

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 185

Korruption und Korruptionsbekämpfung

Beiträge auf der 8. Speyerer Demokratietagung
vom 27. und 28. Oktober 2005 an der Deutschen Hochschule
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Herausgegeben von

Hans Herbert von Arnim



Duncker & Humblot · Berlin

Korruption und Korruptionsbekämpfung

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 185

Korruption und Korruptionsbekämpfung

Beiträge auf der 8. Speyerer Demokratietagung
vom 27. und 28. Oktober 2005 an der Deutschen Hochschule
für Verwaltungswissenschaften Speyer

Herausgegeben von

Hans Herbert von Arnim



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomeschanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2007 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: L101 Mediengestaltung, Berlin

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0561-6271

ISBN 978-3-428-12526-5 (Print)

ISBN 978-3-428-52526-3 (E-Book)

ISBN 978-3-428-82526-4 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Der vorliegende Band enthält die überarbeiteten Vorträge und Podiumsdiskussionen der 8. Speyerer Demokratietagung, die am 27. und 28. Oktober 2005 stattfand und dem Thema „Korruption und Korruptionsbekämpfung“ gewidmet war. Die Beiträge ausgewiesener Experten aus Theorie und Praxis behandeln zum einen ausgewählte Korruptionsbereiche, zum anderen setzen sie sich mit Strategien zur Bekämpfung von Korruption auseinander. Sie bauen damit auf den Ergebnissen der 6. Speyerer Demokratietagung auf, die das Thema „Korruption in Politik und Verwaltung“ zum Gegenstand hatte (Knaur Taschenbuch, ISBN 978-3-426-77683-4). Als Fazit dieser Dokumentation bleibt festzuhalten: Das Thema „Korruption und ihre Bekämpfung“ hat nichts von seiner Aktualität verloren. Die Beiträge führen die Brisanz des Korruptionsproblems vor Augen und mahnen die Dringlichkeit wirksamer Bekämpfungsmaßnahmen an.

Frau Assessorin Regina Heiny und den Herren Stefan Ittner, M.A., Dr. Stefan Kleb und Dr. Sebastian Wolf sei für die Vorbereitung der Tagung und die redaktionelle Betreuung dieses Bandes herzlich gedankt.

Speyer, Ende 2006

Hans Herbert von Arnim

Inhaltsverzeichnis

Einleitung und Überblick <i>Von Regina Heiny und Stefan Ittner</i>	9
Begrüßung durch den Prorektor <i>Von Karl-Peter Sommermann</i>	19
Korruptionsbekämpfung am Beispiel des Landes Rheinland-Pfalz <i>Von Ingolf Deubel</i>	23
Sind Parteien korrupte Organisationen? <i>Von Fritz Goergen</i>	35
Der gekaufte Abgeordnete. Nebeneinkünfte und Korruptionsproblematik <i>Von Hans Herbert von Arnim</i>	43
Korruption im Gesundheitswesen <i>Von Maximilian Gaßner</i>	59
Korruption und Korruptionsbekämpfung im Sport <i>Von Wolfgang Maennig</i>	81
Streitgespräch: „Wie unabhängig ist Transparency International Deutschland?“ <i>Mit Hans See und Peter von Blomberg</i>	127
Politik und Moral <i>Von Christoph Böhr</i>	151
Korruptionsregister, Unternehmenshaftung, Transparenzgesetze – geeignete Mittel zur Korruptionsbekämpfung? <i>Von Jost Pietzcker</i>	159
Erfolge und Blockaden bei der Korruptionsbekämpfung <i>Von Wolfgang Schaubenstein</i>	177
Die UN-Konvention gegen Korruption und ihre Auswirkungen auf Deutschland <i>Von Anke Martiny</i>	189
Podiumsdiskussion: „Mehr Zivilcourage durch verbesserten Schutz von Whistleblowern?“ <i>Mit Winfried Maier, Hans-Peter Martin und Hans-Martin Tillack</i>	201
Verzeichnis der Autoren	219

Einleitung und Überblick

Von Regina Heiny und Stefan Ittner

In der jüngeren Vergangenheit hat das Thema Korruption und Korruptionsbekämpfung weiter an Gewicht gewonnen. Auch in der Politik hat sich einiges getan. Die UN-Konvention gegen Korruption, die im Dezember 2003 in Mexiko unterzeichnet wurde, wird auch Deutschland zu Änderungen zwingen, insbesondere zur wirksamen Bekämpfung von Abgeordnetenbestechung. Schon jetzt geht der öffentliche Druck, ausgelöst durch einige Missbrauchsfälle, dahin, problematische Nebeneinnahmen von Abgeordneten zu unterbinden. Der Bund ist im Sommer 2005 vorangegangen. Das Thema Korruption erhält zusätzliche Aktualität durch die EU-Osterweiterung. In den neuen Mitgliedstaaten ist Korruption vielfach ein besonderes Problem. Manche befürchten, dass sie nunmehr verstärkt auch auf Deutschland überschwappen könnte. Die jüngste Flut von Schmiergeldaffären, in die deutsche Traditionsunternehmen wie Volkswagen oder Siemens verwickelt sind, macht sehr deutlich, dass die bestehenden Strategien zur Korruptionsbekämpfung noch nicht voll greifen und weitere Anstrengungen unternommen werden müssen.

Das Thema Korruption wird – entsprechend seiner Komplexität und Vielseitigkeit – interdisziplinär, aus verschiedenen Blickwinkeln analysiert. Die Referenten sind ausgewiesene Experten, die sich in der Theorie oder Praxis bereits intensiv mit dem Thema „Korruption und ihre Bekämpfung“ beschäftigt haben.

In seinem Eröffnungsbeitrag skizziert Staatssekretär *Ingolf Deubel*, zugleich Korruptionsbeauftragter des Landes Rheinland-Pfalz, inzwischen Finanzminister dieses Landes, zunächst die aktuelle Korruptionslage in Deutschland und insbesondere in Rheinland-Pfalz: Korruption greife um sich, so seine These. Das große Potential für Korruption in der öffentlichen Verwaltung liege dort, wo bestimmte Akte der Verwaltung für Wirtschaft oder Bürger von großer wirtschaftlicher Bedeutung seien. Hauptbeispiel für solche Gefährdungslagen sei die Vergabe von Bauaufträgen. Die Gefahr sei besonders groß, wenn Auftragsgeber, Nutzer und Zahlungspflichtige auseinanderfallen, wie Deubel am Beispiel des Ausbaus des Flughafens Ramstein darlegt. Als Instrumente im Kampf gegen Korruption bieten sich laut Deubel vor allem vier Bausteine an: Eine vollständige und korrekte Do-

kumentation aller Entscheidungen mit finanzieller Tragweite einschließlich ihrer Gründe sei unentbehrlich, sie erhöhe die so wichtige Transparenz. Für größere Offenheit und ein Minimum an innerer Kontrolle Sorge auch ein Vier-Augenprinzip, das auch den Zweitunterzeichner voll in die Verantwortung bringe. Wesentlich sei vor allem ein Vertrauensanwalt – eine Einrichtung, bei der Rheinland-Pfalz die Vorreiterrolle übernommen habe. Da der Vertrauensanwalt der Schweigepflicht unterliege, seien Informanten vor einer Bloßstellung in der Öffentlichkeit und vor beruflichen Repressalien geschützt. Diese Einrichtung habe in Rheinland-Pfalz schon mehrfach zur Aufdeckung korruptiver Verfehlungen durch sogenannte Whistleblower beigetragen. Die Zahl relevanter Hinweise halte sich bisher allerdings in engen Grenzen. Der letzte Baustein sei die „Schwarze Liste“. Da mit ihrer Hilfe korrumpierende Unternehmen konsequent von der Auftragsvergabe ausgeschlossen werden könnten, sei der Abschreckungseffekt nicht zu unterschätzen. Abschließend lenkt Deubel das Augenmerk auf eine selten beachtete Kehrseite der Korruptionsbekämpfung: die persönlichen Schicksale von unschuldig Verdächtigten. Auch hier könne der Vertrauensanwalt eine Schleuse zur Abwehr ungerechtfertigter Denunziationen bilden.

Die provokante Frage „Sind Parteien korrupte Organisationen?“ bejaht der frühere FDP-Bundesgeschäftsführer *Fritz Goergen* ohne Umschweife. Parteien seien schon ihrem Wesen nach korrupt: Sie hätten die Kontrolle über die Bewilligung öffentlicher Mittel, und er wagt die These, die Korruption wachse mit dem Umfang dieser Mittel. Goergen unterscheidet drei Formen von Parteienkorruption: Zum einen die illegalen Praktiken. Sie seien bei der Parteienfinanzierung derart verbreitet, dass sie schon als „pathologische Systemkrankheit“ bezeichnet werden könnten. Weder die Aufarbeitung der Flick-Spendenaffäre noch des Skandals um die Finanzierung des berühmt-berüchtigten Flugblattes Möllemanns oder die Klage der GRÜNEN gegen die Gewährung von Globalmitteln an politische Stiftungen, deren Grenzen zu den Parteien höchst durchlässig seien, hätten im Kern etwas an der illegalen Praxis geändert. Nur die Wege seien heute andere. Die wirklichen Kungler und gegenseitigen Nutznießer der Parteienfinanzierung blieben bis heute verborgen. Auch die Medien seien „Teil des Schweigekartells“, weil sie den korruptiven Verflechtungen und Kungeleien allenfalls ausnahmsweise auf den Grund gingen. Beim Umzug von Bonn nach Berlin habe sich die Zahl der Hauptstadtjournalisten verdoppelt, ihre kritische Leistungsfähigkeit habe sich aber eher halbiert. Eine weitere Form von Korruption betreibe der Lobbyismus. Sie sei auch auf den unteren Hierarchieebenen wirksam, zumal sie dort relativ kostengünstig sei, und ver helfe der Wirtschaft zu unverdienten Privilegien. Die Politik degeneriere geradezu zu einem „Basar des Stimmenkaufs“. Die „mentale Korruption“ sei die dritte Form. Die Parteistrukturen begünstigten ein Abheben der Abgeordneten

von der Lebenswelt des Volkes und züchteten eine Funktionärsschicht, für die Wertschöpfung ein Fremdwort sei. Ein probates Mittel gegen diese Formen von Korruption sei die Prävention durch Verringerung der Macht des Staates und damit auch der Parteien. Hierfür schlägt Goergen institutionelle Reformen wie Direktwahl des Regierungschefs, Mehrheitswahlrecht, ehrenamtliche Abgeordnete und die Beschränkung der parlamentarischen Tätigkeit auf politische Richtungsentscheidungen vor, räumt aber auch ein, dass dafür zur Zeit wenig Chancen bestehen.

Hans Herbert von Arnim rückt mit seinem Thema „Der gekaufte Abgeordnete“ die Problematik verdeckter und offener Einflussnahmen auf Abgeordnete in den Mittelpunkt. Die Sicherung der Gemeinwohlverpflichtung, der die Abgeordneten gemäß Art. 38, 48 GG unterliegen, erweise sich als besonders schwierig. Das liege zum einen daran, dass das Parlament über den rechtlichen Status seiner Abgeordneten selbst, also „in eigener Sache“ entscheide, zum anderen sei die Ausübung eines bezahlten Berufes neben dem Mandat weiterhin erlaubt, obwohl sich dieses vom Ehrenamt zum vollalimentierten Fulltime-Job gewandelt habe. Als eine Form illegitimer, verdeckter Einflussnahmen auf Abgeordnete nennt von Arnim im Anschluss an das Bundesverfassungsgericht sogenannte „arbeitslose“ Einkommen, d. h. Zahlungen des Arbeitgebers, für die der Abgeordnete keine normale Gegenleistung erbringe. Solche Zahlungen begründeten zumindest den bösen Schein, dass in Wahrheit politischer Einfluss erkaufte werde. Verboten und wieder eingezogen würden diese Zahlungen aber nur im niedersächsischen Landtag und seit jüngstem im Bundestag. Außerdem, bestünde weder auf Landes- noch auf Bundesebene eine ausreichende Publikationspflicht für Nebeneinnahmen von Abgeordneten. Die jüngste Novelle zum Bundesabgeordnetengesetz reiche nicht aus. Direktspenden an Abgeordnete stellten eine weitere Form problematischer der Einflussnahme dar; sie seien dennoch in unbegrenzter Höhe erlaubt und müssten zudem erst ab 10.001 Euro im Jahr veröffentlicht werden, so die Kritik von Arnims. § 108e StGB biete keinen wirklichen Schutz gegen Abgeordnetenbestechung. Als weitere Form der Einflussnahme nennt von Arnim die bezahlte Lobbyistentätigkeit von Abgeordneten, die oft sogar ganz offen erfolge. Solche Diener zweier Herren würden fatalerweise im Kreise ihrer Kollegen oft besondere Wertschätzung genießen. All diese Gesetzeslücken und die verstärkte Immunisierung der Abgeordneten gegen Anforderungen der allgemeinen Moral hätten – so von Arnims Fazit – negative Auswirkungen auf das Ansehen der Abgeordneten und auf die Korruptionsbekämpfung allgemein.

Mit „Korruption im Gesundheitswesen“ befasst sich *Maximilian Gafner*, Ministerialdirigent im Bayerischen Gesundheitsministerium, und identifiziert zunächst drei verschiedene Korruptionsformen. Häufig sei zum einen