sich nicht von den Grundpflichten. Verbote der Vorteilsannahme wurden in den letzten Jahren in allen Verwaltungen verschärft und weiter konkretisiert. Der Schutz von Hinweisgebern ist gesichert. Vorschriften zum Vergaberecht und zu den Verfahren der Ausschreibung öffentlicher Leistungen sollen die Korruptionsgefahr beseitigen. Dennoch erweisen sich vor allem Großbauprojekte immer wieder als korruptionsanfällig. Dabei spielen Verflechtungen zwischen politischen Akteuren auf kommunaler Ebene und lokalen Wirtschaftsunternehmen eine maßgebliche Rolle. Maßnahmen zur wirksamen Korruptionsbekämpfung müssen daher vor allem auch im Bereich der Kommunen und Kommunalvertretungen ansetzen. Es fehlen konsequente Fortbildungsmaßnahmen im Bereich der Korruptionsbekämpfung. Es ist außerdem zu beobachten, dass in Teilen der Verwaltung noch eine Mentalität herrscht, die eine wirksame und aktive Umsetzung des Informationsfreiheitsgesetzes behindert.

Die **Strafverfolgung** durch Staatsanwaltschaften und Ermittlungsbehörden der Polizei ist gut und effizient. Auch hier gibt es jedoch Bereiche, in denen die Voraussetzungen für Aufdeckung und Bekämpfung von Korruption durch die Strafverfolgungsbehörden verbessert werden müssen. Herausforderungen ergeben sich für die Strafverfolgungsbehörden durch die hohe Arbeitsbelastung, die zunehmende Komplexität der Verfahren und die Notwendigkeit, Fortbildung in verschiedenen Themenkomplexen wahrnehmen zu müssen. Das Personalbedarfsberechnungssystem PEBBSY ist für Großverfahren (Wirtschaftsverfahren und Verfahren aus den Bereichen der Organisierten Kriminalität) begrenzt geeignet. Spezialisierte Korruptionsbekämpfungsstellen sollten flächendeckend eingeführt werden. Die externe Weisungsabhängigkeit der Staatsanwaltschaften wird seit längerem kritisch diskutiert und oft als Risiko angesehen.

Der gesetzliche Rahmen des **Wahlsystems** sichert die unabhängige Arbeit der Wahlorgane. Die OSZE regt Verbesserungen bei der Wahlzulassung von Parteien und der Überprüfungsmöglichkeit von Wahlregisterdaten an. Reformbedürftig sind Regelungen zur Wahlkampffinanzierung, denn diese wird auf Wahlkreisebene nicht gesondert veröffentlicht. Die Handhabung von direkten Spenden und geldwerten Zuwendungen an einzelne Personen während des Wahlkampfes ist unklar. Intransparent ist zudem die Vergabe von kostenloser Sendezeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten an Parteien, die sich zur Wahl stellen. Die entsprechenden Entscheidungen sollten veröffentlicht werden.

Der Begriff des **Ombudsmanns** ist in Deutschland nicht eingeführt. Die Funktion wird zum einen von der Verwaltungs-, Finanz- und Sozialgerichtsbarkeit ausgeübt. Zum anderen gibt es auf Bundes- und Landesebene sog. Beauftragte für einzelne Bürgeranliegen z.B. die Beauftragten für die Rechte der Patienten oder der Behinderten sowie die Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit. In vier Bundesländern existieren Bürgerbeauftragte, deren Aufgaben analog zum Ombudsmann-Modell konzipiert und gesetzlich verankert sind.

Der **Bundesrechnungshof** und die Landesrechnungshöfe sind eigenständige und unabhängige Hilfsorgane der Parlamente. Sie sind im Grundgesetz verankert. Ihre personelle und finanzielle Ressourcenausstattung ist ihren Aufgaben und Pflichten angemessen. Ihre Governance kann als hervorragend beurteilt werden. Die Prüfungen sind effektiv, auch wenn die Rechnungshöfe keine direkte Weisungsbefugnis gegenüber den Verwaltungen haben. Als Hilfsorgane der Parlamente verfügen der Bundesrechnungshof sowie die Landesrechnungshöfe über wirksame Befugnisse zur Kontrolle der Haushaltsdurchführung sowie generell zur Überprüfung der Zweckmäßigkeit und Effektivität des Verwaltungshandelns. Es gibt nur wenige Vorschläge zu einer weiteren Verbesserung der Arbeit der Rechnungshöfe. Angestrebt wird zum Beispiel, verstärkt eine Eigenkontrolle der Arbeit des BRH und der Landesrechnungshöfe in Form von Peer Reviews einzusetzen.

Da es keine zentrale **Antikorruptionsbehörde** in Deutschland gibt, werden keine Aussagen zu Kapazität, Governance und Rolle abgegeben.

Die politischen **Parteien** organisieren die politische Willensbildung sowie die Rekrutierung des politischen Personals. Ihre Funktion ist in Art. 21 GG verfassungsrechtlich verankert. Problematisch

und reformbedürftig sind einige Aspekte des Parteienfinanzierungsgesetzes. Es regelt die staatliche Parteienfinanzierung und soll die Unabhängigkeit der Parteien von externen Geldgebern sowie die Chancengleichheit zwischen den Parteien wahren. Verbesserungsbedürftig ist die Transparenz der Spenden an Parteien. Insbesondere fehlen klare Regeln zum Parteiensponsoring. Ein Problem stellt auch die Ämterpatronage durch Parteien im Bereich der öffentlichen Verwaltung dar. Generell zeigt nicht zuletzt die nach wie vor unzureichende Regelung zur Abgeordnetenbestechung und die Nicht-Ratifizierung der UN-Konvention gegen Korruption, dass das Engagement zumindest der Parteimehrheit im Deutschen Bundestag im Kampf gegen Korruption zu wünschen übrig lässt.

Die Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit ist in Deutschland konstitutionell verankert. Zensur ist verboten. Es existiert eine große Medienvielfalt, wobei sich insbesondere die überregionale Presse-landschaft sowie die politischen Magazinsendungen der Fernseh- und Rundfunkanstalten durch hohe Qualität und kritische Distanz auszeichnen. Ihre Berichterstattung hat in der Vergangenheit nicht unmaßgeblich zur Aufdeckung und wirksamen Verfolgung von Korruptionsfällen beigetragen. Die regionale Presselandschaft ist dagegen weitgehend in der Hand regionaler Monopolisten. Generell führt die angespannte wirtschaftliche Situation in Verlagen und Medienhäusern zu erheblichen personellen Einsparungen in den Redaktionen sowie zu Abhängigkeiten von Werbeeinnahmen und Einschaltquoten. Das Berufsethos der Journalisten ist hierdurch erheblichen Belastungen ausgesetzt. Berufsständische Organisationen sowie einige Verlage reagieren hierauf mit der Verabschiedung von Verhaltenskodizes. Generell wird es nötig sein, die Rolle der Medien und das Verhalten von Journalisten auch im Kontext der neuen digitalen Medien sowie eines vermehrten personalisierten Skandaljournalismus kritisch zu diskutieren und zu reflektieren.

Die Zivilgesellschaft ist in Deutschland gut aufgestellt und kann sich in der Regel der Unterstützung der Medien und der öffentlichen Meinung erfreuen. Gerade diese generelle hohe Sympathie ist jedoch ein fragiles Gut. So können Nachrichten über Korruptionsvorfälle sowie Unregelmäßigkeiten im Bereich der zivilgesellschaftlichen Organisationen sehr rasch zu massivem Reputationsverlust sowie dem Versiegen von Spenden führen. Ebenso schadet es dem Ruf angesehener Nicht-Regierungsorganisationen, wenn man ihnen eine zu geringe Abgrenzung von wirtschaftlichen Interessen oder sogar Käuflichkeit nachsagen kann. Die meisten Organisationen der Zivilgesellschaft haben diese Gefahr erkannt und arbeiten an einschlägigen Verhaltensregeln und Kodizes. Generell gilt es, die Transparenz zu erhöhen.

Die gesetzlichen Rechnungslegungsvorschriften für die Wirtschaft sind gut ausgebaut. Das Verbot von Korruption im geschäftlichen Verkehr ist ausreichend gesetzlich geregelt. Die wirksame Umsetzung des Korruptionsverbots ist jedoch nicht in allen Wirtschaftsbereichen gleichermaßen sichergestellt. Corporate Governance und/oder Compliance-Strukturen zur Korruptionsprävention haben sich – von einer zunehmenden Anzahl von Großunternehmen abgesehen – flächendeckend noch nicht etabliert. Die Haltung der deutschen Unternehmen zur Korruptionsbekämpfung ist traditionell defensiv. Das Gleiche gilt für mehr Transparenz und Rechenschaftspflicht gegenüber ihren Kunden. Es ist ein Bedarf an Novellen des Verbraucherinformationsgesetzes sowie des Informationsfreiheitsgesetzes hinsichtlich des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zu konstatieren.

Aus der Stärken- und Schwächenanalyse der Pfeiler lassen sich die gesetzlichen und praktischen Aktivitäten ableiten, die das Grundgerüst einer umfassenden Antikorruptionsstrategie der Bundesregierung bilden können.¹ Es wird deutlich, dass die deutschen Institutionen große Stärken hinsichtlich der Sicherstellung von Integrität aufweisen, Deutschland aber auch zugleich erhebliche Anstrengungen zur Realisierung einer wirksamen Antikorruptionsstrategie unternehmen muss.

1 Siehe dazu auch den Maßnahmenkatalog im Executive Summary

Tabelle 1: Stärken-Schwächen-Analyse

	Hauptstärken	Hauptschwächen
Legislative	Unabhängigkeit, Immunität, Transparenz, Integrität	Fehlende Neufassung des § 108e StGB, fehlende Bestimmung zur Annahme von Spenden durch Abgeordnete, fehlendes aussagekräftiges Lobbyistenregister, fehlendes neutrales Kontrollgremium
Exekutive	Starke Handlungsfähigkeit, hohe Transparenz- und Rechenschaftspflichten	Umfangreiche Ausnahmetatbestände im Informationsfreiheitsgesetz, intransparenter Einsatz von Externen, fehlende Karenzzeitregelungen für ehem. Regierungsmitglieder und Parlamentarische Staatssekretäre
Judikative	Unabhängigkeit, Lebenszeitrichter, Kompetenz, ausdifferenzierte Kontrolldichte, umfassende Urteilsbegründung	Fehlbestand von Richtern und Staatsanwälten, Einstellungs- und Beförderungspraxis
Öffentliche Verwaltung	Neutralitäts- und Objektivitätsgebot, bewährte Vergaberegeln	Verbesserungswürdige Transparenz, fehlendes Zentralregister, unzureichende Öffentlichkeits- und Informationsarbeit
Strafverfolgung	Aufdeckung großer Korruptionsfälle, hohe Kompetenz, zahlreiche Schwerpunktstaatsanwaltschaften	Mangelnde Ressourcenausstattung, Arbeitsüberlastung, externes Weisungsrecht
Wahlleitung	Unabhängigkeit, Ressourcen, Selbstregulierung	Wahlzulassungsverfahren, Intransparenz der Wahlkampffinanzierung
Ombudsperson	In D nicht vorhanden	In D nicht vorhanden
Bundesrechnungshof	Eigenständige, unabhängige Bundes- und Landesbehörden, lange Amtszeit der Behördenleitung, effektive Kontrolleinrichtung	Prüfung erfolgt allein durch die Parlamente
Antikorruptionsbehörde	In D nicht vorhanden	In D nicht vorhanden
Parteien	Breites politisches Spektrum, Unabhängigkeit, staatlich teilfinanziert, umfangreiches Parteiengesetz	Transparenz bei Parteispenden, fehlende Regeln für Parteisponsoring, Ämterpatronage, unzureichendes Engagement gegen Korruption
Medien	Freie Meinungsäußerung, Unabhängigkeit der Medien, Zensurverbot, breite Medienlandschaft, erfolgreicher investigativer Journalismus	z.T. angespannte wirtschaftliche Situation, geringe Anzahl investigativer Journalisten, regionale Monopole
Zivilgesellschaft	Vereinigungsfreiheit, Wächterfunktion	z.T. kritische finanzielle Situation, Lücken in Berichts- und Rechenschaftspflichten, zu geringer Gebrauch von Integritätskodizes
Wirtschaft	Unproblematische Firmengründung, langsam zunehmende Einführung des CCO, vor allem in Konzernen starkes Bewusstsein für die Notwendigkeit von Antikorruption	Korruption in KMU kaum untersucht, defensive Haltung in der Korruptionsbekämpfung und gegenüber Transparenzgeboten

9. Abkürzungsverzeichnis

AbgG	Abgeordnetengesetz
ADAC	Allgemeiner Deutscher Automobilclub
AG	Aktiengesellschaft
AktG	Aktiengesetz
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BBesG	Bundesbesoldungsgesetz
BBesO R	Bundesbesoldungsordnung R
BBG	Bundesbeamtengesetz
BdP	Bundesverband deutscher Pressesprecher
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BDZV	Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger e.V.
BeamtStG	Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern
BEGTPG	Gesetzes über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
BerlBVAnpG	Gesetz zur Besoldungs- und Versorgungsanpassung für Berlin
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundshaushaltsordnung
BilMoG	Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz
BilReG	Bilanzrechtsreformgesetz
BKA	Bundeskriminalamt
BKAG	Gesetz über das Bundeskriminalamt
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMinG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BNetzA	Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen
BPI	Bribe Payers Index (Bestechungszahlerindex)
BRH	Bundesrechnungshof
BRHG	Bundesrechnungshofgesetz
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BWahlG	Bundeswahlgesetz
BWO	Bundeswahlordnung
CCO	Chief Compliance Officer
CDU	Christliche Demokratische Union Deutschlands
CG	Corporate Governance
CIVICUS	World Alliance for Citizen Participation
CoC	Code of Conduct
CSR	Corporate Social Responsibility (Unternehmerische gesellschaftlich Verantwortung)
CSU	Christlich-Soziale Union
DCGK	Deutscher Corporate Governance Kodex
DJK	Katholischer Bundesverband für Breiten- und Leistungssport
DJV	Deutscher Journalistenverband
DPR	Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung

DPRG	Deutsche Public Relations Gesellschaft e.V.
DRG	Dienstrechtsreformgesetz
DRiG	Deutsches Richtergesetz
DZI	Deutsches Zentralinstitut für soziale Fragen
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
epd	Evangelische Pressedienst
EUGH	Europäischer Gerichtshof
F.A.Z.	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
FSF	Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen
GenG	Genossenschaftsgesetz
GeschOBT	Geschäftsordnung des Bundestags
GG	Grundgesetz
gGmbH	Gemeinnützige GmbH
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	GmbH-Gesetz
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GRECO	Europarat Staatengruppe gegen Korruption
GRI	Global Reporting Initiative
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GVK	Gremienvorsitzendenkonferenz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
IACA	International Anti-Corruption Academy
ICC	Internationale Handelskammer
ifeu	Institut für Energie und Umweltforschung Heidelberg GmbH
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
IFRS	International Financial Reporting Standards
IHK	Industrie- und Handelskammer
INPOL	Bundesländer übergreifendes Informationssystem der Polizei
InsO	Insolvenzordnung
IT	Informationstechnik
KEK	Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich
KG	Kommanditgesellschaft
KJM	Kommission für Jugendmedienschutz
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KonTraG	Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich
KPMG	Klynveld/ Peat/ Marwick/ Goerdeler
LHO	Landeshaushaltsordnung
MoMiG	Gesetz zur Modernisierung des GmbH-Rechts und zur Bekämpfung von Missbräuchen
NGO	Nichtregierungsorganisation
NKS	Nationale Kontaktstelle

ODIHR	Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OHG	Offene Handelsgesellschaft
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OWiG	Ordnungswidrigkeitengesetz
PartG	Gesetz über die politischen Parteien
PEBBSY	Personalbedarfsberechnungssystem
PO-BRH	Prüfungsordnung des Bundesrechnungshofes
PR	Öffentlichkeitsarbeit
PUAG	Untersuchungsausschussgesetz
PwC	PricewaterhouseCoopers
RÄStV	Rundfunkänderungsstaatsvertrag
RiWG	Richterwahlgesetz
ROG	Reporter ohne Grenzen
ROLG	Richter am Oberlandesgericht
RStV	Rundfunkstaatsvertrag
SektVO	Sektorenverordnung
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
TMG	Telemediengesetz
TransPuG	Gesetz zur Transparenz und Publizität
TVöD	Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst
UG	Unternehmergesellschaft
UNCAC	UN-Konvention gegen Korruption
VDMA	Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau e.V.
VENRO	Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V.
VereinsG	Vereinsgesetz
VIG	Verbraucherinformationengesetz
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil A
VOF	Vergabe- und Vertragsordnung für freiberufliche Leistungen
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen, Teil A
VorstOG	Vorstandsvergütungs-Offenlegungsgesetz
VR	Verhaltensregeln
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WahlPrG	Wahlprüfungsgesetz
WAZ	Westdeutsche Allgemeine Zeitung
WPO	Wirtschaftsprüferordnung
ZAK	Kommission für Zulassung und Aufsicht
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen

10. Quellen

Literatur:

- Adamek, S.; Otto, K. (2009): Der gekaufte Staat: Wie Konzernvertreter in deutschen Ministerien sich ihre Gesetze selbst schreiben. Köln: Kiepenheuer & Witsch
- Amend, A. (2009): Prävention von Wirtschaftskriminalität in Unternehmen, Hamburg: Diplomica Verlag
- Androulakis, I.N. (2007): Die Globalisierung der Korruptionsbekämpfung. Baden-Baden: Nomos
- Anheier, H.K.; Toepler, S.; Salamon, L.M. (1999): Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector. John Hopkins Center of Civil Society Studies, MD
- Austin, R., Tjernström, M.; Ballington, J. (2003): Funding of political parties and election campaigns. Handbook series: International IDEA.
- Bannenberg, B. (2002): Korruption in Deutschland und ihre strafrechtliche Kontrolle. Eine kriminologisch-strafrechtliche Analyse. Neuwied, Kriftel: Luchterhand
- Bannenberg, B.; Schaubenstein, W. (2004): Korruption in Deutschland. Portrait einer Wachstumsbranche. München: C. H. Beck
- Bannenberg, B.; Schaubenstein, W. (2007): Korruption in Deutschland. Portrait einer Wachstumsbranche. 3. Auflage. München: C. H. Beck
- Bär, M.; Borchering, J.; Keller, B. (2010): Fundraising im Non-Profit-Sektor. Wiesbaden: Gabler Verlag
- Barton, S. (1994): Der Tatbestand der Abgeordnetenbestechung (§ 108e StGB). Neue Juristische Wochenschrift, 47. Jg., Heft 17
- Battis, U. (2009): Outsourcing von Gesetzentwürfen? ZRP, Heft 7
- Beck, U. (1993): Die Erfindung des Politischen. Frankfurt/Main: Suhrkamp Verlag
- Beck-Aktuell-Redaktion (2008): Richterverbände kritisieren Besoldung der Richter und Staatsanwälte als ungenügend. München: C. H. Beck
- Bekemann, U. (2007): Kommunale Korruptionsbekämpfung. Stuttgart: Deutscher Gemeindeverlag
- Blickpunkt Bundestag (2007): Das Präsidium des Deutschen Bundestages. Berlin
- Bogumil, J. (2009): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Bomhoff (2006): Aufgabe, Organisation und Ausstattung der Unterabteilungen Wissenschaftliche Dienste, Petitionen und Eingaben in der Verwaltung des Deutschen Bundestages
- Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (2010): Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2008 und 2009. Bonn und Berlin
- Bundeskriminalamt (2009): Korruption Bundeslagebild 2009. Wiesbaden
- Bundesministerium der Finanzen (2008): Das System der öffentlichen Haushalte. Berlin
- Bundesministerium des Innern (2004): Rundschreiben zum Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken in der Bundesverwaltung vom 08.11.2004. Berlin
- Bundesministerium des Innern (2006): Texte zur Korruptionsprävention. Berlin
- Bundesministerium des Innern (2009): Der öffentliche Dienst des Bundes. Berlin
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2010): Monitor Engagement. Berlin
- Bundesrechnungshof (2009): Bemerkungen 2009. Bonn
- Bundesrechnungshof (2010): Bemerkungen 2010 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Bonn

- Cario, I (2006): Die Deutschland-Ermittler. Investigativer Journalismus und die Methoden der Macher. Münster: LIT-Verlag
- Degenhart, C. (2010): Staatsrecht I Staatsorganisationsrecht. Heidelberg: C.F. Müller
- Destatis (2006): Allgemeine Wahlstatistik für Bundestagswahlen. Qualitätsbericht. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt
- Destatis (2010a): Kapitel 4: Wahlen. Statistisches Bundesamt (Hrsg.) In: Statistisches Jahrbuch 2010. Für die Bundesrepublik Deutschland mit „Internationalen Übersichten“. Wiesbaden: Druck-Buch-Verlag
- Destatis (2010b): Im Fokus. Europa- und Bundestagswahlen. Statistisches Bundesamt (Hrsg.) In: Jahresbericht 2009. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt
- Deutscher Bundestag, Bilanz der Tätigkeit des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung in der 16. Wahlperiode, 05.10.2009
- Deutscher Bundestag: Der Jahresbericht des Petitionsausschusses 2010. Berlin
- Deutscher Städtetag (2010): Sozialleistungen der Städte in Not. Beiträge des Deutschen Städtetages zur Stadtpolitik – Band 93. Deutscher Städtetag Berlin und Köln
- Dölling, D. (2007): Grundlagen der Korruptionsprävention. In: Dölling, D. (Hg.): Handbuch der Korruptionsprävention für Wirtschaftsunternehmen und öffentliche Verwaltung. München: C. H. Beck
- Drost, M. (Author) (2010, Dezember 05): Interview mit Hans Leyendecker [Radio broadcast]. Deutschlandfunk.
- Eberlei, W. (2005): Entwicklungspolitik fair-ändern. Zivilgesellschaftliche Kampagnen in Deutschland. In: Klein, A; Walk, H.; Brunnengräber, A. (Hg.): NGOs im Prozess der Globalisierung: Mächtige Zwerge – umstrittene Riesen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- European Social Survey (2007): European Social Survey - Round 2: 2004-2005. Technical Report
- Graeff, P.; Schröder, K.; Wolf, S. (2009): Der Korruptionsfall Siemens. Baden-Baden: Nomos
- Hofmann, S. (2008): Handbuch Anti-Fraud-Management: Bilanzbetrug erkennen-vorbeugen-bekämpfen. Berlin: Erich Schmidt
- Holtmann, E.; Patzelt, W.J. (Hrsg.) (2008): Führen Regierungen tatsächlich? Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Humborg, C. (2008): Die Veröffentlichung der Nebeneinkünfte, Public Affairs Manager. Deutsches Institut für Public Affairs, Nr. 4, Januar 2008
- Klein, H.; Höntzsch, T. (2007): Fliegende Wechsel – die Drehtür kreist. LobbyControl Kurzstudie. Köln
- Klemke, O.; Elbs, H.J. (2010): Einführung in die Praxis der Strafverfolgung. 2. Auflage. Heidelberg: C.F. Müller
- Kloepfer, M. (2011): Gesetzgebungsoutsourcing – Die Erstellung von Gesetzentwürfen durch Rechtsanwälte. Neue Juristische Wochenschrift, Heft 3
- Kluth, W. (2007): Föderalismusreformgesetz. Einführung und Kommentierung. Baden-Baden: Nomos
- Korczak, D. (2003): Bildungs- und Erziehungskatastrophe? Wiesbaden: Westdeutscher Verlag
- Korczak, D. (2009): Der öffentliche Umgang mit privaten Schulden. Aus Politik und Zeitgeschichte 26
- Korczak, D. et al. (2011): Anders als man denkt. Die Befindlichkeit der Deutschen. Norderstedt: Books on Demand
- Korte, K.-R. (2003): Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland. 4. Auflage. ohne Erscheinungsort: Bundeszentrale für politische Bildung

- Korte, M. (1997): Bekämpfung der Korruption und Schutz des freien Wettbewerbs mit den Mitteln des Strafrechts, *Neue Zeitschrift für Strafrecht*, 17. Jg. Heft 11
- Korte, M. (2007): Korruptionsprävention im öffentlichen Bereich. In: Dölling, D. (Hg.): *Handbuch der Korruptionsprävention*. München: C. H. Beck
- Leutheusser-Schnarrenberger, S. (2011): Unabhängigkeit und Kompetenz in der Gesetzgebung. In: *Transparency International Deutschland e.V./dbb beamten und tarifunion (Hg.): Dankt der Staat ab? – Wo bleibt das Primat der Politik? Unabhängigkeit und demokratische Legitimität im 21. Jahrhundert*, Berlin
- Lambrecht, R.; Müller, M. (2010): *Die Elefantenmacher. Wie Spitzenpolitiker in Stellung gebracht und Entscheidungen gekauft werden*. Frankfurt: Eichborn
- Leyendecker, H. (2009): *Die große Gier. Korruption, Kartelle, Lustreisen: Warum unsere Wirtschaft eine neue Moral braucht*. Reinbek: Rowohlt
- Löhe, M. (2009): *Korruptionsbekämpfung in Deutschland: Institutionelle Ressourcen der Bundesländer im Vergleich*. Transparency International Deutschland, Berlin
- Mandelartz, H. (2008): Rechtsfragen der Regierungsberatung. *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)*, Heft 7, S. 261-268
- Marsch, A. (2009): Deutsche Rechtslage im Wesentlichen im Einklang mit der Zivilrechtskonvention des Europarates gegen Korruption (unveröffentl. Ms.)
- Maunz, T.; Dürig, G. (2010): *Grundgesetz Kommentar*. München: C.H. Beck
- Mischkowitz, R.; Bruhn, H.; Desch, R.; Hübner, G.E.; Beese, D. (2000): *Einschätzungen zur Korruption in Polizei, Justiz und Zoll*. Wiesbaden: Bundeskriminalamt
- Möhrenschlager, M. (2007): Der strafrechtliche Schutz gegen Korruption. In: Dölling, D. (Hg.): *Handbuch der Korruptionsprävention*. München: C. H. Beck
- Mouffe, C. (2011): „Postdemokratie“ und die zunehmende Entpolitisierung. *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ 1-2/2011)*
- Moulin, A. (2010): Mismatches between Corruption Perception, Corruption Victimization, and Anti-Corruption Measures. In: Wolf, S.; Schmidt-Pfister, D. (Hg.): *International Anti-Corruption Regimes in Europe*. Baden-Baden: Nomos
- Nagel, L. M. (2007): *Bedingt ermittlungsbereit: Investigativer Journalismus in Deutschland und in den USA. Recherche-Journalismus und kritische Medienpolitik*. Berlin: LIT-Verlag
- Nährlich, S. (2008): Aus Schaden klug werden. In: *Aktive Bürgerschaft aktuell Nr. 76 vom 31.03.2008*
- netzwerk recherche, Transparency International & Bund der Steuerzahler (Hg.) (2002): *Korruption: Schatten der demokratischen Gesellschaft*. Wiesbaden: mww
- Niggemeier, S. (2007, May 27): Wer warnt die Öffentlichkeit? Anrufsender in der Kritik. *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, Nr. 21, S. 38
- Nowotny, C.; Fida, S. (2007): Rechtliche Gestaltungsformen für NPOs. In: Badelt, C.; Meyer, M.; Simsa, R. (Hg.): *Handbuch der Nonprofit Organisation. Struktur und Management*. 4. Auflage. Stuttgart: Schäffer-Poeschel
- Odenthal, R. (2009): *Korruption und Mitarbeiterkriminalität: Wirtschaftskriminalität vorbeugen, erkennen und verhindern*. Wiesbaden: Gabler
- Oppong, M. (2009): Zwischenruf - Finger weg von der Justiz – Für eine Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft. *ZRP*, Heft 1
- Paschke, M. (2009): *Medienrecht (3., vollst. überarb. Aufl.)*. Springer-Lehrbuch. Heidelberg [u.a.]: Springer

- PricewaterhouseCoopers; Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg (Hg.) (2009): Wirtschaftskriminalität 2009, Sicherheitslage in deutschen Großunternehmen, Frankfurt
- Prummer, L. (2008): Journalismus als Beruf – Ausbildungswege, Soziodemographie und Berufsprestige, München: Grin-Verlag
- Randt, K. (2002): Abermals Neues zur Korruptionsbekämpfung: Die Ausdehnung der Angestelltenbestechung des § 299 StGB auf den Weltmarkt. Betriebs-Berater, 57. Jg. Heft 44
- Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex (Hg.) (2010): Bericht der Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex an die Bundesregierung. Frankfurt/Main
- Reimer, S. (2006): Die Stärke der Zivilgesellschaft in Deutschland. Berlin: Maecenata Verlag
- Richter, A.; Sturm, S. (2005): Stiftungsrechtsreform und Novellierung der Landesstiftungsgesetze. Neue Zeitung für Gesellschaftsrecht, Heft 65
- Röhrich, R. (2008): Methoden der Korruptionsbekämpfung: Risiken erkennen – Schäden vermeiden. Berlin: Erich Schmidt
- Roth, F. (2005): Die wankende Demokratie. Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag
- Roth, J. (2007): Der Deutschland-Clan: Das skrupellose Netzwerk aus Politikern, Top-Managern und Justiz. München: Heyne
- Roth, J. (2008): Anklage unerwünscht! Korruption und Willkür in der deutschen Justiz. München: Heyne
- Rudzio, W. (2011): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. 8. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag
- Salvenmoser, S.; Bussman, K.; Krieg, O. (2010): Kriminalität im öffentlichen Sektor 2010. Auf der Spur von Korruption und Co. PwC Frankfurt/Main, Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg Halle an der Saale
- Sampford, C.; Shacklock, A.; Connors, C.; Galtung, F. (Hg.) (2006): Measuring Corruption. Aldershot: Ashgate
- Schallon, A. (2010): Entstehung und aktuelle Entwicklungen des investigativen Journalismus in Deutschland. Norderstedt: Books on Demand
- Schmidt-Hieber, W.; Kiesswetter, E. (1992): Parteigeist und politischer Geist in der Justiz. Neue Juristische Wochenschrift, Heft 29
- Schoch, F.; Schmidt-Aßmann E.; Pietzner, R. (2010): Verwaltungsgerichtsordnung: VwGo, Loseblatt-Kommentar, 20. Auflage. München: C. H. Beck
- Schüttemeyer, S. (2007): Funktionserfüllung im Fraktionenparlament. Informationen zur politischen Bildung, Heft 295
- Segna, U. (2002): Vereinsrechtsreform. Neue Zeitung für Gesellschaftsrecht. Heft 22
- Shell Deutschland Holding (Hg.) (2010): 16. Shell Jugendstudie. Jugend 2010. Frankfurt/Main: Fischer
- Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder, Präventions- und Bekämpfungskonzept Korruption, 2. Bericht über die Umsetzung http://www.antikorruption.brandenburg.de/six-cms/media.php/4055/2.Umsetzungsbericht_1999.pdf
- Ständige Konferenz der Innenminister/-senatoren der Länder (2006): Präventions- und Bekämpfungskonzept Korruption - Vierter Bericht über die Umsetzung
- Statistisches Bundesamt et al. (Hg.) (2008): Datenreport 2008. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung
- Statistisches Bundesamt et al. (Hg.) (2011): Datenreport 2011. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung
- Stierle, J. (2007): Korruptionscontrolling in öffentlichen und privaten Unternehmen. München: Rainer Hampp

- Teuber, C. (2007): *Parlamentarische Informationsrechte*. Berlin: Duncker & Humblot Verlag
- Transparency International Deutschland e.V. (2004): *Korruption in Deutschland - Strafverfolgung der Korruption Möglichkeiten und Grenzen*. Berlin
- Transparency International Deutschland e.V. (2008a): *Justizielle Ressourcen der Korruptionsbekämpfung in Deutschland*. Berlin
- Transparency International Deutschland e.V. (2008b): *Strafverfolgung der Korruption 2008 - Strategien der Korruptionsbekämpfung für Unternehmen und Strafverfolgungsbehörden*. Berlin
- Transparency International Deutschland e.V. (2009): *Pressemitteilung Leutheusser-Schnarrenberger zur Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz: Transparency begrüßt Europarats-Empfehlungen für Deutschland*. Berlin
- Transparency International Deutschland e.V. (2010): *Arbeitsgruppe Politik, Beitrag der Arbeitsgruppe Politik zum Pfeiler Exekutive*. Transparency International Deutschland e.V. Berlin
- Transparency International Deutschland e.V. (25.04.2009): *Arbeitspapier der AG „Transparenz im Nonprofit-Sektor“*. Berlin
- van Aaken, A. (2005): *Genügt das deutsche Recht den Anforderungen an die VN-Konvention gegen Korruption?* Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 65. Jg.
- van Bargaen, J. (2010a): *Die Rechtsstellung der Richterinnen und Richter in Deutschland. Teil 1, DRiZ, Heft 3*
- van Bargaen, J. (2010b): *Die Rechtsstellung der Richterinnen und Richter in Deutschland. Teil 2, DRiZ, Heft 4*
- Vanberg, G. (2005): *The politics of constitutional review in Germany. Political economy of institutions and decisions*. Cambridge: University Press
- Völkel, K.; Stark, C.; Chwoyka, R. (2007): *Korruption im öffentlichen Dienst. Delikte, Prävention, Strafverfolgung*. Norderstedt: Books on Demand
- von Arnim, H.H. (2008): *Die Deutschlandakte: Was Politiker und Wirtschaftsboosse unserem Land antun*. München: C. Bertelsmann
- Weißgeber, S. (2009): *Das Spandauer Antikorruptionsmodell. Das Rathaus, Heft 5*
- Wernicke, T. (2003): *Vorstandskontrolle in der Stiftung. Zeitschrift für Erbrecht und Vermögensnachfolge. Heft 8*
- Wilke, B. (2010): *National Integrity System (NIS) von Transparency International - Anmerkungen zum Pfeiler 12, Zivilgesellschaft*. Berlin, Deutsches Zentralinstitut für soziale Fragen
- Wolf, S. (2007a): *Der Beitrag internationaler und supranationaler Organisationen zur Korruptionsbekämpfung in den Mitgliedstaaten*. Speyer: Dt. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung
- Wolf, S. (2007b): *Internationalisierung des Antikorruptionsstrafrechts: Kritische Analyse zum Zweiten Korruptionsbekämpfungsgesetz*. Zeitschrift für Rechtspolitik. 40. Jg. Heft 2
- Zieschang, F. (1999): *Das EU-Bestechungsgesetz und das Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung*. Neue Juristische Wochenschrift. 52. Jg. Heft 2
- Zimmer, A.; Priller, E. (2007): *Gemeinnützige Organisationen im gesellschaftlichen Wandel*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Internetquellen:¹

abgeordnetenwatch.de: Ehrenkodex, Verpflichtungserklärungen, Fairnessregeln: Wie Parteistrategen das Wahlrecht untergraben (wollen), <http://blog.abgeordnetenwatch.de/2011/02/08/ehrenkodex-verpflichtungserklarungen-fairnessregeln-wie-partestrategen-das-wahlrecht-untergraben-wollen/>

abgeordnetenwatch.de: Rehyer, M.: Parteien erhielten 2 Mio. Euro an Großspenden (26.07.2002), <http://blog.abgeordnetenwatch.de/2010/07/26/parteien-erhielten-2-mio-euro-an-grosspenden/>

Access Info: New global initiative tests access to information on anti corruption efforts, <http://www.access-info.org/en/anti-corruption>

Aktive Bürgerschaft e.V. (2010): Länderspiegel Bürgerstiftungen, http://www.aktive-buergerschaft.de/fp_files/VAB_Laenderspiegel_BS_2010.pdf

Aktive Bürgerschaft e.V.: Faktenblatt Vereinsregister, Information des Projekts Zivilgesellschaft in Zahlen 2009, http://www.aktive-buergerschaft.de/fp_files/StudienBerichte/04_Vereinsregister_RZ.pdf

Amnesty International: Amnesty International Report 2010: The state of the world's human rights, http://report2010.amnesty.org/sites/default/files/AIR2010_AZ_EN.pdf#page=96

ARD-Leitlinien (2008): ARD Bericht 07/08. Leitlinien 09/10: Programmdirektion Erstes Deutsches Fernsehen (Hrsg.), <http://www.daserste.de/service/ARD-Leitlinien08-2.pdf>

Axel Springer: Unternehmensportrait und -video. Grundsätze und Leitlinien, http://www.axelspringer.de/artikel/Grundsätze-und-Leitlinien_40218.html

Beamten-online (2010): Arbeitsrecht - Tipps und Hinweise. Grundlagen des Arbeitnehmerverhältnisses, <http://www.beamten-online.de/recht/arbeitsrecht>

BILDblog.de: Aus BILDblog wird BILDblog für alle, <http://www.bildblog.de/6865/aus-bildblog-wird-bildblog-fuer-alle/>

Bundesamt für Justiz, Zahl der Richter 2010, http://www.bundesjustizamt.de/cln_115/nn_2103256/DE/Themen/Buergerdienste/Justizstatistik/Personal/downloads/Gesamtstatistik,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Gesamtstatistik.pdf

Bundesanzeiger Verlag: Gesetz zur Änderung des Untersuchungshaftrecht (29.07.2009), [http://www.bgbl.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//*\[@attr_id=%27bgbl109s2274.pdf%27\]](http://www.bgbl.de/Xaver/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//*[@attr_id=%27bgbl109s2274.pdf%27])

Bundeskriminalamt: Korruption, Bundeslagebild 2009, http://www.bka.de/nn_193360/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/Korruption/korruption__node.html?__nnn=true

Bundeskriminalamt: Publikationen des BKA, http://www.bka.de/nn_205924/DE/Publikationen/Publikationen__node.html?__nnn=true

Bundesministerium der Finanzen: Beratungen zum Bundeshaushalt 2012 im Bundestag, http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_54/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Bundeshaushalt/Bundeshaushalt__2012/20110906-Bundeshaushalt-2012.html?__nnn=true

Bundesministerium der Finanzen: Bundeshaushalt 2011, http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Bundeshaushalt/Bundeshaushalt__2011/node.html?__nnn=true

Bundesministerium der Justiz (2005): Anerkennungsvertrag Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung DPR e.V., <http://www.frep.info/docs/anerennungsvertrag.pdf>

Bundesministerium der Justiz (2010): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>

Bundesministerium der Justiz: Gerichte des Bundes und der Länder am 1. Januar 2011, http://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/Anzahl_der_Gerichte_des_Bundes_und_der_Laender.pdf;jsessionid=9BE1D402234614E4951EF36261866FE4.1_cid155?__blob=publicationFile

1 Alle aufgeführten Webseiten sind im Zeitraum vom 17.-19. Oktober 2011 erneut besucht und auf Zugänglichkeit, Verfügbarkeit und Aktualität geprüft worden.

- Bundesministerium des Innern (2009): IFG-Anträge 2009, http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/Politik_Gesellschaft/Verwaltungsrecht/IFG_Statistik_2009.pdf?__blob=publicationFile
- Bundesministerium des Innern (2010): Statistisches Bundesamt. Aufgabe. http://www.bmi.bund.de/cln_156/SharedDocs/Behoerden/DE/stba_einzel.html?nn=109678
- Bundesministerium des Innern: Disziplinarrecht, http://www.bmi.bund.de/cln_156/DE/Themen/OeffentlDienstVerwaltung/OeffentlicherDienst/Beamte/Disziplinarrecht/disziplinarrecht.html
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Unternehmenswerte. Corporate Social Responsibility in Deutschland, <http://www.csr-in-deutschland.de/>
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: Verbraucherinformationsgesetz, <http://www.vigwirkt.de/de/fragen-und-antworten/haeufige-einwendungen/>
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: Aigner: „Das neue Verbraucherinformationsgesetz wird bürgerfreundlicher und noch effektiver“ (20.07.2011), <http://www.bmelv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/2011/148-AI-VIG-wird-buergerfreundlicher.html>
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: Verbraucherinformationsgesetz. Häufige Einwendungen, <http://www.vigwirkt.de/de/fragen-und-antworten/haeufige-einwendungen/>
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Start des Neuen Bundesprogramms, <http://www.toleranz-foerdern-kompetenz-staerken.de/bundesprogramm0.html>
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Toleranz Fördern – Kompetenz Stärken, http://www.toleranz-foerdern-kompetenz-staerken.de/fileadmin/Content/Downloads/PDF/Demokratieerklaerung_01.pdf
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: GründerZeiten. Informationen zur Existenzgründung und -sicherung, <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/Gruenderzeiten/infoletter-gruenderzeiten-nr-33-rechtsformen,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Öffentliche Aufträge, <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Wirtschaft/Wirtschaftspolitik/oeffentliche-auftraege,did=190678.html>
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Starthilfe. Der erfolgreiche Start in die Selbstständigkeit, <http://www.existenzgruender.de/imperia/md/content/pdf/publikationen/broschueren/starthilfe.pdf>
- Bundesrat: Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Internationalen Gesundheitsvorschriften, Drucksache 522/11 (02.09.2011), http://www.umwelt-online.de/PDFBR/2011/0522_2D11.pdf
- Bundesrechnungshof (2007): Eckpunkte für den wirtschaftlichen Einsatz externer Berater durch die Bundesverwaltung, http://bundesrechnungshof.de/bundesbeauftragter-bwv/ergebnisse-des-bwv-1/sonstige-gutachten-berichte-bwv/03-eckpunkte_berater.pdf
- Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2010 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, S. 15, <http://bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/bemerkungen-jahresberichte/bemerkungen-2010.pdf>
- Bundesrechnungshof: Bürgerservice, <http://www.bundesrechnungshof.de/buergerservice>
- Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI), <http://www.bdi.eu>
- Bundesverband deutscher Pressesprecher: Positionen. Journalistengeschenke. Positionen Nr. 3, http://pressesprecherverband.de/_files/downloads/bdp_position_geschenke.pdf
- Bundesverband Deutscher Stiftungen (2010): Stiftungen in Zahlen für das Jahr 2010, http://www.aktive-buergerschaft.de/fp_files/StudienBerichte/bg_bundesverband_StiftungenInZahlen20110210.pdf
- Bundesverfassungsgericht, Geschäftsanfall und -erledigungen, <http://www.bundesverfassungsgericht.de/organisation/gb2010/A-III-1.html>
- Bundesverfassungsgericht: Klage der Abgeordneten gegen Offenlegung von Einkünften erfolglos (04.07.2007), <http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg07-073.html#top>
- Bundeswahlgesetz (2009), <http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/downloads/rechtsgrundlagen/bundeswahlgesetz.pdf>

- Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) (2007): Parteien. Einnahmen der Parteien, http://www.bpb.de/themen/VH6MYQ,0,0,Einnahmen_der_Parteien.html
- Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) (2010): Wahl-O-Mat. Unterrichtsmaterialien, <http://www.bpb.de/methodik/QYQNR9,0,Unterrichtsmaterialien.html>
- Bundeszentrale für politische Bildung: Lexikon Politische Beamte, http://www.bpb.de/popup/popup_lemmata.html?guid=7J8PT9
- Bündnis 90/ Die Grünen (2002): Grundsatzprogramm 2002: Die Zukunft ist grün, http://www.gruene-partei.de/cms/files/dokbin/68/68425.grundsatzprogramm_die_zukunft_ist_gruen.pdf
- Bündnis 90/ Die Grünen: Starker und transparenter Parlamentarismus (19.03.2009), [http://www.gruene.de/einzelansicht/artikel/starker-und-transparenter-parlamentarismus.html?tx_ttnews\[backPid\]=212](http://www.gruene.de/einzelansicht/artikel/starker-und-transparenter-parlamentarismus.html?tx_ttnews[backPid]=212)
- Bündnis 90/ Die Grünen: Transparente Demokratie in Zeiten von Leak-Plattformen. Diskussionsbeitrag von Roth, von Notz und Agena, http://www.gruene.de/fileadmin/user_upload/Dokumente/Wiki-leaks_Diskussionsbeitrag_Roth_Notz_Agena.pdf
- Bündnis 90/ Die Grünen: Transparenz statt „Gschmäcke“ (26.08.2009), [http://www.gruene.de/einzelansicht/artikel/transparenz-statt-geschmaeckle.html?tx_ttnews\[backPid\]=212](http://www.gruene.de/einzelansicht/artikel/transparenz-statt-geschmaeckle.html?tx_ttnews[backPid]=212)
- Business Crime Control e.V. (BCC), <http://www.businesscrime.de>
- CCH: Public Accounting Report's 2008 Top 10, <http://www.ccrgroup.com/pdfs/PAR-Top100List2008.pdf>
- CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag: Karenzzeit für Mitglieder der Bundesregierung (Linke) (02.07.2009), http://www.cducusu.de/Titel__karenzzeit_fuer_mitglieder_der_bundesregierung_%28linke%29/TabID__1/SubTabID__2/InhaltTypID__12/InhaltID__2654/Jahr__2009/Monat__7/Tag__2/BtID__2654/inhalte.aspx
- CDU: Grundsatzprogramm, <http://www.grundsatzprogramm.cdu.de/>
- Compliance-Magazin.de: Korruption in der Justiz (31.05.2007), <http://www.compliancemagazin.de/markt/hintergrund/transparency310507.html>
- CSR-News.net: Europaweite Studie: Wirtschaftskrise rechtfertigt Korruption (25.05.2009), <http://csr-news.net/main/2009/05/25/europaweite-studie-wirtschaftskrise-rechtfertigt-korruption/>
- CSU: Grundsatzprogramm 2007: „Chancen für alle! In Freiheit und Verantwortung gemeinsam Zukunft gestalten“, http://www.csu.de/partei/klare_werte/grundsatzprogramm/index.htm
- Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit: 2. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit: Transparenz ist noch längst nicht selbstverständlich (04.05.2010), http://www.bfdi.bund.de/cln_134/IFG/Oeffentlichkeitsarbeit/Pressemitteilungen/2010/17_2.TB%C3%9CbergabeIFG.html?nn=411766
- Der Bundesgerichtshof, 5 StR 394/08 (17.07.2009), <http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&sid=a743e0fe9c2a902a1334f94ecee5b5d9&client=3&nr=48874&pos=1&anz=4>
- Der Bundeswahlleiter: Bundestagswahl 2005: Die Aufgaben des Bundeswahlleiters, http://www.bundeswahlleiter.de/de/ueber_uns/aufgaben/die_aufgaben_des_bwl.pdf
- Der Bundeswahlleiter: Bundeswahlordnung (BWO), <http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/downloads/rechtsgrundlagen/bundeswahlordnung.pdf>
- Der Bundeswahlleiter: Die Bundeswahlleiter und Präsidenten des Statistischen Bundesamtes, http://www.bundeswahlleiter.de/de/ueber_uns/
- Der Bundeswahlleiter: Parteiengesetz (PartG), Gesetz über die politischen Parteien, <http://www.bundeswahlleiter.de/de/parteien/downloads/parteieng.pdf>
- Der Bundeswahlleiter: Pressebetreuung am Tag der Bundestagswahl (27. September 2009), <http://www.bundeswahlleiter.de/de/presse/pressebetreuung.html>

- Der Bundeswahlleiter: Termine und Fristen für die Wahl zum 17. Deutschen Bundestag am 27. September 2009, http://www.bundeswahlleiter.de/de/presse/Termine_Fristen.pdf
- Der Bundeswahlleiter: Wahlkostenerstattung, <http://www.bundeswahlleiter.de/de/glossar/texte/Wahlkostenerstattung.html>
- Der Bundeswahlleiter: Wahlstatistik, <http://www.bundeswahlleiter.de/de/glossar/texte/Wahlstatistik.html>
- Der Bürgerbeauftragte des Freistaats Thüringen, <http://www.thueringen.de/de/bueb/>
- Der Bürgerbeauftragte des Landes Mecklenburg-Vorpommern, http://www.buergerbeauftragter-mv.de/upload/1/1285829054_4861_12492.pdf
- Der Bürgerbeauftragte des Landes Rheinland-Pfalz, <http://www.derbuergerbeauftragte.rlp.de>
- Deutsche Gesellschaft für Politikberatung e.V. (degepol): Verhaltenskodex, <http://www.degepol.de/grundlagendokumente/verhaltenskodex>
- Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung DPR e.V. (2011): Startseite, <http://www.frep.info/index.php>
- Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung DPR e.V. (2011): Tätigkeitsbericht 2010, http://www.frep.info/docs/jahresberichte/2010/2010_tb_pruefstelle.pdf
- Deutscher Beamtenbund (dbb): Besoldungstabellen, http://www.dbb.de/dbb-beamtenbund-2006/3155_488.php
- Deutscher Bundestag (2008): Unterrichtung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages: Veröffentlichung von Spenden, die im Einzelfall die Höhe von 50 000 Euro übersteigen (§ 25 Abs. 3 Satz 3 Parteiengesetz, Drucksache 16/8169 (19.02.2008), <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/081/1608169.pdf>
- Deutscher Bundestag (2010): Antrag Parteien-Sponsoring im Parteiengesetz regeln. Drucksache 17/892 (02.03.2010), <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/008/1700892.pdf>
- Deutscher Bundestag (2010): Antrag Partei-Sponsoring transparenter gestalten, Drucksache 17/1169 (24.03.2010), <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/011/1701169.pdf>
- Deutscher Bundestag (2010): Prüfung der Wahl zum 17. Deutschen Bundestag, http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a01_wpa/bundestagswahl_2009.html
- Deutscher Bundestag (2010): Wahlkreis, <http://www.bundestag.de/service/glossar/W/wahlkreis.html>
- Deutscher Bundestag (2011): Bekanntmachung von Rechenschaftsberichten politischer Parteien für das Kalenderjahr 2009 (1. Teil – Bundestagsparteien), Drucksache 17/4800 (02.02.2010), <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/048/1704800.pdf>
- Deutscher Bundestag (2011): Entwurf eines Gesetzes zu dem Abkommen vom 18. Februar 2011 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Zypern zur Vermeidung der Doppelbesteuerung und zur Verhinderung der Steuerverkürzung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen, Drucksache 17/6259 (22.06.2011), <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/062/1706259.pdf>
- Deutscher Bundestag: Drucksachen, <http://www.bundestag.de/dokumente/drucksachen/index.html>
- Deutscher Bundestag: Im Bundestag notiert: Spenden (27.11.2009), http://www.bundestag.de/presse/hib/2009_11/2009_287/02.html
- Deutscher Bundestag: Innenausschuss – Stellungnahmen der Sachverständigen, http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a04/Anhoerungen/Anhoerung11/Stellungnahmen_SV/index.html
- Deutscher Bundestag: Mediathek. Parlamentsfernsehen, <http://www.bundestag.de/bundestag/parlamentsfernsehen/parlamentstv/index.html>
- Deutscher Bundestag: Parteienfinanzierung. Die staatliche Parteienfinanzierung. Obergrenzen, http://www.bundestag.de/bundestag/parteienfinanzierung/die_staatliche_parteienfinanzierung/04_obergrenzen.html
- Deutscher Bundestag: Parteispenden über 50.000 Euro (Zeitraum 2002-2011), <http://labs.vis4.net/parteispenden/>
- Deutscher Bundestag: Textarchiv 2010. „Unauffällig, aber präsent“ – die Bundestagspolizei, http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2010/30697363_kw30_bundestagspolizei/index.html

- Deutscher Bundestag: Verwaltung. Abteilung I. Information und Dokumentation, http://www.bundestag.de/bundestag/verwaltung/abteilung_id/index.html
- Deutscher Bundestag: Verwaltung. Presse und Kommunikation, http://www.bundestag.de/bundestag/verwaltung/abteilung_puk/index.html
- Deutscher Bundestag: Verwaltung. Wissenschaft und Außenbeziehungen. Die Unterabteilung Wissenschaftliche Dienste (WD), http://www.bundestag.de/bundestag/verwaltung/abteilung_w/ua_wd/index.html
- Deutscher Industrie- und Handelskammertag: International Financial Reporting Standards (IFRS) in mittelständischen Unternehmen. Grundlagen Nutzenpotenziale Umfrageergebnisse Umstellungsanforderungen, http://www.dihk.de/ressourcen/downloads/ifrs_studie.pdf
- Deutscher Journalistenverband (DJV): DJV-Aufnahmerichtlinien, <http://www.djv.de/DJV-Aufnahmerichtlinien.104.0.html>
- Deutscher Juristentag 2010: Beschlüsse, http://www.djt.de/djtmedia/files/68_djt_beschluesse.pdf
- Deutscher Presserat: Beschwerdestatistik, <http://www.presserat.info/inhalt/beschwerde/statistik.html>
- Deutscher Presserat: Freiwillige Selbstkontrolle, <http://www.presserat.info/>
- Deutscher Presserat: Organisation, <http://www.presserat.info/inhalt/der-presserat/organisation.html>
- Deutscher Presserat: Pressekodex, <http://www.presserat.info/inhalt/der-pressekodex/pressekodex.html>
- Deutscher Presserat: Verhaltensgrundsätze für Presse/Rundfunk und Polizei zur Vermeidung von Behinderungen bei der Durchführung polizeilicher Aufgaben und der freien Ausübung der Berichterstattung, http://www.presserat.info/fileadmin/download/Verhaltensgrundsätze_Presse_Polizei.pdf
- Deutscher Rat für Public Relations (DRPR): DRPR-Richtlinie für den Umgang mit Journalisten, <http://www.drpr-online.de/statische/itemshowone.php?id=12>
- Deutscher Richterbund (2009): Rede von Elisabeth Kreth: Ethischer Anspruch an den Richterberuf im 21. Jahrhundert Wahrnehmung von Innen und Außen, http://www.drb.de/cms/fileadmin/docs/ethik_rede_kreth_090507.pdf
- Deutscher Richterbund (2008): Vergütungsanalyse. Gehaltsentwicklung bei Juristen in der Privatwirtschaft und in Anwaltskanzleien, http://www.drb.de/cms/fileadmin/docs/gutachten_kienbaum_endg_080703.pdf
- Deutscher Richterbund e.V.: DRB: Generalstaatsanwalt als politischer Beamter wird 2009 in den letzten beiden Bundesländern abgeschafft (03.11.2008), <http://www.drb.de/cms/index.php?id=499>
- Deutscher Richterbund: ROLG Elmar Herrler: Kurzfassung des Gutachtens Arthur Andersen über ein analytisches und fortschreibbares Personalbedarfsberechnungssystem (PEBBSY) für Richter und Staatsanwälte, www.drb.de/doc/personalbedarf_kurzfassung.doc
- Deutscher Spendenrat e.V.: Grundsätze, <http://www.spendenrat.de/index.php?id=97,0,0,1,0,0>
- Deutscher Städte- und Gemeindebund, Dokumentation Nr. 100, Bilanz 2010 und Ausblick 2011 der deutschen Städte und Gemeinden, <http://www.dstgb.de/dstgb/DStGB-Dokumentationen/Nr.%20100%20-%20Bilanz%202010%20und%20Ausblick%202011%20der%20deutschen%20St%C3%A4dte%20und%20Gemeinden/>
- Deutsches Netzwerk Wirtschaftsethik: <http://www.dnwe.de/>
- Deutsches Zentralinstitut für soziale Fragen (DZI): DZI Spenden-Siegel: Neues Emblem für bewährten Spenderschutz (Pressemitteilung 06.09.2011), http://dzi.de/pressemitteilungen/PM_6Sep2011.pdf
- Deutsch-Russische Auslandshandelskammer (2010): Mehr als 50 AHK-Mitgliedsfirmen unterzeichnen Compliance-Initiative (Pressemitteilung 21.04.2010), http://russland.ahk.de/fileadmin/ahk_russland/Dokumente/Veranstaltungen/2010/Compliance/2010_04_21Compliance_de.pdf
- Die Bundeskanzlerin, <http://www.bundeskanzlerin.de>
- Die Bundesregierung, <http://www.bundesregierung.de>
- Die Bundesregierung: regierenkapieren, Die junge Seite der Bundesregierung, <http://www.regierenkapieren.de>

Die Bürgerbeauftragte für soziale Angelegenheiten des Landes Schleswig-Holstein, <http://www.landtag.ltsh.de/beauftragte/bb/>

DIE LINKE (2007): Programm der Partei DIE LINKE (Programmatische Eckpunkte), Beschluss der Parteitage von WASG und Linkspartei.PDS am 24. und 25. März 2007 in Dortmund, http://die-linke.de/partei/dokumente/programm_der_partei_die_linke_programmatische_eckpunkte/

DIE LINKE: Öffentlich! Weil's wichtig für alle ist (03.09.2007), [http://www.die-linke.de/index.php?id=55&tx_ttnews\[tt_news\]=539&tx_ttnews\[backPid\]=9&no_cache=1](http://www.die-linke.de/index.php?id=55&tx_ttnews[tt_news]=539&tx_ttnews[backPid]=9&no_cache=1)

Digitalfernsehen: WDR betreibt Korruptionsvorsorge (27.10.2010), <http://www.digitalfernsehen.de/index.php?id=41451>

Ernst & Young (2008): Korruption – Das Risiko der Anderen. 10th Global Fraud Survey, [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Korruption_10th_Global_Fraud_Survey/\\$FILE/Studie_Korruption_Das%20Risiko%20der%20Anderen.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Korruption_10th_Global_Fraud_Survey/$FILE/Studie_Korruption_Das%20Risiko%20der%20Anderen.pdf)

Europäisches Parlament: http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/.../sum-toc_de.htm

European Commission, Communications Committee (2008): Broadband access in the EU: situation at 1 July 2008. Brüssel, http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomm/doc/implementation_enforcement/broadband_access/Broadband_data_july_08.pdf

European Commission: Liste der Fördermittel, http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/doc508_en.pdf

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2009): Second European Quality of Life Survey: Overview, <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2009/02/en/2/EF0902EN.pdf>

Evangelische Kirche in Deutschland, Christen in Deutschland 2009, <http://www.ekd.de/kirchenfinanzen/statistik/791.php>

FAZ.net: Euro-Rettungsgesetze. Kauder verbittet sich „Belehrungen“ Lammerts (18.08.2011), <http://www.faz.net/artikel/C30923/euro-rettungsgesetze-kauder-verbittet-sich-belehrungen-lammerts-30487180.html>

FAZ.net: Redaktioneller Kodex. Leitlinien der Berichterstattung, <http://www.faz.net/aktuell/redaktioneller-kodex-leitlinien-der-berichterstattung-11297182.html>

FDP: Bundessatzung, Fassung vom 13. Mai 2007, <http://www.fdp-bundespartei.de/files/363/Bundessatzung.pdf>

Financial Times Deutschland: Siemens-Affäre endet glimpflich für Ex-Vorstand Ganswindt (19.05.2011), <http://www.ftd.de/karriere-management/:schmiergeldaffaere-siemens-affaere-endet-glimpflich-fuer-ex-vorstand-ganswindt/60054744.html>

FOCUS Online: Castor-Blockade. Strafanzeige gegen Robin-Wood-Aktivisten (17.12.2010), http://www.focus.de/politik/deutschland/castor-blockade-strafanzeige-gegen-robin-wood-aktivisten_aid_582784.html

Förderland: Das Einzelunternehmen, <http://www.foerderland.de/401.0.html>

Freedom House (Hg.) (2010): Freedom of the Press 2010, http://freedomhouse.org/uploads/fop10/Global_Table_2010.pdf

Freedom in the World 2011: The authoritarian challenge to democracy, http://www.freedomhouse.org/images/File/fiw/Tables%2C%20Graphs%2C%20etc%2C%20FIW%202011_Revised%201_11_11.pdf

Freie Presse: Berufungsprozess gegen Journalisten frühestens im Spätsommer (13.04.2011), <http://www.freiepresse.de/NACHRICHTEN/SACHSEN/Berufungsprozess-gegen-Journalisten-fruehestens-im-Spaetsommer-artikel17635867.php>

Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen e.V., <http://www.fsf.de/>

Geißler, R.; Weber-Menges, S. (2009): Soziale und ethnische Auslese im deutschen Bildungssystem – ein skandalöser Mechanismus sozialer Ausgrenzung, http://www.fb1.uni-siegen.de/soziologie/mitarbeiter/geissler/2009sozialeund_ethnischeauslese.pdf?m=e

Gemeinsame Stellungnahme der Neuen Richtervereinigung (20.05.2009), http://www.nrv-net.de/downloads_stellung/73.pdf

Gesellschaft für Deutsche Sprache: Wort des Jahres, <http://www.gfds.de/aktionen/wort-des-jahres/>
Gesetze im WWW: Polizeiorganisationsgesetz Bayern, http://www.rechtliches.de/bayern/info_POG.html

Gewerkschaft der Polizei - Bundesvorstand: GdP stellt „Studie zur Berufszufriedenheit bei der Bundespolizei“ vor (08.04.2011), <http://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/p110402?open&1=DE&ccm=300010>

Görling Rechtsanwaltsgesellschaft mbH: Arbeitskreis Corporate Compliance. Kodex zur Abgrenzung von legaler Kundenpflege und Korruption, http://www.goerling-kanzlei.com/fileadmin/fm-dam/02_Rechstanwaltsgesellschaft/PDF/Kodex_Arbeitskreis_Corporate_Compliance_2010.pdf

GRECO (2002): Erste Evaluierungsrunde. Evaluierungsbericht über Deutschland. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1%282001%2912_Germany_DE.pdf

GRECO (2005): Zweiter Erhebungszeitraum. Erhebungsbericht über Deutschland. http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Internationales/GRECO_EVAL_II_Bericht_2005_Deutsch.pdf

GRECO (2007): Zweite Evaluierungsrunde. Umsetzungsbericht über Deutschland. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2%282007%293_Germany_DE.pdf

GRECO (2009): Dritte Evaluierungsrunde. Evaluierungsbericht über die Transparenz der Parteienfinanzierung in Deutschland. Thema II. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282009%293_Germany_Two_DE.pdf

GRECO (2009): Dritter Erhebungszeitraum. Evaluierungsbericht über Deutschland zur Kriminalisierung (Thema I) http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3%282009%293_Germany_One_DE.pdf

GRECO (2009): Second Evaluation Round. Addendum to the Compliance Report on Germany, [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2\(2007\)3_Add_Germany_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2(2007)3_Add_Germany_EN.pdf)

GRECO (2009): Zweite Evaluierungsrunde. Nachtrag zum Umsetzungsbericht über Deutschland. http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoRC2%282007%293_Add_Germany_DE.pdf

Handelsblatt: Merkel hofiert Ackermann auf Staatskosten (24.08.2009), <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/merkel-hofiert-ackermann-auf-staatskosten;2448425>

Handelsblatt: Potenzielle Interessenskonflikte. Die lukrativen Nebenjobs der ARD- und ZDF-Journalisten (20.06.2009), <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/management/koepfe/die-lukrativen-nebenjobs-der-ard-und-zdf-journalisten/3202604.html>

Handelskammer Hamburg: Recht und Steuern. Von Buchführung bis zur Publizitätspflicht, http://www.hk24.de/recht_und_fair_play/allgemeine_rechtsauskuenfte/recht_der_unternehmensgruendung/362840/Buchfuehrung.html#Grosse

Hannoversche Allgemeine (HAZ): Thomas, V.: Hälfte aller Altenheime nutzt den mobilen Wahlvorstand (23.09.2009), <http://www.haz.de/Hannover/Aus-der-Stadt/Uebersicht/Haelfte-aller-Altenheime-nutzt-den-mobilen-Wahlvorstand>

Hohendanner, C. (2009): Der Dritte Sektor in Deutschland. Nürnberg. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, http://www.aktive-buergerschaft.de/fp_files/StudienBerichte/bg_expertise_hohendanner_2009.pdf

Hoppenstedt: Firmendatenbank, <http://www.firmendatenbank.de/produktinfo.html>

hrr-Strafrecht.de: Rechtssprechungsübersicht: EGMR Nr. 46221/99 - Urteil v. 13. März 2003, <http://www.hrr-strafrecht.de/hrr/egmr/99/46221-99.php3?view=print>

Humborg, C.; Wolf, S. (2009): Strafrechtliche Korruptionsbekämpfung. In: Transparency International Deutschland e.V. (Hg.): Scheinwerfer Nr. 45, S.7, http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Rundbriefe/Scheinwerfer_45_IV_2009_17%20_Legislaturperiode%20%281%29%20%282%29.pdf

- Human Development Reports: International Human Development Indicators, <http://hdr.undp.org/en/statistics/>
- IHK Region Stuttgart: Die Aktiengesellschaft, http://www.stuttgart.ihk24.de/recht_und_fair_play/Gesellschaftsrecht_Unternehmensformen/Wahl_der_Rechtsform-Gesellschaftsrecht/971296/Die_Aktiengesellschaft.html
- Infratest dimap: Institutionenvertrauen (18.03.2009), <http://www.infratest-dimap.de/typo3temp/pics/5fb7240687.gif>
- Initiative Corporate Governance, <http://www.immo-initiative.de>
- Institut für Mittelstandsforschung Bonn: Dauer und Kosten von administrativen Gründungsverfahren in Deutschland, IfM-Materialien Nr. 205, <http://www.ifm-bonn.org/assets/documents/IfM-Materialien-205.pdf>
- Institut für ökologische Wirtschaftsforschung (IÖW)/future e.V.: Das IÖW/future-Ranking der Nachhaltigkeitsberichte, <http://www.ranking-nachhaltigkeitsberichte.de>
- International Chamber of Commerce (ICC) Deutschland e.V., <http://www.icc-deutschland.de>
- International Federation of Journalists (IFJ): IFJ Declaration of Principles on the Conduct of Journalists, <http://www.ifj.org/en/pages/journalism-ethics>
- Jacobit, C. et al.: Evaluation des neuen Hamburger Wahlrechts bei der Bürgerschaftswahl 2011, hamburgische-buergerschaft.de/get_download.php?download=3366
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2007): Bericht der Kommission an den Rat gemäß Artikel 9 des Rahmenbeschlusses 2003/568/JI des Rates vom 22. Juli 2003 zur Bekämpfung der Bestechung im privaten Sektor. KOM(2007) 328 endgültig, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0328:FIN:DE:PDF>
- Korte, K.R. (2009), Bundeszentrale für politische Bildung : Dossier Bundestagswahlen. Das personalisierte Verhältniswahlrecht, http://www.bpb.de/themen/QVOU5T,0,0,Das_personalisierte_Verh%E4ltniswahlrecht.html
- KPMG: Wirtschaftskriminalität in Deutschland 2010. Fokus Mittelstand, http://www.kpmg.de/docs/20091220_Wirtschaftskriminalitaet.pdf
- Kraus, M.; Stegarescu, D. (2005): Non-Profit-Organisationen in Deutschland. Ansatzpunkte für eine Reform des Wohlfahrtsstaats. Dokumentation Nr. 05-02. Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim, <ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/docus/dokumentation0502.pdf>
- Landesanstalt für Kommunikation (LFK): Satzung der Landesmedienanstalten über Gewinnspielsendungen und Gewinnspiele (Gewinnspielsatzung), http://www.lfk.de/fileadmin/media/recht/Gewinnspielsatzung_0902.pdf
- Landgericht München I: Rechtsprechung des Landgerichts München I (HRE – Squeeze Out) (20.01.2011), <http://www.justiz.bayern.de/gericht/lg/m1/presse/archiv/2011/02886/>
- LobbyControl: Bundesrechnungshof übt scharfe Kritik an Lobbyisten in Ministerien (02.04.2008), <http://www.lobbycontrol.de/blog/index.php/2008/04/bundesrechnungshof-ubt-scharfe-kritik-an-lobbyisten-in-ministerien-fernsehtip-und-lobbycontrol-aktion/>
- Manager Magazin: Reich, H.: Rechnungshof. Herr Engels und der Eurofighter (28.03.2008), <http://www.manager-magazin.de/unternehmen/artikel/0,2828,543894,00.html>
- Medien Monitor: Die Ermittlungsbereitschaft in Deutschland (06.03.2009), <http://www.medien-monitor.com/Die-Ermittlungsbereitschaft-in.1344.0.html>
- Mehr Demokratie e.V.: Volksbegehren in den Bundesländern, <http://www.mehr-demokratie.de/volksentscheid.html>

Minority Rights Group International, People under threats 2010, <http://www.minorityrights.org/9885/peoples-under-threat/peoples-under-threat-2010.html#countries>

NachDenkSeiten.de: Bundesrechnungshof sieht Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) im Bundesfernstraßenbau skeptisch (24.03.2009), <http://www.nachdenkseiten.de/?p=3844>

NationMaster, Economy Statistics, GINI index (most recent) by country, http://www.nationmaster.com/graph/eco_gin_ind-economy-gini-index

NDR.de: Ruprecht, A.; Großpietzsch, T.: Nebenverdienste: Wie Fernsehmoderatoren ihre Prominenz vermarkten (17.06.2009), http://www.ndr.de/fernsehen/sendungen/zapp/medien_politik_wirtschaft/nebenerwerb100.html

Netzwerkrecherche: Medienkodex, <http://www.netzwerkrecherche.de/files/nr-medienkodex.pdf>

OECD: Working Group on Bribery. 2010 Data on Enforcement of the Anti-Bribery Convention, <http://www.oecd.org/dataoecd/47/39/47637707.pdf>

OECD: Working Group on Bribery. Germany Phase 3 Report, <http://www.oecd.org/dataoecd/5/45/47416623.pdf>

Offener Haushalt. Den Bundeshaushalt visualisieren, analysieren und kommentieren, <http://bund.offenerhaushalt.de/>

OSZE/ODIHR (2009): Elections to the Federal Parliament (Bundestag) (27.09.2009), <http://www.osce.org/odihr/elections/germany/item/40879>

OSZE/ODIHR: Wahl zum Deutschen Bundestag. 27. September 2009. Bericht der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission, <http://www.osce.org/node/40879>

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, <http://www.bundespresseamt.de>

PricewaterhouseCoopers: Neuer Prüfstandard PS 980 bietet Compliance-Verantwortlichen Orientierung, <http://www.pwc.de/de/compliance/neuer-pruefungsstandard-gibt-compliance-verantwortlichen-sicherere-orientierung.jhtml>

PricewaterhouseCoopers: Prävention von Wirtschaftskriminalität: Deutsche Unternehmen mit Defiziten, <http://www.pwc.de/de/risiko-management/praevention-von-wirtschaftskriminalitaet-deutsche-unternehmen-mit-defiziten.jhtml>

ProSiebenSat.1 Media AG: Leitlinien zur Sicherung der journalistischen Unabhängigkeit, <http://www.prosiebensat1.de/de/unternehmen/corporate-responsibility/rechtlicher-rahmen/journalistische-unabhaengigkeit>

Regierungskommission: Deutscher Corporate Governance Kodex, <http://www.corporate-governance-code.de>

Reimer, S. (2005): Civil Society - A New Solution Beyond State and Market? (CIVICUS), http://www.civicus.org/media/CSI_Germany_Country_Report_English.pdf

Reporters without Borders: 2010 World Press Freedom Index: Europe falls from its pedestal, no respite in the dictatorships, <http://en.rsf.org/press-freedom-index-2010,1034.html>

Rundfunkstaatsvertrag (2010), § 11, <http://www.juraforum.de/gesetze/rstvni/11-rstv-auftrag>

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin: Register über korruptionsauffällige Unternehmen (Korruptionsregister), <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/service/korruptionsregister>

SPD: Grundsatzprogramm, <http://www.spd.de/Politik/grundsatzprogramm/>

SPD-Bundestagsfraktion (2011): SPD wird Gesetz zum Schutz von Whistleblowern einbringen (Pressemitteilung 24.02.2011), http://www.spdfraktion.de/cnt/rs/rs_dok/0,,55801,00.html

- SPIEGEL Online: „Bild“-Blogger Stefan Niggemeier. „Den Großen vors Schienbein treten“ (26.04.2007), <http://www.spiegel.de/netzwelt/web/0,1518,478471,00.html>
- SPIEGEL Online: BGH-Präsident kritisiert Ex-Richter für beruflichen Seitenwechsel (29.05.2011), <http://www.spiegel.de/spiegel/vorab/0,1518,765433,00.html>
- SPIEGEL Online: Bornhöft, P.: Verdacht der Befangenheit (26.04.2010), <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-70228761.html>
- SPIEGEL Online: Einschränkung der Pressefreiheit. Unions-Fraktionschef Kauder pfeift seinen Bruder zurück (24.11.2010), <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,730853,00.html>
- SPIEGEL Online: Großgeschenke. Unternehmer spendete der FDP 1,1 Millionen Euro (16.01.2010), <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,672303,00.html>
- SPIEGEL Online: Mitgliederschwund. Zehntausende flüchten aus Volksparteien (29.12.2010), <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,736945,00.html>
- SPIEGEL Online: Richter-Nebenjobs. Im Fokus der Lobbyisten (26.11.2007), <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,519373,00.html>
- Staatsinstitut für Schulqualität und Bildungsforschung in München (2004): Gesamtlehrplan. Lehrplan für die bayerische Hauptschule. Kapitel II. 2. Fachbezogene Unterrichts- und Erziehungsaufgaben – Fachprofile. Sozialkunde. Aufgaben und Ziele, <http://www.isb.bayern.de/isb/download.aspx?DownloadFileID=13aa2580247de0e6b87c87c24abe3907>
- Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der OSZE: Erklärung von Botschafter Heiner Horsten vor dem Ständigen Rat der OSZE am 21. Januar 2010, <http://www.osce.org/de/pc/41217>
- Statistisches Bundesamt (2011): Statistisches Jahrbuch 2010, <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/SharedContent/Oeffentlich/B3/Publikation/Jahrbuch/StatistischesJahrbuch,property=file.pdf>
- Statistisches Bundesamt Deutschland: Statistisches Jahrbuch 2011, http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Navigation/Publikationen/Querschnittsveroeffentlichungen/Jahrbuch,templateId=renderPrint.psm1__nnn=true
- Statistisches Bundesamt: Genesis-Online Datenbank, Wahlen, https://www-genesis.destatis.de/genesis/online;jsessionid=58A4A737B7D6BB73F92892B1137095F1.tomcat_GO_1_1?operation=begriffsRecherche&suchanweisung=%20Wahlen
- Statistisches Bundesamt: Strafverfolgungsstatistiken 2007-2009, <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Fachveroeffentlichungen/Rechtspflege/StrafverfolgungVollzug/Strafverfolgung,templateId=renderPrint.psm1>
- STERN.de: Nebeneinkünfte. Sender-Chefs machen Druck auf Moderatoren (20.06.2009), <http://www.stern.de/kultur/tv/nebeneinkuenfte-sender-chefs-machen-druck-auf-moderatoren-704182.html>
- Strachwitz, R. (2010): Transparenz in der Zivilgesellschaft. Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft. Opusculum Nr. 46, <http://www.institut.maecenata.eu/resources/101206op46.pdf>
- Stuttgarter Zeitung: Wüpper, T.: Prüfer rüffeln Verkehrsminister (15.10.2010), <http://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.bundesrechnungshof-zu-stuttgart-21-pruefer-rueffeln-verkehrsminister.77b15657-3263-44b8-9793-02a99acd081c.html>
- Sueddeutsche.de: Bezahlung. Brender 2012. Entscheidung aus Karlsruhe zum ZDF-Gesetz erst im nächsten Jahr, <http://www.sueddeutsche.de/s5n38U/4096812/Brender-2012.html>
- Sueddeutsche.de: Thorsten Denkler, Es war einmal (17.01.2011), <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/buchvorstellung-des-ex-siemens-chefs-heinrich-von-pierer-es-war-einmal-1.1047593>
- Tagesschau.de: Fragen und Antworten: Welche Auswirkungen hat Parteien-Sponsoring?“ <http://www.tagesschau.de/inland/parteisponsoring106.html>;
- Tagesschau.de: Gensing, P.: Schröders „Extremismusklausel“ im Bundestag. Notwendiges Bekenntnis oder Bespitzelungsklausel? (10.02.2011) <http://www.tagesschau.de/inland/extremismuserklaerung100.html>

Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD) - Besonderer Teil Verwaltung (BT-V-1, <http://www.gew.de/Binaries/Binary33830/TV%C3%B6D-Besonderer%20Teil%20Verwaltung%20Jan2009.pdf>)

TAZ.de: Fluglärm-Karte BBI-Airport Berlin, <http://taz.de/1/berlin/fluglaerm-bbi/>

TAZ.de: von Arnim, H.H.: Eine steile Gehaltskurve. Soviel Eile macht misstrauisch (07.07.2011), <http://www.taz.de/!73983/>

The Heritage Foundation: 2011 Index of Economic Freedom, <http://www.heritage.org/index>

The Heritage Foundation: Index Germany, <http://www.heritage.org/Index/Country/Germany>

TNS Infratest: 15 Jahre Deutscher Spendenmonitor, http://www.tns-infratest.com/branchen_und_maerkte/pdf/social_marketing/15_Jahre_Deutscher_Spendenmonitor.pdf

Transparency International (2010): Transparency International Progress Report 2010. Enforcement of the OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, http://www.transparency.org/global_priorities/international_conventions

Transparency International Deutschland e.V. (2000): Stellungnahme zum 2. Bericht der IMK über die Umsetzung des Präventions- und Bekämpfungskonzepts Korruption in der öffentlichen Verwaltung, <http://www.transparency.de/Stellungnahme-2-Bericht-IMK.1796.0.html>

Transparency International Deutschland e.V. (2002): Anti-Korruptionsregister: Vorschläge für eine wirksame Gestaltung, <http://www.transparency.de/Stellungnahme-Antikorruptionsr.77.0.html>

Transparency International Deutschland e.V. (2006): Positionspapier TI Deutschland zu Karenzzeiten für Politiker und Beamte, http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Politik/Positionspapier_Karenzzeiten_fuer_Politiker_06-06-19.pdf

Transparency International Deutschland e.V. (2009): Korruptionsbekämpfung in Deutschland: Institutionelle Ressourcen der Bundesländer im Vergleich, http://transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Justiz/Korruptionsbekaempfung_in_Deutschland_Vergleich_Bundeslaender.pdf

Transparency International Deutschland e.V./ Hammacher, P. (2009): Forderungen für die 17. Legislaturperiode – Thema: Hinweisgeber, <http://www.transparency.de/Forderungen-fuer-die-17-Legis.1534.0.html>

Transparency International Deutschland e.V./ Hüsgen, D; Martiny, A.; Hammacher, P. (2009): Deutschland braucht ein besseres Informationsfreiheitsgesetz, <http://www.transparency.de/Deutschland-braucht-ein-besser.1536.0.html>

Transparency International Deutschland e.V.: Beirat, <http://transparency.de/Beirat.53.0.html>

Transparency International Deutschland e.V.: Berlin - Vorreiter für mehr Informationsfreiheit bei der Privatisierung von Betrieben der Daseinsvorsorge (02.07.2010), <http://transparency.de/2010-07-02-Novellierung-Berlin.1653.0.html?&contUId=3403>

Transparency International Deutschland e.V.: BVerfGE 40, 296 (Diäten- Urteil); Zur Verfassungsmäßigkeit der Entschädigungsregelung für Abgeordnete, http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Politik/Diaetenurteil_1975.pdf

Transparency International Deutschland e.V.: Corporate Accountability: Monitoring OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen, <http://www.transparency.de/OECD-Leitsaetze-fuer-multinati.181.0.html>

Transparency International Deutschland e.V.: Eckpunkte zur Anpassung des § 108e StGB (Abgeordnetenbestechung) (11.03.2008), http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Politik/Eckpunktepapier_Abgeordnetenbestechung_08-03-11.pdf

Transparency International Deutschland e.V.: Informationsfreiheit, <http://www.transparency.de/Informationsfreiheit.85.0.html>

Transparency International Deutschland e.V.: Initiative Transparente Zivilgesellschaft, [http://www.transparency.de/Initiative-Transparente-Zivilg.1612.0.html?&no_cache=1&sword_list\[\]=Zivilgesellschaft](http://www.transparency.de/Initiative-Transparente-Zivilg.1612.0.html?&no_cache=1&sword_list[]=Zivilgesellschaft)

Transparency International Deutschland e.V.: Korruptionsprävention in der Verwaltung, <http://www.transparency.de/Verwaltung.63.0.html>

- Transparency International Deutschland e.V.: Korruptionsregister auf Bundesebene (Stand Februar 2010), http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Verwaltung/Informationen%20zu%20L%C3%A4ndern%2C%20Bund%20und%20EU_Stand%20Feb%202010.pdf
- Transparency International Deutschland e.V.: Leutheusser-Schnarrenberger zur Stärkung der Unabhängigkeit der Justiz: Transparency begrüßt Europarats-Empfehlungen für Deutschland (29.09.2009), <http://transparency.de/2009-09-29-Bericht-Europarat-U.1498.0.html?&contUId=3027>
- Transparency International Deutschland e.V.: Pressespiegel, <http://transparency.de/Presse.271.0.html>
- Transparency International Deutschland e.V.: Strafrechtliche Korruptionsbekämpfung, [http://transparency.de/Strafrechtliche-Korruptionsbek.1517.0.html?&no_cache=1&tsword_list\[\]=gesch%C3%A4ftsherrenmodel](http://transparency.de/Strafrechtliche-Korruptionsbek.1517.0.html?&no_cache=1&tsword_list[]=gesch%C3%A4ftsherrenmodel)
- Transparency International Deutschland e.V.: Transparency begrüßt Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zur Stärkung von Hinweisgebern (22.07.2011), <http://transparency.de/2011-07-22-Urteil-EGMR.1934.0.html?&contUId=4032>
- Transparency International Deutschland e.V.: Transparency begrüßt OECD-Empfehlung, Unternehmen in Deutschland für Auslandsbestechung härter zu bestrafen (25.03.2011), <http://www.transparency.de/11-03-25-OECD-Evaluierungsberi.1871.0.html?&contUId=3879>
- Transparency International Deutschland e.V.: Transparency begrüßt Einsatz Steinmeiers für eine Umsetzung der UN-Konvention gegen Korruption (29.06.2008), <http://www.transparency.de/08-06-29-Steinmeiers-Einsatz-f.1549.0.html?&contUId=3155>
- Transparency International Deutschland e.V.: Transparency Deutschland fordert Primat der Politik (31.05.2011), [http://transparency.de/2011-05-31-Tagung-Dankt-der-St.1909.0.html?&no_cache=1&tsword_list\[\]=fu%C3%9Fabdruck](http://transparency.de/2011-05-31-Tagung-Dankt-der-St.1909.0.html?&no_cache=1&tsword_list[]=fu%C3%9Fabdruck)
- Transparency International Deutschland e.V.: Transparency International Deutschlands Vorschläge für die Reform der Parteienfinanzierung (2007) (22.01.2007), <http://www.transparency.de/Transparency-International-Deu.1007.0.html>
- Transparency International Deutschland e.V.: Transparency kritisiert Änderungsvorschläge zur Nebeneinkünfteregelung des Deutschen Bundestages (15.04.2011), <http://www.transparency.de/2011-04-15-Aenderungsvorschlaege.1886.0.html?&contUId=3922>
- Transparency International Deutschland e.V.: Urteil im Gammelfleisch-Skandal unterstreicht die Wichtigkeit von Hinweisgebern: Transparency fordert verbesserten Hinweisgeberschutz (12.08.2011), <http://www.transparency.de/2011-08-12-Gammelfleisch-Skand.1952.0.html>
- Transparency International Deutschland e.V.: Wirtschaft – Standpunkte, <http://www.transparency.de/Wirtschaft.64.0.html>
- Transparency International Deutschland e.V.: Zum Internationalen Antikorruptionstag am 9. Dezember (09.12.2010), <http://transparency.de/2010-12-09-GCB-2010.1797.0.html>
- Transparency International: Bribe Payers Index, http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi
- Transparency International: Corruption Perceptions Index, http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi
- Transparency International: Global Corruption Barometer, http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb
- Transparency International: Global Corruption Report 2007, http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2007/gcr_2007
- Transparency International: Progress Report 2010. Enforcement of the OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, http://www.transparency.org/global_priorities/international_conventions
- Transparency International: Timed out: statutes of limitations and prosecuting corruption in EU countries, 2010, http://www.transparency.org/content/download/57085/912315/Statutes+of+Limitation_web.pdf

- United Nations Global Compact: Participants and Stakeholders. Participants Search, [http://www.unglobalcompact.org/participants/search?business_type=all&commit=Search&cop_status=all&country\[\]=45&joined_after=&joined_before=&keyword=&listing_status_id=all&organization_type_id=&page=2§or_id=all](http://www.unglobalcompact.org/participants/search?business_type=all&commit=Search&cop_status=all&country[]=45&joined_after=&joined_before=&keyword=&listing_status_id=all&organization_type_id=&page=2§or_id=all)
- Unternehmenswelt.de: Mini GmbH MoMiG-Reform, <http://www.unternehmenswelt.de/mini-gmbh-momig-reform-gesetz-unternehmergesellschaft-1-euro-gmbh.html>
- USAID: Anticorruption agencies, June 2006, http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/ACA_508c.pdf
- Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungs-Organisationen e.V. (2008): VENRO Verhaltenskodex. Transparenz, Organisationsführung und Kontrolle, http://www.venro.org/fileadmin/redaktion/VENRO/VENRO-Kodex/VENRO_Verhaltenskodex_Transparenz__Organisationsfuehrung_und_Kontrolle.pdf
- Verein zur Förderung der publizistischen Selbstkontrolle e.V. (FPS): <http://www.publizistische-selbstkontrolle.de/>
- Vereinigung Berliner Staatsanwälte e.V.: „Was können wir uns an Kriminalitätsbekämpfung noch leisten“ (02.02.2006), <http://www.berliner-staatsanwaelte.de/index.php?option=content&task=view&id=30&Itemid=27>
- Verlagsgruppe Handelsblatt (VHB): Unternehmensleitlinien, http://www.vhb.de/VHBContent/printpage.aspx?_p=21&t=ftprint&b=2386
- Wahlrecht.de: Wahlgesetze in Deutschland, <http://www.wahlrecht.de/gesetze.htm#kw>
- WAZ-Mediengruppe: Verhaltenskodex, http://www.initiative-qualitaet.de/fileadmin/IQ/Archiv/Rundmails/iq_rundmail_19_kodex.pdf
- WELT Online: 62 Millionen Euro. Steuerzahlerbund geißelt hohe Wahlkampfkosten (19.09.2009), <http://www.welt.de/politik/bundestagswahl/article4569370/Steuerzahlerbund-geisselt-hohe-Wahlkampfkosten.html>
- WELT Online: Eduard Steiner: Deutsche Firmen wollen die Korruption in Russland bekämpfen (23.04.2010), <http://www.welt.de/die-welt/wirtschaft/article7298099/Deutsche-Firmen-wollen-die-Korruption-in-Russland-bekaempfen.html>
- Wiwo.de: Martin Seiwert, Matthias Hohensee, Cornelia Schmergal, Anke Henrich, Claudia Tödtmann: Opposition will Arbeitsrecht für besseren Informantenschutz ändern (30.07.2011), <http://www.wiwo.de/politik-weltwirtschaft/opposition-will-arbeitsrecht-fuer-besseren-informantenschutz-aendern-475390/>
- Wolf, A.C.; Zimmer, A. (2010): Besetzung ehrenamtlicher Vereinsvorstände – Vorstände verzweifelt gesucht. In: Verbands-Management, 36. Jahrgang, Ausgabe 3, http://www.aktive-buergerschaft.de/fp_files/Nachrichtendienst/Fachmedien_VMI_3_2010_Vereinsvorstaende_Wolf_Zimmer.pdf
- World Economic Forum: Partnering Against Corruption Initiative, <http://www.weforum.org/issues/partnering-against-corruption-initiative>
- ZDF (2010): Selbstverpflichtungserklärung des ZDF 2011-2012, http://unternehmen.zdf.de/fileadmin/files/Download_Dokumente/DD_Das_ZDF/Fernsehrat/ZDF_Selbstverpflichtungserkaerung_Programmperspektiven_2011-2012.pdf
- ZEIT Online: Justiz in Sachsen Journalisten fordern Freispruch im Sachsen-Sumpf-Prozess (28.07.2010), <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2010-07/sachsen-sumpf-prozess>
- ZEIT Online: Sachsensumpf-Prozess Journalisten fragen – Richter straft (13.08.2010), <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2010-08/sachsensumpf-urteil>
- ZEIT Online: ZDF-Chefredakteur Nikolas Brender muss gehen (27.11.2009), <http://www.zeit.de/wirtschaft/2009-11/brender-zdf-verwaltungsrat>



Transparency Deutschland

bekämpft Korruption in Wirtschaft, Staat und Zivilgesellschaft. Um unabhängig und wirkungsvoll arbeiten zu können, sind wir auf Ihre Unterstützung angewiesen.

Förderbeitrag

Regelmäßige Förderbeiträge geben uns eine hohe Planungssicherheit und stärken unsere Unabhängigkeit. Wir informieren Sie regelmäßig über unsere Arbeit.

Spende

Einzelne Spenden ermöglichen es uns, Projekte durchzuführen, die sonst nicht möglich wären.

Spendenkonto: 56 11 679

BLZ: 100 208 90

HypoVereinsbank Berlin



Die Koalition gegen Korruption.

Transparency International Deutschland e.V.
Geschäftsstelle
Alte Schönhauser Straße 44
10119 Berlin

Tel: 030-549898-0
Fax: 030-549898-22
office@transparency.de
www.transparency.de

