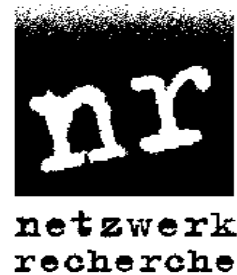


Dokumentation der Fachtagung

Das große Schweigen?

Korruption und die Rolle des Lokaljournalismus



Transparency International

*2. und 3. April 2004
Diakonische Akademie Berlin Pankow*

Inhalt

Einführung	
Korruption: Das Krebsgeschwür der Demokratie?	2
Leitfragen	5
<i>Dr. Rudolf Speth</i>	
Thesen zur Bedeutung der Recherche bei der Korruptionsaufklärung	5
<i>Prof. Dr. Dieter Biallas</i>	
Ein Bündnis von Zivilgesellschaft und Medien kann Transparenz schaffen – Erläuterung der Arbeitshypothese	8
<i>Ralf Schönball</i>	
Die Rolle der Lokalpresse zwischen Staatsanwaltschaft und Politik	10
<i>Dr. David Hawkes</i>	
Korruptionsbekämpfung zwischen Repression und Prävention	17
<i>Dr. Justus Woydt</i>	
Das kommunale Integritätssystem	21
<i>Björn M. Jotzo</i>	
Die alltägliche Korruption und Möglichkeiten der Prävention in Kommunalparlamenten	26
<i>Ulrike Hinrich</i>	
Die FDP-Spendenaffäre und die Rolle der lokalen Hinweisgeber	31
<i>Simone Wendler</i>	
Lokale Recherche	34
<i>Peter Grabowski</i>	
Der Fall Wuppertal	41
<i>Dr. Rudolf Speth</i>	
Zusammenfassung: Korruption und die Rolle der lokalen Medienberichterstattung	45
<i>Prof. Dr. Dieter Biallas</i>	
Schlussbemerkung	48
Glossar Korruption	50
Autoren	55

Einführung

Korruption: Das Krebsgeschwür der Demokratie?

Medien und Zivilgesellschaft vereint gegen Korruption

Die Medienberichterstattung über Korruption hat seit Mitte der neunziger Jahre zugenommen. Auch bei Polizei und Staatsanwaltschaften ist ein Trend zu einer stärkeren Aufmerksamkeit und Bereitschaft der Aufarbeitung von Vetternwirtschaft und Bestechung erkennbar.

Trotz dieser teils erfreulichen Entwicklung gibt es ein ernst zu nehmendes Dunkelfeld. Im lokalen Bereich schweigen Lokaljournalisten nicht selten zu offensichtlichen Korruptionsfällen und verzichten sogar auf Recherche bei begründetem Verdacht. Niemand traut sich, etwas öffentlich zu machen oder der Staatsanwaltschaft Tipps zu geben. Im lokalen Bereich ist das Beziehungsgeflecht der Eliten enger, jeder kennt jeden, und oft gibt es intime Verbindungen zwischen der Spitze der örtlichen Zeitung, der Politik und den Unternehmen, die unter Korruptionsverdacht stehen. Welcher Lokaljournalist traut sich hier noch zu recherchieren und nachzuhaken, wenn er fürchten muss, dass ihn dies seinen Job kosten kann?

Hinzu kommt: Recherche ist aufwändig und auf eine solide Ressourcenausstattung angewiesen. Täglich müssen die Lokalseiten mit einer kleinen Besetzung gefüllt werden. Da bleibt wenig Raum und Zeit, um Zusammenhänge aufzudecken. Es fehlt aber auch Strukturwissen, um Korruptionsfälle zu erkennen und aufzuspüren. Vielfach fehlen auch wichtige Impulsgeber, die nicht in die örtlichen Abhängigkeitsverhältnisse verstrickt sind.

Die gemeinsame Tagung von Netzwerk Recherche, Transparency International und Evangelischer Akademie zu Berlin sollte dazu beitragen, dass örtliche Medien und Zivilgesellschaft in der Aufdeckung von Korruption und Vetternwirtschaft besser zusammenarbeiten. Dies schließt den produktiven Austausch mit Strafverfolgungsbehörden mit ein. Eingeladen waren Journalisten, vor allem aus dem Bereich der Lokalberichterstattung, Vertreter von Transparency International, Staatsanwälte und Kommunalpolitiker.

Ziel der Tagung war es, anhand aktueller Fallbeispiele und Praxisberichte das vorhandene Wissen zu erweitern, Recherchestrategien zu entwi-

ckeln und Kooperationsfelder gegen die Korruption aufzubauen. Wie kann Transparenz von Entscheidungen erreicht werden, wenn örtliche Politik und Medien von demselben Monopol beeinflusst werden?

Die Ergebnisse und Beiträge der Referenten werden im Folgenden dokumentiert. Die Referenten wurden um die schriftliche Fassung ihrer Beiträge gebeten.

Evangelische Akademie zu Berlin

netzwerk recherche

Bundeszentrale für politische Bildung

Transparency International

Leitfragen

I. Referenten, die sich mit Fallbeispielen oder einzelnen Sektoren beschäftigen – und die Referenten aus den Medien.

1. Wo sehen Sie die größten Gefahren im Feld der Korruption auf lokaler Ebene?
2. Können sie eine bestimmte Systematik beschreiben, wie korrupte Akteure arbeiten?
3. Welche Erfahrungen haben sie bei der Korruptionsbekämpfung gesammelt. wie kann Korruption am wirksamsten bekämpft werden?
4. Wo sehen Sie die wichtigsten Defizitfelder bei der Bekämpfung der Korruption?
5. Welche positiven oder negativen Erfahrungen haben sie bei der Bearbeitung des Themas mit Vertretern der Justiz / Staatsanwaltschaften, der Verwaltung, der Wirtschaft, der Polizei, aus der Politik und den Medien (Journalisten und leitendes Personal) gemacht? Haben sie mit Informanten aus der Zivilgesellschaft (Bürger, Anwälte, Bürgerinitiativen etc.) zusammengearbeitet?
6. Welche Hinweise können Sie Journalisten für die Recherche im Feld der Korruption geben?

II. Zusätzliche Fragen - nur an die Journalisten

1. Was muss aus Ihrer Sicht bei der Recherche im Feld der Korruption besonders beachtet werden?
2. Wo liegen aus Ihrer Sicht die größten Schwierigkeiten?
3. Welche Fehler lassen sich vermeiden und wie?
4. Wie könnte die Kooperation mit wichtigen Informanten, etwa aus der Justiz, verbessert werden?
5. Gibt es aus Ihrer Sicht Blockaden bei der Korruptionsberichterstattung - etwa auf der lokalen Ebene?
6. Wie könnte die Kooperation mit Informanten aus der Zivilgesellschaft verbessert werden?

Thesen zur Bedeutung der Recherche bei der Korruptionaufklärung

1. Bei der Korruption gibt es noch ein gewaltiges Dunkelfeld – nur ein Bruchteil der strafbaren Handlungen gelangt an die Öffentlichkeit.
2. Journalisten tragen bisher nur in wenigen Fällen zur Aufdeckung von Korruptionsfällen bei. Es gibt aber auch leuchtende Beispiele für investigativen Journalismus und dafür, wie die gesellschaftliche Bedeutung der Enthüllung gesteigert werden kann.
3. Gründe für die Zurückhaltung bei der Korruptionsrecherche:
 - Korruption ist schwer fassbar. Journalisten sind auf Informanten/Whistleblower angewiesen.
 - Viele Abhängigkeiten sind nicht objektiv bestimmbar. Beispiele: Gute Beziehungen zu Prominenten; Freundschaften mit bekannten Produzenten; Journalisten im Pressetross von Politikern.
 - Vielfach fehlt das öffentliche Interesse an Aufklärung von Korruptionsfällen: Jeder ist in ein kleines System des Geben und Nehmens eingebunden.
 - Das Publikum interessiert sich für Korruptionsberichte über bekannte Politiker, weniger aber über Vetternwirtschaft im eigenen Umfeld (Kommune, Betrieb).
 - Viele Lokaljournalisten sind nicht kritisch gegenüber, sondern Teil der politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Gesellschaft; freundschaftliche Kontakte, Sponsoring, Mitgliedschaften in Vereinen, Parteien und Initiativen erschweren die Distanznahme.
 - Journalisten fehlt oft die Erfahrung mit der Korruptionsrecherche; sie finden es "eine Nummer zu groß für mich"
4. Was ist zu verbessern?
 - Die Aufdeckung von Korruptionsfällen muss honoriert werden – finanziell und ideell.
 - Der Anreiz zur Recherche und Berichterstattung über Korruption muss stärker sein als der Anreiz, keinen Staub aufzuwirbeln;
 - Anzusetzen ist bei der Journalistenausbildung: investigativer Journalismus darf keine exotische Spezialisierung bleiben.

- In größeren Medienunternehmen sollte es Recherche-Spezialisten für Korruption geben. Es soll ermutigt werden, Verdachtsmomenten selbst nachzugehen.
- Recherche muss von Sendern und Verlagen gewollt und gefördert werden.

5. Journalisten haben einen Auftrag:

- Ihre Aufgabe ist es, über Korruptionsfälle zu berichten,
- eigeninitiativ Korruptionsverdachten nachzugehen,
- über die gesellschaftliche Bedeutung von Korruption aufzuklären: (Schädigung des Gemeinwohls, des Vertrauens in der Gesellschaft),
- Anti-Korruptionsbemühungen von Firmen und Behörden würdigen.
- Medienkritik: gute, schlechte, fehlende Korruptionsberichterstattung muss Thema werden

6. Selbstverpflichtung – journalistische Ethik

- Öffentliche Aufträge müssen grundsätzlich auf Korruptionsmöglichkeiten hin geprüft werden.
- Journalisten müssen kritische mit Journalisten umgehen; Nicht-thematisierungen müssen hinterfragt werden.
- Grundsätzlich sind keine Geschenke und Vergünstigungen anzunehmen.
- Der kritische Blick durch Fortbildung und Supervision muss immer wieder geschärft werden.
- Über die eigene gesellschaftliche Einbindung muss Transparenz hergestellt werden.
- Wechsel der Redaktion oder des Spezialgebietes, sobald die Unabhängigkeit der Recherche gefährdet ist.
- Auf Mitgliedschaft in Vereinigungen und Parteien verzichten, die im Bereich des eigenen Berichtsfeldes tätig sind.

Prof. Dr. Dieter Biallas

Ein Bündnis von Zivilgesellschaft und Medien kann Transparenz schaffen – *Erläuterung der Arbeitshypo- these*

Transparency International hat seit etwa 2 Jahren den Schwerpunkt Korruptionsprävention in kommunalen Strukturen formuliert, weil die vielfältigen Vorfälle der Vergangenheit, mit denen Aufmerksamkeit auf Korruption in Deutschland gelenkt wurde, wie z. B. der Berliner Bankenskandal oder aber auch die Vorfälle um die Müllverbrennungsanlage in Köln, sich in kommunalen Strukturen abspielten und dies den Eindruck der Bürger von der öffentlichen Verwaltung, den Mißbrauch von politischer Macht und den Bereicherungsversuchen einzelner und von Gruppen am deutlichsten beschreibt.

Will man also das sinkende Vertrauen in Politik, Parteien und öffentliche Hand wieder herstellen, so muss man dafür Sorge tragen, dass Korruption auf der Ebene bekämpft wird, mit der der Bürger am ehesten in Berührung kommt, bei der öffentlichen Verwaltung in der Kommune.

Transparency International verfolgt einen systemischen Ansatz. An der Korruptionsprävention müssen nach unserer Einschätzung alle die beteiligt werden, die davon betroffen sind. Auf der kommunalen Ebene sind wesentliche Träger von Präventionsstrukturen die politische Führung, die Verwaltung, die öffentlichen Unternehmen, soweit sie kommunale Dienstleitungen übernehmen und schließlich, wie in jedem System zur Korruptionsprävention (von uns Integritätssystem genannt), die Zivilgesellschaft und die ihr jedenfalls teilweise zuzurechnenden Medien.

Um das Verhältnis von Medien und Zivilgesellschaft geht es bei dieser Tagung. Bei früheren Gelegenheiten ist Transparency International darauf hingewiesen worden, dass die Zivilgesellschaft ihre Aufgabe als Beobachter und Mahner in Fällen von korruptiven Vorgängen dann nur sehr schwer wahrnehmen kann, wenn die Führung einer Kommune, die Verwaltung und auch die Presse von den gleichen politischen und ggf. wirtschaftlichen Interessen beeinflusst werden. Dann besteht die Gefahr, dass ein Kartell des Schweigens entsteht, welches nur schwer aufzubrechen ist. Hier zeigt sich, dass die Medien von wirtschaftlichen Interessen bestimmt werden. Sie müssen dann als Unternehmen betrachtet

werden müssen. In früheren Diskussionen ist darauf hingewiesen worden, dass in Fällen einer homogenen politischen Landschaft überregionale Medien oder Medien, die aus Nischen heraus arbeiten, wie z. B. kleine Radiosender, die öffentliche Aufmerksamkeit so weit wecken können, dass auch die von wirtschaftlichen Interessen bestimmten Medien Skandale nicht länger verschweigen können. Die Arbeitshypothese zu dieser Tagung besagte, dass es ein gezieltes Zusammenwirken von der Zivilgesellschaft mit solchen Medien geben könnte, die nicht dem politisch-wirtschaftlichen Kartell angehören.

Die Rolle der Lokalpresse zwischen Staatsanwaltschaft und Politik.

A: Entstehung und wichtige Stationen der Affäre.

Die Bankenaffäre in Berlin besteht grob gesagt aus zwei Strängen. Der eine sind die dubiosen Krediten zugunsten der Firmen der früheren CDU-Funktionäre Klaus-Hermann Wienhold und Christian Neuling. Der andere sind die ruinösen Immobilien- und Fondsgeschäfte der Bankgesellschaft. Beide Stränge sind eng miteinander verknüpft, wie wir noch sehen werden.

1.

Zunächst zu dem Aubis-Krediten. Diese wurden von dem zur Bankgesellschaft gehörenden Kredithaus Berlin-Hyp gewährt. Chef der Berlin-Hyp war Klaus Landowsky. Landowsky war zugleich auch Fraktionschef der Berliner CDU. Die CDU regierte in den vergangenen 20 Jahren mit einer kurzen Unterbrechung Berlin. Rund 300 Millionen Euro wurden von Landowskys Bank an die Firma Aubis von seinen Parteifreunden überwiesen. Mit diesem Geld kaufte Aubis Plattenbauten. Die Kredite wurden von Landowskys Bank gewährt, obwohl zahlreiche Sachbearbeiter sich dagegen ausgesprochen hatten, weil die Risiken unkalkulierbar waren und die Aubis-Manager nicht kreditwürdig seien.

In einer zeitlichen Nähe zur Gewährung dieser Millionenkredite überreichte Wienhold, einer der zwei Aubis-Manager, Klaus Landowsky ein Geldkuvert mit 40.000 Mark. Diese Spende für die CDU wurde in Landowskys Bankbüro überreicht. Das Geld wurde bei der CDU nicht ordnungsgemäß verbucht und floss nicht komplett in die Parteikasse

2.

Der zweite Strang der Affäre betrifft die Fondsgeschäfte der Bank. An diesen Fonds verdiente der Konzern Milliarden. Doch das große Geschäft gelang nur, weil den Fondsanlegern Geldausschüttungen für mehr als 20 Jahren gegeben wurde. Der Zusammenbruch dieser Fondsmaschinerie erfolgte im Jahr 2001. Es war bekannt geworden, dass man einige Gesellschafter der Fonds von der Haftung freigestellt hatte. Dadurch brach das System zusammen, weil die Bank nun Geld zurücklegen

musste, um die garantierten Gewinne der Anleger auch bei Leerstand bezahlen zu können. Die Folge: Das Land musste für die Fondsgeschäfte in einem Gesamtwert von rund 20 Milliarden Euro haften.

Was Aubis und die Fonds verbindet.

Die Fondsgeschäfte der Bankgesellschaft und die dubiosen Immobilienkredite von Landowsky für seine Parteifreunde sind zwei Seiten einer einzigen katastrophalen Geschäftspolitik: Denn die Fonds dienten auch dazu, die Kreditbücher der Bankgesellschaft zu entlasten. Als die CDU-Manager der Firma Aubis ihre Kredite nicht mehr bezahlen konnten, gelangten mehrere Tausend Immobilien ihrer Firma Aubis in die Fonds der Bankgesellschaft. Dafür hatte sich CDU-Fraktionschef Landowsky persönlich eingesetzt, wie wir anhand von internen Protokollen beweisen konnten.

Deshalb sind die Aubis-Manager Schlüsselfiguren der Bankenaffäre: Die früheren Mandatsträger der CDU stehen im Verdacht, einen Kredit erhalten zu haben, weil sie das richtige Parteibuch hatten. Denn das mutmaßlich gewinnträchtige Geschäft mit Plattenbauten brach rasch nach Auszahlung der letzten Kreditrate zusammen.

CDU-Fraktionschef Landowsky geriet aufgrund seiner Parteizugehörigkeit in den Verdacht, die zahlreichen Warnungen seiner Mitarbeiter gegen die Geschäfte seiner Parteifreunde nicht ernst genommen zu haben, um das politische Netzwerk nicht zu strapazieren. Freiwillig trat Landowsky jedoch nicht von seinen Ämtern zurück. Das Bundesamt zur Finanzdienstleistungsaufsicht drängte Landowsky zu diesem Schritt.

Aufgrund des Verdachts, dass Bankgeschäfte nach Parteibuch abgeschlossen worden waren und weil die Bank immer tiefer in die Not geriet, zerbrach die von der CDU geführten großen Koalition.

Der bald eingesetzte Untersuchungsausschuss zur Bankenaffäre bestätigte die zeitliche Nähe zwischen der Parteispende der Aubis-Manager an Landowsky, wollte jedoch eine direkte Kausalität zwischen der Spende und der Vergabe der verlustreichen Kredite durch die Landowsky-Bank an die Aubis-Firmen nicht festhalten.

Dies scheiterte am Widerstand der CDU-Mitglieder des Ausschusses.

B: Die Rolle der Staatsanwaltschaft.

In der von Landowsky geführten Bank widersetzten sich viele Mitarbeiter und sogar einige Aufsichtsräte gegen die Vergabe von Millionenkrediten an die dubiose Firma Aubis der CDU-Manager. „Widerstandskämpfer“ nannten sich einige. Denn sie riskierten viel: Sie gaben bankinterne Unterlagen heraus an vertrauenswürdige Reporter. Dank dieser Informationen konnten wir fundierte Artikel produzieren. Zum Verdruss der Bankmanager. Sie alarmierten die Staatsanwaltschaft. Diese leitete Ermittlungsverfahren gegen unbekannt wegen Verstoßes gegen das Aktiengesetz ein.

In einem Schreiben an mich vom April 2001 zitierten die Ermittler die Überschriften von fünf Berichten aus den Monaten März und April 2001. In dem Brief hieß es wörtlich weiter:

„Sie haben als Redakteur des Tagesspiegel in selbiger Zeitung die Artikel veröffentlicht und in diesen Detailwissen aus dem Protokoll über die Aufsichtsratssitzung der Bankgesellschaft vom 16. Februar 2001 wiedergegeben. Wir bitten Sie um zeugenschaftliche Mitteilung, wer Ihnen dieses Protokoll über die Aufsichtsratssitzung zugänglich gemacht hat. Sollten Sie im Besitz von diesbezüglichen Schriftstücken sein, bitten wir um Übersendung derselben.“

Die Staatsanwaltschaft war infolge einer Anzeige der Bankgesellschaft aktiv geworden. Das Ziel der Bank, die sich der Ermittler dazu bediente, war es, die Enthüllungen über die dubiosen Geschäfte zu beenden.

Der zitierte Brief vom April des Jahres 2001 blieb nicht die einzige Aufforderung der Staatsanwaltschaft, die Quelle preiszugeben. Es folgten weitere Schreiben.

Und es handelte sich nicht um eine reine Formsache für die Staatsanwaltschaft. Die Ermittler setzten nach. Zum Beispiel mit Anrufen in der Personal- und Rechtsabteilung des Verlags. Dessen Chef wurde von einem Staatsanwalt gleichermaßen umschmeichelt und bedrängt. Wenn er schon keine Dokumente herausgeben wolle, dann möge er die Ermittlungen doch zumindest durch einen kleinen sachdienlichen Hinweis unterstützen: Auf den bankinternen Dokumente sei ein Ziffer verzeichnet. Diese Ziffer könne er unter Kollegen doch weitergeben.

Hätte unser Personalchef dem Drängen des Staatsanwaltes nachgegeben, dann wäre ein Informant enttarnt gewesen. Denn die Bankgesell-

schaft hatte nach den ersten Berichten begonnen, durch ein ausgeklügeltes System von Kennzeichnungen und Nummerierungen Dokumente zu personalisieren.

Eine der charmantesten Drohungen des Staatsanwaltes lautete:

„Rücken Sie die Unterlagen endlich raus – oder sollen wir mit einer Hundertschaft beim Tagesspiegel vorfahren.“

C: Rolle der Politik

Am 24. September 2001 schreibt der damalige CDU-Landesvorsitzende Eberhard Diepgen an die Chefredaktion des Tagesspiegels. Der Brief ist kurz. Es waren, wie Diepgen, schreibt: „in den vergangenen Tagen mehrere Telefonate“ vorangegangen. Diese hatten offenbar nicht zu dem Ergebnis geführt, das sich der frühere Regierende Bürgermeister erhofft hatte. Denn es heißt in dem Brief weiter: „Heute muss ich Ihnen die beigefügte Gegendarstellung übersenden“.

In der Gegendarstellung versuchte der frühere Regierungschef klarzustellen, dass er keine Verantwortung für das Desaster um die Bankgesellschaft trage. Die Gegendarstellung bezog sich auf einen Artikel, in dem das Bonmot von Informanten aus der Bankgesellschaft wiedergegeben wurde, und das ging so:

„Landowskys Chef ist Rupf, doch Rupfs Chef ist Diepgen. Und der Chef von Diepgen ist Landowsky“

Dieses Bonmot spielte natürlich darauf an, dass der Chef der Bankgesellschaft, Wolfgang Rupf, im Einflussbereich des unzertrennlichen CDU-Tandems, Landowsky und Diepgen, stand. Tatsächlich wurde die Bank ja auch eingespannt, um zahlreiche politische Projekte des Senats zu realisieren: Von der Wohnungsbauförderung über die Entwicklungsgebiete bis zu Kiezprojekten wie dem Tempodrom.

Auf diese Tatsachen spielte das Bonmot an.

Doch der frühere Bürgermeister Diepgen hatte seit seiner Entmachtung den Sinn für Humor verloren. In seiner Gegendarstellung hieß es:

„Die Aussage ist falsch. Richtig ist vielmehr, dass ich niemals Chef von Herrn Rupf war. Ich war nie Mitglied eines Aufsichtsrates der Bank oder einer der Teilbanken.“

Dass sich Diepgen mit derart groben Mitteln gegen den Eindruck zu erwehren suchte, er habe Einfluss auf die Bank genommen, war auf die Erosion der alten Netzwerke zwischen Politik und Bankenspitze zurückzuführen. In Hintergrundgesprächen hatte Rupf immer wieder den Eindruck erwecken wollen, er habe den Bankkonzern nicht ordentlich führen können wegen der Zudringlichkeiten der Politik. Doch mit dem Machtverlust der CDU begann sich auch der Bankchef vorsichtig auf die neuen politischen Machtverhältnisse einzustellen.

Dieser Spagat gelang nicht immer. Vor dem Untersuchungsausschuss zur Bankenaffäre hatte Bankchef Rupf seine eigene Verantwortung für das Desaster auf Kosten der entmachteten CDU-Politiker Diepgen und Landowsky heruntergespielt. Er sei immer gegen die Doppelfunktion von Landowsky als CDU-Fraktionschef und Bankchef eingetreten, erklärte Rupf. Diepgen habe ihm in Aussicht gestellt, dass Landowsky von seinem Bankposten zurücktreten werde, hatte Rupf erklärt. Doch damit habe ihn Diepgen „getäuscht“. Landowsky sei einfach im Amt geblieben.

Unser Bericht über Rupfs Aussagen sorgte für Zündstoff. Ein emsiger Briefwechsel zwischen Rupf und Diepgen folgte. Einer dieser Briefe erreichte unsere Redaktion. Rupf hatte ihn an Diepgen geschrieben und ihm darin versichert, dass er nicht „getäuscht“, sondern „enttäuscht“ gewesen sei, dass Diepgen nicht Wort gehalten habe.

Diepgen hatte diesen Brief der Chefredaktion zugeschickt, um eine angeblich gegen ihn gerichtete Berichterstattung anzugreifen.

Die größten Widerstände gegen die Berichterstattung waren auf dieses enge Netzwerk zwischen Politik und Bankenspitze zurückzuführen. Dieses Netzwerk führte immer wieder dazu, dass Politiker Einfluss auf die Redaktion nahmen oder sich im Nachgang zu unseren Berichten noch einmal davon distanzieren.

Zum Beispiel der damalige Finanzsenator Peter Kurth, CDU.

Mit Kurth hatten wir ein Interview über den Kapitalengpass bei der Bankgesellschaft und über neue Vorwürfe zur Selbstbereicherung von Bankmanagern. Hintergrund: Die Bankmanager wohnten in Villen, die dem Geldhaus gehörten und zahlten dafür eine geringe Miete. Die Berliner Finanzämter sahen darin ein verdecktes Zusatzgehalt und forderten die Manager auf, diese geldwerten Vorteile zu versteuern.

In unserem Interview baten wir Kurth um eine Stellungnahme hierzu. Dieser antwortete: die Rechtslage in der Villenaffäre müsse noch geklärt werden.

Ein Tag nach Veröffentlichung des Interviews erreichte uns ein Brief, in dem sich der Senator von einer Formulierung im Interview noch einmal ausdrücklich distanzierte. Kurth schrieb:

„Ich mache mir ausdrücklich Ihre Formulierung, Herr Dr. Rupf wolle Pfründe mit Rechtsmitteln verteidigen“ nicht zu eigen“ .

Und das Schreiben endete mit der Zeile:

„Herrn Dr. Rupf übersende ich eine Kopie des Schreibens.“

Offensichtlich hatte der Bankchef den Politiker zum Handeln aufgefordert.

Bemerkenswerter war dagegen Landowskys Strategie. In die Berichterstattung zur Bankenaffäre schaltete er sich kaum ein. Die wiederholte Bitte nach einem Interview schlug er mehrfach aus. Erst als sich die Vorwürfe verdichteten wiederholte er gebetsmühlenartig nur:

„Ich habe vollstes Vertrauen in die Arbeit der Staatsanwaltschaft.“

Das große Vertrauen von Landowsky in die Ermittlungsbehörde hat einen guten Grund. Davon später mehr.

D. Rolle der Lokalpresse

Das Jahr 2000 war ein denkbar ungünstiger Zeitpunkt, zur Aufdeckung der Skandale rund um die Bankgesellschaft Berlin. In Berlin regierte eine große Koalition aus SPD und CDU, die für viele Beobachter ohne Alternative war. Rot-rote Landesregierungen waren noch nicht hoffähig. Das rot-grüne Experiment war kurze Zeit zuvor kläglich gescheitert. Die kleinen Parteien hatten es sich in der Opposition bequem gemacht. Schlechte Zeiten für spektakuläre Enthüllungen.

Zudem funktionierten die wirtschaftspolitischen Netzwerke gut. In einem dreiseitigen Brief gespickt mit Unterstellungen, Vorwürfen und Anfeindungen, versuchte der Sprecher der Bankgesellschaft Berlin die Chefredaktion des Tagesspiegels davon zu überzeugen, dass unsere Berichterstattung über Bankinterna haltlos sei.

Ein Manager der Bankgesellschaft versuchte die Berichterstattung über die Villen-Affäre zu verhindern, von der er selbst betroffen war. Es handle sich dabei um Neidjournalismus, so der Vorwurf, der in einem neoliberalen Gesellschaftsklima vor dem Ende des Börsenbooms manchen überzeugte. Ein Bericht konnte nur mühsam gegen redaktionsinternen Widerstand, und auch nur deutlich entschärft veröffentlicht werden.

Das Sperrfeuer der Staatsanwaltschaft auf der Suche nach Informanten aus Kreisen der Bankgesellschaft öffnete eine weitere Front.

Kurz: Niemand war vorbereitet auf die Affäre, weder im Haus noch in der Öffentlichkeit. Dadurch waren die Widerstände auf die Berichterstattung heftig. Zumal nicht eine Person allein im Zentrum der Affäre stand, sondern ein etabliertes Netzwerk von CDU-Politikern, deren Macht zudem noch durch den Koalitionspartner SPD lange Zeit abgesichert wurde.

Die Zeitungen gegen alle, könnte man die Lage zu Beginn der Affäre wohl beschreiben. Und die Affäre wäre vielleicht nicht so stark ins Rollen gekommen, wenn nicht zumindest der Zeitungskampf in Berlin die Recherchen etwas erleichtert hätten. Im Wettbewerb zwischen Berliner Zeitung und Tagesspiegel erleichterten zumindest in unserem Hause die Schlagzeilen der Konkurrenz die Platzierung von Stücken mit eigenen Recherchen.

Dieses Klima veranlasste nach gut einem Jahr voller Enthüllungen sogar die Geschäftsführung des Verlags, gemeinhin nur um Erträge und Gewinne besorgt, zu ungewöhnlichen Maßnahmen: An einem Dienstag in aller Frühe, gegen 8 Uhr 30, ereilte mich zu Hause der Anruf unseres Geschäftsführers. Er sagte:

„Keine Rücksicht auf Anzeigenkunden, weiter so, wir machen Auflage.“

Dr. David Hawkes

Korruptionsbekämpfung zwischen Repression und Prävention

Spektakuläre Korruptionsfälle aus vielen Teilen der Bundesrepublik beschäftigen in den letzten Jahren zunehmend nicht nur Justiz, Presse und Untersuchungsausschüsse, sondern zunehmend auch die Öffentlichkeit. Der von Transparency International veröffentlichte Corruption Perceptions Index (CPI) für das Jahr 2003 sieht dem entsprechend Deutschland mit 7,7 von maximal 10 Punkten nur noch auf Platz 16 der Staatenliste und damit auf dem Weg ins Mittelfeld. Umstände wie diese lassen den Erwartungsdruck der Öffentlichkeit gegenüber der Justiz aber auch der Presse steigen. Gleichzeitig verstellt der nachvollziehbare Ruf nach Aufklärung einzelner Sachverhalte den Blick auf einen ebenso wichtigen, aber wesentlich unspektakuläreren Faktor erfolgreicher Korruptionsbekämpfung: Prävention.

Die abschreckende Wirkung, die von strafrechtlichen Ermittlungsverfahren und der sie häufig begleitenden ausführlichen Berichterstattung in den Medien ausgeht, darf nicht unterschätzt werden. Das Bundesverfassungsgericht zählt diese generalpräventive Wirkung ausdrücklich zu den legitimen Strafzwecken, die sowohl bei der Normierung entsprechender strafgesetzlicher Tatbestände als auch bei der Durchführung von Strafverfahren zu berücksichtigen sind. Die öffentliche Aufmerksamkeit, die aufgedeckten Korruptionsfällen zukommt, wird diesen Erwartungen gerecht. Sie verdeckt aber andererseits weitere, nicht minder wichtige Elemente einer erfolgreichen Korruptionsprävention. Zu diesen gehören administrative Maßnahmen, die in der breiten Öffentlichkeit kaum wahrgenommen werden, die aber eine wesentlich größere Wirkung entfalten, als die Abschreckung, die von aufgedeckten und verfolgten Einzelfällen ausgeht. Einige der administrativen Maßnahmen, mit denen Korruption bereits an der Entstehung gehindert werden kann, sollen hier kurz vorgestellt werden.

Innenrevisionen

Ein zentrales Element jeder Erfolg versprechenden Strategie zur Korruptionsprävention ist die Einrichtung von Innenrevisionen. Zum Aufgabenbereich von Innenrevisionen kann unter anderem die Identifikation von

korruptionsgefährdeten Bereichen, die Implementierung von präventiven Maßnahmen, die Beratung von Amtsträgern bei sensiblen Entscheidungen, die Durchführung von verdachtsunabhängigen Kontrollen und die Unterstützung der Ermittlungsbehörden bei Verdachtsfällen gehören.

Innenrevision sollten sinnvollerweise nicht unmittelbar hierarchisch in die von ihnen kontrollierten Organisationen eingegliedert werden. In der Praxis bewährt haben sich Modelle, die die Innenrevisionen unmittelbar der Leitungsebene der Behörde oder des Unternehmens zuordnen, so dass kontraproduktive Einflussnahmen durch Vorgesetzte oder andere Führungskräfte soweit wie möglich minimiert werden können. Maßnahmen der Innenrevisionen im präventiven Bereich wie die strikte Einhaltung des „Vier-Augen-Prinzips“, die konsequente Rotation von Personal in korruptionsgefährdeten Bereichen und die Durchsetzung von Verhaltensrichtlinien für sämtliche Mitarbeiter einschließlich der Führungskräfte erhalten durch die Anbindung der Innenrevisionen an die Leitungsebene erst das für ihre erfolgreiche Umsetzung und Überwachung erforderliche Gewicht.

Die Innenrevision hat darüber hinaus eine weitere wichtige Funktion bei der Zusammenarbeit mit den Ermittlungsbehörden. Letztere sind strafprozessual bei der Einleitung von Verfahren an das Vorliegen eines Anfangsverdachts gebunden. Sie dürfen mit anderen Worten nicht tätig werden, wenn bei einer Anzeige oder einem sonst bekannt werdenden Sachverhalt keine zureichenden tatsächlichen Anhaltspunkte für eine Straftat feststellbar sind. Verdachtsunabhängige Kontrollen oder Ermittlungen, die erst zur Begründung eines Anfangsverdachts führen sollen, sind unzulässig. Ein klassischer Problemfall aus diesem Bereich sind anonyme oder pseudonyme Anzeigen, in denen ein auf den ersten Blick durchaus plausibler Korruptionsfall vorgetragen wird. Ausreichend für die Einleitung von Ermittlungen sind derartige Anzeigen regelmäßig dennoch nicht, weil die Vernehmung des Anzeigenden zur Herkunft seiner Behauptungen und seinen Motiven nicht möglich ist. Innenrevisionen benötigen dagegen für Überprüfungen keinen strafprozessualen Anfangsverdacht, ihre Aufgabe sind vielmehr gerade verdachtsunabhängige Kontrollen. Das bedeutet, dass Innenrevisionen anders als Ermittlungsbehörden aufgrund anonymer oder pseudonymer Eingaben tätig werden können. Ergeben sich aus diesen Überprüfungen Hinweise auf Unregelmäßigkeiten, können die Ermittlungsbehörden sodann auf der Grundlage dieser Hinweise eingeschaltet werden, da die Erkenntnisse

der Innenrevisionen verifizierbar sind und damit für die Begründung eines Anfangsverdachts ausreichen.

Innenrevisionen sind mithin ein wesentlicher Baustein eines erfolgversprechenden Programms zur Korruptionsprävention. Ihre Existenz und Ausstattung kann für den Außenstehenden ein zuverlässiges Indiz dafür sein, wie ernst die Leitung einer Behörde oder eines Unternehmens Korruptionsvermeidung wirklich nimmt.

Ombudsleute

Ein weiteres ausgesprochen wirksames Instrument der Korruptionsprävention sind sogenannte Ombudsleute. Gemeint sind damit in diesem Fall Rechtsanwälte oder ähnliche Berufsgeheimnisträger, denen nach der Strafprozessordnung vor Gericht ein umfassendes Zeugnisverweigerungsrecht zusteht. Ihre Aufgabe ist es, denjenigen als Ansprechpartner zur Verfügung zu stehen, die auf korruptive Sachverhalte aufmerksam machen wollen, ohne namentlich in Erscheinung zu treten. Weil entsprechend eingesetzte Ombudsleute selbst in einer gerichtlichen Hauptverhandlung nicht gezwungen werden können, Angaben über ihre Kontaktperson zu machen, können diese zumindest den Ombudsleuten gegenüber offen auftreten.

Der besondere Vorteil beim Einsatz von Ombudsleuten liegt mithin vor allem darin, dass einem Hinweisgeber nach Würdigung seiner Angaben und im Rahmen weiterer Ermittlungen Rückfragen vorgelegt werden können, ohne dass seine Anonymität gefährdet wird. Anders als mit den Verfassern anonymer Eingaben ist über Ombudsleute also ein gewisser Dialog mit dem anonymen Hinweisgeber möglich. Die Herkunft seiner Erkenntnisse und seine Motive können dadurch zumindest bis zu dem Punkt überprüft werden, an dem seine Anonymität gefährdet wird. Darüber hinaus können weiterführende Angaben eingefordert werden, die auf die auf den jeweiligen Ermittlungsstand abgestimmt sind.

Von der Existenz der Ombudsleute profitieren demnach sämtliche Beteiligte. Hinweisgeber haben einen Ansprechpartner und müssen dennoch nicht mit Repressalien rechnen, wenn ihre Angaben den Beschuldigten bekannt gegeben werden. Die geschädigten Behörden und Unternehmen können deshalb davon ausgehen, dass durch den Einsatz von Ombudsleuten mehr Hinweise auf Korruption und ähnliche Delikte einge-

hen, als dies sonst der Fall wäre und den Ermittlungsbehörden steht ein, wenn auch anonym, Hinweisgeber zur Verfügung, von dem sie parallel zu ihren Ermittlungen um weiterführende Angaben erwarten können.

Anti-Korruptions-Arbeitsgruppen

Die Aufdeckung und Verfolgung von Korruptionsdelikten leidet in einzelnen Behörden und Unternehmen häufig daran, dass weder die Ansprechpartner noch die Verfahren bekannt sind, nach denen in Verdachtsfällen vorgegangen werden kann. Dies kann im Einzelfall erfahrungsgemäß dazu führen, dass Beweismittel durch voreilige oder unbeholfene Maßnahmen verloren gehen, weil die Beschuldigten zu früh von dem Verdacht erfahren. Auch werden Anzeigen aufgrund eines falsch verstandenen Corpsgeistes oder wegen der unbegründeten Furcht vor Kritik an den verantwortlichen Führungskräften nicht weitergeleitet. Zur Vermeidung derartiger Fälle haben sich vor allem im staatlichen Bereich Anti-Korruptions-Arbeitsgruppen bewährt, bei denen sich die Vertreter der korruptionsgefährdeten Behörden und der Ermittlungsbehörden an einen Tisch setzen und gemeinsam Konzepte zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung erarbeiten. Die Erfahrung zeigt, dass durch die Existenz solcher Gremien Misstrauen auf allen Seiten abgebaut und der Umgang mit Verdachtsfällen professionalisiert werden kann. Auch können von einzelnen Beteiligten festgestellte neue Tatmuster und Gefährdungen schnell weitergegeben werden, so dass flächendeckende Abwehrmaßnahmen ergriffen werden können.

Innenrevisionen, Ombudsleute und Arbeitsgruppen sind Instrumente, die unabhängig von Einzelfällen eingerichtet werden können und deren Aufgabe es ist, auch präventiv zu wirken. Für einen Außenstehenden ist die Existenz dieser Institutionen darüber hinaus ein wichtiger Indikator bei der Beurteilung, ob eine potentiell für Korruption anfällige Behörde oder ein Unternehmen die Prävention tatsächlich ernst nimmt.

Das kommunale Integritätssystem

Transparency International Deutschland hat ein 4-Säulen-Modell für kommunale Integritätssysteme entwickelt. Dieses Integritätssystem umfasst die Gesamtheit der Vorschriften und Institutionen, die dazu dienen können oder gar dazu geschaffen sind, Korruption zu vermeiden und zu bekämpfen.

Die 4 Säulen sind:

1. Säule: Die Legislative und die Mandatsträger;
2. Säule: Die Exekutive, also die öffentliche Verwaltung;
3. Säule: Öffentliche Unternehmen – sei es in öffentlich-rechtlicher Form, sei es in privatrechtlicher Form, oder Unternehmen, die öffentliche Aufgaben in originär privatrechtlicher Rechtsform wahrnehmen, dazu den gesamten Bereich des sog. Outsourcing und der Privatisierung;
4. Säule: Zivilgesellschaft.

1. Säule

Wir unterscheiden zwischen Forderungen an den Gesetzgeber und Forderungen an die Gesetzgeber, also die Mandatsträger.

Vom Gesetzgeber fordern wir an erster Stelle ein Informationsfreiheitsgesetz: „Zugang zur Information ist eines der Bollwerke einer freien Demokratie.“

Internationale Erfahrungen zeigen einen engen Zusammenhang zwischen Informationstransparenz und Korruptionsanfälligkeit einer Gesellschaft. In Schweden (seit dem 18. Jahrhundert), nahezu allen europäischen Staaten, den USA und sogar auf der EU-Ebene gibt es entweder breite Informationsfreiheitsrechte oder etwas engere Akteneinsichtsrechte, die jedermann das Recht geben, Einblick in grundsätzlich alle Verwaltungsakten zu nehmen. Solche Rechte tragen dazu bei, korruptives Verwaltungshandeln aufzudecken und zu erschweren – sie wirken präventiv.

Ferner ein zentrales Ausschlussregister für korruptiv auffällig gewordene Unternehmen in Gesetzesform. Es hat sich gezeigt, dass ein solches zentrales Register (Schwarze Liste) ein sehr wirksames Mittel der Korruptionsprävention in der Wirtschaft und in der Verwaltung ist.

Zu den Mandatsträgern:

Die Legislative erschöpft sich nicht in der Gesetzgebung. Es handeln Menschen, die ihre Legitimation vom Votum der Wähler ableiten.

Die Mandatsträger müssen Vorbild sein. Was hilft die Werbung für Anti-korruptions-Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung, was hilft der Versuch zu sensibilisieren, wenn unsere gewählten Vertreter nicht das gute Beispiel geben.

Also: Integrität, Transparenz vorleben!

Das beginnt mit der Forderung nach einem Ehrenkodex für Mandatsträger – sei es auf Bundes- oder Landesebene, sei es auf kommunaler Ebene.

Eine Ehrenkodex-Verpflichtung muss mit einem eindeutigen Bekenntnis beginnen:

„Wir bekennen uns zu unserer Verantwortung, das Mandat uneigennützig und zum Wohle unserer Stadt ausüben und lehnen insbesondere Korruption als Missbrauch einer anvertrauten Stellung zum persönlichen Nutzen oder Vorteil ab. Im Hinblick auf die zu Recht erwartete Vorbildfunktion und in Ergänzung zu den gesetzlichen Regelungen verpflichten wir uns freiwillig zu den nachfolgenden gemeinsamen Grundsätzen.“

Diese Erklärung hat zum Ziel, eine saubere Trennung zwischen privaten Tätigkeiten und politischem Mandat herbeizuführen.

Im Rahmen dieser Verpflichtungserklärungen fordern wir auch, dass berufliche Engagements angegeben und präzise beschrieben werden.

Gerade Unternehmensberater, Ingenieurbüros, Rechtsanwälte und Notare und sonstige „Berater“ können häufig in Kollision mit ihren Mandaten geraten, zumindest sollten solche Engagements, die auch Gegenstände der Abgeordneten-Tätigkeit betreffen, offen gelegt werden. Nicht Verbot, Offenheit, Öffentlichkeit ist das Ziel.

Die Liste jener im Bundestagshandbuch als „Berater“ aufgeführten hochrangigen Politiker, die auf der Pay Roll von Leo Kirch standen (die

Süddeutsche Zeitung hat dies offengelegt), zeigt jedenfalls die Problematik, wenn nur „Berater“ angegeben wird, nicht, wer beraten wird.

Und noch eins: Klare Regelungen über Inkompatibilitäten für berufliche Tätigkeiten nach Beendigung des Mandats, nach Beendigung der Mitgliedschaft in einer Regierung, nach Ausscheiden aus einer öffentlich-rechtlichen Funktion sind dringend erforderlich.

2. Säule: Die öffentliche Verwaltung:

Sondereinheiten der Polizei, gute Zusammenarbeit mit Sonderstaatsanwaltschaften sind für Repression oder Prävention eine wichtige Voraussetzung. Korruptionsbeauftragte in allen Behörden, sehr gute Fort- und Weiterbildung, Anti-Korruptionskonferenzen, Regelungen über Annahme von Geschenken und Belohnungen, Rotation auf der Basis von Risikoanalysen: dies sind nur einige Beispiele dessen, was von einer modernen Verwaltung erwartet werden muss.

Dazu gehören übrigens auch Regelungen für Hinweisgeber (sog. Whistleblower) und eine sog. kleine Kronzeugenregelung für solche Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes, die sich offenbaren wollen.

Und letztendlich: auch dem Sponsoring muss mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden. Grundsätzlich sollte zum Beispiel der Bereich der inneren Sicherheit von jedem Sponsoring ausgenommen werden, so wie es die Regelung auf Bundesebene vorsieht. Polizeiuniformen von privaten Sponsoren finanzieren zu lassen, ist aberwitzig.

Nachgedacht werden sollte auch über eine erweiterte Aufgabenwahrnehmung der Rechnungshöfe. Sie sollten vielleicht von der Funktion, nur „Beauftragte für die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung“ zu sein, hingelenkt werden zu „Beauftragten für die Integrität der Verwaltung“.

3. Säule: Öffentliche Unternehmen - Privatisierungen:

Mit zunehmendem Unbehagen verfolgt Transparency International Deutschland den Umgang mit öffentlichen Unternehmen, die Problematik Outsourcing, die Privatisierung originärer öffentlicher Aufgaben, die von allen Bürgern finanziert werden, und die wesentliche Teile der sog. öffentlichen Vorsorge betreffen.

Über vermeintlich nur in privatrechtlicher Form mögliche Deregulierungen werden hier entscheidende Bereiche der politischen, der öffentlich-parlamentarischen, und damit der Bürgerkontrolle, entzogen – bei Auf-

rechterhaltung der Zahlungspflicht des Bürgers. Hier bestehen darüber hinaus erhebliche Probleme bei der Vergabe von Führungspositionen.

Hier muss als erstes immer gefragt werden, muss wirklich dereguliert werden? Und wenn ja, geht es nur im Wege der Privatisierung?

Es gibt viele Beispiele, bei denen die Deregulierung auch im öffentlich-rechtlichen System zum Erfolg führen kann.

Des Weiteren gilt es zu fragen, ob die Leistungs- oder Gewinnoptimierung im Vordergrund steht; ferner, welche Verquickung von öffentlichen und privaten Interessen vorliegen?

Man sollte also immer die Frage stellen, wie sichergestellt werden soll, dass die Unternehmenspolitik und die strategische Positionierung den Interessen der Allgemeinheit entsprechen und nicht etwaige privatwirtschaftliche Interessen überwiegen. Und vor allem: wie wird eine fortlaufende Kontrolle sichergestellt (verwaltungs- und finanztechnisch, wie auch politisch)?

Das heißt, es gilt zu verhindern, dass gerade jene Kontrollmechanismen, die anti-korruptiv wirken, durch die Privatisierung neutralisiert werden.

Neben diesen Kontrollfunktionen und der Auswahl des Führungspersonals für solche Bereiche gibt es eine ganze Reihe weiterer Fragen, die immer gelöst werden müssen. Dazu gehören auch finanzielle Aspekte, insbesondere die Frage, inwieweit die öffentlichen Mandatsträger in Aufsichtsfunktionen die entsprechenden Bezüge und Einnahmen abzuliefern haben. Ferner Inkompatibilitätsregelungen, die verhindern, dass Exekutivfunktionen und parlamentarische Funktionen miteinander vermengt werden.

4. Säule: Die Zivilgesellschaft

Die freie Presse, die Journalistinnen und Journalisten spielen in diesem Bereich eine entscheidende und wichtige Rolle.

In einer lebendigen Demokratie kann Kontrolle nur dann funktionieren, wenn die Bürger aktiv an dieser Kontrolle teilhaben. Transparency International Deutschland sieht mit Sorge, dass es ganze Regionen gibt, in denen sog. Pressemonopole über eine enge Verknüpfung mit den politischen Machteliten verhindern, dass objektive Berichterstattung, insbesondere in problematischen Fällen, stattfindet.

Häufig sind Pressemonopole über große Anzeigenkunden Ausgangspunkt für die Gefährdung der presserechtlichen Unabhängigkeit.

Hier gilt es, Wege zu finden, wie solche Verhinderungsmonopole aufgebrochen werden können.

Es zeigt sich immer wieder, dass, wenn es gelingt, an einer Stelle (sei es in einer unabhängigen Stadtteil-Zeitung, sei es über einen unabhängigen oder relativ unabhängigen Rundfunksender, sei es über ein Drittes Programm oder eines der entsprechenden Magazine des Fernsehens) das Thema oder das Problem publik zu machen, auch die großen Zeitungsverbände gezwungen werden, die entsprechende Thematik aufzugreifen.

Daher gilt es, Informations-Netzwerke aufzubauen, die regional und bundesweit sicherstellen, dass entsprechende Informationen auch an die Öffentlichkeit kommen. Netzwerk recherche ist hierfür ein hervorragendes Beispiel.

Die alltägliche Korruption und Möglichkeiten der Prävention in Kommunalparlamenten

Abgrenzung

Bei der Korruption *in* Kommunalparlamenten handelt es sich um *politische Korruption*, die bisher wesentlich weniger öffentlich wahrgenommen und bekämpft wird als die Korruption *innerhalb der Verwaltung*.

Lokalpolitik

Lokalpolitik ist die bürgernächste Politik. Idealtypisch ermöglicht Lokalpolitik eine sachgerechte ortsnahe Problemlösung, bei der die politisch Verantwortlichen unmittelbar auf die Wünsche und Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger eingehen. Lokalpolitik wird ehrenamtlich geleistet und ist daher äußerst kostengünstig. Viele zehntausende Lokalpolitikerinnen und Lokalpolitiker in Deutschland leisten ihre politische Arbeit mit Hingabe, persönlicher Aufopferung und völlig frei von Korruption. Dieser Beitrag beschäftigt sich mit der Minderheit derer, die der Korruption erliegen.

Begrifflichkeit

Wie funktioniert Korruption auf lokaler Ebene in der Politik? Was ist Korruption?

Der strafrechtliche Korruptionsbegriff der „Vorteilsgewährung“ und „Bestechung“ greift hier zu kurz. Politische Korruption setzt nach Auffassung des Verfassers schon dann ein, wenn sachwidrige Erwägungen in den politischen Entscheidungsprozess einbezogen werden, gelenkt durch die Absicht der Erlangung systemfremder Vorteile im Interesse des Handelnden oder Dritter.

Täterprofil

Es ist sowohl der „Einzeltäter“ zu beobachten, der als – in der Regel – einflussreicher Politiker seine Stellung ausnutzt, um sachwidrige Erwägungen in seine Partei oder Fraktion zu transportieren.

Ebenfalls können korrupte Netzwerke beobachtet werden, bei denen Gruppen von Politikern gemeinschaftlich agieren. Diese Netzwerke funktionieren auch über Parteigrenzen hinweg.

Voraussetzungen und Mechanismen

Fälle von politischer Korruption geraten kaum an die Öffentlichkeit. Warum?

Politik ist ein klassischer „Netzwerksport“ (abzugrenzen von Teamarbeit, denn bei weitem nicht jeder im Netzwerk arbeitet auch in meinem Team). Politik gestaltet sich als ein Netzwerk von Abhängigkeiten:

Der Kommunalpolitiker ist schon innerhalb seiner Organisation in vielfacher Weise Abhängigkeiten unterworfen. Er ist abhängig von:

1. Fraktion

Die Fraktion ist die parlamentarische Heimat des Politikers. Die Fraktionsversammlung entscheidet über die Möglichkeiten des Politikers, sich im Namen der Fraktion politisch zu betätigen. Sprecherpositionen und Kompetenzfelder werden hier durch Mehrheitsentscheid verteilt, was ein kontinuierliches Werben um Mehrheiten innerhalb der Fraktion erfordert. Eine gute Position innerhalb der Fraktion ist die Voraussetzung dafür, dass der Politiker nach außen überhaupt wahrgenommen werden kann.

2. Partei

Die Partei ist die außerparlamentarische Heimat des Politikers. Die jeweils zuständigen Gremien der Partei (etwa Kreisparteitage, Bezirksausschüsse) entscheiden vor den nächsten Wahlen darüber, ob und an welcher Stelle der Politiker wieder aufgestellt wird. Es ist daher erforderlich, den politischen Rückhalt innerhalb der aufstellenden Gebietskörperschaft ständig zu erhalten oder besser auszubauen. Gelingt dies nicht, ist die politische Laufbahn schnell beendet.

3. Verwaltung

Die Verwaltung ist die ausführende Gewalt. Der Politiker ist darauf angewiesen, dass die Verwaltung ihm möglichst brauchbare Informationen zur Verfügung stellt und seine politischen Initiativen umsetzt. Im Laufe eines politischen Lebens entstehen diverse Bindungen zu einzelnen Verwaltungsmitarbeitern, die parteilich genutzt werden können.

4. Bürger

Schließlich ist der Politiker auch abhängig von der Wiederwahl durch Bürgerinnen und Bürger. Daher muss der Politiker – je nachdem, ob Kumulieren und Panaschieren möglich ist – mehr oder weniger darauf

bedacht sein, von Wählerinnen und Wählern positiv wahrgenommen zu werden.

Die Abhängigkeiten innerhalb dieses Systems sind unterschiedlich stark ausgestaltet. In der Regel ist aber – nicht zuletzt wegen der existenziellen Wichtigkeit – die Abhängigkeit gegenüber der Partei am stärksten ausgeprägt.

Neben der politischen erfüllt das Netzwerk aber auch soziale Funktionen. Was es für einen Berufspolitiker bedeutet, aus diesem System entfernt zu werden bzw. auf dieses System nicht mehr zurückgreifen zu können, kann man anhand des Falls Möllemann recht genau ermessen. Auch für den ehrenamtlichen Politiker wären die Folgen eines Herauslösens drastisch, da ein erheblicher Teil der sozialen Verbindungen des Einzelnen verloren ginge.

Es wird daher jeder Politiker bemüht sein, seine Stellung innerhalb des Netzwerks zu festigen und ein Herausfallen zu vermeiden. Aufgrund dieser Tatsache tendieren Mitglieder des Netzwerkes dazu, „Schädliches“ vom Netzwerk abzuwenden. Hierzu gehört auch eine gesunde Kultur der Vertraulichkeit. Informationen werden innerhalb des Netzwerks transportiert und gelangen kaum nach außen, insbesondere nicht solche Informationen, die den Bestand des Netzwerks oder seinen Zweck gefährden könnten.

Würde zum Beispiel Kapital auf fragwürdige Weise akquiriert, wäre diese Information innerhalb eines solchen Netzwerks gut aufgehoben. Der Verantwortliche hätte durch die Zuführung der Mittel an die Organisation seine Stellung und Abhängigkeiten anderer gestärkt.

Jeder „Tippgeber“ (hier müsste es sich um einen „Insider“ handeln) hingegen würde seine eigene politische Existenz und die seiner Partei gefährden – ein Himmelfahrtskommando. Bei der Offenlegung politischer Korruption gibt es innerhalb der Partei keine Gewinner. Auch der Offenlegende profitiert nicht, denn die gesamte Partei wird in der öffentlichen Meinung erheblichen Schaden nehmen. Dies würde bei der nächsten Wahlbewerberaufstellung des Offenlegenden berücksichtigt.

Das politische Netzwerk ist somit zwar keinesfalls ein Garant für Korruption, aber ein sehr geeigneter Nährboden. Es bestehen erhebliche Anreize für korruptes Verhalten, aber kaum – wenn überhaupt – Anreize für ein korrektes Verhalten.

Defizite bei der Bekämpfung von Korruption

Die Bekämpfung politischer Korruption erweist sich mithin auch als äußerst schwierig.

1. Zunächst ist die Informationsbeschaffung über korruptive Vorgänge innerhalb eines politischen Netzwerks nahezu aussichtslos. Dazu kommt, dass die Aussage eines Insiders neben seinem eigenen politischen Todesurteil auch erheblichen Schaden für die Partei nach sich zieht. Insideraussagen sind daher äußerst selten und treten allenfalls auf, nachdem ein einflussreicher Insider von seinen Parteifreunden geschasst wurde.

2. Nicht zuletzt deshalb ist das staatliche Sanktionssystem der Strafjustiz nur selten geeignet, strafrechtlich Verwertbares zu Tage zu fördern. Der Phantasie aller Beteiligten, warum bestimmte Zahlungen geflossen sein sollen, sind kaum Grenzen gesetzt. Mangels klarer Beweise gilt die Unschuldsvermutung.

3. Schließlich gibt es kein funktionierendes Anreizsystem für korrektes Handeln. Es gilt: „Der Ehrliche ist der Dumme“. Wer nicht an derartigen Vorgängen teilnimmt, kann im innerparteilichen Vergleich Wettbewerbsnachteile gegenüber anderen erleiden, die weniger zimperlich sind.

4. Auch ist – das mag überraschen – von Seiten der Wählerschaft keine Unterstützung bei der Bewältigung von Korruption oder ein positiver Anreiz zu erwarten. Jeder Wahlkampfstrategie wird von der Verwendung eines Anti-Korruptionsthemas im Wahlkampf abgeraten. Begründung: „Das kauft Ihnen keiner ab!“

5. Die Selbstkontrollmechanismen sind nicht wirksam bzw. lassen sich gegebenenfalls leicht umgehen. Innerhalb der Parteien ist die Kontrollinstanz Teil des Netzwerks, und Untersuchungsausschüsse zur Untersuchung von Folgeerscheinungen (z.B. nach zu teuren Vergaben) scheitern an der Beweislage bzw. erbringen keine brauchbaren Ergebnisse.

6. Selbst innerhalb der gutwilligen Mitglieder von Kommunalparlamenten treffen Anti-Korruptionsbemühungen (etwa durch Ehrenkodices etc.) auf Widerstand. Begründung: Die Antrag stellende Fraktion wolle

sich nur profilieren, und es entstehe der Anschein, man hätte vorher etwas zu verbergen gehabt.

Möglichkeiten der Bekämpfung politischer Korruption

Die Bekämpfungsmöglichkeiten sind beschränkt.

1. Parteien und Fraktionen schaffen Transparenz
 - a. der Finanzen (und zwar komplett),
 - b. der Entscheidungsprozesse.
2. „Whistleblowing“ (Tippgeber aus der Organisation berichten anonym) Problem hier: Es wird sich kaum ein Informant finden.
3. Verabschiedung einer „Ehrenerklärung“ im Kommunalparlament (vgl. Ehrenkodex der Mitglieder des Rats der Stadt Köln).
4. Bekämpfung innerhalb der Partei durch gutwillige Mitglieder.

Hinweise für Journalisten

Es wäre wünschenswert, wenn eine globaldestruktive Berichterstattung im Fall von Korruptionsfällen unterbliebe. Eine große Mehrheit von Kommunalpolitikern ist nicht korrupt und wird es auch nie werden.

Eine positive Berichterstattung über Anti-Korruptionsbemühungen kann geeignet sein, den Anreiz für ein solches Handeln innerhalb der Kommunalparlamente zu erhöhen.

Fazit

1. Korruption in Kommunalparlamenten ist zwar „alltäglich“ im Sinne der Fragestellung, aber glücklicherweise nicht allgegenwärtig.
2. Politische Netzwerke sind ein optimaler Nährboden für korruptes Verhalten.
3. Politische Korruption ist strafrechtlich kaum nachzuweisen; der Rechtsstaat stößt hier an seine Grenzen.
4. Es gibt kein Anreizsystem für korrektes Verhalten, wohl aber eines für korruptes Verhalten innerhalb einer politischen Organisation.
5. Es gibt für die Aufdeckung und die Bekämpfung von politischer Korruption kein Patentrezept. Vielmehr sollte durch die gutwilligen Beteiligten Transparenz aus der Organisation heraus geschaffen werden.

Ulrike Hinrichs

Die FDP-Spendenaffäre und die Rolle der lokalen Hinweisgeber

„Je höher wir uns erheben, desto kleiner erscheinen wir denen, die nicht fliegen können.“ (Nietzsche, Morgenröte)

1. Möllemann und kein Ende

Auch ein Jahr nach dem spektakulären Tod von Jürgen W. Möllemann hat sich die FDP sowohl von der Person Möllemann als auch von der damit verbundenen Spendenaffäre nicht erholt. Im Gegenteil: die Partei verpasste einerseits bei der letzten Landtagswahl in Hamburg deutlich die „Fünf-Prozent-Hürde“ – auch bundesweit wäre zum heutigen Zeitpunkt (April 2004) der Einzug in das Parlament alles andere als gesichert – andererseits hat die Partei bis heute keinen abschließenden Überblick der illegalen Geldflüsse auf und von Möllemanns Konten. Nicht zuletzt, weil Möllemann gerade auf lokaler Ebene in seinem Landesverband Nordrhein-Westfalen ein kompliziertes System von Abhängigkeiten geschaffen hat, gelingt der Partei der Neuanfang nicht.

2. Die Spendenaffäre beim ZDF-Magazin „Frontal 21“

Die FDP-Spendenaffäre hat sich wesentlich von den Spendenaffären der CDU und SPD in der Vergangenheit unterschieden. Das hatte deutliche Auswirkungen auf die Recherchen besonders in der Anfangszeit. Erstens: Anders als bei der CDU-Spendenaffäre gab es keinen parlamentarischen Parteispenden-untersuchungsausschuss, weder auf Landes- noch auf Bundesebene. Das heißt, es war für Journalisten nicht möglich, an interne Ermittlungsakten und Originaldokumente zu gelangen, die üblicherweise an alle Obmänner und Obfrauen der Parteien in einem Ausschuss geschickt werden. Auch gab es keine offiziellen Zeugenbefragungen. Zweitens: Anders als bei SPD und CDU wurde nach der ersten Berichterstattung über die problematischen Geldflüsse in den Medien, über mehrere Wochen hinweg die Presse regelmäßig manchmal sogar täglich auf Pressekonferenzen von Bundesschatzmeister Günter Rexrodt mit neuen Ergebnissen von diversen Konten und den Spendenverstößen informiert. Das bedeutete, die offizielle Aufklärung – uns das war auch

im wesentlichen jene, die die Zeitungsschlagzeilen bestimmte - wurde von der Partei selber eng gesteuert.

Bei „Frontal 21“ und den ZDF-Nachrichten waren wir in diesen ersten Wochen in einer Sondersituation. Dadurch, dass wir erstmals über die Unregelmäßigkeiten bei der Finanzierung des israelkritischen Möllemann-Flyers berichteten, meldeten sich bei uns in der Redaktion eine Vielzahl von Hinweisgebern und Informanten. Sie alle hatten unterschiedliche Motive, uns über weitere dubiose Vorgänge zu berichten. Einige wollten nur aus persönlicher Rache und Enttäuschung, Interna verraten, andere meldeten sich aus einem gewissen Rechtsbewusstsein heraus und auch aus Angst, sie müssten staatsanwaltschaftliche Ermittlungen fürchten, wenn Sie bisher unbekannte Konten deckten.

3. Die Rolle des Informanten in Kreis- und Ortsverbänden

Möllemann hatte als langjähriger FDP-Landesvorsitzender eine ungewöhnlich starke Gefolgschaft, er war vernetzt bis in die untersten Parteistrukturen, also in Kreis- und Ortsverbände. Über Jahre war er mit seiner polarisierenden Art genauso beliebt wie unbeliebt. Wer ihm folgte, erhielt Anerkennung, Karriereversprechungen und auch Mittelzuwendungen etwa für diverse Wahlkämpfe. Wer ihn kritisierte, hatte wenig Aufstiegschancen und Geldzuwendungen bleiben ganz aus. So fand Möllemann dann auch recht schnell unbedeutende lokale FDP-Mitglieder, die etwa bei der illegalen Flyer-Finanzierung sofort bereit waren, bei ihrer Bank in ihrer Kleinstadt Barspenden einzuzahlen, die Möllemann ihnen zuvor gegeben hatte. Dass diese Einzahlungspraxis nicht gesetzestreu war, verschwieg Möllemann seinen Helfern. Diese „Parteifreunde“ zu „outen“, lag nun wiederum im Interesse derjenigen, die nicht auf Möllemanns Förderliste standen. „Frontal 21“ gelang es mit Hilfe von ihnen zwei „schwarze Parteikonten“ immerhin mit Summen zwischen 5000-10.000 Euro aufzuspüren. Sie waren ein Hinweis auf das breit angelegte Netz der Verschleierung von den Millionen, die Möllemann versteckt hatte. Bis heute ist nicht abschließend zu sagen, wie viele solcher Konten entstanden sind und wo überall Gelder am offiziellen Rechenwerk vorbei transferiert wurden.

4. Aufklärung und Grenzen der Aufklärung

Dass Möllemann Millionen am Rechenwerk seiner Partei vorbeigeschleust hat, ist inzwischen durch eine recht akribische Arbeit von FDP-Wirtschaftsprüfern dokumentiert worden. Dafür muss die Partei immense Strafgebühren zahlen. Ungeklärt wird aber bleiben, woher dieses ganze Geld stammt. Denn neben seinen ganzen lokalen Netzen hatte Möllemann ein mindestens genauso undurchsichtiges Netz von Konten im Ausland, also in Luxemburg, Liechtenstein und in der Schweiz installiert. Die Rechtshilfeersuchen der deutschen Staatsanwaltschaft blieben zum großen Teil unbeantwortet. Die vermutlich millionenschweren Konten vor allem in Liechtenstein bleiben aufgrund des strengen Bankgeheimnisses dort wohl für immer verborgen. Somit hat Möllemann mit seinem letzten Fallschirmsprung offenbar nicht nur seinem Leben sondern auch einer umfassenden und wahrheitsgemäßen Aufklärung ein Ende gesetzt.

Lokale Recherche

Wenn von Recherche die Rede ist, geht der erste Gedanke zu den überregionalen Print- und TV-Magazinen, zu bundesweiten Skandalen, die für Schlagzeilen und staatsanwaltschaftliche Ermittlungen sorgen. Doch viel mehr Journalisten arbeiten im regionalen und lokalen Bereich. Wird dort ebenso eifrig recherchiert, wenn auch nicht mit so viel öffentlicher Beachtung? Wenn nicht, warum?

Zunächst zum Begriff. Recherche bedeutet nicht nur die Aufdeckung von Korruption, politisch-wirtschaftlichem Filz und Vetternwirtschaft. Journalisten sollen generell politische Macht kontrollieren und unter Legitimationsdruck setzen. Auch was nach geltendem Recht nicht strafbar ist, kann politisch-moralisch fragwürdig oder verwerflich sein und demokratische Strukturen gefährden. Ein Bürgermeister zum Beispiel, der selbstherrlich alle Entscheidungen an sich zieht und kommunalpolitische Gremien übergeht, bringt seine Stadt womöglich in Gefahr und sorgt mit für Politikverdrossenheit. Journalismus hat die Aufgabe, im politischen Geschehen Grenzen aufzuzeigen und öffentliche Debatten anzustoßen. Dabei ist es egal, ob der Berlin-Korrespondent einer überregionalen Zeitung das Verhalten eines Bundesministers durchleuchtet oder der Lokalredakteur das Verhalten des Bürgermeisters von "Hinterhasingen". Das eine ist so wichtig wie das andere. Wer in seiner Gemeinde schon das Gefühl hat, „die da oben machen ja so wie so, was sie wollen“, der wird auch kaum Vertrauen in Landes- oder Bundespolitik aufbringen.

Recherche in diesem Sinne fängt damit an, Pressemitteilungen, Erklärungen von politischen Amtsträgern nicht einfach hinzunehmen. Das heißt, nicht nur die politische Opposition als "Gegenstimme" nach ihrer Meinung zu fragen, sondern auch zu prüfen, wie eine Entscheidung zustande gekommen ist und welche Folgen sich für die betroffenen Bürger daraus ergeben. Nie aus dem Auge gelassen werden dürfen dabei die persönlichen Interessen, der beteiligten Akteure.

Ein mögliches Beispiel: In einer Stadt soll mit Hilfe eines privaten Investors ein neues Hallenbad gebaut werden. Dazu soll es eine europaweite Ausschreibung geben. Die Stadtverordneten haben sich im Vorfeld für

einen konkreten Standort ausgesprochen. Der Oberbürgermeister will dagegen verschiedene Flächen als möglichen Bauplatz offen halten. Er argumentiert damit, dass die beste Lösung für die Bürger gefunden werden soll, auch unter Mitwirkung des Investors und dessen praktischer Erfahrung.

Kurz vor der Ausschreibung legt dann ein örtliches Planungsbüro einen kostenlosen und unverbindlichen Entwurf für ein neues Schwimmbad vor.

Wie kann die Lokalredaktion der Regionalzeitung vor Ort damit umgehen?

Variante eins: Sie macht den Standortstreit zum Thema, als Beispiel für die Uneinigkeit zwischen Abgeordneten und Oberbürgermeister. Alle Fraktionen können sich dazu äußern, der Stoff reicht für mehrere Fortsetzungen. Der Aufwand ist gering, ein paar kurze Telefonate reichen. Der damit befasste Journalist muss dabei mit keinerlei Unannehmlichkeiten rechnen.

Variante zwei: Die Lokalredaktion macht sich Gedanken darüber, warum der Oberbürgermeister die Standortfrage offen halten will. Geht es ihm wirklich nur um die bestmögliche Entscheidung? Dazu müssen die potenziellen Bauplätze geprüft werden. Was sind das für Grundstücke, wer sind die Eigentümer? Haben die Eigentümer vielleicht persönliche Beziehungen in die Kommunalpolitik? Dafür müssen Flurstücksbezeichnungen besorgt und Anträge auf Grundbucheinsicht gestellt werden. Vielleicht muss sich der Lokaljournalist noch damit herumschlagen, dass ihm zunächst die Grundbuchauskunft, auf die er in solchen Fällen ein Recht hat, verwehrt wird. Der Aufwand ist deutlich größer als bei Variante eins und vielleicht scheinbar umsonst, wenn keine Hinweise auf Interessenverknüpfungen auftauchen. Wirklich umsonst war der Aufwand trotzdem nicht, denn auch das Wissen, dass ein Verdacht falsch war, ist ein wichtiges Ergebnis. Es kann vielleicht schon morgen davor bewahren, aufkommenden Gerüchten auf den Leim zu gehen und hinter jedem Baum einen Schatten zusehen.

Wenn sich jedoch bei der Grundstücksüberprüfung herausstellt, dass ein in Frage kommendes Gelände dem Bruder eines stadtbekanntes Bauunternehmers gehört, der dringend verkaufen muss, weil er in finanziellen Schwierigkeiten steckt, dann hat sich die Mühe gelohnt. Nun erscheint die scheinbar am Bürgerwohl orientierte Haltung des Bürgermeisters in

einem ganz anderen Licht und es kommt eine Geschichte ins Blatt, die große Aufmerksamkeit erregt und der öffentlichen Diskussion im Ort einen ganz neue Richtung gibt. Der Lokaljournalist freut sich über diesen Erfolg und geht wieder zu seinem üblichen Tagesgeschäft über.

Variante drei: Der inzwischen hell wache und neugierige Lokalredakteur geht nicht zum Tagesgeschäft über, sondern schaut sich jetzt auch das örtliche Planungsbüro näher an, dass plötzlich und scheinbar selbstlos schon mal einen Entwurf für das Schwimmbad vorgelegt hat. Beim Handelsregister informiert er sich über die Gesellschafterverhältnisse und über Tochterfirmen.

Vielleicht findet er dabei nichts Auffälliges. Vielleicht stellt er aber auch fest, dass die Eigentümer des Planers auch Eigentümer von einem anderen der zur Diskussion stehenden Baugrundstücke sind. Dass es Tochterfirmen gibt, die vermutlich als Bieter bei der Ausschreibung auftreten werden. Dass der Planer darauf spekuliert, den Auftrag für die Erarbeitung der Ausschreibungsunterlagen zu bekommen.

Auch das scheinbar selbstlose Planungsangebot erscheint nun in einem völlig neuen Licht: als Versuch einer äußerst raffinierten Beeinflussung des Wettbewerbs, um den kommunalen Großauftrag schon vor der Ausschreibung zu Gunsten einer bestimmten Unternehmensgruppe zu lenken.

Die Veröffentlichung dieser Zusammenhänge verhindert das Unterlaufen der Ausschreibung. Die Geschichte sorgt für heftige und anhaltende Diskussionen in der Stadt. Meinung, Reaktion füllen tagelang die Lokal- ausgabe.

Wenn es bei dieser Regionalzeitung eine gute Zusammenarbeit zwischen Lokal- und Mantelredaktionen gibt, könnte die Geschichte an dieser Stelle sogar noch weitergehen. Zusammen mit einem Reporter/Chefreporter aus dem Mantel arbeitet der Lokalredakteur die Geschichte für die Gesamtausgabe als exemplarisches Beispiel auf. Dazu werden Einschätzungen und Beurteilungen von Außenstehenden eingeholt, zum Beispiel Handwerks- oder Industrie und Handelskammer, Kommunalaufsicht, Transparency International. Arbeitstitel: die legalen Tricks der Ausschreibungsmanipulation. Was sich gerade in A abgespielt hat, könnte morgen auch in B oder C passieren.

Gemeinsam recherchieren die Kollegen aus Mantel- und Lokalredaktion nun weiter, ob es Hinweise auf Vergünstigungen, Geschenke für Kommunalpolitiker oder Verwaltungsmitarbeiter gibt, ob es sich um den ersten derartigen Fall in der Stadt handelt, oder ob es ähnliche Geschichten in anderen Orten des Verbreitungsgebietes gibt. Vielfältige Rechercheansätze stehen offen.

So könnte es sein, ist es vielleicht auch manchmal aber längst nicht immer, warum? Mit Recherchen ist es wie mit vielen anderen Dingen: man braucht dazu den Willen, die nötigen Kenntnisse und die Gelegenheit. Das gilt auch oder gerade im Lokalen.

Beginnen wir mit dem Willen.

In Regionalzeitungen halten, befördert auch durch die Krise im Anzeigengeschäft, immer mehr Boulevardelemente Einzug.

Die Texte sollen kürzer, unterhaltsamer, leichter zu "verdauen" werden. Interessengeleitete kommunalpolitische Entscheidungen, Ämterschiebereien oder geschickte Manipulationen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge sind jedoch keine leichten Stoffe. Sie sind schwer allgemeinverständlich und leicht begreifbar darzustellen. Das erfordert Mühe und Geduld und liegt nicht im Trend zu mehr Leichtigkeit.

Dazu kommt vielleicht die Angst, sich mit einem Unternehmer anzulegen, der als Anzeigenkunde wichtig ist, oder mit einem Kommunalpolitiker, mit dem man notwendiger Weise regelmäßig reden muss. Die Hemmungen, auf kritische Journalisten Druck auszuüben, sind meist gering. Da rufen Unternehmer oder auch Bürgermeister schon mal den Geschäftsführer des Verlages an, um sich über das angeblich unbotmäßige Verhalten eines Redakteurs zu beschweren, oder es werden gleich Briefe an den Presserat geschrieben. Beliebt ist auch die persönliche Kontaktsperre: Wer durch kritische Fragen unangenehm auffällt, der bekommt keine Auskünfte mehr. Ich erlebe es gerade zum zweiten Mal, dass sich ein Bürgermeister kritischen Fragen versucht dadurch zu entziehen, dass er jedes Gespräch mit mir, egal zu welchem Thema, ablehnt. Zitat: "Mit ihnen rede ich nicht, mit jedem anderen, aber nicht mit ihnen."

Ein Lokalredakteur, der sich auf eine gründliche Recherche einlässt, geht deshalb mehrere Risiken ein. Viel Arbeit, die vielleicht keine verwertbaren Ergebnisse bringt, dafür Ärger mit dem Chef oder wenigstens

Nachfragen wie „muss denn das sein“. Wer sich entscheidet, nicht zu viele Fragen zu stellen, hat andererseits kaum mit Nachteilen zu rechnen, im Gegenteil. Wohlverhalten wird oft mit gelegentlichen exklusiven „Info-Häppchen“ belohnt. Besonders dort, wo Regionalzeitungen Monopolisten sind, entscheidet sich außerdem kaum über die inhaltliche Brisanz des Lokalteils, ob jemand die Zeitung abbestellt oder nicht.

Die Entscheidung für eine gründliche Recherche ist deshalb immer auch eine Frage des ganz persönlichen Engagements. Chefredakteure und Verlagsgeschäftsführer haben es jedoch in der Hand, mit ihrem Verhalten, dieses Engagement entscheidend zu fördern oder zu unterdrücken. Sie sollten kritische Redakteure konsequent unterstützen und sachfremde Einflussnahme auf die Berichterstattung abwehren.

Recherchieren zu können gilt für Journalisten als Selbstverständlichkeit. Doch die Kenntnisse und Fertigkeiten dafür sind in Lokalredaktionen sehr unterschiedlich ausgeprägt. Für intensives Recherchetraing ist im Volontariat meist kein Platz. Nach dem Volontariat hängt es fast immer von den Kollegen selbst ab, ob und in welcher Form sie sich weiterbilden, sich zusätzliche Kenntnisse zum Beispiel über Auskunftsrechte bei Ämtern und Behörden, über Strukturen und Muster von Einflussnahme auf öffentliche Aufträge und kommunalpolitische Entscheidungen aneignen. Wer nicht weiß, wie so etwas funktioniert, wird auch darauf hinweisende Hinweise und Zeichen nicht erkennen. Das ist jedoch in vielen Fällen der entscheidende Punkt. Nur wer ein Problem als Problem erkennt, kann angemessen damit umgehen.

Wer nichts dabei findet, dass der Bauamtsleiter zur selben Zeit im selben Skihotel absteigt wie der größte Bauunternehmer der Stadt, dem helfen ausgefeilte Recherchetechniken auch nicht weiter. Wer es selbstverständlich findet, dass ein Kommunalpolitiker, der zu Gunsten eines Parteifreundes auf eine Landtagskandidatur verzichtet, mit dessen Hilfe dann Geschäftsführer eines kommunalen Unternehmens wird, der braucht sich über organisatorische Recherchehemmnisse nicht zu beklagen.

Wenn ein Lokalredakteur, egal aus welchen Gründen, eine Recherche nicht selbst durchführen kann, sollte er einen Kollegen hinzuziehen, der mehr Zeit und / oder mehr Erfahrung hat. In den Mantelredaktionen von Regionalzeitungen kommen jedoch Signale aus den lokalen Berei-

chen nicht an, wenn in den Lokalredaktionen vor Ort dafür nicht die nötige Sensibilität und Wachsamkeit vorhanden ist.

Zum Recherchieren gehört natürlich auch Gelegenheit. Das ist vor allem Zeit. In vielen Lokalredaktionen herrscht jedoch inzwischen ein sehr hoher Arbeitsdruck. Immer mehr Aufträge werden an „Freie“ vergeben.

Recherchen, die sich nicht sofort in Texten niederschlagen, sind deshalb meist nur „nach Feierabend“ möglich. Für freie Mitarbeiter sind sie „Hobby“, denn Recherchehonorare gibt es im Lokalen nicht. Das setzt von vorn herein enge Grenzen. Auch vor diesem Hintergrund müssen sich Verleger darüber im klaren sein, dass steigender Arbeitsdruck Recherche und damit letztendlich auch Qualität von Regionalzeitungen be- oder sogar verhindert.

Zum Schluss noch ein Wort zu Chancen und Gefahren von Nähe im Lokaljournalismus. Ein guter Lokalredakteur kennt seine Gemeinde, ist mit vielen lokalen Größen von Kommunalpolitik, Handwerk und Gewerbe vertraut. Das erhöht einerseits die Aussicht, den einen oder anderen Hinweis zu bekommen, schnell zu erfahren, was in nicht öffentlichen Sitzungen passiert.

Doch Nähe kann auch gefährlich werden, zu mal dann, wenn ein Journalist viele Jahre im selben Ort Wohl und Wehe begleitet. Dabei entsteht ganz schleichend Vertrautheit, auch Vertrautheit mit Zuständen und Personen. Vorgänge, die Außenstehenden seltsam vorkommen mögen, werden dann oft nicht als auffällig erkannt. Wer ganz dicht vor einem Eisberg steht, sieht nur eine weiße Wand. Erst mit einem gewissen Abstand erkennt man, dass es ein Eisberg ist, welche Form er hat und welche ungefähren Ausmaße.

Vertrautheit mit Personen kann ebenfalls zum Recherchehemmnis werden. Geht man wirklich objektiv und hartnäckig Hinweisen auf MACHENSCHAFTEN nach, wenn sie Menschen betreffen, die man seit vielen Jahren kennt, zu denen man schon lange ein sehr gutes persönliches Verhältnis hat? Natürlich könnte man dann die Recherche an einen Kollegen abgeben, aber geschieht das wirklich? Liegt nicht die Versuchung nahe, in solchen Situationen nicht so genau nachzuforschen, sich schnell mit ein paar entlastenden Argumenten zufrieden zu geben?

Ein anderes Problem sind die eigenen „Quellen“. Werden die Informationen, die von dort kommen, wirklich noch gegenrecherchiert? Wer im-

mer „auf dem selben Schoß sitzt“, betrachtet die Dinge auch immer aus dem selben Blickwinkel. Ist man sich darüber noch bewusst?

Die Frage, nach der Nähe, ist deshalb vielleicht eine der schwierigsten im Lokaljournalismus. Wer gar keine Nähe zulässt, erfährt nichts. Wer sich auf zu viel Nähe einlässt, kann nicht mehr unbefangen arbeiten. Diese Gratwanderung kann einem niemand abnehmen, es gibt dafür keine festen Regeln. Immer wieder in Erinnerung gerufene Sensibilität für diese Frage hilft weiter.

Wie sieht es also aus im Lokaljournalismus, warum wird nicht mehr recherchiert? Natürlich sind die Umstände dafür schwieriger geworden, natürlich steigt der Arbeitsdruck, natürlich wird mit immer mehr mit freien Mitarbeitern gearbeitet, die sich für Zeilenhonorar aufwändige Recherche nicht leisten können. Doch das ist nur ein Teil der Wahrheit. Neben den aufgeführten Gründen liegt es gerade im Lokaljournalismus auch immer am persönlichen Engagement. Wir brauchen deshalb neben vernünftigen Arbeitsbedingungen im Lokaljournalismus auch etwas mehr Mut und Wille, auch in „Hinterhasingen“ den Dingen öfter mal auf den Grund zu gehen.

Peter Grabowski

Der Fall Wuppertal

Eine nicht vollständige Beschreibung und Analyse einer gefährlichen Gemengelage

Die Ausgangslage:

Wie überall in Deutschland hat sich mit dem Bauboom nach dem Krieg eine gut verdienende Gruppe von Handwerkern und Bauunternehmern in der besseren Gesellschaft von Städten und Gemeinden etabliert. Die nachwachsende Generation, die in den 60er und 70er Jahren in den Unternehmen die Verantwortung (mit-)übernimmt, begegnet in lokaler/regionaler Politik und Öffentlicher Hand entsprechenden Altersgenossen.

Das Muster

Die regelmäßigen Geschäftsbeziehungen der immergleichen Personen auf beiden Seiten und der gleichzeitig stärker werdende Wettbewerb verlocken die handelnden Personen zu nichtöffentlichen Absprachen und zur Kartellbildung zum beiderseitigen Vorteil. In einem dichten Geflecht von kleinen Handwerksbetrieben, General- und Sub-Bauunternehmern und den Entscheidungsträgern in Behörden, Parlamenten und quasi-öffentlichen Bauträgern (Stiftungen, Wohlfahrtseinrichtungen) hat sich so eine jahrzehntelange Praxis von Vorteilsgewährung und -annahme bis hin zu Bestechung, Bestechlichkeit und Untreue etabliert. In Wuppertal haben Bauunternehmer, Architekten und Handwerker über mindestens 30 Jahre durch Absprachen untereinander oder mit ihren Partnern in der Stadtverwaltung die Vergabe von Aufträgen, das Preisniveau beim Einkauf privater Leistungen durch die Kommune und die Größe des Wettbewerberskreises kontrolliert.

Was tat wer?

Neben der üblichen und dokumentiert alltäglichen Vorteilsgewährung bei der Vergabe kleiner und mittlerer Aufträge an örtliche Handwerksbetriebe zur Reparatur und Sanierung von öffentlichen Gebäuden (Verwaltungsgebäude, Schulen, Sportstätten) drehten einige wenige auch an den großen Rädern.

Der Dezenten-Skandal (nie durchrecherchiert und aufgeklärt)

Nach der umstrittenen Planung und Realisierung einer Immobilieninvestition von 280 Millionen Mark für Stadtparkasse und einen Hotelneubau durch die Fa. Holzmann in der unmittelbaren Innenstadt von Wuppertals Zentralstadtteil Elberfeld zog der zur Entscheidungszeit verantwortliche Planungsdezernent der Stadt Wuppertal, Hauke Martens, in den Vorstand mindestens einer Tochterfirma des Bauriesen Holzmann ein. Er verzichtete vorher freiwillig auf eine weitere siebenjährige Wahlperiode als Dezernent. Zwischenzeitlich ist Martens verstorben. Sollte es Ermittlungen gegen ihn gegeben haben, wurden diese spätestens mit seinem Tod eingestellt.

Der GWG-Skandal (mehrere Gerichtsverfahren, einige rechtskräftig abgeschlossen, andere laufen noch)

Der frühere Wuppertaler Oberamtsanwalt Gerd Kolbe war, nach seiner Frühpensionierung aus gesundheitlichen Gründen Mitte der 80er, als Berater für Bauinvestoren tätig. Dazu zählten mit der Dresen- und der Halbach-Stiftung zwei Organisationen, die im Bereich Seniorenresidenzen und betreutes Wohnen aktiv waren. Kolbe saß in beiden Stiftungen auch im Vorstand. Es wurde mit dem immergleichen System vorgegangen: Kolbe schlug den Bau von Objekten vor, Diakonisches Werk oder Caritas gaben angebliche oder tatsächliche Vermietungszusagen, die städtische Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft (GWG) kaufte die Grundstücke und realisierte die Bauten mit dem immer gleichen Generalunternehmer. Als die Vermietungszusagen ganz oder in Teilen platzten, hatte die GWG nicht nur überhöhte Grundstückspreise bezahlt (deren Verkäufer wurden gelegentlich von Gerd Kolbe vertreten), sondern auch überteuert gebaute Objekte am Hals, die sie durch Mietgarantien in nicht erklärlicher Höhe mit enormen Folgekosten belastete. Kolbe hatte das ganze Geschäft eingefädelt, und an alle Beteiligten (Bauunternehmer, GWG-Geschäftsführer, Diakonie-Geschäftsführer, Deutsche Bank-Direktor) großzügige Geschenke und Einladungen verteilt. In Einzelfällen sind meherer hunderttausend Mark in bar geflossen. Das hätte man vorher merken können: Einige Beteiligte pflegten einen ihrer beruflichen Stellung und dem entsprechenden Einkommen überhaupt nicht entsprechenden Lebensstil. Der Diakonie-Geschäftsführer beispielsweise, der nach Ermittlungen der Staatsanwaltschaft 300 000 Mark und mehr bekommen haben soll, war auch bei Journalisten und Funktionsträgern in der Stadt wegen seiner edlen Kleidung als 'Kaschmir-Uwe'

berüchtigt. Er fuhr ständig neue 7er-BMW und besaß ein Cabriolet aus US-Import.

Umfangreichen Einblick in das Vorgehen des Gerd Kolbe erhielt das Gericht durch eine lange Einlassung seiner früheren Lebensgefährtin. Sie war pikanterweise zuvor mit dem Bauausschussvorsitzenden Manfred Decker verheiratet (s.u. 'Hintermänner-Skandal'). Ihr Sohn wiederum hatte eine Zivildienststelle beim Diakonie-Geschäftsführer, u.a. war er dessen Fahrer. Die beiden betrieben zusammen ein Scheinunternehmen, das einem berühmten Aachener Architekten monatliche Rechnungen schrieb, ohne Gegenleistung. Dieser Deal war auf Vermittlung Kolbes zustande gekommen, der den Architekten Dafür in Wuppertaler Bauprojekten unterbringen sollte.

Der SPD-Parteispenden-Skandal (Verfahren erstinstanzlich abgeschlossen, BGH-Entscheidung zur Revision im Juli 2004)

Im Wuppertaler Nachbarort Wülfrath ist der ehemalige Autohändler Uwe Clees während der 80er Jahre zum erfolgreichen Bau-Investor geworden. Schließlich dehnte er seine Aktivitäten auch auf das Wuppertaler Gebiet und in die Neuen Länder aus. Zu seiner Strategie gehörte die umfassende 'politische Landschaftspflege', wie das großzügige Vergeben von Barspenden an politische Parteien ja gerne genannt wird. In diesem Rahmen hat die Wuppertaler SPD für ihren Wahlkampf um das Amt des Oberbürgermeisters für die Kampagne des Amtsinhabers Hans Kremendahl eine halbe Million Mark erhalten. Diese Spende ist mehrfach gestückelt und nicht ordnungsgemäß verbucht worden (u.a. hat der Stadtverordnete Specht – s.u. - 180 000 Mark davon auf sein Ticket genommen). Die SPD hat mittlerweile ein umfangreiches Bußgeld durch das Bundestagspräsidium auferlegt bekommen, der Geschäftsführer, die Vorsitzende und die Schatzmeisterin des Unterbezirks mussten ihre Positionen räumen. Clees hatte die Spende mit der für ihn günstigeren Behandlung durch einen Oberbürgermeister Kremendahl begründet, damit aber öffentlich und im Prozess nie ein bestimmtes Projekt verknüpft. Clees wurde wegen Vorteilsgewährung verurteilt, Kremendahl aber nicht wegen Vorteilsannahme, weil das Gericht ihm abnahm, von der ordnungsgemäßen Verwendung und Verbuchung des Geldes in der Parteikasse ausgegangen zu sein.

Der Hintermänner-Skandal (erstes Verfahren ab Juli 2004)

Neben Kolbe gibt es weitere zentrale Figuren in der Wuppertaler Bau-Szene. Dazu zählt auch der SPD-Politiker und Statikexperte Jürgen Specht. Er war bis zu seinem Rücktritt von allen politischen Ämtern im Januar 2003 viele Jahre als Stadtverordneter Vorsitzender des Planungsausschusses der Stadt Wuppertal und auch des Bezirksplanungsrates im Regierungsbezirk Düsseldorf sowie Mitglied im dortigen Regionalrat. Er betreibt mit einem Partner ein Ingenieurbüro, das immer wieder bei politisch umstrittenen Großprojekten die Statik verantwortet hat. So bei der 'Rathausgalerie' in der Elberfelder Innenstadt, dem Projekt WickülerPark (Einkaufszentrum in der ehemaligen Wicküler-Brauerei, Investor: Uwe Clees), der wegen Baumängeln zwischenzeitlich gesperrten neuen Sporthalle Gathe (Investor: Clees) und nach Überzeugung der Staatsanwaltschaft auch bei einem geplanten Factory-Outlet Center auf dem Gelände eines ehemaligen Autohauses (Investor: Clees). Specht soll neben diesen Aufträgen auch mehrfach Bargeld von Clees erhalten haben, der sich damit Spechts positive Einflussnahme auf die politischen Entscheidungen im Zusammenhang mit den Clees'schen Anträgen erkaufen soll. Specht bestreitet das, die Faktenlage ist aber zumindest nicht günstig für ihn. Außerdem fallen bei ihm wie einigen anderen (der ehemalige Baudezernent Reinhard Stern, CDU, bereits verurteilt, und der frühere Bauausschussvorsitzende Manfred Deckert, CDU, Ermittlungen laufen noch) die vielfältigen Privat- und Geschäftskontakte zu Investoren auf, über deren Projekte die Stadtverordneten als gewählte Politiker oder der Dezernent als Wahlbeamter mit zu entscheiden hatten.

Fazit

De facto hat eine Große Koalition der Bauwirtschaft mit Beteiligten auf allen Seiten des Marktes über lange Zeit nahezu ungestört über die Investitionstätigkeit in der Stadt bestimmt. Der Schaden für öffentliche oder halböffentliche Kassen liegt im hohen zweistelligen, vielleicht auch im dreistelligen Millionenbereich. Unrechtsbewusstsein oder gar Reue war in den vielen kleinen und großen Verfahren bisher bei keinem der Beteiligten festzustellen. Teilgeständnisse und Entschädigungszahlungen wurden offenkundig nur zur Vermeidung höherer Strafen geleistet. Für einen erhobenen Zeigefinger taugt das aber nicht. Die Befürchtung lautet: Wuppertal ist überall!!!

Dr. Rudolf Speth

Zusammenfassung: Korruption und die Rolle der lokalen Medienberichterstattung

Nur in seltenen Fällen werden Korruptionsfälle von Journalisten aufgedeckt. Noch schwieriger ist die Korruptionsrecherche für Lokaljournalisten. Hier hilft auch die Nähe zum Tatort nicht weiter. Vielfach ist diese sogar das eigentliche Problem. Denn die Lokaljournalisten sind eingebunden in das lokale Beziehungsgeflecht der Eliten. Jeder kennt jeden und oft gibt es intime Verbindungen zwischen der örtlichen Zeitung, der Politik und den Unternehmen, die unter Korruptionsverdacht geraten. Viele Lokaljournalisten trauen sich hier nicht mehr zu recherchieren und nachzuhaken, weil sie fürchten, dass dies ihren Job kosten kann.

Dies bildete den Ausgangspunkt einer Fachtagung von Netzwerkrecherche, Transparency International und der Evangelischen Akademie zu Berlin. Eingeladen waren vor neben Lokalpolitikern vor allem Lokaljournalisten, für die sich die Möglichkeit des Austausches und des Lernens bot.

Mut und Unterstützung ist notwendig, denn vielfach haben die Journalisten das Gefühl, alleine dazustehen und sind sich nicht immer der Unterstützung der Verlagsleitung sicher. Die Korruptionsrecherche ist aufwändig und auf eine solide Ressourcenausstattung angewiesen. Sie steht gegen den Trend hin zum Servicejournalismus und zur Unterhaltung. Hinzu kommt, dass täglich die Lokalseiten mit einer kleinen Besetzung gefüllt werden müssen. Da bleibt wenig Zeit, um Zusammenhänge aufzudecken und einem Verdacht nachzuspüren. Und eine solche Recherche liefert nicht jeden Tag ein Ergebnis, das im Blatt publiziert werden kann.

Die Fachtagung verdeutlichte auch, dass Korruptionsrecherche die Angelegenheit von Einzelnen ist. Es gibt keine übergreifende Recherche, an der sich mehrere Ressorts beteiligen. Es fehlt in den Redaktionen eine Informationssammlung. Jeder beschäftigt sich mit dem, was in seinem Bereich geschieht und wenn er ganz mutig ist, gräbt er tiefer, fragt nach und klemmt sich dahinter. Vieles ist daher vom Zufall abhängig, weil Strukturen und Erfahrungen fehlen. Es gibt kaum Journalisten, die Spezialisten für Korruptionsrecherche sind, schon gar nicht im Lokaljournalismus.

Das größte Problem neben der Vereinzelung ist die Beschleunigung der Themenkonjunkturen. Nach mehreren Berichten zu einem Korruptionsfall winkt die Redaktion ab oder die Geschichte fängt an, die Leser zu langweilen. Doch es können nicht jeden zweiten Tag neue Rechercheergebnisse präsentiert werden. Um mit gesicherten Informationen aufwarten zu können, ist Zeit notwendig, Zeit um einen Gegencheck vorzunehmen und die Quellen zu prüfen. Themen und Bilder nutzen sich ab. Vielfach fehlt auch hier ein Wissen, wie durch eine Programm- und Themenplanung der Abnutzung vorgebeugt werden kann.

Journalisten, die in dem gewaltigen Dunkelfeld der Korruption recherchieren, brauchen Bündnispartner und müssen gleichzeitig ihre unabhängige journalistische Rolle bewahren. Dies betrifft vor allem das Verhältnis zu den ermittelnden Staatsanwaltschaften. Die Journalisten dürfen nicht zu Hilfsorganen der Staatsanwaltschaften werden. Die Medien können die Strafverfolgung nicht ersetzen. Gleichzeitig gibt es aber Gemeinsamkeiten und das Bedürfnis nach einem Erfahrungsaustausch, an den sich Lernprozesse anschließen. Auch mit Transparency International, deren Hauptziel im Kampf gegen die Korruption besteht. Auch hier muss deutlich werden, dass trotz eines gemeinsamen Ziels, jeder Partner seine Rolle zu spielen hat. Aufgabe der Journalisten ist es nicht, für die Ermittlungsbehörden Anhaltspunkte für einen Anfangsverdacht zu liefern. Vielmehr geht es darum, ein öffentliches Bewusstsein über die Korruption als gemeinschädliche Kriminalität zu schaffen. Und zusammen mit Transparency International, das auch mit Unternehmen in der Korruptionsbekämpfung zusammenarbeitet, kann ein Strukturwissen bereit gestellt werden, dessen Fehlen vielfach die Recherche behindert.

Jede Recherche im Feld der Korruption aber beginnt damit, dass man Informationen gewinnt. Solide journalistische Alltagsarbeit ist hier notwendig: Fragen stellen, mit Leuten sprechen und genau hinsehen. Und dazu gehört auch Mut, die Schweigekartelle zu durchbrechen. Die Rechercheorte sind in der Regel die Schnittstellen zwischen öffentlicher Hand und Wirtschaft. Absprachekartelle, die jahrelang gut funktionieren, sind vor allem im Zusammenspiel von öffentlicher Hand und Bauwirtschaft anzutreffen, aber auch im Medizinbereich, bei den Privatisierungen öffentlicher Betriebe und im Bereich der Beschaffung. Und dann muss Genauigkeit, Kreativität und Geduld hinzukommen. Unerlässlich ist aber auch ein Strukturwissen. Denn fündig wird ein Journalist nur,

wenn er auch Bilanzen lesen kann, wenn der die typischen Abläufe und die Mechanik des Geben und Nehmens kennt.

Möglich wird dies aber nur, wenn Journalisten die Verantwortung, die mit ihrem Beruf verbunden ist, auch ernst nehmen. Dazu gehört auch, dass sie einem Korruptionsverdacht nachgehen und über die gesellschaftliche Bedeutung von Korruption aufklären. Sie müssen das Selbstverständnis ihres Berufes kritisch reflektieren und sich fortbilden. Journalisten müssen auch kritisch mit Journalisten umgehen und fragen, warum bestimmte Dinge nicht thematisiert werden. Jeder Journalist muss auch Transparenz über seine gesellschaftliche Einbindung, seine Mitgliedschaften, schaffen. Auf Geschenke, Vergünstigungen und Mitgliedschaften in Vereinigungen und Parteien, die im Bereich der eigenen Berichterstattung tätig sind, ist zu verzichten.

Um das Schweigen über Korruption zu durchbrechen, hilft immer noch die Grundtugend der Journalisten: Fragen stellen, mit den Leuten reden und sich die Unabhängigkeit zu bewahren.

Prof. Dr. Dieter Biallas

Schlussbemerkung

Nach fast 2 Tagen intensiver Arbeit, interessanter und teilweise kontroverser Diskussionen und vor allem nach dem Ergebnis der Schlussrunde, in der wir alle Gelegenheit hatten, die Eindrücke aus den Vorträgen und den zwischenzeitlichen Diskussionsrunden zusammenfassend zu bewerten, will ich mich nun anschicken, das Resultat aus meiner Sicht zusammenzufassen.

Zu Beginn dieser Zusammenkunft hatte ich die Arbeitshypothese als Thema der Tagung erläutert. Nach meinem Eindruck hat sich nichts ergeben, was als eine Handlungsanleitung oder gar eine Strategie angesehen werden könnte, die man der Zivilgesellschaft und den Medien als Form einer Zusammenarbeit nahe legen könnte. Es hat viele interessante Diskussionen über die Struktur der Korruption auf kommunaler Ebene gegeben, über die vielfältigen Erfahrungen bei ihrer Bekämpfung und bei ihrer Prävention und auch über eine Reihe Aufklärungsprozessen, an denen sowohl Medien als auch Zivilgesellschaft beteiligt waren. Muster, wie beispielhaft solches Zusammenwirken zu gestalten sei, haben sich nach meiner Einschätzung nicht ergeben. Damit ist diese Tagung keineswegs vergeblich gewesen. Wir haben, nachdem wir bereits andere Eckpfeiler in ähnlichen Veranstaltungen auf ihre Beschaffenheit abgeklopft haben, nunmehr eine weitere Erkenntnis gewonnen: es wird sehr vom Einzelfall und von den handelnden Personen abhängen, inwieweit Bündnisse der beschriebenen Art zustande kommen können.

Ich nehme an, dass diese Veranstaltung, bei der Kommunalpolitiker, verantwortliche Mitarbeiter/-innen der Kommunalverwaltungen, Journalisten und schließlich auch Mitglieder der Zivilgesellschaft miteinander diskutiert haben, das Verständnis für die jeweiligen Rollen untereinander geweckt und gefestigt hat und dass möglicherweise eine Reihe von Bekanntschaften, die hier geschlossen worden sind, zu Arbeitskontakten führen, die ein wenig in die Richtung dessen gehen, was wir mit der Eingangsthese unterstellen wollten.

Ich bedanke mich bei Ihnen allen für die rege Mitarbeit, für die wichtigen und wertvollen Beiträge und für die Aufmerksamkeit, mit der Sie dieser gesamten Tagung gefolgt sind. Ich betrachte sie als einen vollen Erfolg und möchte den Mitveranstaltern der evangelischen Akademie zu

Berlin und hier insbesondere Herrn Hartmann sowie dem Netzwerk Recherche, und hier besonders Herrn Leif und Herrn Spät, sehr herzlich für die ersprießliche Zusammenarbeit danken.

Weiter möchte ich noch darauf hinweisen, dass wir als nächstes Thema in dem Rahmen der Diskussion um Integritätssysteme auf kommunaler Ebene uns mit der Privatisierung kommunaler Dienstleistungen und der Korruption, die mit diesem Prozess und der Wahrnehmung kommunaler Dienstleistung in privatisierter Form verbunden sein kann, befassen wollen.

Glossar Korruption

Carel Mohn

Der **Corruption Perceptions Index (CPI)** gibt seit 1995 die Einschätzung der Korruptionsanfälligkeit der öffentlichen Verwaltung in einzelnen Staaten durch Geschäftsleute und Investmentanalysten wieder. Auch wenn aus methodologischen Gründen ein Vergleich der Index-Werte von Jahr zu Jahr nur bedingt möglich ist, so ist doch Deutschland in den vergangenen vier Jahren in dem von Transparency International veröffentlichten CPI kontinuierlich abgerutscht. Gegenwärtig erreicht Deutschland 7,4 von maximal 10,0 erreichbaren Punkten (10,0 = keine Korruption). Damit steht Deutschland noch hinter Chile und Irland an 20. Stelle in dem 91 Staaten umfassenden Index. Das Pendant zum CPI ist der 1999 erstmals veröffentlichte Bribe Payers Index (BPI), der angibt, in welchem Ausmaß die führenden Exportnationen an der Zahlung von Schmiergeldern im Ausland beteiligt sind.

→ <http://www.transparency.org/cpi/1999/cpi1999.de.html>

Europarats-Konventionen: Mit der Strafrechtskonvention von 1998 und der Zivilrechtskonvention von 1999 hat der Europarat zwei internationale Rahmenabkommen zur Korruptionsbekämpfung ins Leben gerufen. Die beiden Konventionen treten in Kraft sobald sie von 14 Staaten ratifiziert worden sind. Die Bundesrepublik Deutschland hat beide Konventionen unterzeichnet, jedoch noch nicht in nationales Recht umgesetzt. Während die Bestimmungen der Strafrechtskonvention in Deutschland weitgehend umgesetzt sind, verlangt die Zivilrechtskonvention in ihrem Artikel 9 ausdrücklich den Schutz von Hinweisgebern, würde also eine Gesetzesänderung in Deutschland erforderlich machen. Die Umsetzung der Anti-Korruptions-Konventionen wie auch der übrigen Instrumente des Europarats wird von der „Group of States against Corruption - GRECO“ überwacht.

→ <http://www.greco.coe.int/>

Der **US Foreign Corrupt Practices Act (FCPA)** von 1977 war das weltweit erste Gesetz, das die Bestechung ausländischer Amtsträger im Herkunftsland unter Strafe stellte. Die damit verbundenen Schwierigkeiten für amerikanische Unternehmen, auf ausländischen Märkten Schmiergelder zu zahlen, waren ein wichtiger Antrieb für die Verabschiedung der ' OECD-Konvention 1997, mit der für alle Exportstaaten

ein „level playing field“, d.h. gleiche Bedingungen geschaffen werden sollten.

Geldwäsche dient dem Ziel, die Herkunft finanzieller Mittel aus Straftaten zu verschleiern und sie - „gewaschen“ - als legale Mittel wieder in den Wirtschaftskreislauf einzuschleusen. Sie tritt als Straftat häufig in Verbindung mit Korruption und anderen Formen der Finanz- und Wirtschaftskriminalität auf. So werden einerseits Mitarbeiter der Finanzaufsicht, von Banken und Strafverfolgungsbehörden bestochen, um Geldwäsche durchführen zu können. Andererseits müssen die Einkünfte aus Korruption gewaschen werden, um vom Empfänger voll verwendet werden zu können. Zur Bekämpfung der Geldwäsche wurde 1989 bei der OECD die Financial Action Task Force (FATF) gegründet. Die von der FATF ausgearbeiteten 40 Empfehlungen zur Bekämpfung der Geldwäsche von 1990 gelten als wesentlicher Maßstab zur Bewertung von Offshore-Jurisdiktionen (Offshore-Länder).

→ www.oecd.org/fatf

Als **Hinweisgeber** oder whistle-blower werden Personen bezeichnet, die aus Gemeinwohlinteressen und ohne davon persönliche Vorteile zu erlangen, auf Missstände hinweisen, auf die sie an ihrem Arbeitsplatz aufmerksam werden. Dabei kann es sich um Korruption oder andere Formen der Wirtschaftskriminalität ebenso handeln wie Umweltgefährdungen oder andere Risiken für die öffentliche Sicherheit. Hinweisgeber spielen wegen der Struktur von Korruptionsdelikten und des Nichtvorhandenseins direkt Geschädigter eine zentrale Rolle bei der Aufdeckung von Korruption. In Australien, Großbritannien und den Vereinigten Staaten gibt es spezielle Schutzgesetze, die einen Hinweisgeber vor Diskriminierungen und Repressalien am Arbeitsplatz schützen sollen. Das beste Beispiel hierfür ist der britische Public Interest Disclosure Act. In Deutschland fehlen arbeits- bzw. dienstrechtliche Normen zum Schutz von Hinweisgebern (' Europarats-Konventionen). Um Hinweisgeber zu ermutigen und gleichzeitig eine unabhängige Bearbeitung von Hinweisen zu ermöglichen, hat die Deutsche Bahn AG zwei Ombudsmänner zur Entgegennahme von Hinweisen auf Korruption berufen.

→ www.pcaw.co.uk

Informationsfreiheitsgesetze oder Akteneinsichtsrechte sollen Bürgern das Recht geben, in grundsätzlich alle Unterlagen der öffentlichen Verwaltung Einsicht nehmen zu können. Ausnahmen sollen nur in gesetzlich vorgeschriebenem Rahmen möglich sein. Informationsfreiheitsgesetze sollen in der öffentlichen Verwaltung eine Kultur der Transparenz schaffen, die demokratische Kontrolle der Verwaltung sichern und dadurch Korruption und anderen Amtsdelikten vorbeugen. Wegweisende Informationsfreiheitsgesetze gibt es vor allem in Skandinavien und in den Vereinigten Staaten. In Deutschland bestehen in den Bundesländern Berlin, Brandenburg, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein entsprechende Landesgesetze, deren Einhaltung von den jeweiligen Landesbeauftragten für Datenschutz und Akteneinsicht überwacht wird. Ein vom Bundesinnenministerium ausgearbeiteter Entwurf für ein Bundesinformationsfreiheitsgesetz liegt vor.

Kickback-Zahlungen sind Schmiergeldzahlungen, die auf dem Umweg über überhöhte Rechnungen gezahlt werden und Rückflüsse an den Schmiergeldzahler bzw. von ihm Begünstigte (z.B. Parteifunktionäre) beinhalten. So handelte es sich zum Beispiel bei dem Lockheed-Skandal 1977 im Kern um ein Kickback-Geschäft: das bestechende Unternehmen, hier die Firma Lockheed, leistete dabei Zahlungen an Amtsträger in Ägypten, die einen Teil der Schmiergeldsumme einbehielten, während ein anderer Teil wieder zurück in Parteikassen in den Vereinigten Staaten floss. Im konkreten Fall sicherte sich Lockheed damit nicht nur ein Rüstungsgeschäft in Ägypten, sondern auch Einfluss auf die politischen Parteien in den Vereinigten Staaten.

Korruption wird von Transparency International als der Missbrauch öffentlicher oder anvertrauter Macht zum privaten Nutzen bezeichnet. Eine strafrechtlich eindeutige Definition von Korruption gibt es hingegen in den meisten Rechtssystemen nicht.

Nepotismus (lat. „nepos“ = der Neffe), Vetternwirtschaft bezeichnet die Bevorzugung von Verwandten oder Vertrauten z.B. bei der Ämter- oder Auftragsvergabe. Die OECD-Konvention von 1997 stellt die Bestechung ausländischer Amtsträger im Herkunftsland des Bestechenden unter Strafe. Die im Originaltitel als „OECD-Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationa-

len Geschäftsverkehr“ bezeichnete Konvention trat 1999 in Kraft und ist inzwischen von Deutschland und fast allen Signatarstaaten ratifiziert worden. Neben den 29 OECD-Mitgliedern sind dies Argentinien, Brasilien, Chile, Bulgarien und die Slowakei.

➔ <http://www1.oecd.org/deutschland/Dokumente/bestech.htm>

Als **Offshore-Länder**, auch **Finanzoasen** oder **Steuerparadiese** werden Gebiete bezeichnet, die wegen ihrer unzureichenden Finanzmarkt-kontrolle erleichterte Möglichkeiten zur Verschleierung von Vermögenswerten bieten. So fallen bei Finanztransaktionen oder bei der Einrichtung von Sitzgesellschaften („Briefkastenfirmen“) keine oder nur nominelle Steuern an, garantiert das jeweilige Gesellschaftsrecht Anonymität der Begünstigten. In der Regel verweigern diese Jurisdiktionen eine Zusammenarbeit mit anderen Staaten bei der internationalen Rechtshilfe, insbesondere bei Steuer- und anderen Finanzdelikten. Häufig handelt es sich um abhängige oder semi-autonome Gebiete wie z.B. die britischen Kanalinseln oder die Cayman Islands, aber auch um Länder wie Panama oder Liechtenstein. **Schwarze Listen** dienen dem Ausschluss wegen Korruption auffällig gewordener Unternehmen von der weiteren Vergabe öffentlicher Aufträge. In Deutschland forderten die Innenminister der Länder bereits 1998 die Einrichtung eines entsprechenden bundesweiten Registers. Bis heute ist diese Forderung lediglich von sechs Bundesländern, jedoch nicht vom Bund umgesetzt worden.

Schwerpunktstaatsanwaltschaften dienen der Bündelung von Ressourcen, Know-how und Kompetenzen zur gezielten Aufdeckung und Bekämpfung von Korruption. Wegen der professionellen und intensiven Ermittlungsarbeit kommt es nach der Einrichtung einer Schwerpunktstaatsanwaltschaft häufig zu einem starken Anstieg der aufgedeckten Korruptionsfälle, d.h. zu einer starken Ausweitung des sog. Hellfeldes. Schwerpunktstaatsanwaltschaften bestehen zur Zeit u.a. in Frankfurt am Main, München und Stuttgart. Für das Land Schleswig-Holstein besteht eine sog. „Task Force Korruption“, der jedoch auch Beamte aus anderen Bereichen wie z.B. Finanzbehörden und LKA angehören.

Transparency International e.V. (TI) ist eine 1993 gegründete internationale Nichtregierungsorganisation, die sich auf nationaler und internationaler Ebene für die Bekämpfung von Korruption einsetzt. TI verfolgt oder untersucht dabei keine Einzelfälle von Korruption, sondern

tritt für die Stärkung präventiver Systeme gegen Korruption ein. Die parteipolitisch unabhängige Organisation mit Hauptsitz in Berlin hat nationale Sektionen in rund 100 Staaten, darunter in Deutschland und in der Schweiz. Auf internationaler Ebene finanziert TI seine Arbeit durch Mittel der Entwicklungshilfe sowie Projektmittel von Stiftungen; ein kleinerer Beitrag kommt von Unternehmen. Die finanziell und rechtlich eigenständige deutsche Sektion mit Sitz in München hat zur Zeit rund 250 Mitglieder sowie etwa 20 Firmenmitglieder. TI Deutschland finanziert seine Arbeit durch Mitgliedsbeiträge, Spenden sowie Bußgelder.

→ www.transparency.org (Transparency International)

→ www.transparency.de (TI Deutschland)

Vorteilsannahme und **Vorteilsgewährung** zählen neben **Bestechung und Bestechlichkeit** zu den in den §§ 331-334 Strafgesetzbuch definierten Straftaten im Amt, die den Kern der strafrechtlichen Bestimmungen zu Korruption ausmachen. Die Vorschriften wurden mit dem Korruptionsbekämpfungsgesetz von 1997 verschärft. Während bei Vorteilsannahme und Vorteilsgewährung ein Amtsträger durch den Vorteil lediglich zu einer bestimmten Diensthandlung verleitet (oder von ihr abgehalten wird), kommt bei Bestechung bzw. Bestechlichkeit hinzu, dass es sich um eine rechtswidrige Diensthandlung handelt.

Whistleblower, Hinweisgeber

Autoren

Prof. Dr. Dieter Biallas, Transparency International Deutschland,
Hamburg

Peter Grabowski, Journalist, WDR

Dr. David Hawkes, Staatsanwalt, Berlin

Ulrike Hinrichs, ZDF, frontal 21, Berlin

Björn M. Jotzo, Bezirksverordneter, FDP, Charlottenburg-Wilmersdorf,
Berlin

Dr. Thomas Leif, Vorsitzender "netzwerk recherche", Wiesbaden

Ralf Schönball, Der Tagesspiegel, Berlin

Dr. Rudolf Speth, Privatdozent FU Berlin, Publizist

Simone Wendler, Chefreporterin, Lausitzer Rundschau, Cottbus

Dr. Justus Woydt, Polizeipräsident a.D., Hamburg

Wertvolle Tipps und Tricks zur professionellen Recherche

BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEORIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN PARLAMENTARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDERALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMUNIKATION PARTEIENSYSTEM



Eine Fundgrube für alle, die Recherche besser vermitteln wollen und all diejenigen, die sich beruflich der Informationsbeschaffung widmen.

Das Trainingsbuch wird von der Journalistenvereinigung Netzwerk Recherche in Kooperation mit der Evangelischen Medienakademie, der Zentralen Fortbildung von ARD und ZDF (zfp) und der Deutschen Journalisten Union (dju) herausgegeben.

„Das Trainingsbuch ist mit seinen Lehrbeispielen und Übungen insbesondere für Ausbilder und Seminarleiter attraktiv.“

journalist, 01/2004

„...ein nützliches Kompendium, das Journalisten ebenso hilft wie diejenigen, die Journalisten ausbilden.“

WDR (Die Story), 23.05.2003

**2003. 222 S. Br. EUR 17,90
ISBN 3-531-14058-2**



chewege, ihre Methoden, ihr Erfahrungswissen, das Erfolge und Scheitern einschließt.

Ein Ausnahme-Buch im Journalismus, das den zentralen Wert der Recherche als Qualitäts-Schamier im Journalismus fördern will.

„Lesenswerte Recherche-Perlen“

Berliner Zeitung, 23.8.2003

„Lesenswert, lehrreich und unterhaltsam. Ein 'Twitter' der Medien-Didaktik.“

WDR-Medienmagazin, 7.9.2003

„Eine wichtige Mahnung, dieses Handwerk besser zu pflegen.“

die tageszeitung, 29.8.2003

„Journalisten beklagen Krise der Recherche.“

dpa, 22.8.2003

„Enthüllungs-Geschichten sind kein leichtes Geschäft.“

ddp, 22.8.2003

**2003. 274 S. Br. EUR 23,90
ISBN 3-531-14126-0**



+



=



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

vs verlag für sozialwissenschaften
Abraham-Lincoln-Straße 46
65189 Wiesbaden
Telefon 0611.7878-722
Telefax 0611.7878-420

www.vs-verlag.de