



Lobbying & Sponsoring

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten. Sämtliche Angaben in diesem Werk erfolgen trotz sorgfältiger Bearbeitung ohne Gewähr. Eine Haftung der Autoren ist ausgeschlossen.

Bundesministerium für Inneres, Bundesamt zur Korruptionsprävention und
Korruptionsbekämpfung, 1010 Wien Herrngasse 7
Covergestaltung und Layout: Thomas Breinreich (BMI-BAK)
Druck: Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport, Heeresdruckzentrum

ISBN 978-3-9503386-0-7

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	7
<i>Mag. Andreas Wieselthaler, MSc</i>	
Verwaltungssponsoring aus strafrechtlicher Sicht	9
<i>Univ.-Prof. Dr. Susanne Reindl-Krauskopf</i>	
Möglichkeiten und Grenzen des Verwaltungssponsorings	21
<i>Prof. Dr. Martin Burgi</i>	
Rechtliche Aspekte zum Verwaltungssponsoring	29
<i>Mag. Markus Reiter (BAK)</i>	
Neue Regeln für die Politikfinanzierung	33
<i>DDr. Hubert Sickinger</i>	
Lobbyismus und Transparenz	47
<i>Mag. Dr. Peter Köppl M.A.</i>	
Transparenz in Politik und Verwaltung	57
<i>Mag. Marion Breitschopf</i>	
Strukturelle Korruptionsprävention	61
<i>Mag. Olivia Aro-Wagerer (BAK)</i> <i>MMag Isabella Spazierner-Vlaschitz (BAK)</i>	
IIA-Forschungsprojekt „Gender & Corruption	67
<i>Dr. Matthias Kopetzky</i>	
Rückblick und Ausblick	77
AK-Tag 2012 - Kamingespräch	83



ns-Tag





österreichischer Anti-Korruption



Vorwort

*Mag. Andreas Wieselthaler, MSc
Direktor des BAK*



Im Rahmen des diesjährigen 6. Österreichischen Anti-Korruptions-Tags diskutierten Wissenschaftler und Experten aus dem öffentlichen Sektor am 29. und 30. Mai 2012 das Thema Lobbyismus und Sponsoring.

Als Ergebnis unserer Bemühungen um die permanente Weiterentwicklung des Anti-Korruptions-Tages freue ich mich Ihnen hiermit die vorliegende Review präsentieren zu können.

Der vielschichtige Themenkomplex Lobbyismus und Sponsoring wurde auf dem heurigen Anti-Korruptions-Tag durch eine hochkarätige Runde an Vortragenden aus verschiedensten Perspektiven präsentiert und diskutiert. Diese wertvollen Beiträge bilden den Hauptteil der vorliegenden Dokumentation.

In konsequenter Umsetzung des Gedankens der Entwicklung einer Plattform, die aus allen Mitgliedern des Publikums des Anti-Korruptions-Tages besteht, ist es uns auch ein besonderes Anliegen das Wissen, die Meinung und die Erfahrungen dieser Anti-Korruptions-Community darzustellen. Die vorliegende Review enthält daher auch die Zusammenfassung der Ergebnisse einer Befragung, die unter den Teilnehmern durchgeführt wurde.

Für Ihren Besuch bzw. Beitrag zum 6. Österreichischen Anti-Korruptions-Tag 2012 darf ich mich nochmals herzlich bedanken. Ich würde mich freuen, Sie am nächsten Österreichischen Anti-Korruptions-Tag, der für 14. bis 15. Mai 2013 in Altengbach/NÖ geplant ist, wieder begrüßen zu dürfen.

Mag. Andreas Wieselthaler, MSc
Direktor des BAK





Österreichischer Anti-Korruptions-Tag



Verwaltungssponsoring aus strafrechtlicher Sicht

Univ.-Prof. Dr. Susanne Reindl-Krauskopf



Univ.-Prof. Dr. Susanne Reindl-Krauskopf ist Leiterin des ALES – Austrian Center for Law Enforcement Sciences, Vize-dekanin und Professorin für Strafrecht, Strafprozessrecht und Kriminologie der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Wien. Sie ist Mitglied des Beirates der Fachgruppe Grundrechte und interdisziplinärer Austausch der österreichischen Richtervereinigung, Mitglied als ständiger Gast in der Arbeitsgruppe Strafrecht – Strafrechtskommission des Österreichischen Rechtsanwaltskammertages, Mitglied des Sicherheitsakademiebeirates des BMI sowie Mitglied im Vorstand der Österreichischen Gesellschaft für Strafrecht und

Kriminologie. Sie war stv. Vorsitzende der Evaluierungskommission des BMI für den Fall Natascha Kampusch und Gutachterin der Abteilung Strafrecht beim 17. Österreichischen Juristentag 2009. Neben ihrer umfangreichen Vortragstätigkeit ua für die Universität Wien, FH Wiener Neustadt, Donau-Universität Krems sowie umfassenden Publikationen zu den Forschungsschwerpunkten Strafverfolgung, Grundrechtsschutz, Aufgaben- und Verantwortungsbereiche von Polizei und Justiz in der Strafverfolgung, Computer- und Internetstrafrecht sowie Bereiche des Wirtschaftsstrafrechts ist sie auch redaktionell für den „Verlag für Polizeiwissenschaften“ und die Fachzeitschriften „Kriminalwissenschaften in Theorie und Praxis“, und „JBI“ tätig.

Verwaltungssponsoring aus strafrechtlicher Sicht¹

I.

„Neuer Fuhrpark für die Polizei – Audi als Hauptsponsor“ „Telekom stellt Diensthandys zur Verfügung“

Solche und ähnliche Schlagzeilen könnte man finden, falls Unternehmen beschließen sollten, Behörden und Verwaltungsapparate mit Sachleistungen unter die Arme zu greifen. Warum aber sollte ein Unternehmen so etwas überhaupt tun? Kann das denn überhaupt für ein Unternehmen so einen Nutzen haben, dass solche Zuwendungen an staatliche Stellen gerechtfertigt sind? Das ist durchaus der Fall. Solche Leistungen können Nebeneffekte haben, die das Image des Unternehmens nachhaltig prägen. Dadurch können auch Unternehmensinhalte und Strategien nach außen kommuniziert werden, was die Aufwendungen und Ausgaben für Sponsoring aus wirtschaftlicher Sicht rechtfertigt. Es geht bei diesen Leistungen also grundsätzlich um Zuwendungen an den Staat, bei denen neben dem Unterstützungseffekt auch eigene Werbe- und Kommunikationsanliegen erfüllt werden.

In Zeiten der Budgetknappheit, die insbes auch staatliche Einrichtungen zu spüren bekommen, erscheinen solche Formen der unterstützenden Kooperation zwischen Staat und privaten Unternehmen auf den ersten Blick reizvoll. Immerhin könnte damit eine Entlastung des öffentlichen Haushaltes erreicht werden. Doch noch weit jenseits des gerichtlichen Strafrechts ergeben sich gewichtige Bedenken gegen ein solches Verwaltungssponsoring: Zum einen gilt nach wie vor der Grundsatz, dass öffentliche Aufgaben auch durch die öffentliche Hand zu finanzieren sind. Nicht zuletzt auch diese Prämisse legitimiert die Einhebung von Steuern durch den Staat. Freilich könnte man ganz grundsätzlich darüber nachdenken, ob der Staat wirklich all das aus öffentlichen Geldern anbieten muss, was er derzeit an Leistungen übernimmt. Gegebenenfalls könnte sich der Staat aus bestimmten Sektoren zurückziehen.

Bei Sponsoring der Verwaltung fragt sich davon abgesehen aber unweigerlich, wie die Unabhängigkeit gewahrt und wie auch der bloße Anschein von Einflussnahmen der unterstützenden Unternehmen auf den Staat vermieden werden kann, wenn bestimmte Unternehmen als Finanziere auftreten. Denn häufig wird der Eindruck entstehen, dass neben der Werbewirkung keine altruistischen Motive den Ausschlag für das Sponsoring geben, sondern vielmehr die Hoffnung, von der Behörde bzw einzelnen Behördenvertretern wohlwollend behandelt zu werden. Letztlich könnten durch die finanzielle Unter-

¹ Vortrag gehalten am 6. Anti-Korruptions-Tag, 30. Mai 2012.

Organisationsteam des Österreichischen Anti-Korruptions-Tages 2012

Markus Reiter markus.reiter@bak.gv.at

Svirak Peter peter.svirak@bak.gv.at

Tuider Tamara tamara.tuider@bak.gv.at

Breinreich Thomas thomas.breinreich@bak.gv.at

Hosiner Karin karin.hosiner@bak.gv.at

Mühlbacher Klemens klemens.muehlbacher@bak.gv.at

Raschbach Karl karl.raschbach@bak.gv.at

Schwarz Peter peter.schwarz@bmi.gv.at

Spazierer-Vlaschitz isabella.spazierer-vlaschitz@bak.gv.at

Steinlechner Joachim joachim.steinlechner@bak.gv.at

stützung Abhängigkeiten und Verpflichtungssituationen geschaffen werden. Damit steht Verwaltungssponsoring zwangsläufig im Spannungsfeld zur Korruption.

In Österreich gibt es kaum gesetzliche Regelungen über die Gewährung von Geld-, Sach- oder Dienstleistungen an öffentliche Einrichtungen. Zu nennen sind beispielsweise die Regeln im ORF-G (§ 1a Z 11, § 17 ORF-G) und im Audiovisuelle Mediendienste-G über gesponserte Sendungen (§ 2 Z 32, § 37 AMD-G), die Normen des UG über Drittmittelforschung (§§ 26 f UG) bzw die Vorschriften in verschiedenen Museumsordnungen (zB VO der Bundesministerin für Unterricht, Kunst und Kultur betreffend die Museumsordnung für das Naturhistorische Museum). In diesen Museumsordnungen wird ua auch Sponsoring explizit zu einem legitimen Bestandteil der materiellen Mittel des Museums erklärt (zB in § 1 Abs 3 Z 4 VO zit). Auffällig ist bei diesen Regeln nicht nur die präzise Begriffsbestimmung, sondern auch die deutlich festgelegte Zweckbindung der Mittel. Weiters wird etwa im ORF-G betont, dass es durch das Sponsoring zu keiner Beeinflussung der redaktionellen Verantwortung und der Unabhängigkeit kommen darf (§ 17 Abs 1 Z 1 ORF-G). Manche Sendungen, insbes Nachrichtensendungen und politische Information dürfen nicht durch Sponsoring unterstützt werden, womit wohl schon der Anschein parteilicher Berichterstattung vermieden werden soll (§ 17 Abs 3 ORF-G). Und schließlich ist insbes am Beispiel der Drittmittelforschung der Universitäten bemerkenswert, dass die Regeln auch ein besonderes Verfahren zur Abwicklung solcher Forschungsprojekte vorsehen, um höchstmögliche Transparenz zu gewährleisten. Alle genannten Beispiele haben noch eines gemeinsam: Allfällige Sponsorleistungen erfolgen außerhalb des hoheitlichen Aufgabenbereiches. Damit folgen diese Regeln einer wichtigen Grenze: Zuwendungen Privater an den Staat im Rahmen der Hoheitsverwaltung bzw im Zusammenhang mit hoheitlichen Aufgaben lassen unweigerlich den Eindruck der Parteilichkeit der Behörde entstehen und sollten daher auch künftig nicht zulässig sein. Die Ausübung der Kernaufgaben des Staates, bei der der Staat in der Konzeption eines demokratisch legitimierten Rechtsstaates allen Bürgern gleichermaßen nach Prinzipien wie Objektivität und Gleichheitssatz verpflichtet ist, ist in diesen Bereichen unmittelbar berührt. Um diese oberste Unparteilichkeit bei den oft auch eingriffsintensivsten Formen staatlichen Handelns nicht im Geringsten ins Wanken geraten zu lassen, verbietet sich hier Sponsoring durch Private.

Außerhalb solcher Tätigkeiten könnte man zwar Verwaltungssponsoring weniger kritisch sehen. Aber es erscheint dennoch als problematisch, weil die Zuwendungen typischerweise einer Behörde zufließen, die manchmal hoheitlich und ein anderes Mal privatwirtschaftlich tätig sein kann. Der Sponsor könnte aber in beiden Fällen und von beiden Handlungsformen betroffen sein, womit sich sofort wieder die Frage nach der Unparteilichkeit des staatlichen Handelns auftut. Will man dennoch Sponsoring von Verwaltungseinrichtungen zulassen, so müsste eine gesetzliche Grundlage geschaffen

werden, die Verwaltungsbereiche definiert, die einem solchen Sponsoring überhaupt zugänglich sind. Alternativ könnten materienspezifische Grundlagen erlassen werden, wie das in den genannten Beispielen der Museen, des ORF und der Universitäten der Fall war. In den Grundlagen selbst muss ein transparentes Abwicklungs-, Dokumentations- und Kontrollverfahren vorgesehen werden. Last but not least sollte eine Sponsorleistung im Zweifel abgelehnt werden müssen, wenn eine Einflussnahme des Sponsors auf die Verwaltung nach den Umständen des Einzelfalles nicht ausgeschlossen werden kann, auch wenn das Sponsoring finanziell betrachtet lukrativ wäre. Eine entsprechende gesetzliche Grundlage wäre für Österreich schon aus Gründen der Rechtssicherheit für Unternehmen und Behördenvertreter wünschenswert.

II.

Unabhängig von einer solchen gesetzlichen Grundlage stellt sich aber die Frage, ob Sponsorleistungen auch strafrechtlich relevant sein können. Von den Organisatoren des 6. Anti-Korruptions-Tages wurde erbeten, dieser Frage anhand des StGB nachzugehen und dabei folgende Fallkonstellationen zu besprechen:

- ✎ Die Firma X stattet die Büros einer Behörde mit Flachbildschirmen aus.
- ✎ Firma Y subventioniert eine Veranstaltung einer Verwaltungseinheit durch eine finanzielle Unterstützung, mit der Vortragshonorare und das Buffet finanziert werden.
- ✎ Firma Z räumt – nach Verhandlungen mit der zuständigen Gewerkschaft – den Angehörigen eines Ressorts Rabatte beim Bezug von Waren ein.
- ✎ Der Beamte B erhält aufgrund seiner besonderen Verdienste ein Ehrengeschenk verliehen.
- ✎ Im Zuge seiner Tätigkeit als fachlich zuständiger Minister wird M zu einer Veranstaltung eingeladen. Diese Einladung beinhaltet neben der Teilnahme an der sonst kostenpflichtigen Veranstaltung auch ein Essen mit den anderen Ehrengästen und Vortragenden im Rahmen der Veranstaltung.

Vorauszuschicken ist, dass die Fälle 3 bis 5 im Grunde nichts mit Verwaltungssponsoring zu tun haben, denn in diesen Fällen erfolgen keine Zuwendungen an Verwaltungseinrichtungen. Vielmehr erhalten bestimmte Personen Leistungen. Dennoch sollen diese Fälle wie erbeten ebenfalls besprochen werden, zunächst aber zu den Beispielen 1 und 2, die im Kern des Begriffs „Verwaltungssponsoring“ liegen. Auf Behördenseite rücken unweigerlich die Amtsdelikte in den Fokus der Betrachtung. Freilich könnten die Zuwendungen auch als Gegenleistung für die Vornahme eines pflichtwidrigen Amtsgeschäftes erfol-

Auch die Rolle der Medien sei bei den Bestrebungen, komplexe politische Vorgänge anschaulich und verständlich darzustellen, von großer Bedeutung. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Diskussion des Kammingesprächs waren sich grundsätzlich darüber einig, dass die Arbeit der freien Presse eine entscheidende Funktion zur Förderung der Transparenz in Politik und Verwaltung habe. Zum einen erhalte die Bevölkerung über die Medienberichterstattung ihre Informationen über politische Vorgänge, zum anderen würden durch investigativen Journalismus etliche Korruptionsfälle aufgedeckt werden. Laut Köppl bestünden jedoch bedauerlicherweise strukturelle Probleme in den österreichischen Massenmedien. Aufgrund der kleinen Anzahl an Massenmedien und der geringen Vielfältigkeit in der Medienlandschaft sei auch die Medienkompetenz der österreichischen Bevölkerung dürftig. Dieser Umstand führe dazu, dass viele Personen nicht in der Lage wären, komplexere Artikel und umfangreiche, differenzierte Berichterstattung zu verstehen. Als Lösung dieser Problematik wurde von Seiten des Plenums vorgeschlagen, vermehrt neue Kommunikationskanäle und neue Medien einzubeziehen.

Anhand der Thematik der medialen Darstellung und Berichterstattung von Korruptionsfällen wurde die Problematik „Transparenz und Amtsverschwiegenheit“ breit diskutiert. Gerade die Medienarbeit der Justiz stünde hier vor einer Herausforderung. So müsse die Staatsanwaltschaft klar rechtsstaatliche Grundsätze betonen und kommunizieren, dass eine Anklage eines konkreten Tatbestandes bedürfe und unmoralisches Verhalten alleine nicht für eine Anklage, geschweige denn für eine Verurteilung ausreiche.

Zusammenfassend zeigte sich anhand der angeregten Diskussion das Facettenreichtum des Themas. Transparenz wurde zwar von allen Diskutanten als entscheidende Maßnahme zur Reduktion von Korruptionsgefahren betont, darf jedoch auch nicht unreflektiert und unbedacht als „Allheilmittel“ gefordert werden.

schaffen, dass sich potentielle Wähler ein objektives Bild über ihre Repräsentanten machen können.

Dr. Burgstaller beschäftigte sich in seinem Eingangsstatement mit der Frage, ob die Institution eines Rechtsschutzbeauftragten zur Erhöhung der vielfach geforderten Transparenz beitragen könne. Er bejahte diese Frage im Hinblick auf seine eigenen Erfahrungen als Rechtsschutzbeauftragter des BM.I. So würden Teile des Berichts über die Tätigkeit des Rechtsschutzbeauftragten regelmäßig publiziert - trotz anfänglicher Bedenken hinsichtlich Amtsverschwiegenheit und Datenschutz. Aufgrund der Veröffentlichung dieser Daten und Analysen sei es möglich gewesen, etliche Vorurteile und Missverständnisse in Bezug auf die tägliche Polizeiarbeit auszuräumen. Insoweit sehe er einen großen Mehrwert der Einrichtung von Rechtsschutzbeauftragten für die Förderung von Transparenz.

Mag. Wieselthaler betonte, dass die Sicherstellung von Transparenz umfassender gesamtgesellschaftlicher Anstrengungen brauche. Nur so könne das Vertrauen der Bevölkerung in Politik, Justiz und Verwaltung verbessert werden. Gerade im Rahmen von aktuellen Compliance-Anstrengungen im Verwaltungsbereich sehe er hier eine Vorreiterrolle und Vorbildwirkung der Verwaltung für die Politik.

Gemeinsam mit dem Plenum wurde anschließend die Frage diskutiert, ob es überhaupt Lobbyisten braucht angesichts der Tatsache, dass sowohl Verwaltungsabläufe als auch Gesetzgebungsprozesse umfassend geregelt sind. Alle Podiumsdiskutanten waren sich einig, dass es Lobbying, in unterschiedlichen Formen und Ausprägungen, wohl immer geben werde. Neben der klaren Festlegung und Beschreibung des Aufgabenbereichs von Lobbyisten sollen nach Meinung der Experten auch die positiven Aspekte der Tätigkeit hervorgehoben werden, um in der Bevölkerung Klarheit über die Aufgaben von Lobbying zu schaffen. Diese Forderung erstreckte sich auch auf eine vermehrte (mediale) Darstellung der guten und korrekten Arbeit der überwiegenden Anzahl an Politikern. Gerade hier könne nach Ansicht der Diskutanten der zunehmenden Politikverdrossenheit entgegen gewirkt werden. Zudem scheine, nach Meinung der diskutierenden Fachleute, der Informationsstand der Bevölkerung über Gesetzgebungsprozesse und politische Abläufe unzureichend zu sein. Dieser Umstand führe zu Vorverurteilungen und einem umfassenden Vertrauensverlust sowohl in die Politik als auch in die Strafjustiz. Hier betonte der Rechtsschutzbeauftragte Burgstaller die Notwendigkeit eines offensiveren und transparenteren Auftretens von Seiten der Justiz. So solle die Justiz gewisse Verfahrensschritte (etwa die Einstellung von Verfahren) umfangreicher erklären. Köppl und Breitschopf forderten zur Verringerung der beklagten Wissensdefizite vermehrte politische Bildung. Entscheidend sei hier, dass politische Bildung jedoch nicht mit parteipolitischer Bildung gleichgesetzt werden dürfe.

gen. Dann wären Amtsmissbrauch nach § 302 StGB sowie die Bestechlichkeit nach § 304 StGB zu prüfen. Dieser Ansatz soll aber für die weiteren Überlegungen hintangestellt werden, weil dann wohl wirklich nicht mehr von einem Sponsoring gesprochen werden kann. Vielmehr ist zu diskutieren, ob sich eine Strafbarkeit auch dann ergeben kann, wenn kein missbräuchliches Amtsgeschäft als Gegenleistung erfolgen sollte. Derzeit ist für solche Fälle an die Vorteilsannahme nach § 305 StGB und deren Vorbereitung nach § 306 StGB zu denken. Künftig stellt sich möglicherweise auch wieder die Frage nach dem strafbaren Anfüttern. Darauf wird noch zurückzukommen sein.

§ 305 Abs 1 StGB lautet derzeit:

„Ein Amtsträger nach § 74 Abs. 1 Z 4a lit. b bis d oder Schiedsrichter, der für die pflichtgemäße Vornahme oder Unterlassung eines Amtsgeschäfts entgegen einem dienst- oder organisationsrechtlichen Verbot einen Vorteil für sich oder einen Dritten annimmt oder sich versprechen lässt, ist mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren zu bestrafen.“

Im Rahmen dieser Norm stellen sich hinsichtlich des Verwaltungssponsorings drei zentrale Fragen:

- ↳ Ist die Sponsorleistung ein Vorteil iSd Bestimmung?
- ↳ Bejahendenfalls, wird diese Leistung dann für ein konkretes Amtsgeschäft angenommen?
- ↳ Erfolgt die Annahme der Leistung für den Amtsträger selbst oder einen Dritten iSd § 305 StGB?

Zur ersten Frage: Vorteil ist nach hM alles, was den Empfänger begünstigt. Ob dies ein finanziell messbares Geschenk ist oder ob es sich um einen immateriellen Vorteil handelt, spielt keine Rolle. Im Zusammenhang mit Sponsoring wird es freilich typischerweise um finanziell bewertbare Zuwendungen gehen. Beim Vorteil muss es sich aber jedenfalls um etwas handeln, das auf der Seite des Empfängers eine Begünstigung darstellt, der keine zulässige Gegenleistung gegenübersteht. Berücksichtigt man, dass beim Sponsoring definitionsgemäß eine Gegenleistung iSe Werbe- oder Kommunikationseffekts gegenübersteht, so wäre die Zuwendung so lange nicht als Vorteil im strafrechtlichen Sinne zu verstehen, als der Werbeeffect und die Zuwendung sich tatsächlich die Waage halten.

Im Fall des Sponsorings wäre daher insbes zu prüfen, ob der Ausstattung der Büros der Behörde mit Flatscreens wertmäßig entsprechende Werbe- oder andere wertmäßig

vergleichbare Kommunikationseffekte auf Seiten des Unternehmens gegenüberstehen. Es erscheint zwar nicht als gänzlich ausgeschlossen, dass auch mit der Ausstattung von Büros relevante Werbeeffekte für das Unternehmen verknüpft sein können. Offensichtlich ist das für den Regelfall aber wohl nicht. Tendenziell wird in Fällen wie dem Beispiel 1 daher vom Vorliegen eines Vorteils auszugehen sein. Anders im Beispiel 2, weil bei Veranstaltungen typischerweise mit Logos und Informationsmaterial für den Sponsor entsprechend geworben wird. In solchen Konstellationen wird idR daher kein strafrechtlich relevanter Vorteil vorliegen.

Zur zweiten Frage: Selbst wenn in concreto von einem Vorteil auszugehen wäre, bedeutet das noch nicht zwingend die Strafbarkeit. Denn der Vorteil muss für die Vornahme oder Unterlassung eines Amtsgeschäftes angenommen usw werden. Es muss daher stets im Einzelfall nachgewiesen werden, dass die Sponsorleistung im konkreten Zusammenhang mit einem Amtsgeschäft steht. Ist ein solcher kausaler Zusammenhang nicht gegeben, fehlt es an einer wesentlichen Voraussetzung für die Strafbarkeit. Ob eine solche Relation iS einer Unrechtsvereinbarung besteht, ist allerdings nur nach den Umständen des jeweiligen Einzelfalles zu klären.

Zur dritten Frage: Und schließlich ist noch zu hinterfragen, ob die Zuwendung an eine Behörde eine Annahme eines Vorteils für den Amtsträger selbst oder einen Dritten iSd Strafbestimmung sein kann. Dazu ist zunächst festzuhalten, dass Zuwendungen stets durch natürliche Personen angenommen werden, auch wenn der Vorteil nicht ad personam gewährt wird, sondern einer Einrichtung zufließen soll. Denn juristische Personen und ihre Einheiten können nur durch natürliche Personen handeln. In den Beispielen 1 und 2 nimmt der Behördenvertreter die Vorteile nicht für sich persönlich an. Doch sieht § 305 StGB auch die Annahme von Vorteilen für Dritte als strafbar an. Es fragt sich daher, ob die Behörde oder bestimmte Verwaltungseinrichtungen solche Dritte sein können. Die Frage erscheint umstritten: Zum einen wird vertreten, dass die Zuwendung an ein Kollektiv nicht mit der Vorteilsannahme für Dritte gleichzusetzen sei. Auch der OGH meinte in einem obiter dictum aus dem Jahr 1978 (ÖJZ-LSK 1978/13), dass keine strafbare Geschenkannahme vorliege, wenn der Beamte den Vorteil der Behörde zufließen lassen wolle.

Diese Sicht ist nicht überzeugend: Zum einen ist nicht ersichtlich, weshalb Dritte nicht auch juristische Einheiten sein sollten. Der Wortlaut des § 305 StGB zieht hier jedenfalls keine solche Schranke ein. Weiters kommt der Vorteil innerhalb der juristischen Einheit ohnehin wieder natürlichen Personen, nämlich den Angehörigen dieser Verwaltungseinrichtung zugute. Man könnte also ebenso gut direkt die Mitarbeiter als Dritte ansehen, für die die Zuwendung angenommen wird. Und schließlich ist es nach Sinn und Zweck des Antikorruptionsrechts mindestens als genauso verwerflich anzusehen, wenn die

AK-Tag 2012 - Kaminesgespräch

Am Abend des ersten Halbtages der Tagung fand ein Kaminesgespräch zur Thematik des diesjährigen Anti-Korruptions-Tages statt. Es diskutierten der Rechtsschutzbeauftragte des BM.I, Univ.-Prof. Dr.Dr.h.c. Manfred Burgstaller, Dr. Peter Köppl, Managing Director der Mastermind Public Affairs Consulting GmbH, Mag. Marion Breitschopf, redaktionelle Leiterin der Transparenzplattform „Meine Abgeordneten“ und der Direktor des BAK, Mag. Andreas Wieselthaler. Moderiert wurde die Diskussionsrunde vom Leiter der Präventionsabteilung des BAK, Mag. Dominik Fasching.

Im Fokus stand dabei die Frage, aus welchen Gründen Korruptionsphänomene vor allem an den Schnittstellen Wirtschaft – Verwaltung – Politik auftreten und welche Möglichkeiten der Vermeidung bzw. Verringerung dieser Problematik existieren.

In seinem Anfangsstatement betonte Dr. Köppl die Notwendigkeit der Zusammenarbeit der genannten Bereiche, wies aber gleichzeitig auf die Bedeutung von Transparenz und adäquaten Regelungsmechanismen hin. Lobbying sei gelebtes Politikmanagement und daher von großer Wichtigkeit. Lobbyisten würden sich zwar einem (freiwilligen) Ehrenkodex unterwerfen, seien in ihrer Tätigkeit aber grundsätzlich von bestehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen abhängig. Köppl betrachtete es als prinzipiell sinnvoll und zweckmäßig für die gesamte Branche, wenn es Transparenzregelungen darüber gäbe, wer für welche Akteure welche Themen lobbyiert. Die Vermischung von Begriffen und die negative Konnotation von Lobbying sei eine überaus bedauerliche Entwicklung.

Zur Frage, ob Initiativen wie die Transparenzplattform „www.meine.abgeordneten.at“ zwar auf der einen Seite zur Erhöhung der Transparenz beitragen, auf der anderen Seite aber auch die Politikverdrossenheit fördern würden, führte Mag. Breitschopf eine Umfrage aus dem Jahr 2010 an, in der erhoben wurde, in welchen Bereichen die engagierte Zivilgesellschaft Probleme wahrnehmen würde. Die Mehrheit der Befragten sah Korruption als ein elementares Problemfeld, das nicht nur von Seiten der Justiz und Politik, sondern auch von der Zivilgesellschaft selbst angegangen werden sollte. Gerade Instrumente wie die angeführte Transparenzdatenbank solle die Basis dafür

wurden. Neben einer Ausweitung der Diskussions- und Austauschmöglichkeiten für die teilnehmenden Experten, wurde auch mehrfach der Wunsch nach einer intensiveren Einbindung der Teilnehmer (evt. im Rahmen von Workshops und Diskussionsrunden) geäußert. Auch die Vorschläge der Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu interessanten Themenschwerpunkten im nächsten Jahr werden von Seiten der Veranstalter aufgenommen. Wie jedes Jahr wird sich die Themenwahl für den Anti-Korruptions-Tag 2013 ebenfalls an aktuellen Fragen und Herausforderungen im Kampf gegen Korruption orientieren.

gesamte Behörde durch Geschenke beeinflusst werden soll wie wenn nur ein bestimmter Beamter korrumpiert wird. Drastischer ausgedrückt: Aus Sicht der Korruptionsbekämpfung ist die Lage nicht besser, wenn sich jemand anstelle eines Amtsträgers gleich die ganze Behörde kauft.

Insgesamt führt die Annahme einer Sponsoringleistung daher wohl nicht deshalb zur Straflosigkeit, weil die Leistung angeblich einem Kollektiv zufließt. Die Straflosigkeit ergibt sich vielmehr dann, wenn die Sponsoringleistung aufgrund legitimer adäquater Gegenleistung, wie insbes Werbeeffekte, schon kein Vorteil iSd Strafbestimmung ist oder wenn trotz Vorteils der kausale Zusammenhang zwischen Vorteil und einem Amtsgeschäft fehlt. In Fällen wie dem Beispiel 2 wird es daher in aller Regel schon mangels Vorteils zur Straflosigkeit kommen. Davon abgesehen kann in beiden Beispielen auch der Kausalzusammenhang zum konkreten Amtsgeschäft fehlen, wofür freilich insbes die Motive des Sponsors für seine Leistungen zu hinterfragen wären.

Ähnlich fällt die Beurteilung hinsichtlich der Vorbereitung der Vorteilsannahme nach § 306 StGB aus. Der derzeit noch geltende § 306 Abs 2 StGB lautet:

„Ebenso ist ein Amtsträger nach § 74 Abs. 1 Z 4a lit. b bis d oder Schiedsrichter zu bestrafen, der mit dem Vorsatz, die pflichtgemäße Vornahme oder Unterlassung eines künftigen Amtsgeschäfts anzubahnen, einen Vorteil für sich oder einen Dritten fordert, es sei denn, dies wäre nach einer dienst- oder organisationsrechtlichen Vorschrift oder einer dienstrechtlichen Genehmigung ausdrücklich erlaubt.“

Zum Vorteil und zum Dritten gilt das eben Gesagte gleichermaßen. Zum Kausalzusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Strafbarkeit nur eintritt, wenn der Vorteil hier für die Anbahnung eines konkreten Amtsgeschäftes gefordert wird. Zwar wird der Kausalzusammenhang insofern etwas gelockert, als dem Vorteil formal die bloße Anbahnung gegenübersteht. Aber zumindest dieser Kausalzusammenhang muss vorliegen, was wiederum nur im konkreten Einzelfall beurteilt werden kann. Zusätzlich ist zu beachten, dass nachgewiesen werden müsste, dass der Amtsträger die Sponsorleistung gefordert hat. Die bloße Annahme der Leistung im Gegenzug für die Anbahnung eines pflichtgemäßen Amtsgeschäftes wäre von § 306 StGB demgegenüber nicht erfasst, könnte aber freilich uU als Versuch des § 305 StGB strafbar sein.

Bleibt noch anzumerken, dass sich der Sponsor gegebenenfalls nach §§ 307a und 307b StGB strafbar macht. Im Übrigen kann die ungerechtfertigte Gewährung von Sponsorleistungen durch Unternehmensvertreter, etwa Geschäftsführer, in vermögensstrafrechtli-

cher Sicht als Untreue (§ 153 StGB) relevant werden, wenn die Leistung missbräuchlich gewährt wird und zu einem Vermögensnachteil beim Unternehmen führt. Stimmen die Unternehmenseigentümer einer Sponsoringleistung vorweg zu, so fehlt es allerdings an dem für die Untreue nötigen Befugnismissbrauch durch den Machthaber. Existieren keine internen Vorgaben für Sponsoring, so haben sich die Machthaber typischerweise an den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit zu orientieren. Die Gewährung von Zuwendungen, denen kein entsprechender Wert für das Unternehmen gegenübersteht, ist gemessen an diesen Grundsätzen typischerweise ein vermögensschädigender Machtmissbrauch. Für die Strafbarkeit kommt es freilich noch auf die subjektive Tatseite des Machthabers an. Bei entsprechendem Vorsatz kann sich auch der das Sponsoring annehmende Amtsträger wegen Beteiligung an der Untreue strafbar machen.

Zum Abschluss sollen noch die Beispiele 3 bis 5 besprochen werden. Auch wenn es sich hier nicht um Verwaltungssponsoring im eigentlichen Sinne handelt, sind die selben Fragen entscheidend: In Beispiel 3 handelt es sich beim Rabatt zweifellos um einen Vorteil, der sogar unmittelbar dem Amtsträger selbst gewährt wird. Handelt es sich aber um Rabatte, die auch Mitarbeitern anderer Branchen und Einrichtungen gewährt werden, kann man wohl nicht davon sprechen, dass der Vorteil für ein bestimmtes Amtsgeschäft angenommen bzw. gewährt wurde. Strafbarkeit scheidet diesfalls aus.

Beim Ehrengeschenk in Beispiel 4 ist darauf zu verweisen, dass solche Geschenke zB nach § 59 Abs 4 BDG entgegengenommen werden dürfen. Der Beamte hat diesfalls aber seine Dienstbehörde davon in Kenntnis zu setzen, die das Ehrengeschenk grundsätzlich als Bundesvermögen zu erfassen und die Geschenke zu veräußern hat. Der Veräußerungserlös ist zu vereinnahmen und für Wohlfahrtszwecke zugunsten der Bediensteten oder sonstiger karitativer Zwecke zu verwenden, wobei jedes Ressort durch Verordnung die näheren Bestimmungen über die Verwendung zu erlassen hat (§ 59 Abs 4 BDG). Lediglich Ehrengeschenke von geringem oder lediglich symbolischem Wert können dem Beamten zur persönlichen Nutzung überlassen werden (§ 59 Abs 5 BDG).

Geht man davon aus, dass das Ehrengeschenk im Beispiel im Nachhinein für ein konkretes pflichtgemäßes Amtsgeschäft gewährt wurde, so macht sich B derzeit nur dann nach § 305 StGB strafbar, wenn er mit der Annahme entgegen einem dienstrechtlichen Verbot handelt. Überlässt die Dienstbehörde dem Beamten das Geschenk zur persönlichen Nutzung, ist das Ehrengeschenk auch strafrechtlich nicht relevant. Tut sie das nicht und behält B das Geschenk, so sind strafrechtliche Konsequenzen hingegen nicht ausgeschlossen. Dasselbe gilt, wenn er das Ehrengeschenk von vornherein behält, ohne die Dienstbehörde entsprechend § 59 Abs 4 BDG überhaupt zu involvieren.

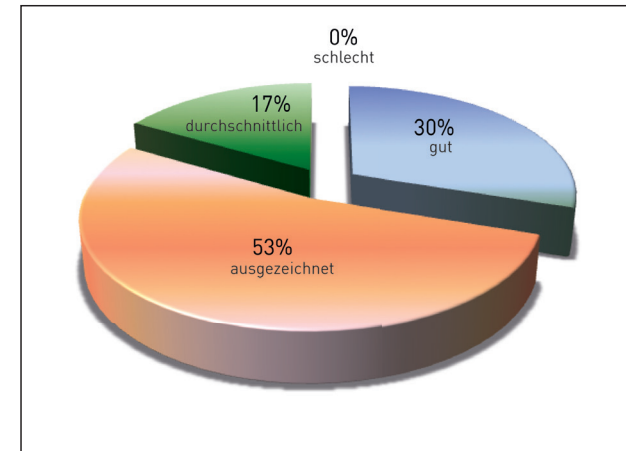


Abb. 7: Bewertung der vermittelten Informationen

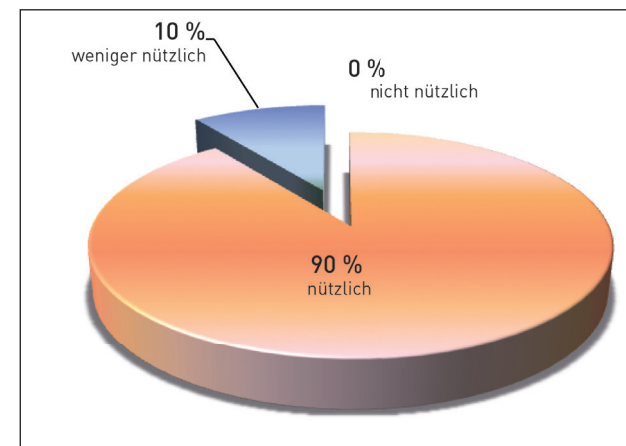


Abb. 8: inhaltlicher Nutzen für den beruflichen Alltag

Ausblick

Kaum ist die Organisation und Veranstaltung des 6. Österreichischen Anti-Korruptions-Tages abgeschlossen und findet in Form dieses Rückblickes Reflexion, so wird bereits an der siebenten Tagung im Mai 2013 geplant. Oberste Priorität hat dabei die Beibehaltung der hohen Qualität der Organisation sowie die Gewährleistung künftiger praxisnaher und interessanter Themenschwerpunkte, die für die Adressaten des Anti-Korruptions-Tages von Relevanz sind.

Dazu zieht das Organisationsteam gerne die Anregungen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer heran, die im Rahmen des Feedbacks zum 6. Anti-Korruptions-Tages erhoben

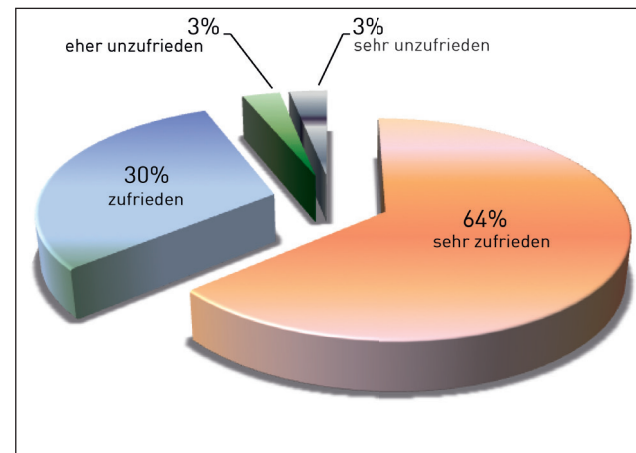


Abb. 4: Zufriedenheit mit der Vorfeldinformation

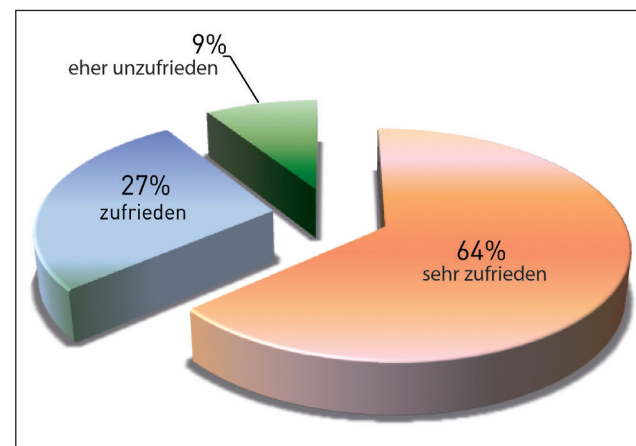


Abb. 5: Zufrieden mit den Veranstaltungsräumlichkeiten

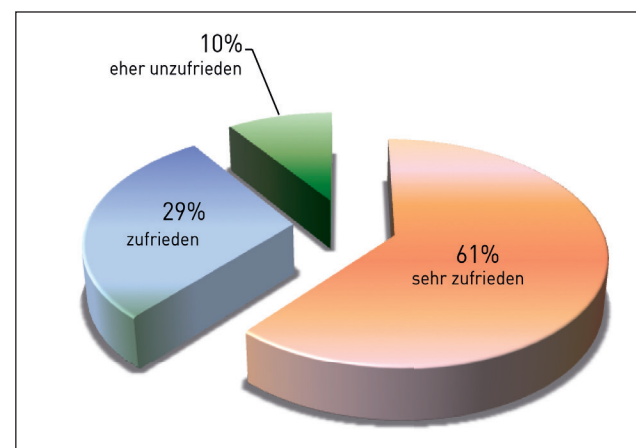


Abb. 6: Zufriedenheit mit der Verwaltung

In Beispiel 5 schließlich liegt in der Einladung wohl ein Vorteil. Da der Minister kein Dienstrecht hat und typischerweise keine Vorgaben in organisationsrechtlichen Regeln existieren, ist die Annahme solcher Zuwendungen derzeit im Zusammenhang mit pflichtgemäßen Amtsgeschäften aus strafrechtlicher Sicht unproblematisch.

III.

Abschließend soll noch ein Ausblick auf die künftigen Regeln erfolgen. Die Vorteilsannahme nach § 305 StGB soll eine Umgestaltung in dem Sinne erfahren, dass die Verknüpfung mit dem Dienst- und Organisationsrecht gelöst wird. Der Initiativantrag (1950/A 24.GP) schlägt Folgendes vor:

„Ein Amtsträger ..., der für die pflichtgemäße Vornahme oder Unterlassung eines Amtsgeschäfts einen Vorteil für sich oder einen Dritten fordert oder einen nicht gebührenden Vorteil (Abs 4) annimmt oder sich versprechen lässt, ist mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren zu bestrafen.“

Abs 4: Keine nicht gebührenden Vorteile sind

1. Vorteile, deren Annahme gesetzlich ausdrücklich erlaubt ist, oder die im Rahmen von Veranstaltungen gewährt werden, an deren Teilnahme ein amtliches oder im Fall des § 74 Abs 1 Z 4a lit d ein sachlich gerechtfertigtes Interesse besteht, ...“

Durch diese Regelung werden die Beispiele 4 und 5 abgesichert. Die Annahme des Ehrengeschenks nach § 59 BDG ist in dessen Grenzen gesetzlich ausdrücklich erlaubt, das Ehrengeschenk daher kein nicht gebührender Vorteil. Bloß fordern darf es der Beamte nicht.

Die Teilnahme an der Veranstaltung und die Annahme der Essenseinladung im Rahmen der Ausübung der Repräsentationspflicht im Beispiel 5 durch den facheinschlägigen Minister könnte als Annahme eines Vorteils zu qualifizieren sein, der im Rahmen einer Veranstaltung gewährt wird, an deren Teilnahme ein amtliches Interesse besteht. Denn nach seinem Berufsbild ist der Minister ua zur Ausübung von Repräsentationsaufgaben verpflichtet. Mangels ausdrücklicher Arbeitsplatzbeschreibung mag die Feststellung beruflicher Pflichten beim Minister im Einzelfall schwierig sein. Von besonderer Bedeutung erscheinen als Beurteilungskriterien dabei va der fachliche Bezug zum Res-

sort, das Ausmaß der Einladung und die Tätigkeit des Ministers bei der Veranstaltung, beispielsweise ob er sich dabei etwa auch durch einen Fachvortrag betätigt. In solchen Fällen wird man grundsätzlich von der Erfüllung dienstlicher Repräsentationspflichten ausgehen dürfen, die keine strafrechtliche Relevanz haben.

Als weitere Fälle, sieht § 305 Abs 4 IA vor:

2. Vorteile, die der Geber gemeinnützigen Zwecken (§ 35 BAO) zuwendet, sowie
3. in Ermangelung von Erlaubnisnormen iSd Z 1 orts- oder landesübliche Aufmerksamkeiten geringen Werts.“

Unter dem Blickwinkel des Verwaltungssponsorings kann der geplante Abs 4 in Fällen relevant werden, in denen mangels angemessenen Verhältnisses von Zuwendung und Werbeleistung vom Vorliegen eines Vorteils für den Amtsträger auszugehen ist: Die Sponsorleistung wäre nämlich nach § 305 Abs 4 IA kein relevanter Vorteil, wenn die Zuwendung ausdrücklich durch ein Gesetz erlaubt ist und sich Sponsor und Gesponserte an diesen gesetzlichen Rahmen halten. Zu denken wäre in diesem Zusammenhang etwa an die eingangs angesprochenen Regelungen über das Sponsoring als gesetzlich zulässig angesehene Mittel für bestimmte Museen des Bundes.

Zum anderen stellt sich die Frage, ob eine Sponsoringleistung als Vorteil gesehen werden kann, den der Geber gemeinnützigen Zwecken iSd § 35 BAO zuwendet. Nach § 35 BAO sind solche Zwecke gemeinnützig, durch deren Erfüllung die Allgemeinheit gefördert wird. Nach § 35 Abs 2 BAO liegt eine Förderung der Allgemeinheit nur vor, wenn die Tätigkeit dem Gemeinwohl auf geistigem, kulturellem, sittlichem oder materiellem Gebiet nützt. Das gilt insbesondere für die Förderung der Kunst und Wissenschaft, der Gesundheitspflege, der Kinder-, Jugend- und Familienfürsorge, der Fürsorge für alte, kranke oder mit körperlichen Gebrechen behaftete Personen, des Körpersports, des Volkswohnungswesens, der Schulbildung, der Erziehung, der Volksbildung, der Berufsausbildung, der Denkmalpflege, des Natur-, Tier- und Höhlenschutzes, der Heimatkunde, der Heimatpflege und der Bekämpfung von Elementarschäden. Ob die Allgemeinheit gefördert wird, ergibt sich wiederum aus § 36 BAO. Vereinfacht gesagt fehlt es an der Förderung der Allgemeinheit, wenn die Förderung nur einem begrenzten Personenkreis zukommt, etwa nur einer Familie, den Mitgliedern eines Vereins, der über eine fix begrenzte Mitgliederzahl verfügt, oder nur Mitarbeitern eines Betriebes oder ausschließlich einer Dienststelle.

Nun wird man wohl nicht bezweifeln können, dass die Erfüllung der den Gebietskörperschaften gesetzlich übertragenen Aufgaben der Allgemeinheit zugutekommt. Dennoch

Mittlerweile setzt sich das Auditorium aus Fachleuten auf Bundes-, Landes und Gemeindeebene sowie aus Vertretern der Wissenschaft, Privatwirtschaft, Medien und Interessensvertretungen zusammen (siehe Abb. 2).

Von Beginn der ersten Veranstaltung bis zur heurigen Tagung konnte auch hinsichtlich der Organisation und Planung des Anti-Korruptions-Tages etliche Veränderungen verzeichnet werden. Waren es im Jahr 2007 nur fünf Bedienstete des BM.I, die für die reibungslose und erfolgreiche Organisation und Durchführung der Veranstaltung verantwortlich waren, so musste das Organisationsteam des BAK aufgrund der hohen Teilnehmerzahl und der steigenden Herausforderungen in diesem Jahr bereits auf das Doppelte aufgestockt werden.

Erstmals haben wir dieses Jahr die Teilnehmerinnen und Teilnehmer um ihr Feedback zum Anti-Korruptions-Tag 2012 gebeten. Mit der systematischen Erfassung dieser Rückmeldungen wollen wir die Veranstaltung kontinuierlich verbessern und weiterentwickeln. Die Ergebnisse der Befragung sind in den nachfolgenden Abbildungen ersichtlich.

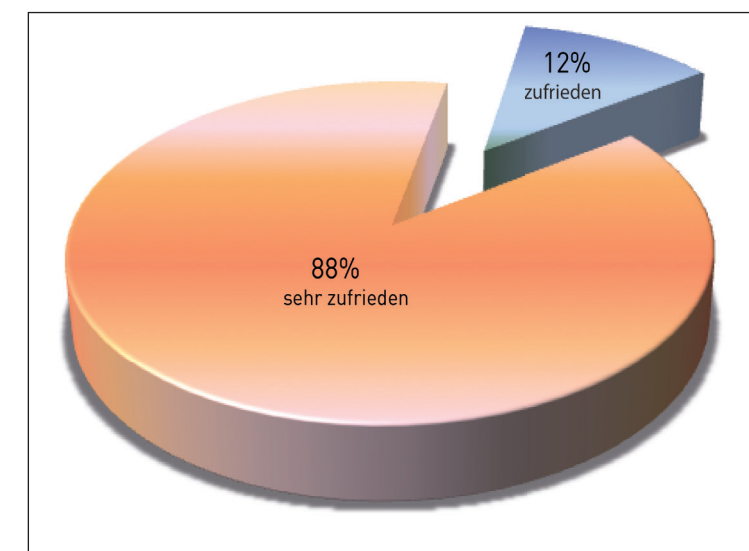


Abb. 3: Zufriedenheit mit der Veranstaltungsorganisation

Im Laufe der Jahre stieg die Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer stetig an (siehe Abb. 1). Trafen sich im Jahr 2007 noch rund 40 Gäste des Anti-Korruptions-Tages zusammen, so konnten dieses Jahr bereits mehr als 90 Experten aus der öffentlichen

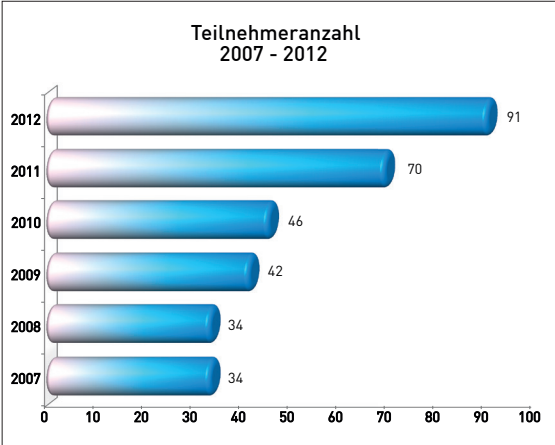


Abb. 1: Teilnehmeranzahl

Verwaltung, Wissenschaft und Privatwirtschaft begrüßt werden. Die Organisatoren des BAK freuen sich jedes Jahr sehr, als Teilnehmer langjährige Stammgäste begrüßen zu können. Diese Kontinuität erachten wir als äußerst wichtig - gerade im Hinblick auf das Anliegen einer österreichweiten Netzwerkbildung im Anti-Korruptionsbereich. Gleichzeitig bewerten wir es als ungemein positiv, dass jedes Jahr mehr Fachexperten aus den Innenrevisionen und anderen Kontrollseinrichtungen unterschiedlicher öffentlicher Institutionen gewonnen werden können.

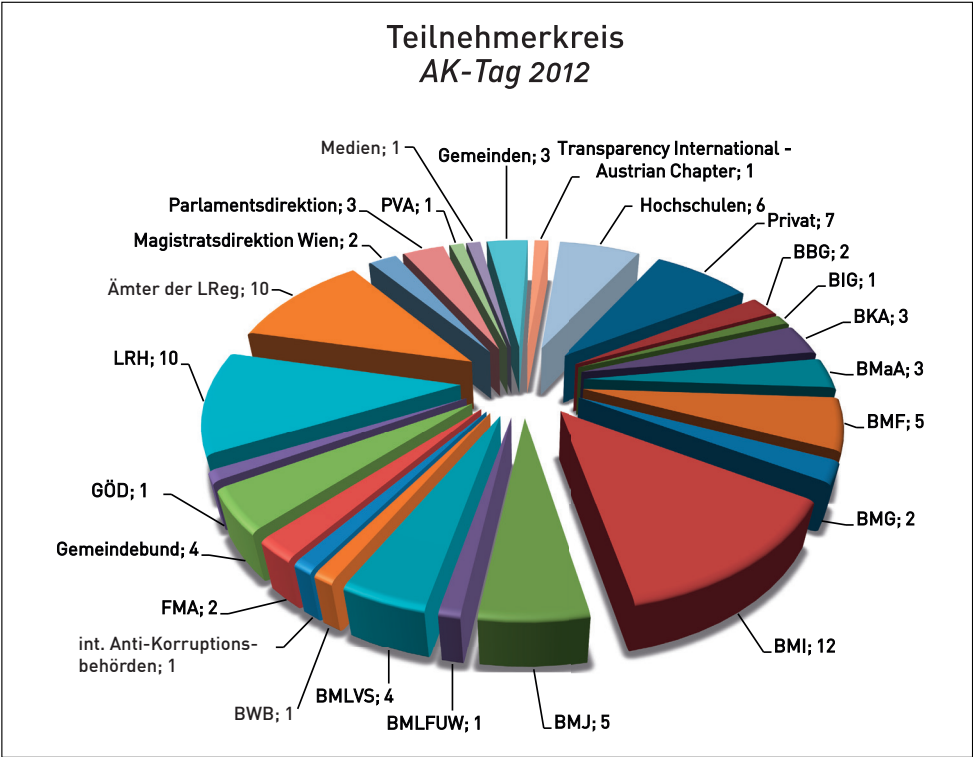


Abb. 2: Teilnehmerkreis

wird man daraus nicht schließen dürfen, dass jede Zuwendung an eine Gebietskörperschaft bzw deren Behörden und Organen damit automatisch gemeinnützigen Zwecken dient. Denn zum einen muss die Zuwendung selbstlos gegeben werden, um gemeinnützig sein zu können. Zum anderen wird man wohl danach differenzieren müssen, ob die Allgemeinheit unmittelbar durch die Zuwendung gefördert werden soll, anders gesagt, ob direkt die Allgemeinheit von der Zuwendung etwas hat. Die Ausstattung der Büros mit Flatscreens wäre daher nicht als gemeinnütziger Vorteil in diesem Sinne zu beurteilen. Zwar mag die Allgemeinheit davon profitieren, dass durch moderne Geräte die Gefahr der Gesundheitsschädigung durch das lange Arbeiten am PC verringert und damit das Sozialsystem weniger belastet wird. Diese Förderung ist aber bestenfalls indirekt. Im Grunde werden die in dieser Dienststelle arbeitenden Mitarbeiter gefördert und nicht die Allgemeinheit.

Anders zu beurteilen könnte es aber etwa sein, wenn ein Privater die kriminalpolizeiliche Beratungsarbeit zur Einbruchsprävention unterstützten möchte und zu diesem Zweck zB die Finanzierung von Informationsfoldern übernimmt, die als Postwurfsendung an die Bevölkerung verteilt werden. Geht es dabei nicht darum, das eigene Unternehmen als Sicherheitsunternehmen zu positionieren und damit einen Imageeffekt zu erzielen, wird die Zuwendung also selbstlos gegeben, so könnte Gemeinnützigkeit vorliegen, weil durch die Finanzierung der Folder ein Beitrag zur Verbrechensverhütung geleistet und damit die Sicherheit der Allgemeinheit gefördert werden soll. In weiterer Folge wäre diese Zuwendung kein nicht gebührender Vorteil iSd § 305 Abs 4 IA.

Von der Frage des Vorteils abgesehen gelten die Ausführungen zum geltenden Recht zum kausalen Zusammenhang zwischen Vorteil und Amtsgeschäft und zur Zuwendung an ein Kollektiv unverändert.

Der Initiativantrag sieht darüber hinaus auch eine Neufassung des § 306 StGB vor, mit der das Anfüttern wieder breiter erfasst werden soll. § 306 Abs 1 IA lautet:

„Ein Amtsträger ..., der außer in den Fällen der §§ 304 und 305 mit dem Vorsatz sich dadurch in seiner Tätigkeit als Amtsträger beeinflussen zu lassen, einen Vorteil fordert oder einen nicht gebührenden Vorteil (§ 305 Abs 4) annimmt oder sich versprechen lässt, ist mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren zu bestrafen. § 305 Abs 5 gilt entsprechend.“

Für die Strafbarkeit ist in diesem Fall neben dem Annehmen usw eines verpönten Vorteils entscheidend, dass dies mit dem Vorsatz erfolgt, sich dadurch in seiner Tätigkeit als Amtsträger beeinflussen zu lassen. Der kausale Zusammenhang zwischen Vorteil und

Amtsgeschäft, der in § 305 StGB noch seinen Niederschlag in dem Wort „für“ findet, wird in § 306 IA etwas gelockert und auf die subjektive Ebene gehoben. Der Amtsträger muss also die Vorstellung haben, sich durch die Annahme des Vorteils in irgendeiner Tätigkeit als Amtsträger beeinflussen zu lassen. Der Initiativantrag stellt somit auch hier wieder auf eine Art Unrechtsvereinbarung ab, diesmal aber in allgemeinerer Art, indem es noch nicht um ein bestimmtes Amtsgeschäft geht. Damit würde die Norm in der Tat wieder die Fälle der klassischen Klimapflege erfassen. Praktisch schwierig könnte dabei allerdings sein, mit entsprechender Sicherheit im Einzelfall den Vorsatz des Amtsträgers darauf nachzuweisen, sich durch den Vorteil beeinflussen zu lassen.

Wie auch immer die künftigen Regeln in ihrer endgültigen Form wirklich aussehen werden: Man sollte zurückhaltend mit Verwaltungssponsoring umgehen. Es ist die Aufgabe des Staates, seine Einrichtungen adäquat auszustatten und seinen Bediensteten die nötige Infrastruktur selbst zur Verfügung zu stellen. Dieser Zugang mag nicht dem Zeitgeist entsprechen und in manchen Bereichen staatlicher Verwaltung mögen scheinbar Zuwendungen durch Private nötig sein. Aber der Private gibt typischerweise nicht selbstlos, sondern hat neben allfälligen Werbeerwartungen wohl idR zumindest auch eine Erwartungshaltung iSd Anfütterns. Will man auf Verwaltungssponsoring dennoch nicht verzichten, und auch die Straflosigkeit entsprechend absichern, so erscheint die Schaffung ausdrücklicher gesetzlicher Grundlagen als möglicher Ausweg. Wenn nachvollziehbar ist, wer unter welchen Gegebenheiten welche staatliche Einrichtung auf welche Weise fördert, kann vieles an Korruptionspotential abgefangen werden. Außerdem ist sorgsam darauf zu achten, welche Bereiche gefördert werden dürfen. In Belangen der Justiz, des Innenressorts und der Landesverteidigung ist ebenso besondere Vorsicht geboten wie in allen hoheitlichen Bereichen.

Eine allfällige solche Lösung vermag allerdings nichts daran zu ändern, dass der Staat allen seinen Bürgern in all seinen Tätigkeitsbereichen gleichermaßen verpflichtet bleibt und nicht einmal in den Anschein der Beeinflussbarkeit rücken sollte. Und das geschieht nur allzu leicht, sagt doch schon ein altes Sprichwort nicht umsonst: Wer zahlt, schafft an!

Rück- und Ausblick

Im Jahr 2007 wurde der erste Österreichische Anti-Korruptions-Tag als Expertentagung unter dem Motto „Synergiegewinn durch Zusammenarbeit“ veranstaltet. Zielsetzung war es, Fachleute und Entscheidungsträger aus dem öffentlichen Sektor, die sich mit der Thematik der Korruptionsbekämpfung auseinander setzen, über aktuelle Herausforderungen in diesem Bereich zu informieren und die Möglichkeit einer Vernetzung zu schaffen. Seither fand diese Veranstaltung jedes Jahr im Frühsommer in Alt Lengbach (NÖ) statt. Die Themenschwerpunkte reichten von Compliance über Korruptionsprävention bis zum Thema der heurigen Veranstaltung „Lobbyismus und Sponsoring“.

Das Bestreben der Veranstalter war es seit Beginn an, die zwei Halbtage der Tagung so intensiv wie möglich zu nutzen. Aus diesem Grund wurde auch am Abend eine Diskussionsrunde eingeführt, bei der in entspannter Atmosphäre die Themenbereiche des Tages aufgegriffen, vertieft und gemeinsam diskutiert werden. Diese sogenannten „Kamingespräche“ erfreuten sich großer Beliebtheit bei den Gästen und sollen auch in Zukunft beibehalten werden.

Ein besonderes Anliegen ist es uns, für die jeweiligen Themenschwerpunkte der Anti-Korruptions-Tage Wissenschaftler und anerkannte Fachexperten als Referenten zu gewinnen, um aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse und Erfahrungen aus der Praxis präsentieren und diskutieren zu können. Dabei gilt der spezielle Dank allen Referenten, die mit ihren Vorträgen einen entscheidenden Beitrag zur Qualität dieser Tagung leisteten.

Möglichkeiten und Grenzen des Verwaltungssponsorings

Prof. Dr. Martin Burgi



Prof. Dr. Martin Burgi hat einen Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Wirtschaftsverwaltungsrecht sowie Umwelt- und Sozialrecht an der LMU München inne. Er war als Universitätsprofessor an der Juristischen Fakultät und der Leitung der Forschungsstelle für Verwaltungsrechtsmodernisierung und Vergaberecht an der Ruhr-Universität Bochum tätig, bevor er dem Ruf der LMU München folgte. Er ist Research Fellow an der George Washington University Law School, Washington D.C. (Government Procurement Law Program), Autor mehrerer Buchpublikationen, weist zahlreiche (auch internationale) Veröffentlichungen auf und ist Mitherausgeber u.a. der Zeitschriften „Die Verwaltung“ und „Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)“.

Möglichkeiten und Grenzen des Verwaltungssponsorings¹

Gliederung

- I. Begriff
- II. Bestehender Regulierungsrahmen in Deutschland
- III. Statthaftigkeit
- IV. Verfahren und Organisation
- V. Haushalt
- VI. Vergaberechtlicher Rahmen
- VII. Vorschlag eines zukunftsfähigen Regelungsrahmens
- VIII. Bausteine eines Verwaltungssponsoring-Gesetzes

I. Begriff „Sponsoring“

Abgrenzung zu

- ↗ Mäzenatentum
- ↗ Spendenwesen
- ↗ Fundraising
- ↗ Public Private Partnerships
- ↗ Privatfinanzierung

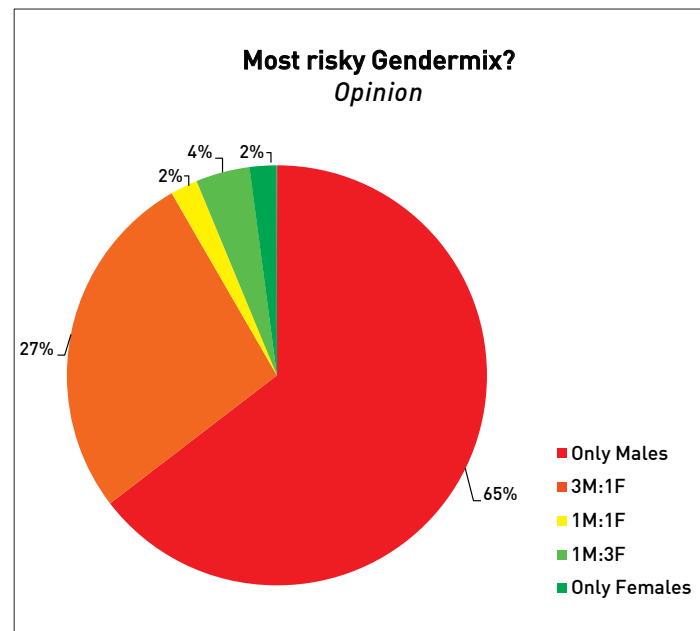
II. Bestehender Regulierungsrahmen in Deutschland

- ↗ Verfassungsrecht
- ↗ Gesetze und Verordnungen: Auf Bundesebene nicht; auf Landesebene vereinzelte (Beispiel: § 78 Abs. 4 GO BW).
- ↗ Fast flächendeckend gibt es in den Schulgesetzen jeweils eine Bestimmung, vgl. beispielsweise Art. 84 Abs. 1 Bayerisches Gesetz über das Erziehungs- und Unterrichtswesen vom 31.5.2000 (GVBl. S. 414), zuletzt geändert am 22.7.2008 (GVBl. S. 467): „Der Vertrieb von Gegenständen aller Art, Ankündigungen und Werbung hierzu, das Sammeln von Bestellungen sowie der Abschluss sonstiger Geschäfte sind in der Schule untersagt. Ausnahmen im schulischen Interesse insbesondere für Sammelbestellungen regelt die Schulordnung.“

gleichmäßigerer Geschlechtermix eine präventive Maßnahme bzgl. der Entwicklung von Korruptionsschemata darstellen könnte.

¹ Vortrag gehalten am 6. Anti-Korruptions-Tag, 29. Mai 2012. Der Text basiert auf den Vortragsfolien von Prof. Dr. Martin Burgi.

Der Umkehrschluß, dass ausgeglichen besetzte Gruppen hier besser abschneiden würden, kann zwar nicht vorbehaltlos gezogen werden, könnte aber für die Praxis einen Versuch wert sein.



Resümee

Aus den eingebrachten Fällen von Internen Revisoren zeigte sich eine sehr starke Dominanz von männlichen Tätern, wenngleich auch nicht im aus der Hypothese 1 angenommenen 90 %-Anteil, sondern lediglich rd 80 %. Es zeigte sich weiters, dass sowohl bei den Leitern betroffener Einheiten wie auch beim Geschlechtermix der Mitarbeiter in den betroffenen Einheiten vor allem im Bereich der strukturellen Bestechung als organisierteste Form der Korruption (Empfänger organisieren das Schema) ein deutliches Überwiegen der männlich dominierten Fälle ersichtlich war (bis zu 100 %).

Hinsichtlich der Meinung der Internen Revisoren zum Einfluss des Frauenanteils in Führungspositionen wie auch zum Geschlechtermix in Einheiten ergab sich ein polarisiertes Meinungsbild von rd 37 % JA- und 39 % NEIN-Stimmern (Rest unentschieden).

Letztlich scheint aus den vorliegenden Ergebnissen die Möglichkeit nicht unrealistisch, dass ein vermehrter Einsatz von Frauen in Einheiten und ein sich daraus ergebender

- ↳ Verwaltungsvorschriften auf Bundesebene und in allen Bundesländern
 - ✓ Problem: Keine Geltung für den kommunalen Bereich
 - ✓ Aktuellstes Beispiel: Richtlinie zum Umgang mit Sponsoring, Werbung, Spenden und mäzenatischen Schenkungen in der staatlichen Verwaltung (Sponsoringrichtlinie) der Bayerischen Staatsregierung vom 14.9.2010, Az. B II 2-G 24/10)

III. Fragen zur Statthaftigkeit von Sponsoring

- ↳ Darf ein Energiekonzern das Brandenburger Tor beleuchten? Können Polizeiuniformen in Hamburg durch eine Modedesignfirma finanziell unterstützt werden? Kann es einen Haltepunkt „München-BMW“ oder eine „Opel-Autobahn“ geben?
 - ✓ Grundsätzliche Statthaftigkeit?
 - ✓ Grenzen aus dem Charakter der jeweils betroffenen Verwaltungsaufgabe?
 - ✓ Grenzen bezogen auf Art und Umfang der Sponsoringmaßnahmen?
- ↳ Grundsätzlich Qualifizierung als wirtschaftliche Betätigung des Staates. Damit ist Sponsoring grundsätzlich statthaft, aber bereits mit ersten Grenzziehungen:
 - ✓ Die erfolgreiche Erledigung der Hauptaufgabe darf nicht gefährdet werden.
 - ✓ Aus dem Grundsatz der Unparteilichkeit des Staatshandelns (letztlich verfassungsrechtlich im Rechtsstaatsprinzip verankert) folgt:
 - Unstatthaft bei Verwaltungsaufgaben, die sich primär als Gesetzesvollzug im weiteren Sinne darstellen,
 - grundsätzlich statthaft bei faktisch geprägten Dienstleistungen, insbesondere im Hinblick auf die Unterhaltung öffentlicher Sachen und Einrichtungen, die Pflege des Vermögens- und Sachbestands sowie bei den Aufgaben der Repräsentation und Aufklärung,
 - aber auch dort können einzelne Modalitäten in sachlicher oder zeitlicher Hinsicht als Verstoß gegen den Grundsatz der Unparteilichkeit anzusehen sein.
- ↳ Das Verfassungsrecht kennt aber nicht nur Grenzen, sondern auch einzelne Impulse, insbesondere in Gestalt des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit. Aus den Grundrechten der Wirtschaftsunternehmen folgt aber jedenfalls kein Anspruch auf Verwaltungssponsoring.

- ↪ Mittelfristig stellt sich die Frage nach dem Vorbehalt des Gesetzes; m.E. wäre bereits zum jetzigen Zeitpunkt eine stärkere gesetzliche Normierung außerordentlich sinnvoll (vgl. dazu den Vorschlag zu VII).

IV. Verfahren und Organisation

- ↪ Transparenz durch Schriftlichkeit (Verträge, Aktenvermerke sowie durch Sponsoringberichte).
- ↪ Organisation: Überwiegend dezentral; vielfach Trennung zwischen der gesponserten Einheit und der für die Entscheidung zuständigen Einheit (teilweise Pflicht zur Beteiligung eines Sponsoring- oder Antikorruptionsbeauftragten).

V. Haushalt

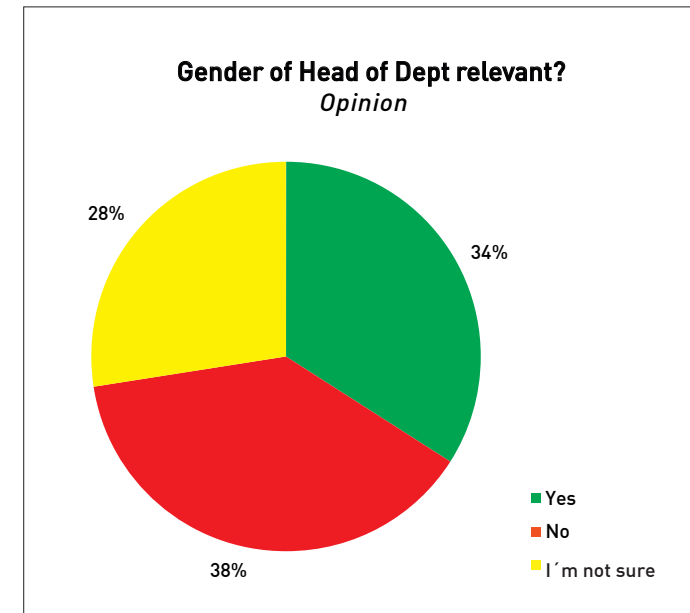
- ↪ Anzeigepflicht gegenüber der für die Aufstellung des Haushaltsplans zuständigen Stelle.
- ↪ Teilweise Verpflichtung zur Einbeziehung von nicht unmittelbar begünstigten Verwaltungsstellen, die mit Verwaltungsaufgaben vergleichbarer Zielsetzung betraut sind (Beispiel: Schule im „Problem-Stadtteil“).

VI. Vergaberechtlicher Rahmen

- ↪ Grundsätzlich keine Anwendbarkeit des EU-Sekundärvergaberechts.
- ↪ Jedoch rechtsstaatliche und primärrechtliche Mindestanforderungen: Bekanntmachungspflicht, Festhalten an zuvor festgelegten Auswahlkriterien.

VII. Vorschlag eines zukunftsfähigen Regelungsrahmens

- ↪ Problematik:
 - ✓ Große Diskrepanz zwischen den bestehenden, weitgehend zersplitterten und oft nicht bekannten rechtlichen Vorgaben und der Sponsoringpraxis in allen Bereichen (Statthaftigkeit, Verfahren, Organisation und Vergabe).
 - ✓ Klarstellungsnotwendigkeit, teilweise auch Regelungsnotwendigkeit, dies insbesondere auf der kommunalen Ebene.

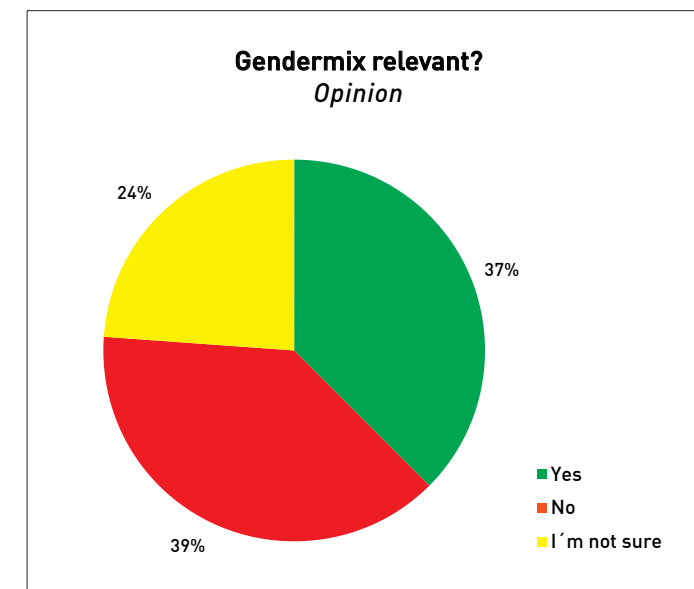


Die Meinungen teilen sich grob in drei Gruppen, wobei sich ein leichtes Überwiegen der NEIN-Stimmen ergeben hat.

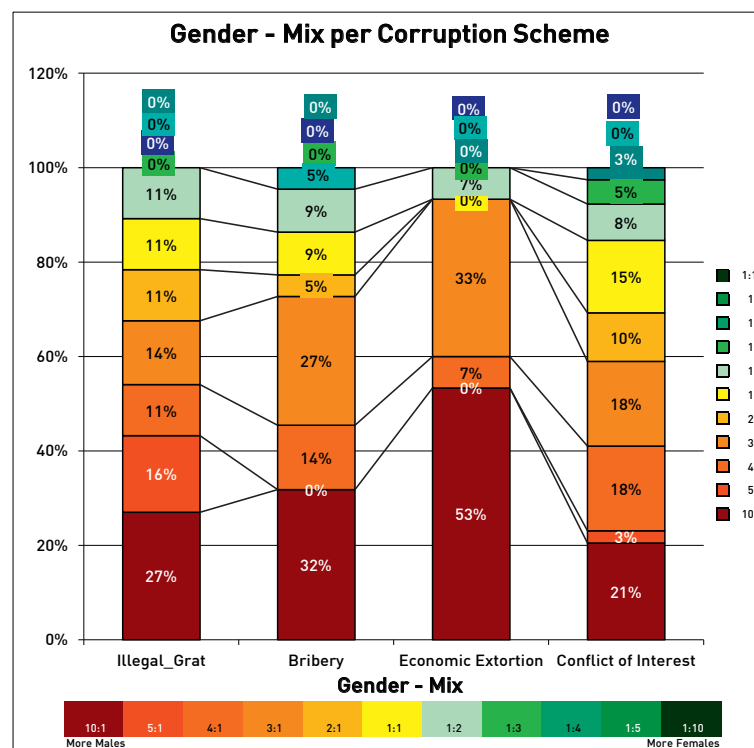
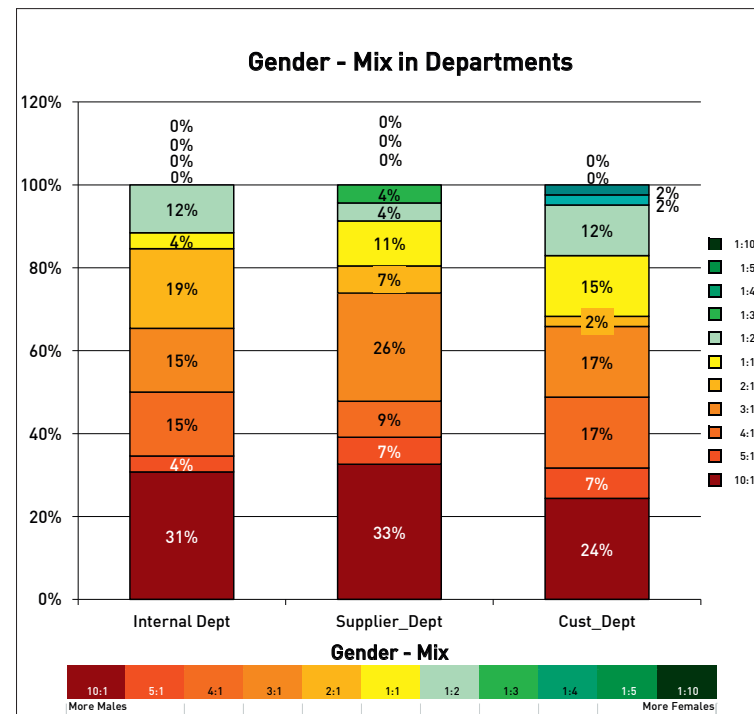
Zweitens: Die selbe Fragestellung bezogen auf den Einfluss des Geschlechtermixes in einer Einheit wurde noch etwas polarisierter beantwortet:

Immerhin 37 % der Internen Revisoren waren der Meinung, dass der Geschlechtermix in einer Einheit ihrer Einschätzung nach einen Einfluss auf die Korruption

wahrscheinlichkeit hat. 24 % immerhin sind diesbezüglich „unentschlossen“. Diese beiden Gruppen wurden ergänzend befragt, welches Geschlechtermixverhältnis aus ihrer Sicht am „anfälligsten“ für die Entwicklung eines Korruptionsfalls eingeschätzt wird:



In dieser Einschätzung dominieren die beiden am stärksten männerdominierten Wahlmöglichkeiten mit zusammen 92 %. Zumindest nach Ansicht jener Revisoren, die entweder der Meinung sind, dass das Geschlecht auf die Korruptionsneigung einen Einfluß hat, oder bzgl dieser Frage wenigstens „unentschlossen“ sind, zeigt die Folgefrage, dass vor allem männlich dominierte Gruppen als besonders korruptionsanfällig angesehen werden.



Ausgewertet sowohl auf Abteilungsebene als auch nach Korruptionsart ergibt sich ein sehr ähnliches Bild. Die Mehrzahl der Fälle spielt sich in solchen Einheiten ab, welche entweder faktisch zu 100 % männerdominiert sind oder zumindest einen starken Männerüberhang zeigen.

Zur Meinung der Internen Revisoren:
Der zweite Teil der Studie versucht, basierend auf den Erfahrungen mit Korruptionsfällen auch das Meinungsbild der Internen Revisoren einzufangen. Exemplarisch sei hier auf zwei abgefragte Bereiche eingegangen:

Erstens: Schätzen die Internen Revisoren das Geschlecht der Führungsperson einer Einheit als relevant für die Wahrscheinlichkeit ein, dass sich eher ein Korruptionsfall entwickelt oder nicht.

- ✓ In einer empirischen Umfrage der Ruhr-Universität Bochum (zwischen 2005 und 2009) hat jede zweite befragte Kommune einen Bedarf nach „eindeutigen Sponsoringregeln“ geäußert; auch von Vertretern der Ministerien wurde dieser Bedarf immerhin noch in 30 % aller Fälle geäußert. Teilweise werden die vorhandenen Regeln als sehr kompliziert und nicht leicht verständlich erachtet.

VIII. Bausteine eines Verwaltungssponsoring-Gesetzes

A. Begriffs- und Zweckbestimmung

- § 1 Sponsoring und Sponsor
Verwaltungssponsoring ist die Förderung von Verwaltungseinheiten (je nach Regelungsebene aufzufüllen: des Bundes, des Landes, den Kommunen etc.) bei der Erledigung ihrer Aufgaben durch die Bereitstellung von Geld, Sachmitteln, Dienstleistungen oder Know-how durch einen Sponsor. Als Sponsor ist derjenige private Förderer anzusehen, der einvernehmlich festgelegte kommunikative Ziele verfolgt.
- § 2 Zweck
Sponsoringleistungen können einen Beitrag zur wirtschaftlichen Erledigung von Verwaltungsaufgaben leisten.

B. Grenzen

- § 3 Randnutzung
Sponsoringvereinbarungen dürfen nur im Interesse der Erledigung von Verwaltungsaufgaben getroffen werden. Die Aufgabenerledigung darf durch Art, Umfang oder Wirkung der Sponsoringleistungen nicht beeinträchtigt werden.
- § 4 Unparteilichkeit
Zur Sicherung der Unparteilichkeit des Verwaltungshandelns dürfen Sponsoringvereinbarungen nicht getroffen werden im Hinblick auf Verwaltungsaufgaben, die durch den Vollzug von Gesetzen geprägt sind. Im Hinblick auf faktisch geprägte Dienstleistungen (insbesondere Unterhaltung öffentlicher Sachen und Einrichtungen, Pflege des Vermögens- und Sachbestands sowie

Aufgaben der Repräsentation und Aufklärung) sind Sponsoringvereinbarungen möglich, sofern die Unparteilichkeit des Verwaltungshandelns nicht im Einzelfall durch Art, Umfang oder Wirkung der Sponsoringleistungen gefährdet wird.

C. Organisation

§ 5 Sponsoringstelle

Mit der Initiierung und Koordinierung von Sponsoringprojekten wird eine bestimmte Stelle im Leistungsbereich der jeweiligen Verwaltungseinheit beauftragt (Sponsoring- oder auch Fundraisingstelle). Diese bereitet die Sponsoringvereinbarungen vor und unterstützt die durch die Sponsoringleistungen begünstigten Verwaltungsstellen bei der Durchführung.

§ 6 Abschluss von Sponsoringvereinbarungen

Die Entscheidung über den Abschluss von Sponsoringvereinbarungen trifft im Rahmen der jeweils geltenden allgemeinen Zuständigkeitsregeln der Leiter der betroffenen Verwaltungseinheit. Optional: Vor Abschluss der Sponsoringvereinbarung ist eine Stellungnahme des Antikorruptionsbeauftragten einzuholen.

D. Verfahren

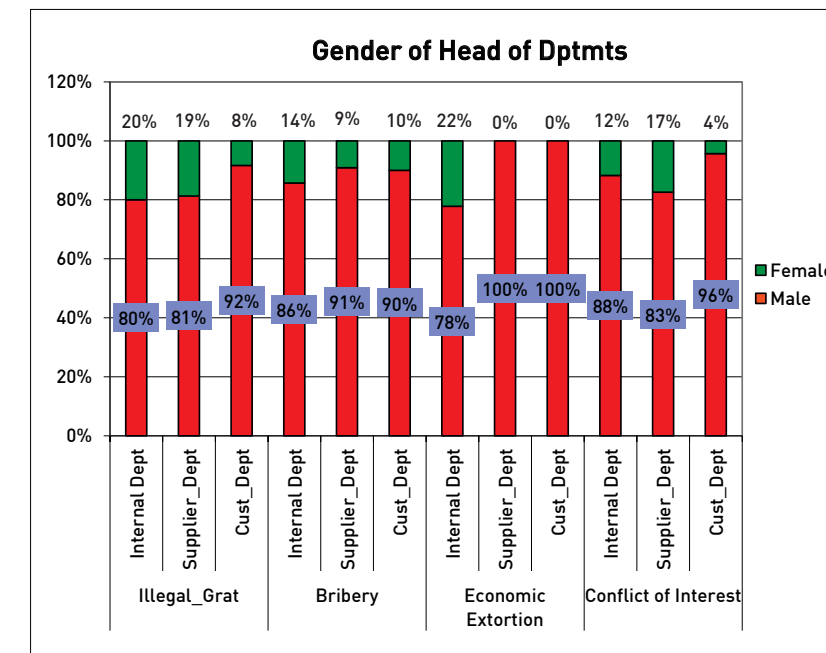
§ 7 Vor Abschluss der Sponsoringvereinbarung

Die zuständige Sponsoringstelle macht die von ihr geplanten Sponsoringprojekte und die auf Initiative eines Sponsors entstandenen Sponsoringprojekte vor Abschluss der Sponsoringvereinbarung in geeigneter Weise bekannt. Entstehen und Umfang der Bekanntmachungspflicht sind vorab für den Bereich der jeweiligen Verwaltungseinheit festzulegen. Für den Fall des Bestehens einer Auswahlmöglichkeit zwischen mehreren Sponsoringinteressen ist anhand der Kriterien Zuverlässigkeit, Leistungsfähigkeit sowie weiterer, jeweils vorab von der zuständigen Sponsoringstelle festzulegender Kriterien zu entscheiden. Dabei kann dem Umstand, dass das Sponsoringprojekt von einem bestimmten Interessenten initiiert worden ist, besondere Bedeutung zugemessen werden.

§ 8 Form und Inhalt der Sponsoringvereinbarung

Sponsoringvereinbarungen sind schriftlich zu treffen. Sie enthalten Festle-

zustellen, ob die betroffenen Abteilungen von männlichen oder weiblichen Leitern besetzt waren. Die Leiter selbst waren nicht in den Korruptionsfall involviert. Wir haben zwischen drei grundlegenden Abteilungstypen unterschieden: 1) Interne Abteilungen (zB Rechnungswesen), beschaffende Abteilungen (zB Einkauf, Produktion,...) und vertriebliche Abteilungen (zB Verkauf, Marketing,...).

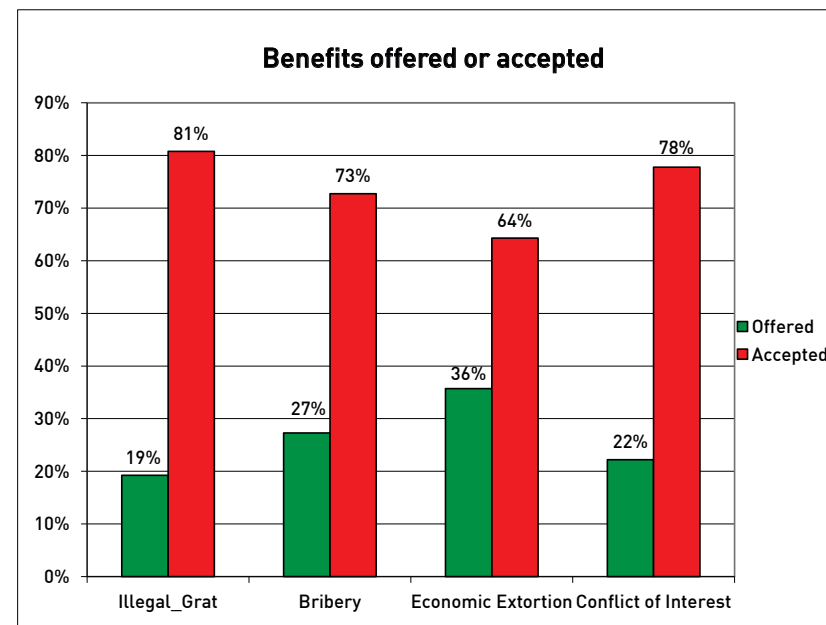


Bemerkenswert erscheint, dass vor allem im Bereich der strukturellen Bestechung (wirtschaftliche Erpressung, die Initiative geht von den Bestochenen aus) in den nach außen gerichteten Abteilungen überhaupt keine weiblichen Leiter gemeldet wurden. Zukünftige Analysen werden sich auch damit zu befassen haben, wie generell das Geschlechterverhältnis bei Führungskräften in betroffenen Branchen und Ländern aussieht.

Die aus unserer Sicht für die Prävention wesentlichste Frage betraf den generellen Geschlechtermix in den betroffenen Abteilungen. Hypothesenansatz 3 bezog sich ja darauf, dass vor allem männerdominierte Einheiten vermehrt zu Korruption neigen. Die folgenden beiden Grafiken zeigen daher, wie stark männlich oder weiblich dominiert die Personalverteilung in betroffenen Einheiten war, wobei sich die Verteilung auf die gesamte Belegschaft, nicht nur auf die TäterInnen bezieht.

Interessant erscheint dabei, dass im Schema wirtschaftliche Erpressung, welche eine strukturelle und somit sehr schwerwiegende und weit fortgeschrittene Form der Korruption darstellt, der Frauenanteil am weitaus geringsten ist. Dort, wo die Wahrnehmung des Unrechtsgehalts relativ difuser erscheint (illegale Geschenkkannahme, Interessenskonflikte) sind auch - relativ - mehr Frauen involviert. Die Hypothese von lediglich 10 % involvierten Frauen hat sich nicht ganz bestätigt, doch erscheint auch der Anteil von im Schnitt mehr als 80 % männlichen Tätern verglichen mit der durchaus gleichmäßigen Geschlechterverteilung in Wirtschaftskriminalfällen⁴ außerhalb der Korruption erstaunlich.

Ein weiteres erstaunliches Detail der Studie war der Umstand, dass sehr offensichtlich die Bereitschaft zur (aufklärenden) Auseinandersetzung mit einem Korruptionsschema in den Unternehmen auf Seite der Korruptierten (Empfangenden) wesentlich ausgeprägter scheint, als auf Seiten derer, die korrumpieren (zahlender Teil).



Die Untersuchung bezog sich jedoch nicht ausschließlich auf die Täter und deren Geschlecht, sondern auch auf das jeweilige Umfeld, in welchem sich Korruptionsfälle entwickeln konnten. Im Sinne möglicher präventiver Ansätze fragten wir ab, welche Abteilungsleitungen in solchen Einheiten geschlechtermäßig gegeben waren. Entsprechend dem in der Prävention häufig postulierten Ansatz „The tone from the top“ galt es fest-

⁴ Vgl Wells und Kopetzky, Wirtschaftskriminalität in Unternehmen, 29.

gungen über Art, Umfang und Wirkung der Sponsoringleistungen und der betroffene(n) Verwaltungsaufgabe(n). Sponsoringvereinbarungen dürfen jeweils nur für bestimmte Zeiträume getroffen werden.

§ 9 Sponsoringbericht

Die zuständige Sponsoringstelle veröffentlicht im Abstand von 2 Jahren einen Sponsoringbericht. In ihm sind die einzelnen Sponsoringprojekte unter Angabe des Sponsors, der betroffenen Verwaltungsaufgaben sowie der Art der Sponsoringleistungen ab einem Umfang von 5.000,00 € zu verzeichnen.

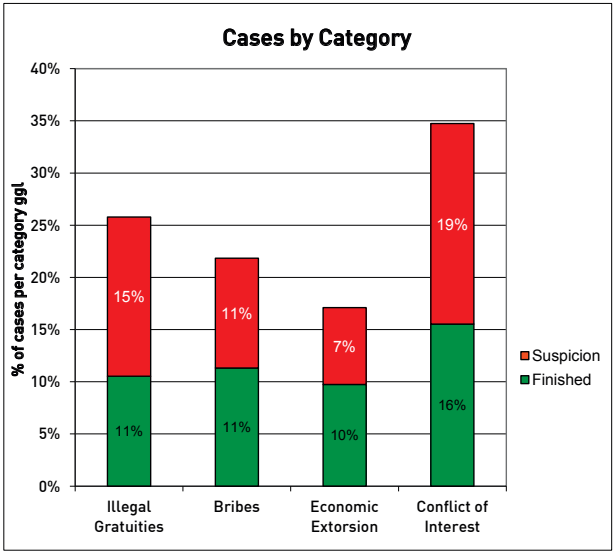
E. Haushalt

§ 10 Anzeige und Mittelzuweisung

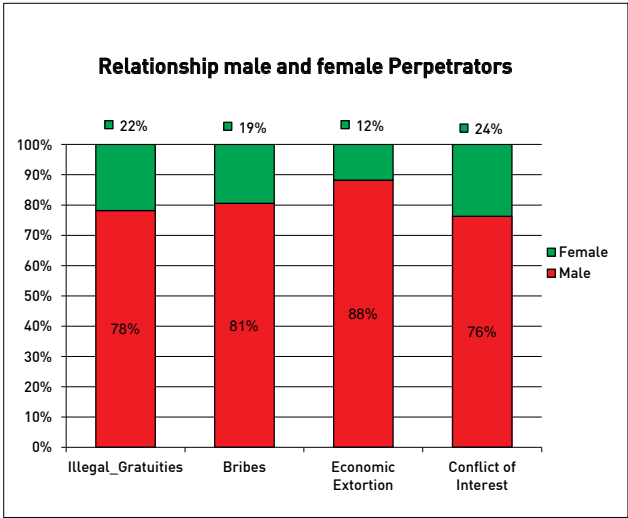
Die zuständige Sponsoringstelle ist verpflichtet, die für das jeweils folgende Jahr geplanten Sponsoringprojekte der für die Vorbereitung und Aufstellung des Haushaltsplans zuständigen Stelle anzuzeigen. Die zuständige Sponsoringstelle kann dazu verpflichtet werden, Vorkehrungen dafür zu treffen, dass auch nicht unmittelbar begünstigte Verwaltungsstellen, die mit Verwaltungsaufgaben vergleichbarer Zielsetzung betraut sind, von den Sponsoringleistungen profitieren können.

Fällen und solchen Fällen, welche im Ermittlungsstadium als Verdachtsfall verblieben sind.

Die Gesamtzahl der eingereichten Fälle verteilte sich wie folgt:



Die geschlechtermäßige Verteilung in den einzelnen Korruptionstypen differierte zwischen einem Frauenanteil von 12 - 24 %.



IIA-Forschungsprojekt Gender & Corruption¹

Korruption ist in der aktuellen österreichischen Diskussion rechtsrelevanter Thematiken an vorderster Front zu finden. Dies hängt einerseits mit einer Vielzahl aktuell behandel-ter, so genannter glamouröser Fälle an der Nahtstelle zwischen Politik und Wirtschaft zusammen, und andererseits auch mit einem generell sich verändernden internationalen Umfeld verbunden mit verstärkten Bemühungen zur Korruptionsbekämpfung. Aus Sicht der mittelbar und unmittelbar von Korruption Betroffenen ist zum einen die Aufdeckung (und strafrechtliche Verfolgung) bedeutsam, spannender aber erscheint die Frage nach Möglichkeiten zur Prävention. Dies setzt allerdings voraus, dass man über die Ursachen und die wesentlichen beeinflussenden Faktoren von Korruption fundierte Kenntnis hat. Darauf setzte das vom Institut Interne Revision (IIA-Austria) initiierte und durchgeführte Forschungsprojekt Gender & Corruption auf.

Von Dr. Matthias Kopetzky (Institut Interne Revision IIA-Austria, Sachverständiger in Wirtschaftsstrafverfahren)

Ausgangspunkt der Fragestellung war die individuelle Erfahrung vieler Ermittler (Inter-ne Revisoren, Strafverfolgungsbehörden, &), dass erstaunlich wenig weibliche Täter in Korruptionsfällen präsent sind. In einer die europäischen Schwesterinstitute verbunden im ECIIA² umfassenden Online-Survey sollte diese individuelle Ermittlererfahrung auf eine quantitativ breitere und damit aussagekräftigere Basis gestellt werden.

Folgende Basishypothesen bildeten die Grundlage für den Fragenkatalog:

1. In weniger als 10 % der Korruptionsfälle agierten Frauen als Primärtäter³.
2. In Fällen mit weiblichen Tätern spielen Frauen eine eher untergeordnete Rolle im Schema.
3. Je mehr Frauen in einer untersuchten Einheit beschäftigt sind, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass sich ein Korruptionsschema entwickelt.

Die Ergebnisse der Studie

Von den fast 400 Teilnehmern an der Studie waren 60 % männlich und 40 % weiblich, durchwegs Interne Revisoren in europäischen Unternehmen. Wir differenzierten in der Befragung den Begriff Korruption in vier Subkategorien gem. dem ACFE-Schema: Ille-gale Geschenkannahme, Bestechung, wirtschaftliche Erpressung und verdeckter Inte-ressenskonflikt. Zusätzlich baten wir um Erfahrung aus jeweils konkreten finalisierten

¹ Vortrag gehalten am 6. Anti-Korruptions-Tag, 29. Mai 2012.

² European Confederation of Institutes of Internal Auditing (ECIIA)

³ Unterschieden wurde zwischen Primärtätern (aktiv agierende und organisierende Täter in einem Kor-ruptionsschema) und Sekundärtätern (als Mitläufer agierend, eher durch die Verhältnisse ins Schema geraten).

Rechtliche Aspekte zum Verwaltungssponsoring

Mag. Markus Reiter (BAK)

Rechtliche Aspekte zum Verwaltungssponsoring

Gerade in wirtschaftlichen Krisenzeiten verschärft sich die angespannte Budgetlage der öffentlichen Hand. Die Finanzierung öffentlicher Aufgaben durch private Geldgeber könnte Abhilfe schaffen. Die Korruptionsfälle der letzten Zeit zeigen jedoch, dass die Grenzen zur Strafbarkeit im Zusammenhang mit dem Sponsoring der öffentlichen Ver-waltung schnell überschritten und oft nur schwer fassbar sind.

Zudem verursacht die komplexe Gesetzeslage Unsicherheiten und erfordert eine genaue Betrachtung jedes Einzelsachverhaltes. Ferner mangelt es an einheitlichen gesetzli-chen Regelungen im Bereich des Verwaltungssponsorings. Die folgende Analyse enthält grundsätzliche Gedanken zum Verhältnis Sponsoring und Korruption sowie eine knappe Skizzierung der komplexen rechtlichen Aspekte des Verwaltungssponsorings.

Sponsoringrichtlinien

Ein positives Signal, insbesondere zur Vorbeugung gegen Korruption und unzulässiger Einflussnahme, könnte die Schaffung von grundsätzlichen Regelungen für Zuwendungen an die öffentliche Hand sein. In Deutschland stellt die Rechtsordnung zumindest verein-zelt solche Richtlinien zur Verfügung. So definiert etwa die Sponsoringrichtlinie der bay-erischen Staatsregierung Sponsoring als die Zuwendung von Geld bzw geldwerten Sach-oder Dienstleistungen durch eine juristische oder natürliche Person mit wirtschaftlichen Interessen, die neben dem Motiv der Förderung der öffentlichen Einrichtung auch andere Interessen verfolgt. Der zuzuwendenden Person kommt es auf ihre Profilierung in der Öffentlichkeit über das unterstützte Vorhaben an (Imagegewinn, kommunikativer Nutzen). Die bayerische Sponsoringrichtlinie¹ gilt auch für Strafverfolgungsbehörden und geht da-von aus, dass grundsätzlich die öffentliche Hand öffentliche Aufgaben finanziert. Verwal-tungssponsoring als Finanzierungsinstrument ist nur ausnahmsweise zulässig. Objekti-vität, Integrität und Ansehen der öffentlichen Verwaltung stehen an oberster Stelle.

¹ Bekanntmachung der bayerischen Richtlinie zum Umgang mit Sponsoring, Werbung, Spenden und mäze-natischen Schenkungen in der staatlichen Verwaltung (Sponsoringrichtlinie - SponsR) vom 14.09.2010, 2.1 (AllMBL S. 239, Nr. 10/2010).

Vorteile solcher Regelungen liegen auf der Hand: einerseits können bei korrekter Anwendung von Sponsoringrichtlinien Korruptionsrisiken auf Nehmerseite, wie etwa Gefahren des Objektivitätsverlusts, Abhängigkeiten oder Befangenheit, durch nachvollziehbare Kriterien zumindest verringert werden. Andererseits schützen Sponsoringrichtlinien die Geberseite davor korrupt zu werden, indem etwa das Risiko der Strafbarkeit wegen Bestimmung zum Amtsmissbrauch, Bestechung oder Vorteilsannahme ausgeschlossen oder zumindest reduziert wird.

Eine vergleichbare verwaltungsrechtliche Sponsoringrichtlinie existiert in Österreich nicht. Vereinzelt sehen Gesetze², Verordnungen³ und Erlässe⁴ die Möglichkeit des Sponsorings vor.

Sponsoringleistungen

Welche konkreten Handlungen umfassen nun Sponsoringleistungen an den Staat oder ein Kollektiv? Jedenfalls sollte das Ziel des Sponsorings die Verbesserung der finanziellen Rahmenbedingungen staatlicher Leistungen sein. Ob diese Sponsoringleistung in Sach- oder Geldwerten besteht ist nicht relevant. Konkret geht es nicht nur um die Kostenübernahme des Parlamentsumbaus, die Instandhaltung von Kasernen des Verteidigungsressorts oder die Finanzierung von Bildungseinrichtungen. Sondern auch um die Kostenübernahme von Fachkursen für MitarbeiterInnen des öffentlichen Dienstes oder Preisnachlässe für einen bestimmten Beamtenkreis.

Um das Vorliegen von strafbaren Handlungen in Zusammenhang mit Verwaltungssponsoring beurteilen zu können, stellt sich die grundsätzliche Frage, ob hinsichtlich des Adressatenkreises der Zuwendung zwischen Individualperson und Kollektiv zu differenzieren ist. Nicht nur in dieser Frage bestehen unterschiedliche Auffassungen in Forschung und Lehre.

Sponsoring aus Sicht der Lehre und Rechtssprechung

Lewisich geht grundsätzlich davon aus, dass die Bestechung des Staates durch die Gewährung eines Vorteils nicht möglich ist. Daher ist auf Nehmerseite zunächst zu prüfen, ob die Zuwendung an einen Beamten, Dienststelle, Abteilung, Ministerium oder Bund geht. Geht die Zuwendung an ein Kollektiv wie etwa eine Dienststelle, ist neben der Einhaltung von Transparenz- und Dokumentationsregeln zusätzlich die Genehmigung durch die Ober-Einheit erforderlich. Im Falle von Zuwendungen an das Bundesministerium für Inneres ist darunter wohl die Dienstbehörde zu verstehen. Diese Ober-Einheit entschei-

² ZB § 17 ORF-Gesetz (BGBl Nr 379/1984 idF BGBl I Nr 50/2010 v 01.10.2010).

³ ZB § 1 Abs 3 Z 4 Museumsordnung für die österreichische Galerie Belvedere (BGBl II Nr 397/2009 v 01.12.2009).

⁴ ZB Erlass Bundesministerium für Inneres, Zahl: 8818/35-II/4/90 v 12.08.1990.

IIA-Forschungsprojekt „Gender & Corruption“

Dr. Matthias Kopetzky



Dr. Matthias Kopetzky arbeitet als gerichtlich zertifizierter und beideter Sachverständiger eng mit Staatsanwaltschaften und Polizei sowie in Hauptverhandlungen mit Gerichten zusammen und ist für die betriebswirtschaftliche Aufarbeitung in Wirtschaftsstrafverfahren in Form von Gerichtsgutachten zuständig. Zusammen mit Martin Geyer betreibt er das auf Untersuchungen im Bereich Wirtschaftskriminalität spezialisierte Unternehmen Business Valuation GmbH. Er ist als Mitglied des Vorstands im Institut Interne Revision IIA-Österreich für die Belange Aus- und Weiterbildung sowie Öffentlichkeitsarbeit zuständig und steht dem Facharbeitskreis „Wirtschaftskriminalität“ im Institut vor. Fachpublikationen

und die Autorenschaft zusammen mit US-Doyen der Fraud-Forschung, Joseph Wells, der deutschsprachigen Ausgabe des Standardwerks „Handbuch Wirtschaftskriminalität in Unternehmen: Vorbeugung und Aufdeckung“ in 2. Auflage begleiten die umfangreiche Lehrtätigkeit an Universitäten, Fachhochschulen und Weiterbildungsaktivitäten von Strafverfolgungsbehörden und einschlägig aktiven Berufsverbänden.

det bzw genehmigt Ob und Wie mit dem Vorteil umzugehen ist (Genehmigungsprinzip).⁵ Lewisch differenziert nicht weiter, an wen die Zuwendung geht (zB eine Strafverfolgungsbehörde) oder ob der Nehmer im Rahmen der Hoheitsverwaltung oder Privatwirtschaftsverwaltung tätig wird. Damit vertritt **Lewisch** hinsichtlich des möglichen Adressatenkreises und der konkret ausgeübten Funktion des Nehmers eine sehr extensive Auffassung.

Ähnlich weit argumentiert die ältere Rechtsprechung in einem obiter dictum, indem sie keine strafbare Vorteilszuwendung bzw Geschenkkannahme annimmt, wenn der „Nehmer mit Rückstellungsabsicht an den Geschenkgeber oder Abführungsabsicht an die Behörde“ handelt.⁶

Marek/Jerabek gehen den Weg der neueren Rechtsprechung und stützen sich auf eine OGH-Entscheidung⁷ zur Untreue einer Kapitalgesellschaft. Sponsoring ist unproblematisch, wenn die Zuwendung eines Unternehmens an einen Veranstalter aufgrund Werbe- oder Imagepflege für sportliche, kulturelle, gemeinnützige oder sonstige Zwecke erfolgt. Entscheidend für die Straflosigkeit ist, ob Aufwand für die Zuwendung und Vorteil für das Unternehmen in einer vernünftigen Zweck-Mittel-Relation stehen. Folglich ist auch Verwaltungssponsoring unter Umständen straflos, wenn der Amtsträger Willens ist die Zuwendung an die Dienststelle weiterzuleiten und bei fehlender Genehmigung die Zuwendung an den Geber zu retournieren.⁸ Damit vertreten Marek/Jerabek insbesondere in Hinblick auf die Strafbarkeit des Amtsträgers eine eher extensive Auffassung.

Anderer Ansicht ist dagegen Reindl-Krauskopf. Auch juristische Personen benötigen Organwalter, sprich natürliche Personen, die in ihrem Namen Zuwendungen entgegennehmen. Ob diese natürlichen Personen die Zuwendung für sich oder einen Dritten annehmen, ist für die Strafbarkeit wegen Vorteilsannahme gemäß § 305 StGB unerheblich. Aus der Bestimmung des § 305 StGB geht nicht eindeutig hervor, dass für Dritte nicht auch juristische Personen in Frage kommen. Im Ergebnis spricht sich Reindl-Krauskopf dagegen aus, dass eine Sponsoringleistung nur deswegen keine Strafbarkeit begründet, weil sie einem Kollektiv zukommt. Zudem postuliert Reindl-Krauskopf, dass Sponsoring im Zusammenhang mit hoheitlichen Tätigkeiten, insbesondere bei juristischen mit verwaltungsrechtlicher Bescheidbefugnis, generell ausgeschlossen werden sollte. Schließlich hat der Staat die Verpflichtung zur Unabhängigkeit und die Verpflichtung zur adäquaten Ausstattung seiner Organisationseinheiten.⁹ Unter bestimmten Umständen könnte aber eine Strafbarkeit entfallen, wenn etwa Gleichwertigkeit zwischen Vorteil und erbrachter Gegenleistung besteht. Im Gegensatz zu den oben angeführten Rechtsmeinungen verfolgt Reindl-Krauskopf zum Thema Verwaltungssponsoring eine restriktivere Linie.

⁵ Lewisch, Strafrechtliche Verantwortung & Compliance , Vortrag am 5. Österreichischen Anti-Korruptions-Tag, 25.05.2011.

⁶ ÖJZ-LSK 1978/13.

⁷ OGH 12 Os 50/90 v. 06.09.1990.

⁸ Marek/Jerabek, Korruption und Amtsmissbrauch⁴, III.B., Rz 20.

⁹ Reindl-Krauskopf, Verwaltungssponsoring aus strafrechtlicher Sicht , Vortrag am 6. Österreichischen Anti-Korruptions-Tag, 30.05.2012.

Zusammenfassung

Zusammenfassend und unter Berücksichtigung aller Aspekte ist wohl eine Kombination der angeführten Kriterien zielführend. Zunächst sollten Sponsoringrichtlinien die verbindliche Meldung aller Sponsoringaktivitäten vorschreiben. Dazu könnte man beispielsweise in einem Compliance-System eine Stelle einrichten, die als Meldestelle dient und für die Dokumentation verantwortlich ist. Damit wäre auch die Transparenz im Sinne der Korruptionsprävention gewährleistet. Den nächsten Schritt könnte eine konkrete Bedarfsprüfung und Kompatibilitätsprüfung der Zuwendung darstellen, insbesondere um mögliche künftige Beeinflussungen des Empfängers zu vermeiden. Ferner sollten absolute Sponsoringverbote in speziellen Bereichen - wie etwa der Strafverfolgung oder dem Beschaffungsbereich - verankert sein. Schließlich könnte man zur Wahrung der Objektivität, Integrität aber auch des Ansehens der öffentlichen Verwaltung eine letztentscheidende Instanz installieren, die endgültig über die Zulässigkeiten des Sponsorings entscheidet.

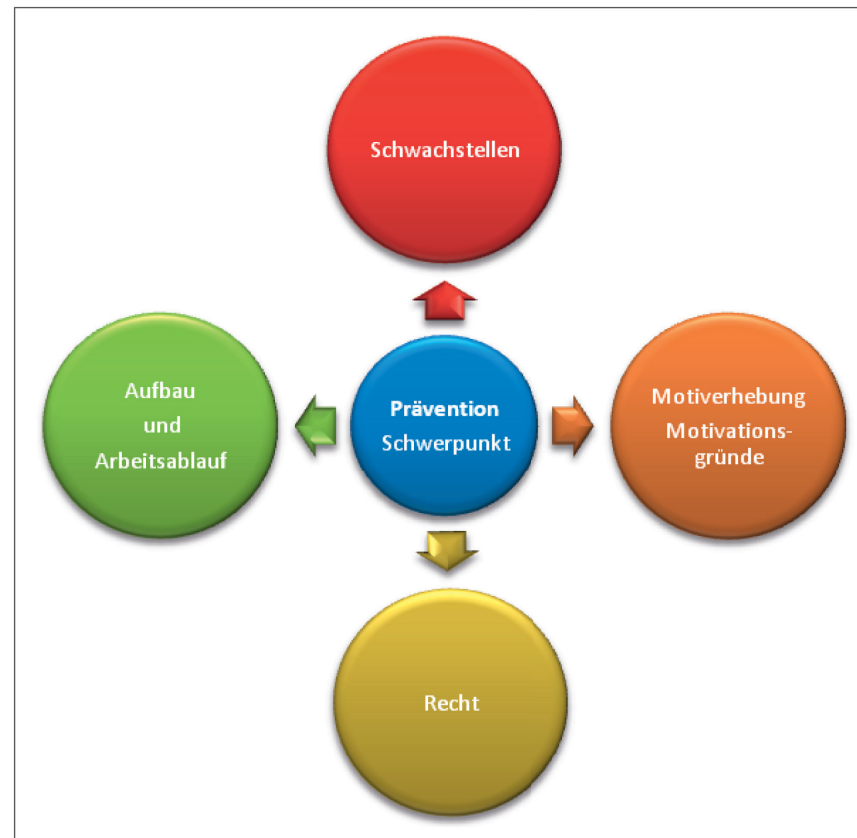
Literatur:

Dölling, D. (2007). Grundlagen der Korruptionsprävention. In: D. Dölling (Hrsg.). Handbuch der Korruptionsprävention für Wirtschaftsunternehmen und öffentliche Verwaltung. Beck: Heidelberg. S. 1 - 40.

Korte, M. (2007). Korruptionsprävention im öffentlichen Bereich. In: D. Dölling (Hrsg.). Handbuch der Korruptionsprävention für Wirtschaftsunternehmen und öffentliche Verwaltung. Beck: Heidelberg. S. 289 - 350.

Maravic, P. (2007). Verwaltungsmodernisierung und dezentrale Korruption. Haupt Verlag: Bern.

Rabl, T. (2012). Korruption aus der Perspektive der Psychologie. In: P. Graeff & J. Grieger (Hrsg.). Was ist Korruption? Nomos: Baden-Baden. S. 153 - 168.



Diese Schwerpunkte werden mit einer Vielzahl von Methoden aufgrund diverser Informationsquellen bearbeitet. Beispielhaft werden hier die Analyse von Ermittlungsfällen, die Durchführung von Interviews, die Medienauswertung und die Sammlung und Analyse von Dienstanweisungen und Erlässen angeführt.

Die Korruptionsprävention des BAK legt bei dieser Bearbeitung auf möglichst vielfältige fachliche Hintergründe und Sichtweisen Wert, um eine umfassende Bearbeitung zu gewährleisten. Das Projekt schließt mit der Endphase, bei welcher die Risikofelder abschließend aufgezeigt werden, Maßnahmenempfehlungen ergehen sowie eine Einschätzung von Entwicklungstendenzen und Prognosen abgegeben werden. Maßnahmen und Empfehlungen sollen ein breites Spektrum umfassen und die Bearbeitung anhand der genannten Schwerpunkte widerspiegeln. Sie reichen vom „Mehr-Augen-Prinzip“ über strukturelle Veränderungen, der Optimierung der Ablauforganisation und der Vereinheitlichung von Abläufen bis zu Schulungen und einer verstärkten Sensibilisierung. Abschließend ist jedenfalls auf ein gewisses Restrisiko hinzuweisen, welches im Bereich der Korruptionsprävention nie gänzlich ausgeschlossen werden kann.

Neue Regeln für die Politikfinanzierung

DDr. Hubert Sickinger



DDr. Hubert Sickinger ist Politik- und Rechtswissenschaftler und Mitarbeiter des Instituts für Konfliktforschung in Wien (www.ikf.ac.at). Neben Lehrtätigkeiten an Universitäten und Fachhochschulen ist er Lehrbeauftragter für Politikwissenschaft an der Universität Wien. Zu seinen Forschungsschwerpunkten zählen die Parteienfinanzierung und politische Korruption. Er ist Vizepräsident des Beirats von Transparency International – Austrian Chapter (www.ti-austria.at). DDr. Sickinger hat eine Vielzahl an Fachbüchern veröffentlicht und erhielt 2009 den Wissenschaftspreis der Margaretha Lupac Stiftung für Parlamentarismus.

Neue Regeln für die Politikfinanzierung

Die Finanzierung der Parteien sowie politischer Aktivitäten ihrer (innerparteilichen und öffentlichen) Amtsträger stellt seit jeher eine besonders korruptionssensible Gefahrenzone dar.¹ Zwar wurde die Abhängigkeit der Parteien von privaten Zuwendungen (insbesondere Großspenden) durch eine im internationalen Vergleich außerordentlich großzügige staatliche Parteienfinanzierung gemildert. Dennoch bestanden weiterhin beträchtliche Abhängigkeiten auch von privaten Zuwendungen, die (mit Ausnahme von Mitgliedsbeiträgen, die allerdings nicht selten von Patronagemotiven motiviert waren) meist von Einflussmotiven geprägt waren. Dass die Parteien (über ihre Abgeordneten im Nationalrat und den Landtagen) als Gesetzgeber in eigener Sache agierten, war an der Disproportionalität der bisherigen Regelungen sehr deutlich ablesbar: diese vermittelten hohe staatliche Zuwendungen (die nur selten mit wirksamen Zweckwidmungen verbunden waren bzw. sind), aber keine Einschränkungen für private Zuwendungen (in Form von Transparenzregelungen oder spezifischer Verbote besonders „riskanter“ Einnahmen).

Die Gefahrenzone wurde noch dadurch verstärkt, dass auch die strafrechtlichen Regelungen gerade für politische Korruption bis zum Inkrafttreten des neuen „Transparenzpakets“ bemerkenswert schwach ausgeprägt waren: Abgeordnete blieben von vornherein weitgehend außerhalb des Korruptionsstrafrechts, Amtsträger in Regierungsfunktionen (auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene) waren bis 2007 nur für den nachweisbaren „Verkauf“ von konkreten Amtsgeschäften strafbar (nach einer temporären deutlichen Verschärfung 2008 wurden für diesen Personenkreis ab September 2009 sogar zusätzliche Straflücken – für die Annahme von Vorteilen für „pflichtgemäße“ Amtsgeschäfte; § 305 StGB a.F. – eingeführt). Mangels Spezialisierung der Staatsanwaltschaften und der Kriminalpolizei auf derartige „clamoröse Fälle“ – und lange Zeit wohl auch mangels Unterstützung durch die jeweilige Ressortspitze – kamen politische Korruptionsverdachtsfälle, über die in den Medien durchaus breit berichtet wurde, über Jahrzehnte fast nie vor Gericht.² Dies änderte sich erst in den letzten drei bis vier Jahren: Bereits das BIA-BMI (heute Bundesamt zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung) ermittelte durchaus auch in politisch bzw. innerhalb des Beamtenapparats hochbrisanten Causen, die 2009 eingerichtete Korruptionsstaatsanwaltschaft (zumal seit ihrer Umgestaltung in eine besser ausgestattete Wirtschafts- und Korruptionsstaatsanwaltschaft 2011) legte auch im Bereich der Politik weniger Zurückhaltung an den Tag – durchaus auch mit Rückwirkung auf die übrigen Staatsanwaltschaften. Im Ergebnis ist heute eine deutlich intensivere und mutigere Untersuchungs- und Anklagepraxis festzustellen.

Betont werden soll, dass die Auswahl eines bestimmten Arbeitsbereichs keinesfalls ein Misstrauen oder gar eine Vorverurteilung gegenüber den Bediensteten der betreffenden Organisationseinheit bedeutet. Vielmehr soll mittels der Analyse des betroffenen Arbeitsbereichs den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sowie den Organisationsverantwortlichen Hilfestellungen und adäquate Instrumente zur Verhinderung von potentiellen Korruptionsrisiken in die Hand gegeben werden. Durch die Erhöhung der Handlungssicherheit sollen integre Beschäftigte zur Prävention motiviert werden. Das kooperative Erarbeiten von konkreten, praxisnahen Präventionsmaßnahmen, zugeschnitten für die Bedürfnisse und Anforderungen der jeweiligen Organisationseinheit, steht dabei im Vordergrund. Die Präventionsarbeit richtet sich nach den Prinzipien der Transparenz, Ganzheitlichkeit, Vielfältigkeit, Individualität, Gleichwertigkeit, Effektivität sowie Zielgruppen- und Praxisorientierung. Transparenz bedeutet eine objektive, umfassende, und nachvollziehbare Bearbeitung. Die Ganzheitlichkeit bedingt eine umfassende Betrachtung und Begegnung von allen Seiten, durch die Vielfältigkeit der angewandten Methoden und fachlichen Hintergründe wird eine möglichst umfassende Bearbeitung gewährleistet. Die Präventionsarbeit bedient sich keines starren Schemas sondern richtet sich individuell nach den gegebenen Bedürfnissen sowie dem praktischen Arbeitsablauf ohne kontrollierenden Charakter, vor dem Hintergrund einer gleichwertigen Zusammenarbeit mit dem Auftraggeber bzw. der Zielgruppe. Die Effektivität wird durch die begleitende Evaluierung der eigenen Vorgehensweise während des Projektes erhöht, dies ermöglicht eine Variierung der angewandten Methoden und eine angemessene Reaktion auf veränderte Tatsachen während des laufenden Projektes.

Der Ablauf eines Präventionsprojektes beginnt mit der Startphase, bei welcher die Parameter wie etwa Ziele sowie Zeit- und Ressourcenaufwand, in Abstimmung mit einem etwaigen Auftraggeber festgelegt werden. Inhaltlich muss zu Beginn eines Projektes die Ausgangslage erhoben werden, um die für die weitere Abwicklung eines Projektes notwendigen potenziellen Problem- und Risikofelder lokalisieren zu können. In der darauf folgenden Bearbeitungsphase gilt es konkret Risiken im Projektbereich zu identifizieren, zu bewerten und letztlich Maßnahmen zur Vermeidung dieser Risiken zu entwickeln. Dies erfolgt anhand von vier Schwerpunkten. Zum einen bilden die rechtlichen Rahmenbedingungen zum anderen der Aufbau einer Organisation und der tatsächliche Arbeitsablauf einen Schwerpunkt. Zusätzlich werden die Motivationsgründe und Motive erhoben sowie die konkreten Schwachstellen, welche sich aus den Schwerpunkten herausstellen.

¹ Vgl. zur bisherigen Politikfinanzierung in Österreich umfassend Sickinger, Hubert: Politikfinanzierung in Österreich, Wien 2009.

² Vgl. Sickinger, Hubert: Politische Korruption und der Wandel der Rahmenbedingungen für politische Skandale in der Zweiten Republik, in: Ernst Bruckmüller (Hg.): Korruption. Historische Streiflichter auf Österreich, Wien/Köln/Graz 2011, 111-130.

Die oben beschriebenen Ursachen dürfen nicht isoliert betrachtet werden. So wirken sich gesamtgesellschaftliche Entwicklungen auf die Organisationskultur von Institutionen aus und das institutionelle Umfeld wiederum beeinflusst die individuelle Bereitschaft, sich regelkonform oder kontraproduktiv zu verhalten. Umgekehrt hat jedes Verhalten von Individuen Einfluss auf die Handlungsebenen im Makro- und Meso-Bereich. Die fatale Vorbildwirkung der aktuell medial breit diskutierten Vorwürfe politischer und wirtschaftlicher Korruption birgt die Gefahr einer negativen Sogwirkung und Verbreitung von korruptiven Praktiken.

Aus diesem Grund kommt nicht nur der effizienten Aufdeckung, Aufklärung und Verfolgung von Korruption große Bedeutung zu, sondern vor allem der vorbeugenden Verhinderung dieser unerwünschten Verhaltensweisen.

So vielfältig die Ursachen von Korruption sind, so unterschiedlich müssen auch die Ansätze der Korruptionsprävention sein. Die Abteilung für Prävention des Bundesamts zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung (BAK) hat sich neben der Analyse und Darstellung von Ursachen und Präventionsstrategien auf Makro- und Mikroebene, vor allem die inhaltliche Erarbeitung von konkreten Präventionsmaßnahmen auf institutioneller Ebene zur vordringlichen Aufgabe gemacht. Während im Rahmen von umfangreichen Schulungs- und Sensibilisierungsaktivitäten das Unrechtsbewusstsein geschärft werden soll, geht der verhältnispräventive Ansatz einen anderen Weg. Hier sollen strukturelle Präventionsmaßnahmen entwickelt werden, um Schwachstellen und Risikobereiche in der Organisation ausfindig machen und in weiterer Folge beseitigen zu können.

Das Erkennen von besonders korruptionsgefährdeten Gebieten in einer Organisation stellt somit die Grundlage für das Ergreifen von Maßnahmen zur Korruptionsprävention dar.

Zusätzlich zu den in der Literatur landläufig beschriebenen Korruptionsrisikobereichen, wie dem Vergabe-, Subvention- und Förderbereich sowie der Erhebung und Festsetzung von Steuern, Abgaben und Gebühren (Korte, 2007, S. 295), hat das BAK das Bestreben, weitere organisationsspezifische Schwachstellen und Risikofelder ausfindig zu machen.

Neben dem oben erwähnten Hauptziel von Präventionsprojekten - korrupte Verhaltensweisen zu verhindern - umfassen die Ziele der strukturellen Prävention das Erkennen von Risikobereichen und Schwachstellen sowie deren Reduzierung, ebenso wie die Förderung von integrem Verhalten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie die Erhöhung von deren Handlungssicherheit.

Ausgehend von einer systematischen Analyse von Melde- und Ermittlungsfällen, die in die Zuständigkeit des BAK fallen, erfolgt die Auswahl eines bestimmten Arbeitsgebiets, das besonders korruptionsgefährdet erscheint.

Die bisherige Situation bei Parteispenden

Nach dem bisherigen PartG existierten weder verlässliche Daten zur finanziellen Situation der Gesamtparteien noch relevante Regeln für Parteispenden. Die Parteien hatten zwar bis Ende September des Folgejahres jeweils „Rechenschaftsberichte“ (einfache Einnahmen-Ausgaben-Gegenüberstellungen) im Amtsblatt zur Wiener Zeitung zu veröffentlichen, die allerdings in der Praxis nur die Bundesparteiorganisationen umfassten: Die finanziell viel gewichtigeren Landesparteien sowie funktionale Untergliederungen (wie Bünde, Teilorganisationen, Vorfeldorganisationen) blieben außerhalb dieser Veröffentlichungspflicht.

Darüber hinaus existierte auch eine Meldepflicht von Spenden über 7.260 € in einer strikt vertraulichen Liste an den Rechnungshofpräsidenten für folgende Kategorien: 1. Spenden von Privatpersonen; 2. von im Firmenbuch eingetragene natürliche und juristische Personen; 3. Vereinen, die keine beruflichen Interessenvertretungen sind. Die Gesamtsumme dieser Spenden sowie eine vierte Kategorie (die nicht dem Rechnungshofpräsidenten zu melden war), nämlich Spenden von Kammern, Interessenvertretungen und Stiftungen, waren zudem als Anlage zum Partei-Rechenschaftsbericht (Spendenliste) zu veröffentlichen – in der Praxis waren dies 1-4 Zeilen unterhalb der Unterschriften der Wirtschaftsprüfer. Anders als für die Rechenschaftsberichte selbst galten die Verpflichtungen für die Deklaration von Spenden juristisch auch für Landes-, Bezirks- und Ortsorganisationen – die veröffentlichten Rechenschaftsberichte legen allerdings den Schluss nahe, dass in der Praxis nur die Bundesparteien erfasst waren.

Eine Einschränkung für Spenden war dies in der Praxis keine: Spender blieben jedenfalls geheim, parteinahe Organisationen oder Parteiunternehmen als Adressaten wurden von der Rechenschaftspflicht überhaupt nicht erfasst. Die tatsächliche Einbeziehung von Landes- oder Lokalorganisationen der Parteien hätte vorausgesetzt, dass die Bundesparteien in deren Finanzen tatsächlich einen Einblick gehabt hätten – was in der Praxis aber offenbar nicht der Fall war. Die einzige externe Kontrolle der Angaben der Parteien in ihren Rechenschaftsberichten sowie Spender-/Spendenlisten erfolgte zwar durch jeweils zwei nicht durch Kanzleigemeinschaft verbundene Wirtschaftsprüfer, die vom Finanzministerium aus einem Fünfervorschlag der jeweiligen Partei ausgewählt wurden; diese bestätigten allerdings nur die formale Richtigkeit der Zahlen auf Basis der ihnen vorgelegten parteiinternen Unterlagen (eine spezifische weitergehende Prüfpflicht bzw. Regeln für die Unabhängigkeit der Kontrolloren enthielt § 4 PartG nicht). Verstöße gegen diese Rechenschaftspflicht blieben seitens der Partei sogar ex lege, nicht nur aufgrund einer laxen Kontrollpraxis sanktionslos.³

³ Vgl. zu alldem § 4 PartG idF. 1984/538.

Großspenden bzw. im speziellen Parteispenden von Unternehme(r)n waren allerdings nicht nur wegen des durchaus praktischen und vom Gesetzgeber der Jahre 1975 bzw. 1984 (dem Zeitpunkt, als die bis Juni 2012 geltenden Bestimmungen des bisherigen § 4 PartG beschlossen wurden)⁴ erfüllten Wunschs nach Diskretion in einer politischen „Grauzone“: Weil Parteispenden weder für Privatpersonen noch für Unternehmen steuerlich absetzbar sind, wurde in der Unternehmenspraxis meist auf „steuerschonende“ Umwege ausgewichen. So wurden als Spenden gedachte Zuwendungen meist als Inserate in Parteipublikationen gegeben, Parteiveranstaltungen „gesponsert“ (d.h. auf diesen Werbung betrieben – Sponsoring von Parteien wäre steuerrechtlich kein Absetzposten), (Schein-)Aufträge an der Partei gehörende oder politisch-personell nahestehende Unternehmen wie etwa Werbeagenturen vergeben (die diese Zusatzeinnahmen stillschweigend der Partei gutschrieben), Rechnungen von Parteien oder Politikern (unter anderen Titeln) in die eigene Buchhaltung übernommen bzw. Sachspenden getätigt.⁵ Derartige nicht nur steuerrechtlich problematische Formen machten die politische Grauzone zugleich zur juristischen Gefahrenzone, die allerdings – soweit ersichtlich – bis Ende des vergangenen Jahrzehnts noch außerhalb der Untersuchung von Finanzbehörden und Staatsanwaltschaften blieb.

Diese Regeln waren bereits seit langem Gegenstand wissenschaftlicher und vor allem auch medialer Kritik. Die 2011 durchgeführte dritte Evaluierungsrunde der Staatengruppe gegen Korruption des Europarats (Thema II: transparency of party funding) brachte erwartungsgemäß das Ergebnis, dass Österreich weder wirksame Regeln für die Transparenz der Parteifinancen, noch wirksame unabhängige Kontrollen der Parteifinancen bzw. wirksame Sanktionsmechanismen eingeführt hatte.⁶ Den Durchbruch in der politischen Debatte um das „Transparenzpaket“, das neben einem neuen PartG auch schärfere strafrechtliche Regelungen – auch für Politiker –,⁷ ein neues LobbyG⁸ sowie eine verbesserte Offenlegung von Nebeneinkünften von Politikern⁹ umfasst, brachten dennoch Ermittlungen der Staatsanwaltschaft und der Polizei. Im August 2011 wurden Kernaussagen eines möglichen „Kronzeugen“ in der sogenannten Telekom-Affäre bekannt – einem Fall unterschiedlicher mutmaßlicher Wirtschaftsdelikte, in denen auch hohe Beträge über zwischengeschaltete „Lobbyisten“ auf diesen Wegen zur „politischen Landschaftspflege“ sowie – nun durch Aussagen eines Beteiligten erhärtet – auch zur Bestechung von Politikern eingesetzt wurden. Die Befragungen des daraufhin eingesetzten parlamentarischen Untersuchungsausschusses¹⁰ verstärkte den Reformdruck, indem zahlreiche Aussagen und Akteninhalte die Kritik an bisherigen Parteispendenpraktiken bestätigte und zugleich deren Ausmaß drastisch vor Augen führte. So wurde die Tatsache, dass es sich bei Inseraten und Sponsorings überwiegend um funktionale Äquivalente von Parteispenden handelt, in der ersten Jahreshälfte 2012 im parlamentarischen Korruptions-Untersuchungsausschuss und in der begleitenden bzw. vorangegangenen Berichterstattung breit thematisiert.

4 § 4 PartG BGBl. 1975/404 idF. 1984/538.

5 vgl. Sickinger, Politikfinanzierung (2009), 155 ff.

6 Third Evaluation Round. Evaluation Report on Austria: Transparency of Party Funding (Theme II). Adopted by GRECO at its 53rd Plenary Meeting (Strasbourg, 5-9 December 2011), auf Englisch und in deutscher Übersetzung zugänglich auf: <http://www.coe.int/greco> unter „evaluations“.

7 KorrStrAG 2012, BGBl. I 61/2012.

8 Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz – LobbyG, BGBl. I 64/2012.

9 Bundesgesetz, mit dem das Bezügebegrenzungs-BVG und das Unvereinbarkeitsgesetz geändert werden, BGBl. I 59/2012.

10 Siehe die Protokolle des parlamentarischen Untersuchungsausschusses unter http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/A-USA/A-USA_00003_00314/index.shtml

Strukturelle Korruptionsprävention

Mag. Olivia Aro-Wagerer (BAK)

MMag. Isabella Spazierer-Vlaschitz (BAK)

Strukturelle Korruptionsprävention - Die Durchführung von Präventionsprojekten des BAK¹

Korruption verursacht enorme Schäden. Zum Umfang der materiellen Schäden liegen bereits eine Reihe von Expertenschätzungen vor². Vermehrtes Augenmerk wird in den letzten Jahren jedoch auf die immateriellen Schäden von Korruption gelegt. So bedeutet Korruption im Bereich der öffentlichen Verwaltung, dass sich das Verwaltungshandeln nicht an Recht und Gesetz, sondern am persönlichen Vorteil des Amtsträgers orientiert (Dölling, 2007, S. 27). Damit wird das Vertrauen in den Staat, die öffentliche Verwaltung und die Integrität deren Organe nachhaltig geschädigt. Mit dem Vertrauensverlust einhergehend, kann von einem Rückgang der Bereitschaft der Bürger, staatliche Regelungen und Entscheidungen zu befolgen, ausgegangen werden.

Die Ursachen von Korruption sind vielfältig und eine allgemein anerkannte, empirisch fundierte Theorie zur Erklärung von korruptivem Verhalten existiert derzeit noch nicht. Grob kann jedoch zwischen Risikofaktoren auf drei unterschiedlichen Handlungsebenen unterschieden werden. Auf gesamtgesellschaftlicher Ebene (Makro-Ebene) wird von einem Zusammenhang zwischen dem Korruptionsniveau und Faktoren, wie etwa dem Wirtschaftswachstum, dem Dezentalisierungsgrad oder der Größe des öffentlichen Sektors eines Landes, aber auch der Effektivität der Strafverfolgung und der Stärke der Zivilgesellschaft ausgegangen. Auf der Ebene der Institutionen (Meso-Ebene) wurden unter anderem Ursachen, wie fehlende Kontrollen, mangelnde Führungsverantwortung gepaart mit fehlender Dienst- und Fachaufsicht, einem ungünstigen Organisationsklima sowie intransparenten Organisationsstrukturen ausgemacht. Auf individueller Ebene (Mikro-Ebene) wurden etliche Persönlichkeitsmerkmale untersucht, bei denen ein Einfluss auf die Neigung zu korruptiven Verhaltensweisen vermutet wird, z.B. Risikobereitschaft, Gewissenhaftigkeit und Selbstkontrolle (vgl. Rabl, 2012). Aber auch situative Aspekte, wie kritische Lebenssituationen und finanzielle Probleme von Bediensteten oder die Wahrnehmung günstiger Gelegenheiten können als potentielle Risikofaktoren betrachtet werden (vgl. Maravic, 2007).

1 Vortrag gehalten von Mag. Olivia Aro-Wagerer am 6. Anti-Korruptions-Tag, 29. Mai 2012.

2 Vgl. Schätzung des volkswirtschaftlichen Schadens durch Korruption idH von 26 Mrd. Euro für das Jahr 2010 durch den Wirtschaftswissenschaftler Prof. Dr. Friedrich Schneider, präsentiert am Österreichischen Anti-Korruptions-Tag 2010.

Die neue Rechenschaftspflicht

Das neue PartG¹¹ bringt nunmehr erstmals wirksame Regeln über die Rechenschaftspflicht der Parteien: Erstens umfassen die Bestimmungen für die Rechenschaftsberichte (§ 5 PartG neu) nunmehr die gesamten Parteiorganisationen (nicht nur die Bundesparteien). Der eigentliche Rechenschaftsbericht hat aus zwei Teilen zu bestehen: einem Teil für die Einnahmen und Ausgaben der Bundesparteiorganisation und einem Teil über die Einnahmen und Ausgaben ihrer territorialen Gliederungen (Landes- sowie Bezirks- und Gemeindeorganisationen – unabhängig davon, ob diese rechtlich unselbständig oder formal eigene politische Parteien sind). Für Bundes- und Landesparteiorganisationen bestehen detailliertere Vorgaben, welche Einnahmen und Ausgaben anzuführen sind (§ 5 Abs. 4), für die Ebenen darunter reicht eine summarische Angabe der Einnahmen und Ausgaben. Unselbständige Gliederungen (gemeint: nicht als Vereine gegründete Teilorganisationen für bestimmte Zielgruppen) sind in den Zahlen der Partei zu berücksichtigen. Für rechtlich eigenständige „nahestehende Organisationen“ (Teil- und Vorfeldorganisationen, die über die in den Statuten festgelegte wechselseitige Beeinflussung der Willensbildung – Entsenderechte in Parteiorgane wie v.a. Parteitage bzw. umgekehrte Einflussmöglichkeiten der Partei auf diese Organisationen – definiert sind; § 2 Z. 3) gelten zwar nicht die Rechenschaftspflichten der Mutterpartei für die Einnahmen und Ausgaben, wohl aber die Verpflichtung zur Meldung von Spenden, Inseraten und Sponsorings (siehe unten).

Diese Rechenschaftspflicht – sie tritt mit 1. 1. 2013 in Kraft – gilt künftig nicht nur für Parteien, die staatliche Parteienfinanzierung des Bundes erhalten, sondern für alle politischen Parteien, die seit dem 1. 1. 2000 ihre Satzung im Innenministerium hinterlegt haben oder seither zu Wahlen zu einem allgemeinen Vertretungskörper oder zum Europäischen Parlament angetreten sind (Kleinparteien, die den neuen Rechenschaftsaufwand – konkret die Kosten für die Rechnungsprüfung – meiden, können sich daher nun als aufgelöst erklären und z.B. in einen Verein umwandeln). Die Regeln gelten außerdem auch für wahlwerbende Parteien (ohne „dahinterstehende“ politische Partei); die Regeln für Spenden gelten zudem für gewählte Abgeordnete und für individuelle Ausgaben, die an einem von der Partei eingebrachten Wahlvorschlag kandidiert haben.

Bereits per 1. Juli 2012 sind die neuen Regeln über Spenden (siehe § 6 PartG) in Kraft. Mit der Rechenschaftspflicht der Parteien über Spenden – sowie nun auch über Sponsorings und Inserate – nun ernst gemacht:

Spenden sind (unter Nennung von Name und Anschrift des Spenders sowie der Höhe) in einer Anlage zum Rechenschaftsbericht der Partei zu publizieren, sofern der Gesamtbetrag im Rechnungsjahr 3.500 Euro übersteigt. Als Spenden gelten gleichermaßen Geldzuwendungen (ohne entsprechende Gegenleistung), Sachspenden (also un-

¹¹ Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Parteien (Parteiengesetz 2012 – PartG), BGBl. I 56/2012.

entgeltliche Leistungen bzw. die Differenz zwischen dem konkret bezahlten mit dem normalen Kunden normalerweise verrechneten Preis) und „lebende Subventionen“ (Personalüberlassungen).¹²

Spenden, die im Einzelfall 50.000 Euro übersteigen, sind dem Rechnungshof unverzüglich zu nennen (der sie unter Angaben des Namens und der Anschrift des Spenders unverzüglich im Internet zu veröffentlichen hat).

Die Rechenschaftspflicht kann nicht mehr durch eine Spende an eine nachgeordnete Parteiebene, an Abgeordnete oder Wahlwerber der Partei oder eine Teil- oder Vorfeldorganisation umgangen werden.¹³ Die Rechenschaftsberichte selbst erfassen wie erwähnt alle territorialen Ebenen der jeweiligen Partei, Spenden an die Bundes-, Landes- und Bezirksebene der Parteien im Rechnungsjahr sind zusammenzurechnen (die Ebene der Ortsparteien/Sektionen verfügt regelmäßig über keine eigene Rechtspersönlichkeit – ob deren Ausnahme von der Zusammenrechnung praktische Relevanz haben wird, bleibt allerdings abzuwarten). Spenden an „nahestehende Organisationen“ (mit Ausnahme bestimmter gemeinnütziger oder Sportverbände¹⁴) müssen – ebenso wie Spenden an die Partei selbst – in der genannten Anlage zum Partei-Rechenschaftsbericht veröffentlicht werden (wiederum: falls der Gesamtbetrag 3.500 Euro übersteigt). Und nicht zuletzt unterliegen ebenso Spenden an Wahlwerber (ab dem Zeitpunkt der Ausschreibung der Wahl) sowie an gewählte Abgeordnete dieser Rechenschaftspflicht.

Für „Sponsorings“ gelten ab dem jährlichen Gesamtbetrag von 12.000 Euro dieselben Rechenschaftspflichten, für Inserate dann, wenn diese – allerdings nur im Einzelfall (hier zählt nicht das gesamte jährliche Inseratenvolumen) – den Betrag von 3.500 € übersteigen (§ 7 PartG). Sponsorings werden definiert als „jede Zahlung, Sachleistung oder lebende Subvention einer natürlichen oder juristischen Person [an alle oben auch für Spenden verpflichtigen Organisationen] mit dem Ziel ihren Namen, ihr Erscheinungsbild, ihre Tätigkeiten oder ihre Leistungen zu fördern, indem insbesondere bei Veranstaltungen Stände angemietet oder sonst das Logo oder der Firmenname, insbesondere auf Einladungskarten, Veranstaltungshinweisen oder im Rahmen von Veranstaltungen verwendet wird“ (§ 2 Z 6).

Darüber hinaus gelten seit 1. 7. 2012 auch Spendenverbote (§ 6 Z 6 PartG). Einige davon sollen Umgehungen der Veröffentlichungspflicht verhindern (etwa das Verbot von Barspenden über 2.500 Euro sowie von Spenden über 1.000 Euro, die erkennbar die Weiterleitung der Spende eines nicht genannten Dritten sind bzw. deren Geber anonym ist). Parteien dürfen künftig auch keine Spenden von Unternehmungen und Einrichtungen annehmen, an denen die öffentliche Hand mit mindestens 25 Prozent beteiligt ist, sowie keine Spenden öffentlichrechtlicher Körperschaften (z.B. von Kammern – deren Frakti-

¹² Definition des Spendenbegriffs in § 2 Z 5 PartG.

¹³ Spenden sind getrennt nach folgenden Kategorien auszuweisen: 1. Spenden an die Partei und ihre Gliederungen ohne eigene Rechtspersönlichkeit, 2. Spenden an nahestehende Organisationen, 3. Spenden an Abgeordnete und Wahlwerber der Partei. § 6 Abs. 2 PartG.

¹⁴ Ausgenommen sind Organisationen, die der Spendenabsetzbarkeit des § 4a Abs. 2 EStG 1988 sowie Einrichtungen, die der Förderung des Breitensports dienen; § 6 Abs. 2 Z. 3 PartG.

der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden müssen. Ich verwende hier ganz bewusst das Wort „müssen“ und nicht „dürfen“. Fallen Informationen unter den Datenschutz, so sind sie ohnehin von der Veröffentlichung ausgeschlossen. Natürlich müssen den einzelnen Institutionen auch die Mittel für die Erfüllung eines solchen Gesetzes zur Verfügung gestellt werden – demokratiepolitisch gesehen eine sinnvolle Investition.

Die, im Rahmen des Kamingesprächs am 29. Mai, geäußerte Angst, über den „Interpretationsspielraum“ bei „roh“ veröffentlichten Daten ist für mich nur bedingt nachvollziehbar. Eine weitaus größere Gefahr ist die medialen Verbreitung von Halbwahrheiten, die über dubiose Quellen den Weg in die Öffentlichkeit finden.

Ein Paradigmenwechsel weg von der im Verfassungsgesetz verankerten „Amtsverschwiegenheit“ hin zu einem modernen „Informationsfreiheitsgesetz“ ist längst überfällig.

Links:

<http://www.meineabgeordneten.at>

<http://gov.opendata.at>

Transparenz: eine Bringschuld der Politik

Beitrag zum Kammingespräch: Transparenz in Politik und Verwaltung

Für die Betreiber von „Meine Abgeordneten“ stellt Transparenz einen politischen Wert an sich dar und ist eine unabdingbare Präventivmaßnahme gegen Korruption. Gerade die politischen Entwicklungen in den letzten Monaten haben einmal klar gezeigt, dass „verstecken“, „vertuschen“ und „rausreden“ nur Eines bewirken: eine Desavouierung der Demokratie.

Laut diverser Umfragen und Studien war das Vertrauen der Bevölkerung in die heimische Politik noch nie so gering wie zur Zeit. Als wir mit „Meine Abgeordneten“ im Herbst 2011 Online gingen, war eine der meist gestellten Fragen „Ja, dürfen Sie das überhaupt?“ Wir waren eher verwundert, dass es uns als zivilgesellschaftliche Initiative bedurfte, öffentlich einsehbare Informationen zu Österreichs SpitzenpolitikerInnen, auch wirklich „öffentlich“ zu machen. Inzwischen beinhaltet unsere Datenbank Dossiers zu über 400 PolitikerInnen. Die von uns zur Verfügung gestellten Informationen sind durch klar nachvollziehbare Quellen gekennzeichnet.

Ausgewählte Verwaltungseinheiten haben die Zeichen der Zeit bereits erkannt. So werden beispielsweise im Rahmen eines „Open Government Data Portals“ Informationen in Form von Datenkatalogen publiziert und der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. Aus diesem Projekt hat sich inzwischen eine Vielzahl von Anwendungen entwickelt – es findet ein regelmäßiger Austausch mit nationalen und internationalen AktivistInnen und Institutionen statt, die Datenkataloge werden laufend erweitert. Es ist jedoch unabdingbar, dass hier auch Datenkataloge zu politischen Informationen und Entscheidungsprozessen zugänglich gemacht werden.

Die Rahmenbedingungen für die Veröffentlichung von Daten müssen jedoch von der Politik vorgegeben werden. Es bedarf einer Abkehr von einer rein medial getriebenen „Anlassgesetzgebung“ hin zu einem vernünftigen Sachdialog. In diesen müssen AktivistInnen ebenso eingebunden werden, wie ExpertInnen. Österreich braucht hier das Rad nicht neu erfinden, es gibt genug internationale Beispiele, die als „Best Practice“ Modelle bereit stehen und weiter entwickelt werden können. Darauf aufbauend soll ein neues Informationsfreiheitsgesetz erarbeitet werden, das seinen Namen auch verdient.

Dieses Gesetz muss klar definieren

- ↳ welche Daten
- ↳ von welchen Institutionen
- ↳ in welcher Form

onsfinanzierungen allerdings nicht als Parteispenden gelten). Verboten sind Spenden von natürlichen oder juristischen Personen, die der Partei erkennbar in Erwartung oder als Gegenleistung eines bestimmten wirtschaftlichen oder rechtlichen Vorteils eine Spende gewähren wollen. Auch Spenden ausländischer natürlicher oder juristischer Personen, die 2.500 Euro pro Jahr übersteigen, sind künftig unzulässig.

Für die Schwellwerte, ab denen Spenden, Inserate oder Sponsorings offenzulegen oder bestimmte Spenden verboten sind, können die Bundesländer für die in ihrem Gebiet agierenden Parteiorganisationen strengere, d.h. niedrigere Beträge festlegen (was einige Bundesländer – Salzburg, Vorarlberg, Oberösterreich – auch bereits angekündigt haben).¹⁵ Da das PartG ausdrücklich gemeinsame Rechenschaftsberichte der Parteien fordert und die Rechenschaftspflicht etwaiger territorialer Gliederungen mit eigener Rechtspersönlichkeit bereits durch die Aufnahme in den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei ausdrücklich erfüllt ist (§ 5 Abs. 1), ist dies so zu interpretieren, dass etwaige Meldepflichten auch niedrigerer Beträge dann in Teil 2 (Landesparteien) und in den Anlagen (für Spenden, Inserate und Sponsorings) separat genannt werden müssen.

Unternehmensspenden sind nur mehr eingeschränkt zulässig

Zwar enthält das neue PartG in § 6 bestimmte Spendenverbote, Großspenden sind aber nach wie vor zulässig (müssen allerdings offengelegt werden). Allerdings rücken Unternehmensspenden an Parteien bzw. politische Amtsträger durch die neue Gesetzgebung eindeutiger als bisher in eine juristische Gefahrenzone.¹⁶

Spenden an Parteien sind steuerrechtlich (wie bisher) eine Ausgabe für den privaten Lebensbereich des Steuerpflichtigen, somit kein anerkannter steuerlicher Absetzposten. Bei Unternehmen und Unternehmen müssen Parteispenden aus bereits versteuerten Erträgen geleistet werden. Eben dies war ein Hauptmotiv für „steuerschonende Umwege“, die aber nun durch das PartG deutlich erschwert bzw. (für die Partei) im Falle der Nichtveröffentlichung mit erheblichen Geldstrafen sanktioniert werden.

Bei Privatpersonen können Politspenden Ausdruck staatsbürgerlicher Beteiligungswünsche sein (deshalb gibt es für ausländische Staatsbürger mangels staatsbürgerlicher Begründbarkeit ein Spendenverbot über 2.500 Euro), Unternehmen als juristische Personen haben lediglich Interessen (politische Meinungen des Managements können für diese nicht relevant sein). Den vom Management auch bei der Vergabe von Spenden zu beachtenden Erwerbszweck würden hauptsächlich Zuwendungen erfüllen, mit denen politische Entscheidungsträger den Interessen des Unternehmens gewogen gestimmt werden. Parteien sowie deren Funktionäre, Mandatäre und nahestehenden Organisatio-

¹⁵ Vgl. § 6 Abs. 10 und § 7 Abs. 4 PartG, jeweils Verfassungsbestimmungen.

¹⁶ Dazu Sickinger, Hubert: Neue Regeln für Parteispenden von Unternehmen, in: Compliance-Praxis 3/2012, 26-28.

nen dürfen aber keine Spenden annehmen, die erkennbar in Erwartung einer Gegenleistung gegeben werden.¹⁷ Hinzu kommt das per 1. Jänner 2013 verschärfte Korruptionsstrafrecht: gemäß § 307b StGB ist künftig strafbar, wer einem „Amtsträger“ (darunter fallen neben Regierungsmitgliedern oder Bürgermeistern künftig auch Abgeordnete) einen nicht gebührenden Vorteil (§ 305 Abs. 4) für ihn oder einen Dritten (also auch eine politische Partei) mit dem Vorsatz (...) gewährt, ihn dadurch in seiner Tätigkeit als Amtsträger zu beeinflussen.“

Politikspenden als Mittel „politischer Landschaftspflege“ sind somit juristisch zwar nicht ausdrücklich verboten, aber jedenfalls nur „niederschwellig“ zulässig. Würden die bislang üblichen „Umwege“ gewählt, damit die Spende von der Partei nicht im Anhang zum Rechenschaftsbericht veröffentlicht wird, könnte dies für die Behörden einen Anfangsverdacht auf Untreue der involvierten Mitglieder des Managements und zusätzlich auf Geldwäsche liefern.

Nach wie vor möglich sind Sponsorings oder Inserate in Parteipublikationen. Seit der Telekom-Affäre stellt es allerdings nicht mehr nur unter Politikern und Journalisten ein „offenes Geheimnis“ dar, dass diese in der Praxis oft funktionale Äquivalente für Parteispenden darstellen, sie werden künftig daher möglicherweise auch seitens der Finanzbehörden kritischer als bisher auf die betriebliche Veranlassung und ein angemessenes Preis-Leistungs-Verhältnis hinterfragt werden.

Für Compliance-getriebene Unternehmen gilt daher folgender Schluss: Spenden an politische Parteien und wahlwerbende Parteifunktionäre sind künftig zu vermeiden, und Direktspenden an Abgeordnete oder Regierungsmitglieder (oder die Vereinbarung von Parteispenden mit diesen, sofern ein Interesse des Unternehmens an deren Amtsführung möglich erscheint) sollten aufgrund des verschärften Korruptionsstrafrechts überhaupt tabu sein. Für Inserate und Sponsorings gilt, dass nun jedenfalls auf ein angemessenes Preis-Leistungs-Verhältnis zu achten ist. Da derartige Aufträge zumindest am Ende des Folgejahres ebenfalls veröffentlicht werden müssen und in der Öffentlichkeit also als Parteispenden interpretiert werden können, muss deren Leistung nachvollziehbar begründet werden können.

Wahlkampfkostenbegrenzung und Regeln für staatliche Zuwendungen

Eine Novität stellt dar, dass § 4 PartG erstmals eine verbindliche Begrenzung von Wahlwerbungsausgaben festlegt (die frühere Regelung im PartG 1975 bestand in einer freiwilligen – allerdings dann verbindlichen – Selbstfestlegung jeder Partei, die zuletzt 1986 angewendet wurde): Zwischen dem Stichtag einer Wahl (wobei nicht zwischen National-

¹⁷ § 6 Abs. 6 Z. 10: Verbot von Spenden von „natürlichen oder juristischen Personen, die der Partei erkennbar in Erwartung oder als Gegenleistung eines bestimmten wirtschaftlichen oder rechtlichen Vorteils eine Spende gewähren wollen“

Transparenz in Politik und Verwaltung

Mag. Marion Breitschopf



Mag. Marion Breitschopf ist seit 1995 im Bereich Online Medien tätig. Sie studierte Publizistik und Kommunikationswissenschaften an der Universität Wien und besuchte diverse Weiterbildungen zum Thema Journalismus (u.a. School of Visual Arts New York und Evangelische Medienakademie Hamburg). Sie ist Gründungsgesellschafterin von MediaClan Gesellschaft für Online Medien mbH sowie Redaktionsleiterin von „meineabgeordneten.at“ – eine Transparenzplattform, die Informationen zu allen österreichischen Nationalratsabgeordneten, Bundesräten, EU-Abgeordneten und Mitgliedern der Bundesregierung recherchiert und zur Verfügung stellt.

rats-, Landtags-, Gemeinderats- und Europawahlen unterschieden wird) – dieser liegt in der Praxis ca. zweieinhalb bis drei Monate vor der Wahl – und dem Wahltag darf jede Partei für Wahlwerbung maximal sieben Millionen Euro ausgeben (§ 4 Abs. 2 beschreibt detailliert, was als Wahlwerbungsausgaben zu verstehen ist). Auch wenn de facto nur bei Nationalratswahlen und einigen großen Bundesländern in der Intensivwahlkampfphase von einzelnen Parteien tatsächlich bedeutend mehr ausgegeben wurde, bildet die neue Regelung ein wichtiges Korrektiv, um hypertrophe Wahlkampfausgaben (samt der dafür notwendigen hohen Einnahmen auch aus Spenden) bzw. ein entsprechendes finanzielles „Wettrüsten“ der Parteien nach oben zu begrenzen. (Auf Landesebene sind übrigens auch ohne bundesgesetzliche Ermächtigung niedrigere Wahlkampfkostenbegrenzung als Gegenleistung für die Annahme der staatlichen Parteienfinanzierung des Landes möglich.)

Eher eine kuriose Nebenwirkung der Diskussion um die Begrenzung der Wahlkampfausgaben stellt die Festlegung eines „Förderkorridors“ für die Höhe der staatlichen Parteienfinanzierung dar: Nachdem die Bundesregierung auf ihrer Klausur im Mai 2012 ihr „Transparenzpaket“ samt Begrenzung der Wahlkampfausgaben vorgestellt hatte, konterte der Landeshauptmann des größten Bundeslandes mit der Forderung nach Abschaffung bisheriger Wahlkampfkostenerstattungen und nach einer „Harmonisierung“ der Höhe der staatlichen Parteienfinanzierung (wissend, dass eine Angleichung der Förderhöhe der Länder realpolitisch unmöglich war). Das Ergebnis war ein – verfassungsrechtlich festgeschriebener – Formelkompromiss, der fast alles beim Alten lässt (§ 3 PartG): Jeder Gebietskörperschaft steht ein „Korridor“ zwischen 3,1 und 11 Euro pro Wahlberechtigtem zur Verfügung, die Länder dürfen allerdings (landesgesetzlich) auch über den Anteil der Gemeinden bestimmen (und verfügen dann über einen Spielraum von 6,2-22 Euro – den bislang nur Wien und Oberösterreich knapp mit ihrer direkten Parteienfinanzierung überschritten). Die bei dieser „Gelegenheit“ ebenfalls geplante deutliche Erhöhung der Parteienförderung auf Bundesebene musste mangels Zustimmung einer Oppositionspartei (die für einige Verfassungsbestimmungen benötigt wurde) in letzter Minute in ein eigenes Parteienförderungsgesetz des Bundes (PartFörG) ausgelagert werden und wurde nur mit den Stimmen der Regierungsparteien beschlossen.¹⁸

Kontrollregelungen und Sanktionen

Die Rechenschaftsberichte der Parteien werden von je zwei nicht durch Kanzleigemeinschaft verbundenen Wirtschaftsprüfern geprüft (§ 5 Abs. 2). Diese werden vom Rechnungshof aus einem Fünfervorschlag der betreffenden Partei für fünf Jahre bestellt (unmittelbar darauffolgende Bestellung ist unzulässig, womit eine gewisse Rotation sichergestellt ist). Das Gesetz enthält nun zahlreiche Unvereinbarkeiten (die Wirtschaftsprüfer dürfen z.B. seit mindestens drei Jahren keine Parteifunktionäre gewesen sein,

¹⁸ Bundesgesetz über Förderungen des Bundes für politische Parteien (Parteien-Förderungsgesetz 2012 – PartFörG), BGBl. I 57/2012. Die staatliche Parteienförderung auf Bundesebene (ohne die weiterhin bestehende Förderung der Parteiakademien) beträgt nun 4,6 Euro pro Wahlberechtigtem, aliquot tritt die Erhöhung bereits für die zweite Jahreshälfte 2012 in Kraft.

nicht an der Erstellung der Bilanz mitgewirkt haben oder für ein Parteiunternehmen arbeiten oder Gesellschafter sein; ebenso sind Wirtschaftsprüfungsgesellschaften ausgeschlossen, wenn dies für mit der Prüfung beschäftigte Personen gilt). Die Prüfung bezieht sich auf die Einhaltung der Vorschriften des PartG; rechnerische Unrichtigkeiten und Verstöße müssen bei gewissenhafter Berufsausübung erkannt werden – weshalb von der Partei Nachweise verlangt und in die Unterlagen, Bücher und Vermögensbestände Einblick genommen werden kann. Der Prüfvermerk (bzw. entsprechende Einschränkungen) sind dem Rechenschaftsbericht anzufügen, der dem Rechnungshof zu übermitteln ist.

Der Rechnungshof selber kann nur auf Basis der Rechenschaftsberichte und angeschlossenen Prüfvermerke auf zahlenmäßige Richtigkeit und Einhaltung des PartG beurteilen, nicht aber selbst Einsicht in die Parteibuchhaltungen nehmen. Stellt der RH fest, dass der Rechenschaftsbericht den Anforderungen entspricht, hat er diesen auf seiner Homepage zu veröffentlichen; bei konkreten Anhaltspunkten auf unrichtige oder unvollständige Angaben hat er zunächst der Partei Möglichkeit zur Stellungnahme zu geben. Werden die Vorbehalte nicht ausgeräumt, hat er einen weiteren Wirtschaftsprüfer mit der Prüfung zu beauftragen, den er aus einer von der Kammer der Wirtschaftstreuhänder erstellten Liste auszuwählen hat (dem die Partei entsprechenden Einblick in ihre Unterlagen und Belege zu gewähren hat. Für den Fall, dass erst nachträglich (etwa durch Medienberichte, Meldungen von „whistleblowern“ an den Rechnungshof oder Ermittlungsergebnisse der Staatsanwaltschaft) konkrete Hinweise auf Unkorrektheiten auftauchen, enthält das PartG zwar keine ausdrückliche Regelung; mangels Rechtskraft der routinemäßigen Beurteilung des Rechenschaftsberichts durch den Rechnungshof und der Veröffentlichung im Internet ist allerdings davon auszugehen, dass auch in diesem Fall der Rechnungshof nach dem beschriebenen Verfahren vorzugehen hat.

Die im PartG vorgesehenen Sanktionen bestehen in hohen Verwaltungsstrafen im Fall der Nichterfüllung dieser Rechenschaftspflicht und richten sich nur an die Parteien selbst: Unzulässige Spenden verfallen jedenfalls (diese sind „unverzüglich“, spätestens aber mit der Übermittlung des Rechenschaftsberichts – Ende des dritten Quartals des Folgejahres – an den Rechnungshof weiterzuleiten, der sie an Einrichtungen weiterzuleiten hat, die mildtätigen oder wissenschaftlichen Zwecken dienen).¹⁹ Zusätzlich sind Geldstrafen in Höhe des Ein- bis Dreifachen einer nicht veröffentlichten Spende und etwaige weitere Geldstrafen (bis zu 30.000 Euro für eine nicht ausreichend detaillierte Einnahmen- und Ausgabenrechnung oder Fehler in der Sponsoring- und Inseratenliste) vor. Für verantwortliche Parteifunktionäre können Geldstrafen bis zu 20.000 Euro verhängt werden. Sofern die Unrichtigkeiten eine nahestehende Organisation betreffen (die üblicherweise nicht von den Partei-Wirtschaftsprüfern geprüft werden), so treffen die Sanktionen diese.

¹⁹ § 6 Abs. 7-8 PartG.

Köppl, Peter / Neureiter, Martin (2004). Corporate Social Responsibility. Leitlinien und Konzepte im Management der gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen. Linde international, Wien

Köppl, Peter: Lobbying in Österreich. Information als Währung. In: Thierry, Féri (Hg.): Politikberatung in Österreich. Herausforderungen, Strategien, Perspektiven. Braumüller 2011 (S. 209 ff)

Köppl, Peter: Of historical burdens, misperception and recent scandals. Austria's bumpy journey towards professional public affairs. In: Interest Groups & Advocacy, Vol. 1 Number 1, May 2012 (Palgrave) pp 67 - 75

Köppl, Peter: Green lobbying. Is sustainability more than a new frame for old-style lobbying? In: Journal of Public Affairs, Vol. 12 Number 3, pp 177-180 (2012)

Merkle, Hans (2003). Lobbying. Das Praxishandbuch für Unternehmen. Primus, Darmstadt

Strauch, Manfred (1993). Lobbying. Wirtschaft und Politik im Wechselspiel. Frankfurter Allgemeine Zeitung / Gabler, Wiesbaden

Verwendet & weiterführende Literatur

Beyme, Klaus von (1980). Interessengruppen in der Demokratie. 5. Auflage. Serie Piper 202, München

Köppl, Peter (1998). Lobbying als strategisches Interessenmanagement. In: Scheff / Gutschelhofer (Hrsg.): LobbyManagement. Chancen und Risiken vernetzter Machtstrukturen im Wirtschaftsgefüge. Linde. Wien (Management-Perspektiven; Bd. 4)

Köppl, Peter (1998). Contract Lobbying: Beeinflussung als Dienstleistung. In: Scheff / Gutschelhofer (Hrsg.): LobbyManagement. Chancen und Risiken vernetzter Machtstrukturen im Wirtschaftsgefüge. Linde, Wien (Management-Perspektiven; Band 4)

Köppl, Peter / Laird, Nick L. (1999). Public Affairs in Zeiten der Globalisierung – Wettbewerbsvorteile durch „Weltbeste“ Kommunikation. In: Public Relations Forum für Wissenschaft und Praxis, 5. Jahrgang, Nr.3, Nürnberg

Köppl, Peter (2000). Public Affairs Management. Strategien und Taktiken erfolgreicher Unternehmenskommunikation. Linde, Wien

Köppl, Peter / Kovar, Andreas (2001). Trommeln fürs Business. Public Affairs Management für Unternehmen und Verbände. In: Althaus, Marco (Hg.): Kampagne! Neue Strategien für Wahlkampf, PR und Lobbying. Lit-Verlag, Münster

Köppl Peter (2001). The acceptance, relevance and dominance of lobbying the EU Commission – A first-time survey of the EU Commission's civil servants. In: Journal of Public Affairs, Volume One, Number One, Henry Stewart Publications, January 2001 (S.69)

Köppl, Peter (2001). Die Macht der Argumente. Lobbying als strategisches Interessenmanagement. In: Althaus, Marco (Hg.): Kampagne! Neue Strategien für Wahlkampf, PR und Lobbying. Lit-Verlag, Münster

Köppl, Peter (2003a) Kein Platz für Amateure. In: „politik&kommunikation“, Ausgabe 03, Feb./März 2003, Berlin (S. 28)

Köppl, Peter (2003b). Power Lobbying. Das Praxishandbuch der Public Affairs. Wie professionelles Lobbying die Unternehmenserfolge absichert und steigert. Linde international, Wien

Forderungen nach strafrechtlichen Sanktionen für gravierende Umgehungen der Rechenschaftspflicht – die auch die Geberseite betroffen hätten – wurden vom Gesetzgeber nicht aufgegriffen (dem Vernehmen nach auch wegen der Befürchtung, damit einen Anreiz für Anzeigen „auf Verdacht“ gegen den jeweiligen politischen Gegner zu schaffen).

Der Rechnungshof hat darüber hinaus eine weitere Kontrollaufgabe: Die jeweilige Partei hat auch eine Liste aller Unternehmen zu übermitteln, an denen sie (oder eine ihrer Gliederungen mit Rechtspersönlichkeit) direkt zu mindestens 5% oder indirekt zu mindestens 10% beteiligt ist (die nahestehenden Organisationen und Gliederungen haben der Partei die sie betreffenden Angaben zu übermitteln) – bei Verstößen gegen diese Meldepflicht ist eine Verwaltungsstrafe bis zu 100.000 Euro vorgesehen (§ 5 Abs. 7 und § 10 Abs. 6 PartG). Der Rechnungshof hat diese Liste allen seiner Prüfung unterliegenden Körperschaften zu übermitteln und sie aufzufordern, ihm binnen eines Monats den Gesamtbetrag aller Aufträge des Rechtsträgers mit jedem dieser Unternehmen im Rechenschaftsjahr zu übermitteln; diese Angaben werden als eigene Anlage zum Partei-Rechenschaftsbericht veröffentlicht. Aufgrund aller vorgesehenen Fristen (Übermittlung des Rechenschaftsberichts samt Anlagen durch die Partei: bis 30. September des Folgejahres, Prüfung der Richtigkeit durch den RH und Erstellung der soeben genannten Liste der öffentlichen Aufträge an Parteiunternehmen) ist davon auszugehen, dass die Rechenschaftsberichte normalerweise am Ende des vierten Quartals des Folgejahres (auf der Rechnungshof-homepage sowie auf der Homepage der Partei selbst) veröffentlicht werden.

Zur Verhängung der genannten Sanktionen ist nicht der Rechnungshof, sondern ein eigener unabhängiger Parteien-Transparenz-Senat im Bundeskanzleramt zuständig. Dessen je drei Mitglieder und Ersatzmitglieder werden für fünf Jahre (Weiterbestellung ist zulässig) vom Bundespräsidenten auf Basis eines Vorschlags der Bundesregierung (die dafür das Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrats herzustellen hat) ernannt. Der Vorschlag der Bundesregierung wird auf Basis von Dreivorschlägen erstellt, die von den Präsidenten des OGH, des VfGH und des VwGH vorgelegt werden (je ein Mitglied sowie Ersatzmitglied des Gremiums wird also auf Basis des Vorschlages je eines der Höchstgerichte bestellt). Die Anforderungen sind hoch: abgeschlossenes juristisches Studium, mindestens zehnjährige Berufserfahrung und umfassende Kenntnisse des österreichischen Parteiensystems sowie Gewähr für Unabhängigkeit sowie (aufgrund bisheriger Tätigkeit im Bereich Wirtschaft, Wissenschaft oder Bildung) anerkannt hervorragende Befähigung. Zugleich sind politische Amtsträger in Regierungen und allgemeinen Vertretungskörpern, Partei-, Parteiakademie- und Klubangestellte, Kabinettsmitglieder o.ä. (bzw. Personen, die derartige Funktionen im vergangenen Jahr ausgeübt haben) ausgeschlossen. Der Parteien-Kontroll-Senat tritt nur ad hoc zusammen und fasst seine Entscheidungen mit einfacher Mehrheit; gegen diese ist eine Anrufung des VwGH zulässig.

Transparenz von Abgeordneten-Nebeneinkünften, Lobbyverbot

Vergleichsweise wenig tiefgreifende Änderungen bringen dem gegenüber die neuen Transparenzvorschriften für Abgeordnete.²⁰ Zwar unterliegen nun Abgeordnete gemäß dem UnvG (nun umbenannt in Unvereinbarkeits-TransparenzG) deutlich detaillierteren Meldepflichten ihrer beruflichen und ehrenamtlichen Tätigkeiten. Gemäß dem neuen § 6 Abs. 6 UnvTransparenzG müssen Abgeordnete weiters die Höhe ihrer monatlichen Einkünfte aus ihren bezahlten Tätigkeiten in fünf Kategorien melden, die dann gemäß § 9 Bezügebegrenzungs-BVG auf der Homepage des Parlaments zu veröffentlichen sind:

- ↳ bis 1000 Euro (Kategorie 1)
- ↳ von 1001 bis 3500 Euro (Kategorie 2)
- ↳ von 3.501 bis 7.000 Euro (Kategorie 3)
- ↳ von 7.001 bis 10.000 Euro (Kategorie 4)
- ↳ über 10.000 Euro (Kategorie 5).

Für Verstöße gegen diese Meldepflicht sind allerdings keine spezifischen Sanktionen vorgesehen (die über die in der Praxis wenig wirksamen Regelungen des UnvTransparenzG hinausgehen). Rechtlich stärker ausgeprägt ist das neue Lobbyverbot für Abgeordnete (§ 1a UnvTransparenzG), das sich parallel auch im neu beschlossenen LobbyG²¹ (§ 8) findet: Abgeordnete dürfen (wie auch andere Funktionsträger) während der Dauer ihrer Funktion nicht als Lobbyisten tätig werden. Gemäß § 4 Z 4 LobbyG ist ein Lobbyist „eine Person, die eine Lobbying-Tätigkeit als Organ, Dienstnehmer oder Auftragnehmer eines Lobbying-Unternehmens ausübt oder zu deren Aufgaben dies gehört“. Zu beachten ist, dass ein Lobbying-Unternehmen durchaus auch ein Einpersonenunternehmen (also auch der Abgeordnete, der illegal einen Lobbying-Auftrag annimmt) sein kann; die Tätigkeit würde dann die im LobbyG vorgesehenen Sanktionen (Verwaltungsstrafen für Nichtregistrierung, Verfall des Honorars) nach sich ziehen (§§ 13-15 LobbyG). Zu beachten ist, dass dieses Lobbyverbot allerdings nicht für angestellte „In-House-Lobbyisten“ von Unternehmen gilt – offenkundig wollte der Gesetzgeber mit den neuen Bestimmungen keine Inkompatibilität der Abgeordnetenfunktion mit einer gleichzeitigen Tätigkeit im Management von Unternehmen schaffen.

Fazit

Es muss vorläufig abgewartet werden, wie sehr sich die im PartG vorgesehenen, nun deutlich präzisierten Kontrollmechanismen und neu eingeführten Sanktionsregelungen im PartG tatsächlich bewähren werden: Sofern keine Parteispenden gemeldet werden,

²⁰ Bundesgesetz, mit dem das Bezügebegrenzungs-BVG und das Unvereinbarkeitsgesetz geändert werden, BGBl. I 59/2012.

²¹ Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz – LobbyG, BGBl. I 64/2012.

Im Übrigen wären nahezu sämtliche Akteure der bisherigen sogenannten Lobbying-Skandale nicht zur Registrierung per 1.1.2013 verpflichtet. Das Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz wird nicht zur Korruptionsbekämpfung beitragen, wie vielerorts behauptet. Lobbying ist nicht ident mit Korruption. Zur Korruptionsbekämpfung gibt es in Österreich Gesetze und eine eigene Behörde. Und das ist gut so.

Richter. Die Sanktionierung erfolgt durch den Vorstand. Dieser Kodex der ÖPAV zählt im internationalen Vergleich zu den strengsten Codices und entspricht den Anforderungen des per 1. Jänner 2013 in Kraft tretenden Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetzes.

Die Grundsätze des Verhaltenskodex der Österreichischen Public Affairs Vereinigung sind:

- ✎ Wahrhaftigkeit und Transparenz, keine Irreführung
- ✎ Vertraulichkeit von Informationen
- ✎ keine unlautere Einflussnahme
- ✎ keine Diskriminierung
- ✎ respektvoller Umgang
- ✎ strikte Unvereinbarkeit bei Mandat/Verwaltungsfunktion mit Lobbying-Tätigkeit
- ✎ keine Berufsschädigung
- ✎ keine Erfolgshonorare

Resümee

Lobbying und Transparenz stellen keinen Widerspruch sondern eine notwendige Symbiose dar, die auch unter Wahrung der erforderlichen Verschwiegenheit und Vertraulichkeit von Profis ohne Probleme gewahrt werden kann. Getrieben durch sogenannte Lobbying-Skandale der vergangenen Jahre – die im Übrigen fast ausnahmslos nichts mit Lobbying zu tun hatten, sondern mit Bestechung und Bestechlichkeit – wird per 1. Jänner 2013 der Lobbyismus in Österreich erstmals einer ersten gesetzlichen Regelung entworfen.

Das Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetzes wird ein wenig mehr Transparenz in das Feld der Akteure bringen. Allerdings wird die politische Realität Österreichs damit nur sehr verzerrt und intransparent dargestellt werden. Denn ohne die vom Gesetzgeber von Lobbying-Unternehmen (Agenturen) und Unternehmen geforderte umfassende Transparenz auch ident von den Sozialpartnern, Verbänden, Kammern, NGOs und vor allem Anwälten zu verlangen, wird das Register in seiner Aussage nahezu bedeutungslos und vor allem realitätsfern bleiben. Diese unterschiedlichen Verpflichtungen der Offenlegung sind im internationalen Vergleich ebenso einzigartig und kurios, wie das Fehlen jedweder Gegenleistung für die Registrierten, wie etwa ein Parlamentsausweis, oder ein früher Zugang zu Gesetzesinitiativen. Beides ist etwa in Brüssel üblich, sobald die Eintragung im Register erfolgt.

die im Einzelfall den Betrag von 50.000 Euro übersteigen und sofort vom Rechnungshof veröffentlicht werden müssen, werden die ersten Spendenlisten für die 2. Jahreshälfte 2012 im September 2013 und die ersten Partei-Rechenschaftsberichte neuen Typs erst im letzten Quartal 2014 für das Jahr 2013 publiziert werden. Anzunehmen ist, dass es Bereiche der Parteiorganisationen – etwa die lokale Ebene – oder von der Rechenschaftspflicht erfasste Organisationen (bestimmte parteinahe Organisationen: hier ist die Partei auf die Meldungen dieser – meist – Vereine angewiesen) bzw. Zuwendungen an Abgeordnete und wahlwerbende Politiker geben wird, die von den Wirtschaftsprüfern nicht oder nur unzureichend eingesehen werden können. Entscheidend für den Erfolg wird aber sein, ob das neue PartG von den betroffenen Parteien und Politikern grosso modo als vernünftig (also nicht primär als „schikanöse Auflage“) angesehen und somit grundsätzlich akzeptiert wird (Verstöße somit tatsächlich als „abweichendes Verhalten“ gelten können). Und ebenso entscheidend wird sein, dass im Fall von Verstößen auch die vorgesehenen Kontroll- und Sanktionsmechanismen konsequent angewandt werden.

Insgesamt entspricht das PartG durchaus hohen Regelungsstandards in entwickelten westlichen Demokratien. Es erlaubt die verwaltungsrechtliche Sanktionierung von Regelverstößen, obwohl das Fehlen von strafrechtlichen Bestimmungen (etwa bei gravierenden Verstößen gegen Spendenverbote bzw. Umgehungen der Rechenschaftspflicht) ein Manko darstellt – hier wäre eine „zweite Prüfmöglichkeit“ durch die Justiz wünschenswert. Wie anhand von Unternehmensspenden gezeigt wurde, sind die neuen Regelungen (bzw. Verstöße gegen diese) indirekt allerdings auch für die Justiz interessant. Demokratiepoltisch werden die neuen Regelungen durchaus ein erfreuliches Mehr an Transparenz über die Finanzierung der Politik zur Folge haben. Dies gilt grundsätzlich auch für die erhöhte Transparenz der Nebeneinkünfte und beruflichen Tätigkeiten von Abgeordneten, obwohl hier vom Gesetzgeber inkonsequenterweise auf Sanktionen bei Verstößen verzichtet wurde.

- ↳ Professionelle Lobbyisten sind Teil der Lösung, nicht Teil des Problems.
- ↳ Maßvolle und realistische Forderungen sind Dokumentation der Ernsthaftigkeit.
- ↳ Zuständigkeit des Ansprechpartners ist unbedingt vorab zu überprüfen.
- ↳ Keine Machtdemonstrationen androhen - sie fordern Ablehnung heraus.
- ↳ Nicht Besserwisserei an den Tag legen, sondern Informationsbedürfnisse stillen.
- ↳ Vergessen Sie niemals: Sie als Lobbyist wollen etwas!

Lobbying und Transparenz - Verhaltenskodex der ÖPAV

Wie dargestellt, verläuft professionelles Lobbying weitgehend „non-public“, also jedenfalls abseits der massenmedialen Berichterstattung. Das ist allerdings in keinsten Weise ein Widerspruch zur erforderlichen Transparenz. Im Gegenteil: seriöses und professionelles Lobbying braucht die Transparenz gegenüber den politischen Adressaten, um überhaupt arbeitsfähig zu sein. Inhalte, Ziele und Auftraggeber sind vom Lobbyisten gegenüber Beamten und Politikern jedenfalls zu nennen, da ohne dieser Transparenz keine Arbeitsbasis etabliert werden kann. Geheimniskrämerei und Mausehelei haben weder Existenzberechtigung noch Chance auf Erfolg.

Rund um den Globus bestehen seit vielen Jahren diverse Verhaltenskodices der Lobbying-Branche, die allesamt auf Transparenz und seriöses Verhalten abstimmen. Für Österreich ist vor allem der Verhaltenskodex der Österreichischen Public Affairs Vereinigung (ÖPAV) richtungsweisend und tonangebend. Die ÖPAV wurde im September 2011 gegründet und umfasst derzeit rund 90 Personen-Mitglieder, allesamt Public Affairs-Verantwortliche aus Unternehmen, Verbänden, NGOs und Agenturen.

Die Ziele der ÖPAV bestehen in der Konstituierung als institutioneller Ansprechpartner für Politik und Verwaltung, der Professionalisierung der Public Affairs-Branche, der Erhöhung der Bekanntheit von Public Affairs als Managementtool und der Verbesserung ihres Images sowie der Sensibilisierung von Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit für den Wert von professioneller Public Affairs-Arbeit als Schnittstellenfunktion zwischen Politik, Wirtschaft und Verwaltung.

Der Verhaltenskodex der ÖPAV fungiert als Set an Standesregeln für Public Affairs-Manager und gilt für alle Mitglieder. Verstöße gegen den Kodex können von allen angezeigt werden. Eine Beurteilung angezeigter Fehlverhalten erfolgt durch eine richterliche Kommission unter dem Vorsitz von Dr. Peter Jann, dem ehemaligen EuGH- und VfGH-

Lobbying ist vom Grundgedanken her „non-public“, es geht um den frühzeitigen, sachlichen und punktuellen interessengesteuerten Input in die Entscheidungsfindung. Oder anders gesagt: Lobbying bedeutet, die richtige Information, zur richtigen Zeit, in der richtigen Form an die richtigen Entscheidungsträger zu kanalisieren.

Die im Lobbying-Prozess zum Einsatz kommenden Instrumente lassen sich dabei generell in zwei Bereiche gliedern: (Köppl, 2003b, S.107ff)

- ✎ Direktes Lobbying: die direkte Artikulation der Interessen gegenüber dem oder den Entscheidungsträgern etwa im Rahmen von persönlichen Gesprächen.
- ✎ Indirektes Lobbying: Artikulation der Interessen an die Entscheidungsträger nicht auf direktem Wege, sondern über Dritte. (z.B. Verbände, Medien, Interessenskoalitionen, etc.)

Mit Lobbying verfolgt ein Unternehmen daher das Ziel, seine legitimen Interessen und Anliegen bei den jeweils relevanten Entscheidungsträgern und Entscheidungsfindungsprozessen zu artikulieren bzw. durchzusetzen. Interessen, die dabei entweder nicht oder nicht ausreichend von den beteiligten Verbänden, Vereinen oder Kammerorganisationen vertreten werden können, da es sich um Partikularinteressen des Unternehmens handelt. Denn Dach-, Sektor oder Branchenorganisationen können nur mit dem Konsens aller Mitgliederinteressen agieren, wobei oftmals berechnete Einzelinteressen eines Unternehmens auf der Strecke bleiben. Meist handelt es sich dabei um Anliegen gegenüber Verwaltung und Gesetzgebung (Verordnungen, Novellierungen, Gesetze, etc.), ebenso gut jedoch um Interessen gegenüber der politischen Willensbildung und zwar auf allen jeweils für ein Unternehmen relevanten Ebenen der politischen Entscheidungsfindung. Kurz gesagt kann ein Unternehmen mit dem Einsatz von Lobbying potenziell negative Auswirkungen durch politische oder politiknahe Entscheidungen auf das Unternehmen minimieren oder potenzielle Vorteile daraus maximieren.

Woran erkennt man professionelle Lobbyisten II: Die Lobbying-Knigge

Die zeitgemäße Auflistung einer Lobbying-Knigge beinhaltet: (Köppl, 2003b, S.109)

- ✎ Der Lobbyist selbst sollte nicht im Vordergrund stehen.
- ✎ Offenheit und Ehrlichkeit gegenüber den Entscheidungsträgern ist ein Muss.
- ✎ Generelle Verschwiegenheit und Vertraulichkeit sollte gewahrt werden.
- ✎ Arbeitsverständnis als Mittler, Unterhändler und Brückenbauer zwischen Unternehmen und Politik.

Lobbyismus und Transparenz

Mag. Dr. Peter Köppl M.A.



Mag. Dr. Peter Köppl M.A. ist Managing Director der Mastermind Public Affairs Consulting GmbH (www.mastermind.cc). Der anerkannte Fachautor ist Universitäts-Lektor, Fach-Vortragender und Vizepräsident der Österreichischen Public Affairs Vereinigung (www.oepav.at). Er ist Mitglied der Austrian Strategic Community, Vorstands-Mitglied der Public Affairs Community of Europe (PACE, Rom) sowie des European Center for Public Affairs (ECPA, Brüssel), Redaktionsbeirat von „politik & kommunikation“, Mitglied der Fachjury der „Politikawards“ (Berlin) und Mitglied des Advisory Boards des Master-Lehrganges für Public Affairs (Institut für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft, Wien).

Lobbyismus und Transparenz¹

Selbstverständnis von Lobbying

Die Politik ist der wichtigste Markt für Unternehmen, Verbände und NGOs. Viele Akteure klagen über die scheinbar unbewältigbare Flut von Gesetzen und Verordnungen ebenso, wie über die zunehmende Einmischung der Politik in unternehmerische Belange generell. „Ob Bebauungsplan oder Produktionsgenehmigung, ob Vertrieb oder Verpackung, ob Kantine oder Klosett, überall kann der Staat mit der nächsten Gesetzesänderung oder einem neuen Formular zuschlagen. In glimpflichen Fällen führen die Änderungen zu höheren Kosten. In extremen Fällen steht die Existenz des Unternehmens auf dem Spiel.“ (Merkle, 2003, S.9) Daraus resultiert die unternehmerische Pflicht, aktiv an der Gestaltung der politischen, gesetzlichen, regulativen und administrativen Rahmenbedingungen im eigenen Interesse mitzuwirken, um Schaden vom Unternehmen fernzuhalten.

Es gibt keine interessenfreie Politik. Kaum ein Gesetz, kaum eine Verordnung und kaum eine politische Entscheidung, die nicht von den Interessen diverser Stakeholder beeinflusst wird. Der Markt der Politik ist vom Wettbewerb an Ideen, Konzepten, Interessen und Lösungsansätzen geprägt. Gemäß den Gesetzen des freien Wettbewerbs kann nur der an diesem Markt partizipativ teilhaben, wer sich diesen Marktgesetzen nicht verweigert. Falsch verstandene Zurückhaltung am Markt der Politik führt daher aus Sicht des Unternehmens zu Marktversagen. Mit all den daraus resultierenden Nachteilen und Kosten. Politikwissenschaftlichen Erkenntnissen folgend werden gut 80 Prozent der Gesetzes- und Entscheidungsentwürfe im Lauf ihrer Entstehung von Lobbyisten beeinflusst.

Seit rund eineinhalb Jahrzehnten ist im deutschsprachigen Raum zu beobachten, dass immer mehr Unternehmen eigene Public Affairs Abteilungen schaffen, die nicht nur das singuläre Lobbying, sondern das gesamte Feld der Public Affairs Aktivitäten strategisch und umfassend realisieren. Meist werden diese Abteilungen mit Spezialisten besetzt, die aus dem politischen Management kommen, aber nicht notwendigerweise und eher selten aus dem Bereich der politischen Mandatare.

Wie wird Lobbying realisiert?

Lobbyisten sind durchaus mit Rechtsanwälten zu vergleichen. Im Auftrag des Klienten werden spezielle Interessen vertreten, meist solche, die für das Unternehmen von ent-

scheidender Bedeutung sind und vom Branchen- oder Berufsverband nicht oder nicht ausreichend wahrgenommen werden. Der Lobbyist managt die Anliegen und Interessen eines Unternehmens, er sucht Verbündete, um dem Anliegen mehr politisches Gewicht zu verleihen, entwirft politische Reden und kanalisiert Fakten und Anliegen an die relevanten Entscheidungsträger. Ähnlich dem Anwalt, der Zeugen, Beweisstücke und Gutachten aufbringt und damit seinem Klienten eine punktuelle Argumentationsplattform aufbaut, mit welcher er vielleicht gewinnen wird.

Das zentrale Betriebsmittel des Lobbying ist die Information. „Viele Abgeordnete wenden sich aus eigenem Antrieb an Lobbyisten“ weiß der deutsche Politologe Klaus von Beyme (1980, S.170) zu berichten: „Je schlechter die Abgeordneten mit Sekretariatshilfe, Assistenten und einem umfangreichen parlamentarischen Hilfsdienst versorgt sind, umso stärker müssen sie dazu greifen, sich ihre Informationen von interessierten Verbänden zu besorgen.“ Verbände und Unternehmen verfügen über sehr spezielles und praxisrelevantes Know-how, das sie von ihren Mitgliedern oder aus ihrer eigenen Tätigkeit akquirieren. Die politische Entscheidungsfindung will realisierbare Entscheidungen fällen und benötigt diese Informationen. Mit dem aktiven Anbieten von relevanten Informationen können eigene Interessen effizient kommuniziert werden.

Woran erkennt man professionelle Lobbyisten I: Was erwarten Entscheidungsträger von Lobbyisten?

Aus mehreren Untersuchungen (Köppl, 2003b, S.93) ergibt sich ein Bild davon, was politische Entscheidungsträger von Lobbyisten erwarten:

- ↳ Genaue Kenntnis der Materie und der Zusammenhänge
- ↳ Genaue Kenntnis der Zuständigkeiten, Prozesse und Handlungsspielräume des Gesprächspartners
- ↳ Zahlen, Daten, Fakten, Hintergründe, Zusammenhänge, klare Einschätzung der Auswirkungen
- ↳ Ehrliche und aufrichtige Information, Emotionslosigkeit
- ↳ Kürze, Prägnanz und Genauigkeit
- ↳ Wichtiges von Unwichtigem trennen zu können
- ↳ Nicht nur Eigeninteressen, sondern auch Argumentationsbausteine für den Politiker liefern zu können (politische Argumente, etc.)
- ↳ Keine Verschleierungen: Offenlegung aller Quellen, des Auftraggebers, der Intentionen und Ziele
- ↳ Unternehmensinterne Verankerung des Lobbyisten auf höchster Ebene
- ↳ Sich nicht als „Zeitdieb“ zu verhalten

¹ Vortrag gehalten am 6. Anti-Korruptions-Tag, 30. Mai 2012.