

Ethik in der öffentlichen Verwaltung

Interessenkonflikte auf kommunaler und regionaler Ebene

Kongress der Gemeinden und Regionen
des Europarats

The Congress



Le Congrès

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Ethik in der öffentlichen Verwaltung

**Interessenkonflikte
auf kommunaler und
regionaler Ebene**

Kongress der Gemeinden und Regionen
des Europarats

| Französische Ausgabe:

| *Les conflits d'intérêts aux niveaux local et régional*

| Eine Reproduktion dieser Texte ist zulässig, sofern der
| vollständige Titel der Quelle, i.e. der Europarat, genannt wird.
| Sollen die Kopien für kommerzielle Zwecke genutzt oder in
| eine andere Sprache als die offiziellen Sprachen des Europarats
| übersetzt werden, kontaktieren Sie bitte publishing@coe.int.

| Umschlag und Layout: Abteilung für Dokumente und
| Veröffentlichungen des Europarats (SPDP), Europarat

| Europarat, September 2020 Druck: Europarat

Inhaltsverzeichnis

VORWORT	5
INTERESSENKONFLIKTE AUF KOMMUNALER UND REGIONALER EBENE	7
BEGRÜNDUNGSTEXT	7
Einleitung	10
Definition von Interessenkonflikten	14
Diskussion der Tools und Instrumente – sind sie (in-) effektiv?	34
Bessere Richtlinien für die Messbarkeit und Evaluierung von Interessenkonflikten	63
Versuch einer Prognose: zukünftige Trends	74
Schlussbemerkungen	77
ENTSCHLIESSUNG 434 (2018)	79
EMPFEHLUNG 423 (2018)	87

Vorwort

Obwohl Interessenkonflikte in allen Aspekten des öffentlichen Lebens vorkommen, sind insbesondere kommunale und regionale Gebietskörperschaften aufgrund ihrer Nähe und ihren engeren Kontakten zu den Strukturen der Zivilgesellschaft und kommunalen Unternehmen besonderen Risiken ausgesetzt. Darüber hinaus ist allein eine Definition des Terminus sehr schwierig, da er als übergeordneter Begriff verwendet wird, der sich auf eine Vielzahl von Spannungen zwischen offiziellen und privaten Rollen bezieht.

Der vom Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats 2018 angenommene Bericht untersucht die unterschiedlichen Arten von Verhaltenskodizes sowie deren Wirksamkeit bei der Bekämpfung von Korruption. Er enthält die wichtigsten Elemente, die eine Richtlinie über Interessenkonflikte abdecken sollte: Transparenz, Rechenschaftspflicht, Regeln für den Zugang zu Informationen und Interessenerklärungen.

Der Kongress bittet die Regierungen, genau festzulegen, was ein Interessenkonflikt ist, und sicherzustellen, dass die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften über klar definierte Verfahren für das Identifizieren, Bearbeiten und Lösen von Interessenkonflikten verfügen. Die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften sind aufgerufen, unabhängige Ethikkomitees einzurichten, um finanzielle

Aktivitäten ihrer Mitglieder zu untersuchen und Regeln für die Annahme von Geschenken und Einladungen festzulegen.

Der Kongress befürwortet die Umsetzung wirksamer Richtlinien zu Interessenkonflikten. Das Ziel lautet, diese zu verhindern, um das Vertrauen der Öffentlichkeit in alle Ebenen der Verwaltung zu stärken.

Dies erfordert die proaktive Offenlegung von Informationen, schon bevor diese von der Öffentlichkeit gefordert wird. Durch klare und transparente Verfahren können diese Richtlinien ein wirksames Instrument für die öffentliche Evaluierung der Einhaltung ethischer Regeln sein. Sie sind die beste Methode für die Entwicklung eines ethischen Verhaltens, da die Offenlegung gegenüber der Öffentlichkeit als Anreiz dient: je mehr die Öffentlichkeit weiß, desto umfassender werden ethische Standards respektiert.

Die Broschüren der Serie „Ethik in der öffentlichen Verwaltung“ sind Teil des Fahrplans des Kongresses zu Aktivitäten, die Korruption verhindern und die Ethik in der öffentlichen Verwaltung auf kommunaler und regionaler Ebene fördern sollen. Sie haben zum Ziel, eine Reihe praktischer Vorgaben und Instrumente für die Herausforderungen bereitzustellen, mit denen die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften konfrontiert sind.

Interessenkonflikte auf kommunaler und regionaler Ebene

Begründungstext

CG35(2018)13final

7. November 2018

**Berichterstatter: Peter JOHN,
Vereinigtes Königreich (L, SOC)**

Zusammenfassung

Obwohl Interessenkonflikte in allen Aspekten des öffentlichen Lebens vorkommen, sind insbesondere kommunale und regionale Gebietskörperschaften aufgrund ihrer Nähe und ihren engeren Kontakten zu den Bürgern und kommunalen Unternehmen besonderen Risiken ausgesetzt. Obwohl die meisten Staaten heute über diesbezügliche Regelungen verfügen, ist das Ergebnis viel zu häufig eine Flut von Regeln und Vorschriften, die nur schwierig zu handhaben und durchzusetzen sind. Eine größere Wirkung könnte mittels eines wertebasierten Ansatzes erzielt werden, der sich auf Bildung, Schulungen und Transparenz konzentriert.

In seiner Entschließung ruft der Kongress die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften auf, Integritätsrichtlinien einzuführen und umzusetzen, die sowohl Unternehmensethik für das Management als auch externe Integritätswächter einschließen. Sie sind aufgerufen, die proaktive Offenlegung von Informationen, i.e. vor einer Anfrage der Öffentlichkeit, zu fördern und Regeln für das Annehmen von Geschenken und Einladungen festzulegen. Die Entschließung ruft sie des Weiteren auf, weiche Instrumente, z. B. ethische Führung, zu unterstützen und in diese zu investieren.

In seiner Empfehlung bittet er das Ministerkomitee, die Regierungen aufzufordern, genau festzulegen, was ein Interessenkonflikt ist, und sicherzustellen, dass die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften über klar definierte Verfahren für das Identifizieren, Bearbeiten und Lösen von Interessenkonflikten verfügen.

EINLEITUNG

Interessenkonflikte (Abkürzung: IK), die Gefahr des Missbrauchs eines öffentlichen Amtes zum persönlichen Vorteil, haben schon immer auf allen Regierungs-/ Verwaltungsebenen existiert, da viele, die für öffentliche Stellen tätig sind, eine Vielzahl anderer Rollen und Zuständigkeiten haben. Es scheint jedoch, dass die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften neuen Risiken in Bezug auf die öffentliche Integrität ausgesetzt sind, da Geschäftsführer einen größeren Ermessensspielraum erhalten und eine größere Mobilität zwischen öffentlichem und privatem Sektor und eine gewisse Verschmelzung der Grenzen zwischen öffentlichem und privatem Sektor sowie privatem und öffentlichem Leben bestehen. Aktuelle Entwicklungen hin zu einer größeren Individualisierung, Digitalisierung, Internationalisierung und Intensivierung generieren ebenfalls neue Integritätsrisiken im öffentlichen Sektor.¹ Die aktuelle Debatte über Interessenkonflikte zeigt, wie wichtig wirksame Richtlinien und Instrumente sind.

Das wachsende Interesse an Interessenkonflikten hat bisher noch zu keinem Konsens hinsichtlich des besten Umgangs mit Interessenkonflikten in unterschiedlichen Kontexten, Mitarbeiterkategorien und in Bezug auf die Auswahl geeigneter politischer Instrumente geführt. Es muss auch noch daran gearbeitet werden, „welche Arten von Belohnungen oder Strafen am besten geeignet sind, um Anreize für ein verantwortungsvolles

1 Aris van Veldhuisen/Dominique Snel, 2014, Integriteit in Ontwikkeling, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag.

und rechenschaftspflichtiges Verhalten zu setzen, einschließlich der Suche nach Verbesserungen (Jarvis/Thomas, 2009).²

Dies bedeutet nicht, dass keine vielversprechenden und leistungsstarken Systeme für Interessenkonflikte existieren. Tatsächlich befinden sich viele Staaten im Prozess der Institutionalisierung und Professionalisierung ihrer IK-Systeme. Die IK-Richtlinien müssen aber besser in andere politische Richtlinien integriert werden. Bisher sind die meisten Richtlinien „Nachbesserungen“, die die Lücken schließen, die andere Richtlinien und andere staatliche Ansätze generieren.

Neuste Trends in IK-Studien belegen ein wachsendes Interesse an der Evaluierung der Wirksamkeit von Integritätsrichtlinien, Formen einer institutionalisierten Ethik und am Identifizieren der am besten funktionierenden ethischen Infrastrukturen. Beim Entwerfen wirksamer Instrumente muss es eine Verbindung zwischen dem Entwurf und der Umsetzung der Richtlinien geben. Das bedeutet, dass jede Regel oder Richtlinie dahingehend zu testen ist, ob sie umgesetzt und durchgesetzt werden kann. Die Aufmerksamkeit, die Interessenkonflikten zuteilwird, ist ein Paradoxon: einerseits hat es noch nie so viele Bemühungen gegeben, Interessenkonflikte zu regulieren und zu handhaben, Korruption zu messen und unethisches Verhalten zu definieren. Andererseits fehlt es immer noch an wissenschaftlichen Beweisen

2 Mark D. Jarvis & Paul G. Thomas, 2009, „The Limits of Accountability: what can and cannot be accomplished in the Dialectics of Accountability?“ Vortrag an der Dalhousie University, Halifax, 11.-13. November, S. 11.

für Trends und Daten und die Wirksamkeit unterschiedlicher Reformen, Maßnahmen und Instrumente.

Es gibt bisher keinen Konsens im Hinblick auf den Mechanismus, durch den ein Instrument einen bestimmten Ausgang oder Ergebnisse erzielen könnte. Ungeachtet der vielen Bemühungen und der Popularität von auf Messungen beruhender Ansätze (z. B. jene von Transparency International) gibt es bisher keine Methodologie für eine präzise Messung von Korruptionsgraden und Interessenkonflikten.³

Dies bezieht sich auch auf die Messung von Interessenkonflikten im Laufe der Zeit. Nehmen Interessenkonflikte ab oder zu? Die Analyse der Entwicklung und Wirksamkeit von IK-Richtlinien (auf subnationaler Ebene) stellt für die Rechts-, Politik- und Verwaltungswissenschaften eine große Herausforderung dar.

Die verfügbaren Beweise scheinen nahezu legen, dass, während einige Formen von Interessenkonflikten abnehmen, andere auf gleichem Niveau bleiben und andere ansteigen. Aus diesem Grund überrascht es nicht, dass ungeachtet der Beweise für die Existenz dieses Problems der beschränkte Einfluss gesetzlicher, politischer und institutioneller IK-Bemühungen frustrierend ist. Es besteht auch Unsicherheit darüber, wie man IK-Richtlinien am besten angehen sollte, die neue Dynamiken und Widersprüche kreieren.

3 P. M. Heywood, *Measuring Corruption: perspectives, critiques, and limits*, in: P.M. Heywood (Hrsg.), 2015, *Routledge Handbook of Political Corruption* Routledge Handbooks, New York. Siehe auch A. Mungiu-Pippidi, (2016), *The Quest for Good Governance*, Cambridge University Press 2016.

Dieser Bericht befasst sich mit der Wirksamkeit von IK-Vorschriften, IK-Richtlinien und IK-Standards auf subnationaler Ebene. Es herrscht in allen Staaten weltweit auf zentraler, regionaler und kommunaler Ebene Einigkeit darüber, dass Regeln und Standards erforderlich sind, um Interessenkonflikte von gewählten Amtsträgern zu kontrollieren und zu handhaben. Stärker als andere „Personen der Öffentlichkeit“ sind gewählte Amtsträger einer Bandbreite von Interessenkonflikten ausgesetzt. Sie verfügen über wichtige Machtpositionen und Einfluss, interagieren regelmäßig mit dem Privatsektor, treffen wichtige Entscheidungen, die finanzielle Auswirkungen haben, halten wichtige Funktionen in Vorständen, Behörden oder Ausschüssen, verfügen über Informationen zu wichtigen Themen, verteilen Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln und vergeben Positionen. Darüber hinaus führen kommunale und regionale Vertreter Maßnahmen für die Dezentralisierung öffentlicher Dienste ein, fördern öffentlich-private Partnerschaften, verbessern die Kunden- und Bürgerausrichtung, fördern Vergaberichtlinien und vergrößern die Mobilität zwischen öffentlichem und privatem Sektor. Alle diese Entwicklungen lassen neue Interessenkonflikte entstehen.

Probleme mit Interessenkonflikten stellen viele populäre Annahmen und vermehrt traditionelle Annahmen über die Folgen guter Governance und Integritätsrichtlinien in Frage und werfen Fragen im Hinblick auf die Ergebnisse von Reformen in diesem politischen Bereich auf.

DEFINITION VON INTERESSENKONFLIKTEN

In allen Staaten und in allen Regionen und Gemeinden herrscht Verwirrung über die Vielfalt an Themen, die unter IK-Richtlinien fallen, sowie Meinungs-verschiedenheiten darüber, wie wichtig das Problem von Interessenkonflikten wirklich ist, und Frustration über die unsicheren Erfolge von IK-Richtlinien. Somit haben IK-Richtlinien viel mit Anti-korruptionsrichtlinien gemein: „Wie misst man etwas, das größtenteils im Verborgenen abläuft?“ Zur Beilegung eines Konflikts und zur Unterscheidung von tatsächlichen, mutmaßlichen, realen und potenziellen Konfliktsituationen sind in der Regel juristische, technische und Führungskompetenzen sowie ein grundlegendes Verständnis der damit verbundenen vielfältigen Themen und Standpunkte erforderlich.

Heute ist eine Definition von Interessenkonflikten noch schwieriger, weil der Terminus an sich als übergeordneter Begriff fungiert, der alle Sorten von Spannungen zwischen offiziellen und privaten Rollen einschließt. Diese Schwierigkeit hat mit den Dynamiken und der Ausweitung dieses Begriffs an sich zu tun. Wie Ackerman feststellt, leben wir in einer Zeit, in der Menschen vermehrt miteinander in Konflikt stehende Rollen, Identitäten und sich verändernde Loyalitäten einnehmen.⁴

4 Susan Rose-Ackerman, Corruption and conflicts of interest, in: Jean Bernard Auby/Emmanuel Breen/ Thomas Perroud (Hrsg.), 2016, Corruption and Conflicts of Interest, Studies in Comparative Law and Legal Culture, S. 3.

De Graff stellt ebenfalls Entwicklungen zu mehr Wertekonflikten in unseren Gesellschaften fest.⁵ Der Begriff Interessenkonflikt weitet sich aus. Die verwendete Sprache kann ebenfalls verwirrend sein: „ein Interesse haben“ ist nicht das gleiche wie an einer Sache „interessiert sein“.

Offensichtlich führt der Trend zu einem immer umfassenderen Verständnis von Interessenkonflikten dazu, dass immer mehr Interessenkonflikte im gesellschaftlichen Leben festgestellt werden.⁶ Bisher kann niemand mit Sicherheit sagen, auf welche Weise der Trend zu immer mehr Wertekonflikten und Werte-dilemmata mit der Entwicklung von Interessenkonflikten verbunden sind. Wie Anecharico/Jacobs bereits vor Jahren erklärt haben: „Der öffentliche Standard von Moral ist sehr viel strikter geworden. Zuvor akzeptiertes Verhalten wird nun als unethisch betrachtet, und zuvor unethisches Verhalten wird heute als kriminell angesehen.“⁷

„In den letzten dreißig Jahren hat sich unser Verständnis von Interessenkonflikten tatsächlich verändert. Es sind in der Tat zwei Dinge geschehen: einmal in Bezug auf die Wahrnehmung von „Konflikt“ und zum anderen in Bezug auf den Begriff „Interesse“. Wir verwenden heute einen objektiven

5 Gjalts de Graaf, 2015, *The Bright Future of Value Pluralism in Public Administration*, in: *Administration and Society*, S. 1-9.

6 Anne Peters, *Conflict of Interest as a Cross-Cutting problem*, in: Anne Peters/Lukas Handschin (eds.), 2012, *Conflict of Interest in Global, Public and Private Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, S. 6.

7 Frank Anecharico/James B. Jacobs, 1996, *The Pursuit of Absolute Integrity*, University of Chicago Press, Chicago, S. 16.

Ansatz zu Konflikten. Und wir haben ein tief verwurzeltes subjektives Verständnis von Interesse entwickelt.”⁸

„Bis zur Mitte der 1960er Jahre bezog sich die Art des privaten „Interesses“, mit der sich die Debatte zu Interessenkonflikten befasste, vorrangig auf finanzielle und somit „objektive“ Interessen.⁹ Dieses Verständnis hat sich heute zu subjektiven, ideologischen Themen und emotionalen Einschränkungen entwickelt. „Wir gehen heute weit über das Objektive und das Finanzielle hinaus und schließen eine große Bandbreite subjektiver und psychologischer Eigenschaften ein.“¹⁰ Die Ausweitung der Definitionen und Offenlegungspflichten für Freunde und andere Partner steht unmittelbar in Konflikt mit andren Werten, u.a. „Recht auf Privatsphäre“ und „persönliche Freiheit“.

Ein Interessenkonflikt entsteht in Situationen, in denen eine Person mehrere Rollen ausübt und die „auf zwei Hochzeiten tanzt“. In den meisten Staaten kann dies der Fall bei Gesetzgebern sein, die neben ihrer Position als Parlamentarier beruflichen Tätigkeiten nachgehen. Generell kann es bei Personen, die mehr als eine offizielle Rolle ausüben, schwer sein, diese Rollen voneinander getrennt zu halten.

Aus diesem Grund können Interessenkonflikte zu einem „Missbrauch eines offiziellen Amtes zum persönlichen Vorteil“ führen und sie bergen das Potenzial für unfaires Verhalten. Die OECD-Leitlinien bieten die folgende Definition: „Ein Interessenkonflikt

8 Stark, Conflict of Interest in American Public Life, Harvard, Cambridge, 2000, S. 4.

9 „finanzielle Interessen sind greifbar, extern und mit bloßem Auge wahrnehmbar“, Stark, Conflict of Interest, op. cit., S. 5.

10 Stark, Conflict of Interest, op. cit., S. 203.

ist ein Konflikt zwischen den Amtspflichten und den Privatinteressen eines öffentlichen Bediensteten, bei dem die Interessen, die ein öffentlicher Bediensteter in seiner Eigenschaft als Privatperson hat, die Wahrnehmung seiner amtlichen Pflichten und Verantwortlichkeiten auf unbillige Weise beeinflussen können.“¹¹

Ein Beispiel für diese Definition ist der Fall von Präsident Trump: Am 12. Juni 2017 reichte der District of Columbia (USA) und der Bundesstaat Maryland (USA) Klage gegen Präsident Donald Trump in seiner Eigenschaft als Präsident der USA ein. Die Klage basierte auf mutmaßlichen Verletzungen von zwei Bestimmungen der US-amerikanischen Verfassungen durch den Präsidenten, die sicherstellen sollen, dass er treu dem US-amerikanischen Volk dient und frei von kompromittierenden finanziellen und nicht-finanziellen Verstrickungen mit anderen nationalen und internationalen Akteuren ist. Präsident Trump besitzt und kontrolliert Hunderte von Unternehmen in der ganzen Welt, einschließlich Hotels und anderer Immobilien. In Folge nutzt er seine Position als Präsident, um „die Unterstützung seiner Unternehmen zu stärken, und ausländische Diplomaten und andere öffentliche Bedienstete haben deutlich erklärt, die Position des Beklagten als Präsident erhöhe die Wahrscheinlichkeit, dass sie dessen Immobilien und Unternehmen besuchen würden“ (S. 5/6 der Klageschrift).

Diese potenziellen Interessenkonflikte werfen die ernst zu nehmende Frage auf, ob der Präsident treu dem Volk dient, frei von verzerrenden oder kompromittierenden Auswirkungen

11 OECD (2003), Empfehlung des Rates für Leitlinien für die Behandlung von Interessenkonflikten im öffentlichen Dienst, Juni 2003, Seite 4.

von finanziellen Anreizen, die von anderen Nationen, deren Staats- und Regierungschefs, einzelnen Bundesstaaten, vom Kongress oder anderen Teilen der nationalen Regierung angeboten werden. Sie (die Bestimmungen) stellen sicher, dass sich Amerikaner nicht fragen müssen, ob ein Präsident, der Töchter und Söhne auffordert, in fremden Ländern zu sterben, aus Sorge um seine privaten Geschäftsinteressen handelt; sie müssen sich nicht fragen, ob sie ihre Jobs aufgrund von Handelsvereinbarungen verloren haben, an denen der Präsident ein persönliches Interesse hat; und sie müssen sich niemals fragen, ob der Präsident am Verhandlungstisch von ausländischen Staatschefs sitzt und gewissenhaft die mächtigste Demokratie der Welt repräsentiert, frei von der Angst, seinen eigenen Unternehmen zu schaden“ (Klageschrift, Seite 2).

Interessenkonflikte haben viel mit Korruption und Betrug gemein. Interessenkonflikte sind jedoch nicht mit Integritätsverletzungen, u.a. Korruption und Betrug, zu verwechseln.¹² Tatsächlich verhält es sich so, dass Interessenkonflikte sich an der „Grenze“ zur Korruption, zu Betrug und anderen Formen eines unethischen Verhaltens bewegen. Interessenkonflikte sind mit vielen gesellschaftlichen und beruflichen Tätigkeiten und Interessen verbunden. Schließlich können sich Interessenkonflikte jederzeit ergeben und können von der Vermeidung persönlicher Nachteile bis zur persönlichen Bereicherung reichen. Was aber, wenn die Interessenkonflikte nicht mit finanziellen Interessen verbunden sind und selbst persönliche Interessen keine Rolle spielen? In diesen Fällen

12 Leo Huberts, 2014, *The Integrity of Governance*, Palgrave Mc Millan, Basingstoke.

nehmen Interessenkonflikte die Form eines Dilemmas an, aber auf keinen Fall die Form einer kriminellen Handlung. Aus diesem Grund sollte man auch zwischen Personen unterscheiden, die vorsätzliche Interessenkonflikte haben, und Personen, die Interessenkonflikte haben, sich dieser aber gar nicht bewusst sind. Dies zeigt auch, dass nicht alle Personen, die gegen Vorschriften und Richtlinien zu Interessenkonflikten verstoßen, gleichgültige, böse Menschen sind.

Zweck und Ziel von IK-Richtlinien

Generell sollten Richtlinien zu Interessenkonflikten nicht nur ein Instrument zur Verhinderung von Interessenkonflikten sein. Stattdessen sollten sie auch:

- ▶ das öffentliche Vertrauen in die Regierung erhöhen;
- ▶ einen hohen Grad an Integrität der meisten gewählten Amtsträger und Regierungsbeamten demonstrieren;
- ▶ der Entstehung von Interessenkonflikten vorbeugen, da offizielle Tätigkeiten der öffentlichen Kontrolle unterliegen;
- ▶ Personen, deren persönliche Finanzen keiner öffentlichen Prüfung standhalten würden, die Wahrnehmung eines öffentlichen Amtes verwehren, und
- ▶ der Öffentlichkeit eine bessere Möglichkeit einräumen, die Leistungen öffentlicher Bediensteter im Lichte ihrer externen finanziellen Interessen zu beurteilen.

In Anbetracht dieser umfangreichen Liste von Zielen und Zwecken von IK-Richtlinien ist es eine wichtige Frage, ob Richtlinien zu Interessenkonflikten diese Ziele erreichen können. Hierbei ist die Beziehung zwischen den IK-Richtlinien und dem Grad des Vertrauens am schwierigsten.

Das Verständnis von Interessenkonflikten ist eng verbunden mit der Entwicklung von Vertrauen an sich. Der wichtigste Grund für die Ausweitung der IK-Richtlinien ist der wachsende Verlust an Vertrauen in die „eigennützigen Erklärungen der Mächtigen“.¹³ Generell spiegeln IK-Richtlinien den wachsenden Vertrauensverlust in staatliche Behörden, öffentliche Bedienstete und die „Machthaber“ wider. „In Folge sehen sich Gesetzgeber immer häufiger mit der schwierigen Aufgabe konfrontiert, Typologien für grüne, orangefarbene und rote Situationen für die verschiedenen Kategorien von öffentlichen Bediensteten und Regulierungsbehörden zu entwerfen“.¹⁴ Häufig besteht ein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Regulierung von Interessenkonflikten und der Entwicklung von Vertrauen: Je niedriger das Vertrauen, desto stärker werden Interessenkonflikte reguliert. Dies zeigt erneut, auf welche Weise Interessenkonflikte mit dem nationalen Kontext verbunden sind. „Der Grad des öffentlichen Vertrauens in die Regierung (...) beeinflusst die Wahl der Gesetze.“¹⁵

Als solche sind IK-Richtlinien ein Instrument, mit dem implizit kommuniziert wird, dass diese wegen des potenziellen Misstrauens und der Konflikte innerhalb der Gruppe eingeführt werden.¹⁶ Somit wird ein Bewusstsein geschaffen,

13 Susan Ackerman, Corruption and conflicts of interest, in: Jean Bernard Auby/Emmanuel Breen/ Thomas Perroud (Hrsg.), Corruption and Conflicts of Interest, op. cit., S. 6.

14 Auby/Emmanuel Breen/Thomas Perroud, Corruption and Conflicts of Interest, op. cit., S. XV.

15 Auby/Emmanuel Breen/Thomas Perroud, Corruption and Conflicts of Interest, op. cit., S. XIX.

16 Marshall Schminke (Hrsg.) (2010), Managerial Ethics, Routledge, New York, S. 121.

dass Menschen einander nicht vertrauen können, und der „langfristige Aufbau kooperierender und vertrauenswürdiger Beziehungen sich als schwierig erweisen kann“.¹⁷

Da IK-Richtlinien im Grunde genommen Misstrauensrichtlinien sind, ist es jedoch nicht klar, auf welche Weise sie zu einem Aufbau von Vertrauen in gewählte Amtsträger und in staatliche Institutionen beitragen könnten. Je mehr Regeln und Standards eingeführt werden, desto häufiger kann gegen Regeln und Standards verstoßen werden. Dementsprechend könnten die Medien und die Öffentlichkeit dies als Zeichen abnehmender ethischer Standards interpretieren. „Somit wird die absolute Anzahl von Skandalen und Fällen unethischen Verhaltens, anstatt diese zu senken, noch erhöht, da ein Verhalten, was vormals mit den Regeln vereinbar war, nun für unethisch erklärt wird, wodurch das Image öffentlicher Bediensteter unethischer wird. Höhere ethische Standards führen aber allgemein zu einem ethischeren öffentlichen Dienst.“¹⁸ Es besteht somit eine eindeutige Korrelation zwischen der Regulierung von Interessenkonflikten und der Entwicklung von Vertrauen: je geringer das Vertrauen in staatliche Institutionen, desto größer die Tendenz, Interessenkonflikte durch detaillierte Vorschriften zu regeln.

17 Schminke, *Managerial Ethics*, op. cit., S. 121.

18 Nathalie Behncke, N. (2005), „Ethics as Apple Pie: The arms race of ethical standards in congressional and presidential campaigns“, EGPA-Paper, „Ethics and Integrity of Governance: A transatlantic dialogue“, Leuven, Juni 2005, S. 8.

Kritiker wie Nieuwenburg¹⁹ (aber auch Anechiarico und Jacobs,²⁰ Mackenzie²¹ und Stark²²) argumentieren, dass mehr ethische Regeln nicht notwendigerweise eine wirksame Reaktion auf das sinkende öffentliche Vertrauen und Integritätsprobleme sind, sondern sogar zu mehr Zynismus in Bezug auf staatliche und politische Institutionen führen können, und sie weisen darauf hin, dass die Ausweitung der ethischen Vorschriften und mehr öffentliche Diskussionen über die Notwendigkeit von mehr und besseren Vorschriften (zu Interessenkonflikten) nicht zu einem Anstieg des Vertrauens der Öffentlichkeit in die Regierung geführt haben, sondern eher den gegenteiligen Effekt hatten. Mehr „Ethikvorschriften und mehr Vollstrecker von ethischen Vorschriften haben zu mehr Ermittlungen und Verfolgung von ethischen Problemen geführt. Was immer die neuen Ethikvorschriften auch erreicht haben mögen...sie haben nur geringfügig dazu beigetragen, die öffentliche Aufmerksamkeit und die öffentliche Kontroverse über das ethische Verhalten von öffentlichen Bediensteten zu reduzieren.“²³

Sie zeigen, dass die Ausweitung der Vorschriften und mehr öffentliche Diskussionen über die Notwendigkeit von mehr und besseren IK-Vorschriften nicht zu einem Anstieg des Vertrauens der Öffentlichkeit in die Regierung beigetragen haben. „Ungeachtet der steigenden Zahl von Vorschriften und

19 Paul Nieuwenburg, 2007, The Integrity Paradox, in: Public Integrity, 2007, Bd. 9, Nr. 3.

20 Annechiarico/Jacobs, The Pursuit of Absolute Integrity, op. cit.

21 G. S. Mackenzie, Scandal proof: Do ethics laws make government better? Brookings Institution, Washington D.C., 2002.

22 Stark, Conflict of interest, op. cit.

23 Mackenzie, op. cit., S. 112.

Regelungen versprechen Politiker weiterhin immer höhere ethische Standards, um Stimmen zu gewinnen.

Aus diesem Grund werden ethische Maßnahmen häufig von Politikern im Hinblick auf das wahrgenommene Problem des sinkenden öffentlichen Vertrauens in die eigene politische Klasse vorgestellt. Die Intention, das öffentliche Vertrauen zu erhöhen, wird jedoch in Wirklichkeit selten erfüllt.²⁴ (Rosenson 2006, 137).

Man sollte jedoch diesen Begründungsansatz nicht überbewerten. Aktuell sind Ethikvorschriften populär. In Folge ist es aus politischer Sicht riskant, gegen mehr Vorschriften und Standards zu sein und könnte sich sogar als kontraproduktiv und unwirksam erweisen. Andererseits werden Ethikvorschriften immer stärker politisiert. Politiker können sicher sein, dass der Ruf nach neuen Initiativen von den Bürgern begrüßt wird, weil diese Forderung die weit verbreitete Wahrnehmung in europäischen Gesellschaften widerspiegelt, der Grad der Korruption und von Konflikten steige und es müsse etwas geschehen. Aus der Sicht eines öffentlichen Bediensteten (und dies gilt noch mehr für einen gewählten Amtsträger, einen Gesetzgeber oder einen Minister) wäre es nachteilig, gegen neue oder noch höhere ethische Standards zu sein. Tatsächlich wird der Ruf nach höheren ethischen Standards in vielen Staaten immer mehr zu einem Wahlkampfthema.

Der Nachteil dieser Entwicklung ist, dass Ethik als politisches Thema zur moralischen Stigmatisierung verwendet wird. Immer mehr Politiker setzen „Anschuldigungen eines

²⁴ Rosenson, 2006, op. cit., S. 137.

unethischen Verhaltens als politische Waffe ein“.²⁵ Insbesondere Ethikvorschriften sind Ressourcen, die Politiker mobilisieren, um ihre Gegner anzugreifen und zu diskreditieren. Dementsprechend wird Ethik immer mehr als moralisches Instrument eingesetzt, um politische Gegner anzuprangern.

Die Lösung des Problems besteht aber nicht in einer Deregulierung der IK-Vorschriften und IK-Richtlinien, um das öffentliche Vertrauen zu erhöhen. Tatsächlich würde eine Deregulierung sehr wahrscheinlich die Situation in Staaten, in denen das Vertrauen gering ist, nicht verbessern.

Die konkreten Herausforderungen für kommunale und regionale Gebietskörperschaften

Alle Staaten akzeptieren die Tatsache, dass Gemeinden äußerst anfällig für Interessenkonflikte sind, da sie häufig für Entscheidungen und für die Bereitstellung von Diensten in Bereichen verantwortlich sind, in denen bekanntermaßen Korruption vorkommt (Stadtplanung, Baugewerbe, Sozialdienste und Lizenzierung). Die größere Unmittelbarkeit und Häufigkeit ihrer Beziehungen zu den Bürgern schaffen Versuchungen, die die Integrität der kommunalen Politiker und der öffentlichen Bediensteten auf den Prüfstand stellen. In Anbetracht dieser Faktoren verdient die Integrität kommunaler Politiker und öffentlicher Bediensteter besondere Wachsamkeit (Klitgaard, Maclean- Abaroa, und Parris 2000).

In Europa gibt es bisher auf subnationaler Ebene noch keine einheitliche Übersicht bestehender Vorschriften, Richtlinien und

²⁵ Williams, *The Ethics Eruption: Sources and Catalysts*, in: Saint-Martin/Thompson, *Public Ethics and Governance*, op. cit., S. 41.

Instrumente, wohingegen in den USA die „National Conference of State Legislatures“ Vergleichsdaten über Richtlinien zu Interessenkonflikten aller Bundesstaaten zur Verfügung stellt.²⁶ In Europa fehlen immer noch Vergleichsdaten und die bestehenden Ansätze im Bereich Interessenkonflikte sind fragmentiert. Das Einrichten kommunaler Integritätssysteme erfordert, dass regionale und kommunale Institutionen, Richtlinien, Praktiken und Instrumente zur Integrität einer bestimmten Region oder Gemeinde beitragen. Die grundlegende Eigenschaft eines Integritätssystems ist, dass es Elemente und Bedingungen skizziert, die für die Integrität der Kommunalverwaltung wichtig sind.

Im Vergleich zum weitaus bekannteren Konzept des betrieblichen Ethikmanagements schließen kommunale Integritätssysteme sowohl Maßnahmen des betrieblichen Ethikmanagements als auch externe Integritätswächter ein (z. B. externe Finanzprüfer, Ombudspersonen und Polizei und Justiz).

Der Begriff „Integritätssystem“ wird (immer mehr) verwendet, da es nationale Integritätssysteme seit mehr als einem Jahrzehnt gibt und gut verstanden werden (Pope 2000). Ein nationales Integritätssystem kann als griechischer Tempel mit elf Säulen beschrieben werden, u.a. Gesetzgebung, Aufsichtsbehörden und die Medien; die Säulen stehen für das öffentliche Bewusstsein und die Werte der Gesellschaft. Nationale Integritätssysteme werden auch eingesetzt, um die Integrität von Staaten weltweit zu veranschaulichen.²⁷ Kommunale

26 (<http://www.ncsl.org/research/ethics/50-state-table-conflict-of-interest-definitions.aspx>).

27 Leo Huberts & Frederick Six, 2012. Local Integrity Systems, Towards a Framework for Comparative Analysis and assessment. Public Integrity, Bd. 14, Ausgabe 2, S. 152.

Integritätssysteme sind für die kommunale Verwaltung und allgemein für das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Regierung sehr wichtig (Nieuwenburg 2007).

Für einen Vergleich von Integritätssystemen ist ein Rahmen erforderlich. Ein solches konzeptionelles Werkzeug muss weit gefasst sein (z. B. durch die Aufnahme von Checklisten), es muss aber auch konkrete Maßnahmen und Praktiken einschließen, die als wichtig erachtet werden. Hoekstra und Kaptein definieren die Institutionalisierung von Integritätsrichtlinien als den Prozess der Übertragung von Integritätsvorgaben auf geplante Ergebnisse mittels Unterstützungsstrukturen, spezialisierten Stellen und Formalisierungsprozessen in einem gegebenen Kontext²⁸.

„Heute scheint kein Mangel an Wissen und Expertise über den Inhalt von Integritätsrichtlinien und die Maßnahmen und Instrumente zu bestehen, die eine Organisation annehmen könnte. Die organisatorischen Aspekte jedoch, die Art und Weise, wie Integrität innerhalb von Organisationen institutionalisiert werden sollten, wurden vernachlässigt.“

Die meisten subnationalen Behörden konzentrieren sich auf Gesetze, Vorschriften, Standards und Kodizes. Die Staaten akzeptieren jedoch immer stärker die Tatsache, dass ein wirksamer Umgang mit Integrität eine integrative Richtlinie erfordert, die nicht nur von der Einführung wirksamer präventiver und punitiver gesetzlicher Maßnahmen abhängt,

²⁸ Alain Hoekstra, & M. Kaptein, 2012. The Institutionalization of Integrity in Local Government. Public Integrity, Bd. 15, Ausgabe 1, S. 5-28.

sondern auch von Anleitung, Prävention, wertebasierten Ansätzen, Anreizen, der richtigen ethischen Kultur, Überwachung, Führung und (Management-) Instrumenten für ein größeres Bewusstsein. Ein ordnungsgemäßes Verhalten sollte durch eine die Ethik fördernde organisatorische Umgebung unterstützt werden, die sich durch die Tatsache auszeichnet, dass die Parameter interdependent sind. In Bezug auf die besten kommunalen Integritätssysteme befasst sich Huberts et al. (2014)²⁹ mit der Hong Kong Independent Commission Against Corruption (ICAC) und den Integritätsstellen in Amsterdam und in Hamburg. Professionelle Webseitenpräsentationen zu Integritätsthemen kann man bei der Stadt Bremen und der Zentralen Antikorruptionsstelle (ZAKS) finden (<http://www.zaks.bremen.de/>).

Die Förderung von Integrität ist in einem System, in dem die Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Judikative verschwimmt, sehr viel schwieriger als in einem System, in dem es eine klare Gewaltenteilung gibt. Enge Beziehungen zwischen den politischen und privaten Sektoren sind kritisch und können zu Interessenkonflikten führen.

Steigen die Kontakte zwischen diesen beiden Sektoren aufgrund des steigenden Trends von öffentlich-privaten Partnerschaften, kommt es häufiger zu Interessenkonflikten. Das Problem kann in kleineren Staaten oder in institutionellen Kontexten, in denen Menschen enge persönliche Kontexte in der „Mikropolitik“ (Neuberger) haben, eine wichtige Rolle spielen. Das Fallbeispiel Estland zeigt, auf welche Weise Interessenkonflikte mit der Größe eines Staates zusammenhängen.

²⁹ Huberts, *The Integrity of Governance*, op. cit., S. 187.

Größe eines Staates und Zusammenhang mit Interessenkonflikten - das Fallbeispiel Estland

Mit einer Bevölkerung von unter 1,3 Mio. ist Estland einer der kleinsten Staaten in Europa. Die Größe der Bevölkerung beeinflusst Interessenkonflikte im öffentlichen Sektor. Dies bedeutet nicht, dass Estland allein aufgrund seiner Größe einen höheren Grad an Interessenkonflikten aufweist (tatsächlich ist der Grad von Korruption, Betrug und Interessenkonflikten relativ gering). Trotzdem hängt die Größe des Staates mit Interessenkonflikten zusammen. Erstens weil weniger Akteure in der Verwaltung tätig sind. Dies bedeutet, dass die Menschen sich kennen (persönlich), mit dem Ergebnis, dass Entscheidungsfindung und Kommunikationsstrukturen weniger formal und weniger anonym sind als in größeren Verwaltungsapparaten. Somit kann die Tatsache, dass die öffentliche Belegschaft zahlenmäßig klein ist, positive (Nebeneffekte durch mehr Gelegenheiten der sozialen Kontrolle der Akteure) und/oder negative Folgen haben, weil es mehr Chancen gibt, Netzwerke und persönliche Kontakte zu schaffen, die es erschweren, strikte formale Entscheidungsverfahren und -prozesse aufrechtzuerhalten.

Ein weiteres Problem ist die hohe Fluktuation von Arbeitskräften im öffentlichen Sektor. Eine hohe Fluktuation begünstigt einen hohen Grad der Interaktion zwischen öffentlichem und privatem Sektor, erleichtert Korruption und schwächt das institutionalisierte Wissen. Dies kann ebenfalls Interessenkonflikte fördern.

Betrachtet man sich diesen Fall, wird deutlich, dass der traditionell für Interessenkonflikte angewandte zentralisierte Ansatz radikal geändert werden muss. In Zukunft benötigt der Umgang mit Interessenkonflikten eine sehr viel bessere Kombination von Ansätzen von oben nach unten und von unten nach oben sowie eine stärkere Fokussierung auf institutionelle Fragen (z. B. die Notwendigkeit für ein solides kommunales Integritätssystem) und eine bessere Unterstützung und mehr Investitionen in weiche Instrumente, wie z. B. ethische Führung.

Inhalt der IK-Richtlinien und IK-Regime

Lange Zeit waren IK-Richtlinien Input-gesteuert. Gewählte Amtsträger konzentrierten sich auf die Annahme von immer mehr Vorschriften und Kodizes, aber weniger auf die Umsetzung und Durchsetzung von Richtlinien. In den 1980er Jahren war Transparency International die erste Organisation, die sich für das Konzept von ethischen Infrastrukturen und Ethikvorgaben einsetzte. Dies war eine Reaktion auf die bestehende „Umsetzungslücke“ in diesem Bereich. Danach begannen internationale Organisationen wie die OECD, der Europarat und die EU, nützliche Tools, Richtlinien und praktische Handbücher zu Interessenkonflikten für Entscheidungsträger und öffentliche Bedienstete anzunehmen. Forderungen nach einer besseren „ethischen Führung“³⁰

30 Karin Lasthuizen, 2008, *Leading to Integrity: Empirical Research into the effects of Leadership on Ethics and Integrity*. Amsterdam: University of Amsterdam.

und der Institutionalisierung von Integritätsrichtlinien³¹ wurden populär.

Eine Auswertung der Fachliteratur zeigt, dass sich die meisten Staaten mit den folgenden Fragen befassen:

- ▶ Was muss abgedeckt werden? Die tatsächlich abgedeckten Fragen zu Interessenkonflikten können in vier Kategorien unterteilt werden, i.e. Konflikte in Bezug auf Handlungen im Amt (Handlungen, die mit dem Amt zu tun haben); Konflikte in Bezug auf politische Aktivitäten (z. B. wenn der Amtsträger beabsichtigt, sich zur Wahl zu stellen); andere Aktivitäten (z. B. andere öffentliche Funktionen, karitative Aktivitäten, etc.); und finanzielle Interessen.
- ▶ Welcher Zeitraum muss abgedeckt werden? Dies betrifft die Zeit vor der Wahrnehmung eines Amtes (vor Amtsausübung), während der Amtsausübung (Amtszeit) und nach Beendigung des öffentlichen Amtes (Nachamtszeit).
- ▶ Auf welche Personen muss sich bezogen werden? Ethische Vorschriften konzentrieren sich auf Amtsinhaber. Aber einige mögliche Interessenkonflikte können auch die Familie oder andere Verwandte des Amtsinhabers betreffen (z. B. Partner, Freunde und berufliche Kontakte vor der Amtszeit).

31 Alain Hoekstra, 2016, Institutionalizing Integrity Management: Challenges and Solutions in Times of Financial Crises and Austerity Measures. In: Lawton, A., Z. van der Wal und L.W.J.C. Huberts (Hrsg.) (2016), *The Routledge Companion to Ethics and Public Service Organizations*.

- ▶ Wie kann die Einhaltung durchgesetzt werden? Ethische Vorschriften schließen in der Regel Bestimmungen zur Prävention von Interessenkonflikten (z. B. über Schulungen), interne Durchsetzung (i.e. im Rahmen des Amtes), externe Durchsetzung (z. B. das Melden bei externen Behörden) und Sanktionen ein (i.e. die Folgen eines unethischen Verhaltens).

In der Zwischenzeit legen viele Staaten heute den Fokus nicht mehr auf das Regeln von Interessenkonflikten, sondern auf den Umgang mit Interessenkonflikten und von Ansätzen von oben nach unten und auf weitaus komplexere wertebasierte Ansätze, die Aufklärung, Schulungen, Transparenzaufgaben und bessere Monitoring-Systeme einschließen. Dementsprechend stützen sich heutige IK-Systeme nicht mehr allein auf das Recht, Compliance und die Bestrafung von Fehlverhalten, sondern sind auf die Prävention von Interessenkonflikten und die Förderung eines ordnungsgemäßen Verhaltens durch Anleitung und Orientierungsmaßnahmen ausgerichtet, u.a. im Rahmen von Schulungen und der Einführung von Verhaltenskodizes. Dementsprechend verfügen alle Staaten nun über eine Bandbreite von Instrumenten zur Bekämpfung von unethischem Verhalten und der Entstehung von Interessenkonflikten. In Norwegen spielen z. B. anstelle „harter Maßnahmen“ Beschwerdemechanismen und Whistleblower-Richtlinien bei der Bekämpfung der Korruption eine wichtige Rolle.

Die Staaten haben begonnen, in die Institutionalisierung und Umsetzung von IK-Richtlinien zu investieren. In vielen Fällen haben auch regionale und kommunale Gebietskörperschaften begonnen, IK-Infrastrukturen zu institutionalisieren. Aber immer noch gibt es zu wenig Belege bezüglich der Ergebnisse

und Auswirkungen von IK-Richtlinien. In den meisten Fällen verfügen die regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften selbst weder über Daten noch eine umfassende Übersicht der Regulierung, des Managements und der Wirksamkeit von Ethikrichtlinien in Bezug auf die Wirksamkeit von Vorschriften und Richtlinien über Nebentätigkeiten, Tätigkeit nach Beendigung einer Amtszeit, die Annahme von Geschenken, den Einsatz organisatorischer Mittel und Daten. Oder ob Vorschriften und Verfahren in Bezug auf das Melden von Interessenkonflikten, Whistleblowing, das Melden potenzieller Interessenkonflikte, etc. wirksam sind.

Diese fehlenden Belege bedeuten für politische Entscheidungsträger, dass bestimmte Herausforderungen noch zu klären sind: erstens müssen sie sich die Frage stellen, ob einige Interessenkonflikte so schädlich sind, dass man sie unter Strafe stellen sollte, selbst wenn sie nicht den Tatbestand von Betrug oder Korruption erfüllen. Zweitens, ob der Staat die richtige Mischung aus im Vorfeld bestehenden Verboten und nachträglichen Strafen angenommen hat. Drittens die Notwendigkeit, eine präzise Grenze zwischen einer tolerierten Abstimmung von öffentlichen und privaten Interessen und verbotenen Situationen und Verhaltensweisen zu ziehen.³²

Es gibt unterschiedliche Meinungen zum richtigen Entwurf der (rechtsverbindlichen) Instrumente, zur Notwendigkeit von (oder den Grenzen der) Transparenz und Rechenschaftspflicht, der Wirksamkeit von weichen Instrumenten und wertebasierten

³² Yseult Marique, *Integrity in English and French public contracts: Changing administrative cultures?*, in Auby/Breen/Perroud, op. cit., S. 85. (Auby/Breen/Perroud, Introduction, S. XV.)

Ansätzen, sowie unterschiedliche Meinungen dazu, welche Prozesse und Verfahren das Potenzial aufweisen, tatsächlich wirksam zu sein. Letzteres kann nur evaluiert werden, wenn die Instrumente benutzt, getestet und umgesetzt werden. Es scheint, dass häufig Instrumente als wirksamer wahrgenommen werden, wenn sie in der Verwaltung existieren, bekannt sind und angewendet werden. So werden z. B. neuere weiche Instrumente häufig als weniger wirksam wahrgenommen, weil sie einfach weniger bekannt sind. Häufig kann die positive Wahrnehmung über die Wirksamkeit eines Instruments nur dann steigen, wenn das Instrument in der Praxis angewandt wird. So werden z. B., wenn Schulungen zu Interessenkonflikten angeboten werden, diese auch als wirksamer betrachtet. Wenn eine Risikoanalyse durchgeführt wird, wird deren Wirksamkeit sehr viel höher eingeschätzt, als wenn die Wirksamkeit dieses Instruments lediglich theoretisch erörtert wird.³³

Nicht unerwähnt sollte bleiben, dass die Beurteilung der Wirksamkeit von Instrumenten in großem Maße von der Gruppe der Befragten und der Organisationskultur abhängt. So beurteilen z. B. Politiker die Wirksamkeit von Instrumenten anders als Verwaltungsbeamte, und eine Polizeiverwaltung kann eine andere Sichtweise haben als ein Ministerium. In Zukunft wird es wichtig sein, die Folgen unterschiedlicher Instrumente und Richtlinien in unterschiedlichen Kontexten noch detaillierter zu definieren. Nur dann wird es möglich sein, weitere Fortschritte im Hinblick auf die Frage zu machen, ob Ethikrichtlinien und -instrumente wirksam sind oder nicht.

33 J.H.J. Van den Heuvel et al., 2010, Integriteit van het lokaal bestuur, Boom, S. 96-97.

Aus diesem Grund empfehlen wir die Fortführung der Arbeit, da nur sie eine fein abgestimmte Analyse der Wirksamkeit unterschiedlicher Instrumente in unterschiedlichen Kontexten ermöglicht und zu einem rationaleren, unideologischen Diskurs beiträgt.

(IN-)EFFEKTIVE INSTRUMENTE DER UMSETZUNG – DIE DRINGLICHKEIT VON INNOVATIONEN

DISKUSSION DER TOOLS UND INSTRUMENTE – SIND SIE (IN-) EFFEKTIV?

Die Voraussetzungen für eine effektive Umsetzung von Richtlinien zu Interessenkonflikten hängen von der Auswahl und dem Entwurf effektiver Instrumente oder Tools zur Umsetzung ab. Richtlinien erfordern die Einhaltung durch die Interessengruppen (nationale Politiker, Beamte, Bürger und andere Interessenvertreter), um erfolgreich zu sein.

In einigen Staaten ist dies leichter, weil die Entscheidungsprozesse einvernehmlicher sind und das Vertrauen in staatliche Institutionen höher. In diesen Fällen kann die Regierung relativ weiche Instrumente einsetzen, u.a. freiwillige Vereinbarungen, Kodizes oder Leitlinien. Wie bereits an anderer Stelle erläutert, weisen Staaten mit einem hohen Grad an Misstrauen, konfliktreichen Entscheidungskulturen und hoher Korruptionsrate häufig eine große Anzahl rechtsverbindlicher und detaillierter Vorschriften im Bereich Interessenkonflikte auf, wohingegen dies in Staaten mit „hohem Vertrauen“, z. B. den skandinavischen Staaten, weniger häufig der Fall ist. Somit hängt die Wirksamkeit von Maßnahmen

im Bereich Interessenkonflikte nicht nur von der Wahl der Instrumente ab (von oben nach unten, Anordnung und Kontrolle, rechtsverbindlich, unmittelbare Durchsetzung, Sanktionen), sondern auch vom nationalen Kontext und von der nationalen Kultur. „Wo die Grenze zwischen Konflikten, die man per se verbieten sollte, und Konflikten zu ziehen ist, bei denen eine Offenlegung ausreichend ist, hängt vom Grad des öffentlichen Vertrauens in die Regierung und von der Größe des Staates ab. Wo das Vertrauen hoch ist, sind die Bürger gegebenenfalls bereit, eine Vorschrift zu akzeptieren, die dem Leiter einer Behörde gestattet, seine Verwandten einzustellen, so lange diese Beziehung im Vorfeld offengelegt wird. Wo die Öffentlichkeit aber der Regierung misstraut, kann eine Vorschrift, die eine Beschäftigung von Verwandten verbietet, erforderlich sein.“³⁴

Normalerweise steht den Regierungen eine große Auswahl von Tools zur Verfügung. In der nachstehenden Übersicht haben wir diese Tools in Kategorien eingeteilt, u.a. wirtschaftliche Tools, rechtliche Tools, Überzeugungstools, Managementtools und weitere. Andere Kategorisierungen unterscheiden zwischen „Zuckerbrot und Peitsche“-Ansätzen und Ansätzen von „weichem und hartem Recht“.

Gegenwärtig dauern die Diskussionen über die Vor- und Nachteile der richtigen Wahl der Instrumente im Bereich Interessenkonflikte an. Bisher scheint es, dass das steigende

34 Richard E. Messick, Policy considerations when drafting conflict of interest legislation, in: Jean-Bernard Auby et al., Corruption and Conflict of Interest, op. cit., S. 115.

Interesse an IK-Richtlinien nicht notwendigerweise zu mehr Klarheit und Konsens über die Wirksamkeit von IK-Richtlinien in unterschiedlichen Kontexten, die richtige Wahl der Richtlinieninstrumente innerhalb des am besten geeigneten organisatorischen Entwurfs der ethischen Infrastrukturen und der Frage geführt hat, welche Arten von Anreizen, Belohnungen oder Strafen am besten in bestimmten Situationen funktionieren. Während z. B. einige Experten die Notwendigkeit stärker am Verhalten ausgerichteter Ansätze und mehr „Motivierung“ im Bereich Ethik fordern, glauben andere, es gebe zu wenig Kontrolle und Monitoring.

Wieder andere verweisen auf die Notwendigkeit für intrinsischere Anreize, Gutes zu tun, und warnen vor einer zu starken Fokussierung auf Compliance-Ansätze. Wiederum andere sind im Hinblick auf die Wirksamkeit wertebasierter Ansätze und weicher Instrumente skeptisch.

Es gibt jedoch Belege dafür, wie wichtig das allgemeine ethische Klima der Organisationen und die organisatorische Gerechtigkeit³⁵ und das Verhältnis zwischen ethischer Führung und dem Verhalten der Mitarbeiter sind. Ungeachtet der

35 Siehe insbesondere Treviño, L. K. 1990. A cultural perspective on changing and developing organizational ethics. *Research in Organizational Change and Development*, 4: 195-230; Treviño, L. K., Hartman, L. P., & Brown, M. 2000. Moral person and moral manager: How executive develop a reputation for ethical leadership. *California Management Review*, 42: 128-132; Russel Cropanzano/Jorgan H. Stein/Thierry Nadisc, *Social Justice and the experience of emotion*, Routledge, New York, 2011 Trevino, op. cit.

Ansicht, ethisches Verhalten könne in Einzelfällen nicht vermittelt werden, können Organisationen Strukturen, Prozesse und Strategien einführen, die dieses Verhalten fördern und unterstützen. Hier verschiebt sich der Fokus von der Einstellung einzelner Mitarbeiter auf die Möglichkeit, solide organisatorische Strukturen und stimmige Integritätsmanagementsysteme einzurichten. Heute herrscht unter Wissenschaftlern Einigkeit darüber, dass Integrität eine Verantwortung der Organisation und des Managements ist.

Konzipieren von Vorschriften, Ethikkodizes und Verhaltenskodizes

Generell herrscht kein Mangel an Vorschriften, jedoch ein Mangel an Klarheit und ein hoher Grad an Fragmentierung der existierenden Vorschriften.

In der Zwischenzeit wurden IK-Vorschriften von einer Vielzahl von internationalen Organisationen, u.a. UN, OECD, Europarat und EU (OLAF), veröffentlicht, die jeweils ihre eigenen Regeln, Standards, (Muster-) Kodizes und Richtlinien enthalten. Ergänzt werden diese noch durch die zahlreichen nationalen, regionalen und kommunalen Vorschriften und Standards.

Laut den neusten Zahlen in den EU-Staaten (2008) ist der „dominierende“ Ansatz in den meisten EU-Staaten im Hinblick auf Interessenkonflikte die Gesetzgebung, die den gesamten öffentlichen Verwaltungsbereich abdeckt. In 23 Mitgliedstaaten gibt es eine entsprechende Gesetzgebung, wobei in 17 Staaten Verhaltenskodizes verabschiedet wurden, und 14 Staaten einen „kombinierten“ Ansatz aus

Gesetzgebung und Verhaltenskodizes für den Umgang mit Interessenkonflikten in der öffentlichen Verwaltung verfolgen. Ergänzt werden diese durch bestehende Gesetze, Vorschriften und Standards zu Interessenkonflikten in föderalen und dezentralisierten Staaten. Diese Übersicht listet jedoch nur auf, ob es eine entsprechende Gesetzgebung oder entsprechende Kodizes gibt. Sie untersucht nicht die Details oder die Intensität der Integritätsanforderungen und auch nicht die Existenz von Gesetzen und Vorschriften bei den unterschiedlichen subnationalen Regierungen. So hat z. B. in Deutschland jedes der 16 Bundesländer seine eigenen Gesetze zur Bekämpfung von Korruption, Betrug und Interessenkonflikten verabschiedet.

Laut Demmke et al. (2008) ist der Einsatz von Gesetzen die vorherrschende Form der Regulierung. Während die meisten Mitgliedstaaten der EU allgemeine Gesetze zur Bekämpfung von Korruption oder Betrug verabschiedet haben, wurden spezifische Gesetze und Regelungen zu Interessenkonflikten nur von wenigen angenommen. Nur wenige Staaten haben allgemeine Gesetze zu Interessenkonflikten erlassen, die auf alle Institutionen Anwendung finden. Stattdessen verfügen die meisten Staaten über unterschiedliche und separate Vorschriften für einzelne Institutionen. Das gleiche gilt für Kodizes. In nahezu allen Staaten, Regionen und Gemeinden wurden Verhaltenskodizes für einzelne Institutionen entwickelt. Nur selten (wie im Fall der „Seven Principles of Public Life“ in GB) finden sie Anwendung auf den gesamten Regierungssektor. Des Weiteren haben einige Staaten nur einige bestimmte Themen reguliert, während einige Staaten über hoch regulative Systeme verfügen.

Eine weitere Unterscheidung kann zwischen den regulativen Instrumenten getroffen werden: hierbei ist es wichtig, auf die Unterschiede zwischen den meisten Staaten, die Interessenkonflikte durch allgemeine und/oder spezifische Gesetze und Vorschriften (und Kodizes) regulieren, und dem Vereinigten Königreich und Teilen der Niederlande und Dänemarks zu achten, die Interessenkonflikte, wie im Fall Vereinigtes Königreich, vollständig oder, wie im Fall Dänemarks oder der Niederlande, in Teilen durch allgemeine und konkrete Bereichskodizes regeln. Im Hinblick auf nationale Institutionen besteht die höchste Regulierungsdichte bei den europäischen Zentralbanken und bei den Regierungen. Parlamente sind die am wenigsten regulierten Institutionen. Während die Unterschiede zwischen den Zentralbanken und Regierungen nicht signifikant sind, zeigt sich bei den Institutionen und Parlamenten ein anderes Bild. Der relativ geringe Grad der Regulierung bei Parlamenten in Europa legt die Frage offen, ob Parlamente strukturell unterreguliert sind. Und wenn ja, warum ist das so? Die US-amerikanische Fachliteratur legt nahe, dass Parlamente tatsächlich strukturell unterreguliert sind, weil die Gesetzgeber sich selbst regulieren müssen. In der Realität ist es aber so, dass die meisten Parlamente nicht geneigt sind, sich selbst zu regulieren.

Die Unterregulierung der Parlamente scheint in der Tat problematisch zu sein. So diskutiert z. B. die neuste GRECO-Studie, wie sehr die Parlamentarier des Europarats Korruption und Interessenkonflikten ausgesetzt sind. „PACE (die Parlamentarische Versammlung des Europarats) – ist wie jede andere nationale oder supranationale parlamentarische Versammlung

– nicht immun gegen die Gefahr von Korruption.³⁶ Tatsächlich zeigen viele Studien von Transparency International, dass der politische Bereich einer der korruptesten Bereiche ist. Ist diese Beobachtung richtig, sollte dies auch zu der Schlussfolgerung führen, dass gewählte Amtsträger und Gesetzgeber stärker reguliert werden sollten als andere Personengruppen, z. B. Beamte.

Im Bereich Interessenkonflikte hat eine Reihe internationaler, europäischer, nationaler, regionaler und kommunaler Stellen unterschiedliche Arten von Kodizes verabschiedet. Aufgrund dieses gestiegenen Interesses, konkrete Instrumente zur Bekämpfung von Korruption, Betrug und Interessenkonflikten zu verabschieden, steigt auch das Interesse an der Evaluierung der Wirksamkeit dieser Kodizes.

Es besteht jedoch keine Einigkeit, was genau diese Ethikdokumente einschließen sollten. Laut OECD gibt es im Hinblick auf Definitionen eine Unterscheidung zwischen Verhaltenskodizes und Ethikkodizes. Ein Verhaltenskodex verfolgt als Instrument einen regelbasierten Compliance-Ansatz. Er beschreibt so konkret und unzweideutig wie möglich, welches Verhalten erwartet wird und legt strikte Monitoring- und Integrationsverfahren fest, um den Kodex durchzusetzen. Ein Ethikkodex stützt sich auf den wertebasierten Managementansatz, der sich auf allgemeine Werte und nicht so sehr auf konkrete Leitlinien stützt und ein größeres Vertrauen in die moralischen Denkfähigkeiten der

36 GRECO, Assessment of the Code of Conduct for Members of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, GRECO (2017) 5 fin, 19. Juni 2017, S. 4.

Mitarbeiter setzt. Ein Ethikkodex ist bestrebt, die Anwendung dieser Werte in alltäglichen Situationen zu unterstützen und diese zu begleiten (OECD, 2009, S. 34).

Kodizes für unterschiedliche Kategorien von Institutionen, Bereichen, Richtlinien und Mitarbeiterkategorien erfahren ebenfalls sehr unterschiedliche Behandlungen. Darüber hinaus variieren die Kodizes im Hinblick auf ihre rechtlichen und politischen Auswirkungen. Außerdem unterscheiden viele Staaten in Bezug auf den Begriff „Kodex“ zwischen Ethikkodex, Verhaltenskodex und Kodex der Regeln und Vorschriften.³⁷

Laut Frankel können drei Arten von Ethikkodizes unterschieden werden. Ein Erwartungskodex ist eine Erklärung von Idealen, nach denen die Anwender streben sollten. Anstatt sich auf Vorstellungen von Richtig und Falsch zu konzentrieren, liegt die Betonung auf dem größtmöglichen Erlangen menschlicher Leistungen. Eine weitere Art ist ein Aufklärungskodex, der versucht, das Verständnis seiner Bestimmungen durch Kommentare und Interpretationen zu stärken. Es wird bewusst versucht zu zeigen, auf welche Weise der Kodex für den Umgang mit ethischen Problemen, die mit der beruflichen Praxis verbunden sind, hilfreich sein kann. Die dritte Art ist ein Regulierungskodex, der detaillierte Bestimmungen enthält, die das berufliche Handeln regeln und die als Grundlage für Entscheidungen bei Missständen dienen. Diese Regeln sollen durch ein Monitoring-System und die Anwendung einer Reihe von Sanktionen durchgesetzt werden. Auch

37 M. Van Wart, Codes of Ethics as Living Documents, in: Public Integrity, Bd. 5, Nr. 4, S. 331.

wenn diese drei Arten begrifflich unterschieden werden, kann jeder Kodex Merkmale aller drei Arten miteinander verbinden. Die Entscheidung, welche Art von Kodex an einem bestimmten Zeitpunkt für eine bestimmte Berufsgruppe geeignet ist, muss notwendigerweise sowohl pragmatische als auch normative Erwägungen einschließen.“³⁸

Kategorien von Kodizes³⁹

- ▶ Rechtsverbindlich oder freiwillig
- ▶ Prinzipiengebunden, regelgebunden oder regulierend aufklärend oder mit Öffentlichkeitsarbeit verbunden
- ▶ Integrierendes ethisches Regelwerk oder Leitfaden
- ▶ In Kombination mit Sanktionen oder ohne Abschreckungsmaßnahmen
- ▶ Detailliert oder allgemein/kurz

Auswirkungen von IK-Vorschriften und IK-Kodizes – mehr Vorschriften, größere Wirksamkeit?

Der Antikorruptionsbericht 2014 des Europarats legt nahe, dass in vielen Staaten weitere Bemühungen erforderlich sind, um die Anforderungen, die im Recht oder in Verhaltenskodizes

38 Frankel, M.S. 1989, Professional Codes: Why, How, and with What Impact? in: Journal of Business Ethics, Nr. 8, S. 110-111, 1989.

39 Demmke et al., Regulating Conflicts of Interest, op. cit., S. 146.

festgelegt sind, tatsächlich in die Praxis umzusetzen. In den letzten Jahren sind IK-Richtlinien immer regulierender, detaillierter, institutionalisierter, aber auch immer bürokratischer und fragmentierter geworden. Heute verfügen die meisten Staaten verstärkt über anspruchsvolle IK-Ansätze in verschiedenen Bereichen, für unterschiedliche Regierungsebenen und für unterschiedliche Personengruppen, u.a. Manager, Gesetzgeber, Banker und Richter. Zusätzlich zu diesen Verboten und Restriktionen implementieren verschiedene Staaten und Institutionen neue Maßnahmen für Offenlegungspflichten, Transparenzanforderungen und Kontrollinstrumente und Schulungen und Aufklärungsrichtlinien. Ungeachtet der inhärenten Begrenztheit, „Verhalten“ zu regulieren, haben einige Staaten beeindruckende Listen von Verboten und Restriktionen erstellt.

In Folge sind die bestehenden Vorschriften und Standards fragmentiert und uneinheitlich. Zum Beispiel erklärt GRECO (2017)⁴⁰ in seiner Beurteilung des Verhaltenskodex für die Mitglieder der Parlamentarischen Versammlung des Europarats: „Die Parlamentarische Versammlung des Europarats (PACE) hat in den letzten zehn Jahren verschiedene Vorschriften angenommen, die das Verhalten ihrer Mitglieder regeln und deren Integrität wahren sollen. Jedoch hat die Vervielfachung von Texten, die 2015 auf unzureichende Weise als Kompendium mit dem Titel „Verhaltenskodex für Mitglieder der Parlamentarischen Versammlung“ (Déontologie des membres

40 GRECO, Assessment of the Code of Conduct for Members of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, GRECO (2017) 5 fin, 19. Juni 2017.

de l'Assemblée Parlementaire) zusammengefasst wurden, zu einem Regulierungsrahmen geführt, der in einigen Punkten verbessert werden müsste (...). Die Interaktion zwischen den verschiedenen Texten ist unklar und kann zu Verwirrungen führen. Unterschiedliche Standards wurden nacheinander angenommen, um sich mit verschiedenen Kategorien parlamentarischer Aktivitäten/Funktionen zu befassen (...). Ein einzelner, umfassender und einheitlicherer Regulierungsrahmen zu Integritätsstandards, der die vielen fragmentierten Texte ersetzt, würde das Verständnis und das Bewusstsein für diese Standards durch jene, die für deren Umsetzung und Einhaltung zuständig sind, erhöhen. Er würde auch zu einer Begrenzung der unnötigen Zweifel im Hinblick auf ihre Durchsetzung führen."⁴¹

Die höchste Regulationsdichte ist bei nationalen Zentralbanken und nationalen Regierungen zu finden. Parlamente sind die am wenigsten regulierten Institutionen. Auch hier ist die Situation in der Parlamentarischen Versammlung des

41 In den Berichten der Vierten Evaluierungsrunde von GRECO, die bisher veröffentlicht wurden, war die Empfehlung, einen Verhaltenskodex für Parlamentarier einzuführen oder den in bestehenden Regelungen verfolgten allgemeinen Ansatz zu verbessern, häufig der Ausgangspunkt; dies betraf mehr als 40 Mitgliedstaaten von GRECO. Es wurden konkrete Empfehlungen zur Stimmigkeit, Einheitlichkeit und allgemeinen Qualität der bereits eingeführten Vorschriften insbesondere für Irland (§50, Empfehlung i des Berichts), Italien (§46, Empfehlung i), Lettland (§38, Empfehlung iii), Malta (§31, Empfehlung i), Polen (§40, Empfehlung ii) und Portugal (§47, Empfehlung ii) ausgesprochen.

Europarats (PACE) beispielhaft für viele nationale Parlamente: Während „die PACE eine Schlüsselrolle im Hinblick auf die Forderung der Notwendigkeit einer Regulierung und einer Erhöhung der Transparenz der Lobbyarbeit und Fremdvergabe von Aufträgen gespielt hat, werden letztere nicht ordnungsgemäß und umfassend bei der PACE selbst reguliert.“ Der oben genannte Bericht von GRECO kommt zu dem Schluss, dass es der PACE an Vorschriften und Standards fehlt, insbesondere zu Interessenkonflikten und zur Annahme von Geschenken.

In der Europäischen Union sind in der Regel jene EU-Mitgliedstaaten, die nach 2005 der EU beitraten, stärker reguliert als die alten Mitgliedstaaten, während die USA und Kanada über einen höheren Grad an detaillierten Vorschriften verfügen als die meisten europäischen Staaten.

Die Staaten variieren erheblich im Hinblick auf die Transparenzrichtlinien, den Umfang der Befugnisse der unterschiedlichen Ethikkommissionen und -ausschüsse, der Schulungen und Offenlegungsanforderungen (z. B. Erklärung zum persönlichen Einkommen, Erklärung zum Familieneinkommen, Erklärung zum persönlichen und familiären Vermögen, etc.). Darüber hinaus bestehen wichtige Unterschiede im Hinblick auf die Vorschriften und Standards bei den Richtlinien nach Beendigung einer beruflichen Tätigkeit (Vorhandensein einer Wartezeit, strikte, flexible oder keine Einschränkungen und Kontrolle der Aktivitäten nach Beendigung einer Tätigkeit), vollständige oder lediglich teilweise Einschränkungen und Kontrolle von Geschenken und anderen Formen von Leistungen, persönliche oder familiäre Einschränkungen zu Eigentum und Veräußerungsaufgaben.

Generell gibt es beim Thema neue Tätigkeit nach Beendigung einer Amtszeit große Unterschiede. Es überrascht daher nicht, dass GRECO in seiner Beurteilung der Vorschriften und Richtlinien der PACE feststellt: „Die zahlreichen Bestimmungen, die im Kompendium 2015 erscheinen, erlegen keine strikten Einschränkungen für „Tätigkeiten nach Beendigung einer Amtszeit“ auf, z. B. in Form so genannter „Wartezeiten“, die u.a. die Anfälligkeit der PACE-Mitglieder für ungebührliche Angebote oder sogar für Bestechungen in Form beruflicher Karrierechancen begrenzen würden. Den PACE-Mitgliedern steht es somit frei, jede berufliche oder sonstige Tätigkeit nach Beendigung ihrer Amtszeit zu ergreifen.“⁴²

Die Bekanntgabe von immer mehr internationalen, nationalen und regionalen Gesetzen, Leitfäden, Toolboxen und die bestehenden Forderungen in den Bereichen Kapazitätsausbau, Umsetzung, Anwendung und Durchsetzung von ethischen Standards sind eine Haupthürde im Kampf gegen Interessenkonflikte in Europa. Natürlich haben die verschiedenen internationalen Monitoring-Mechanismen allgemein zur Compliance auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene beigetragen. Es gibt jedoch gleichzeitig einen wachsenden Mangel an horizontaler und vertikaler Integration im Hinblick auf die Abstimmung mit den damit verbundenen Monitoring- und Durchsetzungsmechanismen und allgemein dem Rechtsstaatsprinzip, sowie zwischen den internationalen, europäischen, nationalen, regionalen und kommunalen Regierungsebenen. Kein Staat, keine Institution oder parlamentarische Versammlung fordert eine Deregulierung

42 GRECO, op. cit.

der Ethikrichtlinien. Stattdessen erweitern alle Staaten und internationalen Organisationen weiterhin ihre Toolboxes.⁴³

Im Juni 2017 verkündete die neu gewählte französische Regierung ihr neues „Moralisierungsgesetz“, mit dem der neu gewählte Präsident Emmanuel Macron versprach, die französische Politik nach einer Reihe von Betrugsskandalen zu säubern. Minister Bayrou erklärte, das Gesetz beabsichtige nicht, „persönliche Probleme der Moral“ zu lösen, sondern solle Interessenkonflikte eliminieren. Das neue Gesetz sollte sich auf Interessenkonflikte konzentrieren und es fordert, Mitgliedern des Parlaments, kommunalen Vertretern und leitenden Beamten zu verbieten, Familienangehörige zu beschäftigen, und eine Offenlegung persönlicher Interessen. Anstatt einen bestimmten Geldbetrag für Auslagen zu erhalten, für dessen Verwendung sie keine Rechenschaft ablegen müssen, müssten sie Belege für die getätigten Ausgaben beibringen, die dann erstattet würden. Jede Person, die wegen eines Verbrechens oder einer Straftat im Hinblick auf ihre Ehrlichkeit verurteilt wurde, würde 10 Jahre jedes öffentliche Amt verweigert. Nur einen Tag nach Vorlage des Gesetzesentwurfs befand sich der französische Präsident in einer peinlichen Situation, als herauskam, dass einer seiner Minister wegen eines Grundstückverkaufs zurücktreten musste, ein Fall, der zeigt, dass Gesetze zu Interessenkonflikten auch zu einem politischen Instrument entwickelt haben. Laut Stark sind Richtlinien über Interessenkonflikte zu einem „moralischen

43 Christoph Demmke/Timo Moilanen, 2012, Effectiveness of Public – Service Ethics and Good Governance in the Central Administration of the Eu-27, Peter Lang, Frankfurt/M., S. 133.

Minenfeld“ geworden (Stark, 2000⁴⁴). Während der Fall „Präsident Trump“ die Existenz zahlreicher Interessenkonflikte belegt, zeigt der Fall „Präsident Macron“ die „Politisierung“ von Interessenkonflikten.

Laut Stark „wünschen wir uns heute von Amtsträgern die Versicherung, dass ihr offizielles Urteil auf eine Weise unbelastet ist, die immer anspruchsvollere Exkursionen in ihre (und häufig in ihre eigene) moralische Psychologie erfordern.“⁴⁵

In Folge „verbieten wir heute allen Amtsträgern prophylaktisch, sich einer immer größer werdenden Anzahl von bestimmten, faktisch feststellbaren Umständen auszusetzen, weil diese zu einem inneren Konflikt führen könnten.“⁴⁶ Insbesondere in Zeiten von Fake News, immer neuen Skandalen und dem Medieninteresse. Wahrnehmungen von (fehlender) Fairness können leicht manipuliert werden, wenn Interessenkonflikte zu einem moralischen Stigma, einer politischen Waffe und einer moralischen Bewertung von Personen werden, wenn es „in Wahrheit einfach um das Recht“ geht.⁴⁷

Johnston (2005)⁴⁸ argumentiert, rechtliche Vorschriften ignorierten wesentliche Aspekte von Moral und

44 Andrew Stark, 2000, *Conflict of Interest in American Public Life*, Harvard, Cambridge, S. 263.

45 Stark, *Conflict of Interest*, op. cit., S. 3.

46 Stark, *Conflict of Interest*, op. cit., S. 264.

47 Stark, *Conflict of Interest*, op. cit., S. 266.

48 M. Johnston, 2005, *Keeping the Answers, Changing the Questions: Corruption Definitions Revisited*, in: *Politische Vierteljahreszeitschrift*, S. 69.

Rechtsvorstellungen der Gesellschaft als Ganzes sowie ausschlaggebende Komponenten von Führung und Rechenschaftspflicht in der öffentlichen Verwaltung. Systeme, die sich auf Regeln, Compliance und Sanktionen stützten, seien leichter umzusetzen, unmissverständlich und stellten ein nützliches Instrument für politische Entscheidungsträger dar, nach einzelnen Korruptionsfällen auf öffentliche Forderungen zu reagieren. Darüber hinaus statte das Compliance-Management leitende Geschäftsführer mit einem rechtlichen Schild aus, so Johnstons (2005)⁴⁹ Argumentation, den sie in Form von rechtlichen Bestimmungen einsetzen könnten, um Verstöße gegen das Recht anstatt systemische organisatorische Fehlfunktionen in Führung und mangelnde Rechenschaftspflicht anzuprangern. Aber auch Compliance-Ansätze können negative Nebenwirkungen haben. Auch wenn der Ansatz gut geeignet ist, um die „Compliance von Gesetzen“ sicherzustellen, fördert sie doch höchstwahrscheinlich keine Integritätskultur.

Somit besteht kein Mangel an Vorschriften und Standards im Bereich Interessenkonflikte. Interessenkonflikte werden immer stärker reguliert, diese Regeln werden aber in vielen Staaten nicht notwendigerweise besser gehandhabt oder durchgesetzt. Aufgrund der Fragmentierung der Vorschriften gibt es auch keine Einigung über die Definition von Interessenkonflikten, da sich zu viele Definitionen überlappen. Der Fokus auf Regulierung anstatt auf Umsetzung kann wie folgt erklärt werden. In heutigen Gesellschaften scheint es, dass, wenn politische Skandale und neue Interessenkonflikte

49 M. Johnston, Keeping the Answers, op. cit., S. 69.

aufzutauchen, „...das Scheitern auf ein mangelhaft formuliertes Gesetz oder nicht genügend Gesetze zurückgeführt wird; dann ist natürlich die Lösung, „klügere“ rechtliche Eingriffe zu verabschieden...Nach einem großen Skandal gewinnen Bedenken über die Gewährleistung von Integrität und das Erscheinungsbild von Integrität die Oberhand über Wirksamkeit. Nur selten wird der Kompromiss aus Integrität/Wirksamkeit überhaupt behandelt.“⁵⁰

Vorschriften zu Interessenkonflikten als wirksame Instrumente im Kampf gegen Korruption

Die Erfahrung lehrt, dass Vorschriften und Standards auch Nebenwirkungen haben können, die sowohl negativ als auch positiv sein können, u.a. verbesserte gesellschaftliche Ergebnisse, aber auch zu mehr Bürokratie, Papierkrieg und Verwaltungslasten. Vorschriften zu Interessenkonflikten können in Widerspruch zu anderen Rechten stehen, in der Praxis nicht umsetzbar und kontraproduktiv sein oder können dazu führen, dass erfahrene Personen kein Amt bekleiden können. Die OECD hat vor zu strikten Ansätzen, übermäßigen Verboten und Restriktionen gewarnt, die sehr nachteilige Auswirkungen haben können. Aus diesem Grund sollte eine moderne IK-Richtlinie auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Notwendigkeit, IK-Probleme zu regulieren, und die Freiheit

⁵⁰ Antechiarico/Jacobs, *The Pursuit of Absolute Integrity*, op. cit., S. 12.

und Flexibilität von Personen und Unternehmen zu garantieren, herstellen.⁵¹

Die Existenz strikter Vorschriften und Standards ist keine Garantie für eine ethisch handelnde Regierung. Besonders in einigen mittel- und osteuropäischen Staaten scheint es, dass eines der Zielsetzungen der Einführung strikter und detaillierter Vorschriften war, prophylaktisch Amtsträgern „eine immer größer werdende Anzahl von bestimmten, faktisch feststellbaren Umständen zu verbieten, weil diese zu inneren Konflikten führen könnten.“⁵² Eine weitere Zielsetzung war offensichtlich, die Anforderungen einer EU-Mitgliedschaft zu erfüllen. Die Situation in einigen mitteleuropäischen Staaten (wie Bulgarien) steht in einem interessanten Kontrast zur Situation in den meisten skandinavischen Staaten, die weit aus weniger Vorschriften und Standards haben, sich aber gleichzeitig mit einem relativ geringen Grad von Korruption und Bestechung konfrontiert sehen.

Dies gestattet die Hypothese, dass mehr Regulierung nicht zu weniger Korruption führt. Stattdessen scheint es, dass in jenen Situationen, in denen ein hohes Vertrauen der Öffentlichkeit existiert, nicht mehr Regulierung erforderlich ist. Dies soll aber nicht heißen, dass Staaten mit einem geringen Grad an Korruption und Interessenkonflikten weniger Vorschriften haben sollten. Strikte Vorschriften sind keine notwendige Bedingung für einen geringen Grad von Interessenkonflikten. Zu viele ethische Maßnahmen können das öffentliche Interesse schädigen, anstatt es zu stärken. Das Problem ist, dass

51 OECD, *Managing Conflicts of Interest*, 31. März 2006, S. 8.

52 Stark, *Conflict of Interest*, op. cit., S. 264.

die subjektive Wahrnehmung steigender Fälle von Interessenkonflikten „Gefahr laufen, die allgemeinen Voreinstellungen der Bürger im Hinblick auf die Regierung widerzuspiegeln, anstatt die tatsächlich erlebte Korruption.“⁵³

Positive Aspekte von Vorschriften und Standards⁵⁴

Man könnte argumentieren, der Anstieg der Regulierung und der Erwartungen im Bereich Ethik sei zu begrüßen und reflektiere eine kritischere und gereifere Haltung der Bürger in Bezug auf Behörden. Tatsächlich tolerieren die Bürger unethisches Verhalten heute weniger als zuvor. Die Menschen erwarten von öffentlichen Bediensteten hohe Standards an Integrität, weil diese über erhebliche Befugnisse, Einflussmöglichkeiten und Ermessensspielräume bei Entscheidungen verfügen. Aus diesem Grund müssen Integritätsstandards hoch angesetzt werden.

Eine Studie von Gaugler⁵⁵ zeigt, dass je höher das Prestige und die Position eines Amtsträgers, desto mehr Unternehmen und Organisationen bemühen sich um Kontakte und umso mehr Vorstandsposten werden angeboten. Dementsprechend bekleiden hochrangige Politiker und Beamte häufig nach Beendigung ihrer Amtszeit neue und wichtige

53 Stephen van de Walle, Decontaminating Subjective Corruption Indicators, Paper presented at the EGPA-Conference, Leuven, Juni 2005, S. 16.

54 Dieses Kapitel bezieht sich auf die Erkenntnisse in Demmke et al. (2008), Regulating Conflicts of Interest, op. cit., S. 117-121.

55 Gaugler, M., Bundestagsabgeordnete zwischen Mandat und Aufsichtsrat, VDM, Saarbrücken 2006, S. 108.

Positionen oder Funktionen in Unternehmen und Organisationen. Angesichts dieser Tatsache erscheint es angemessen, konkrete Vorschriften und Standards zu verabschieden, die das Verhalten von gewählten Amtsträgern und Beamten regeln. Außerdem behaupten Unterstützer von mehr und besseren ethischen Vorschriften im Bereich der Offenlegung von Finanzvermögen, dass Vorschriften und Standards wichtig sind, weil Amtsträger und oberste Beamte „Positionen von solcher Wichtigkeit und Verantwortung bekleiden, dass die Öffentlichkeit den berechtigten Anspruch hat, einige Details zu deren persönlichen Finanzen und den möglichen Konflikten, die diese schaffen könnten, zu wissen.“⁵⁶

Ein transparentes System, das von allen innerhalb einer Organisation als selbstverständlich befolgt wird, zeigt den Mitgliedern der Öffentlichkeit, dass dessen ordnungsgemäße Rolle auf eine Weise umgesetzt wird, die fair und frei von ungebührlichen Erwägungen ist. Besonders die häufig schwerfälligen Anforderungen der Transparenz und Offenlegung von Informationen decken wichtige Informationen für die Öffentlichkeit auf. Die Existenz strikter Transparenzanforderungen führt jedoch nicht automatisch zu einem größeren Vertrauen der Öffentlichkeit. Somit sind Integrität, Offenheit und Loyalität gegenüber der Öffentlichkeit unverzichtbare Bedingungen für eine Steigerung des öffentlichen Vertrauens. Befürworter von mehr und besseren Vorschriften geben nicht immer vor, dass diese Korruption und Interessenkonflikte reduzieren. Zusätzliche Standards können jedoch Beamte und gewählte Amtsträger von einem zweifelhaften Verhalten

⁵⁶ Mackenzie, Scandal Proof, op. cit., S. 168.

abschrecken. Feldheim und Wang zeigen, dass ethisches Verhalten von öffentlichen Bediensteten das öffentliche Vertrauen erhöht. Die Autoren stellen ein größeres Vertrauen der Öffentlichkeit in Städten fest, in denen die Führungskräfte bessere Vorstellungen eines ethischen Verhaltens haben.⁵⁷

Diskussion der Wirksamkeit von Verhaltenskodizes

Trotz der bestehenden Forschung ist bisher nicht klar, ob und auf welche Weise Verhaltenskodizes ihre Zielsetzungen erreichen. Diese Unsicherheit erklärt sich durch die Vielfalt der Kodizes, durch unterschiedliche institutionelle, politische und rechtliche Kontexte und die Schwierigkeit, Kodizes als solche zu definieren.

Laut einer neueren Studie⁵⁸ über den Einfluss von Kodizes zeigen lediglich zwei Studien, dass Verhaltenskodizes einen positiven Einfluss auf die Einstellung und das Verhalten von Mitarbeitern haben, wohingegen die meisten Studien zu dem Schluss kommen, dass Kodizes nur einen begrenzten Einfluss nehmen. „Die Ergebnisse (...) offenbaren keine signifikanten Auswirkungen auf die ethische Einstellung oder das ethische Verhalten. Die Verhaltenskodizes wirkten sich auch nicht

57 M.A. Feldheim/X.Wang, 2004, Ethics and Public Trust, in: Public Integrity, 2003-2004, Bd. 6, S. 73.

58 Julia Thaler and Bernd Helmig, 2016, Do Codes of Conduct and Ethical Leadership influence Public Employees Attitudes and Behaviours, in: Public Management Review, Bd. 18, 9, 1365-1399.

unmittelbar auf die organisatorische Einstellung aus“.⁵⁹ Positive Auswirkungen werden nur dann berichtet, wenn die Kodizes mit anderen Elementen verbunden sind, die ethische lokale Kulturen fördern. Allgemein zeigt die Fachliteratur eine große Bandbreite an Faktoren und Ergebnissen von Verhaltenskodizes, u.a. die Relevanz verschiedener inhaltlicher Elemente, wie die Häufigkeit der Kommunikation, sowie die verwaltungstechnische Unterstützung des Kodex.⁶⁰ Das bloße Vorhandensein eines Verhaltenskodex als formale kulturelle Gegebenheit wurde verglichen mit der persönlichen Stärkung des Inhalts des Kodex.⁶¹ Studien zeigen einen positiven Einfluss von Verhaltenskodizes, u.a. auf das Bewusstsein für ethische Probleme und das Verstehen von ethischen Problemen, Unterstützung eines ethischen Verhaltens und das tatsächliche ethische Verhalten.⁶²

Generell muss jedoch, so Thaler und Helmig, der Einfluss von Verhaltenskodizes auf die Einstellungen und das Verhalten von Mitarbeitern in der öffentlichen Verwaltung weiter untersucht werden.“⁶³

59 Thaler and Helmig, op. cit., S. 1378.

60 M. Kaptein, 2011, Toward effective codes: Testing the relationship with unethical behaviour. *Journal of Business Ethics*, 99: 233-251.

61 M.S. Schwartz, 2004, Effective corporate codes of ethics: Perceptions of code users. *Journal of Business Ethics*, 55: 323-34.

62 B. Stevens, B. 2008, Corporate ethical codes: Effective instruments for influencing behaviour. *Journal of Business Ethics*, 78: 601-609.

63 Julia Thaler and Bernd Helmig, Do Codes of Conduct and Ethical Leadership influence Public Employees Attitudes and Behaviour, op. cit., S. 1368/1369.

Darüber hinaus können Kodizes nur für die Menschen nützlich sein, die nach Ratschlägen suchen, weil sie ethisch handeln wollen. Wenn ein Amtsträger sich unethisch verhalten möchte, ist es eher unwahrscheinlich, dass ihn ein Kodex daran hindern wird.⁶⁴ Dementsprechend sollten Kodizes eine aufklärende Wirkung haben. „Sobald sie jedoch niedergeschrieben wurden, können sich signifikante Probleme ergeben.“ So werden z. B. Kodizes, für die es keine wirksame institutionelle Umsetzungsstrategie und keine Unterstützung durch die Führungsebene gibt, relativ sinnlos sein. Das gleiche gilt, wenn es keine Durchsetzung und keine Sanktionen für Fehlverhalten gibt. Laut Gilman hängen „erfolgreiche Kodizes von einem Umfeld ab, das diese fördert.“⁶⁵

Eine weitere Nebenwirkung wird von Anechiarico und Jacobs (1997) beschrieben. In ihrer „Antikorruptionsprojektanalyse“, die für die Stadtverwaltung von New York City durchgeführt wurde, kommen die Autoren zu dem Schluss, dass Verhaltenskodizes ein stigmatisierendes korruptes Image von öffentlichen Bediensteten fördern können, was zu einer geringeren Arbeitsmotivation und einem höheren Druck führen kann, unklare Werte zu befolgen.

Dadurch können Zurückhaltung und Angst vor ethischem Fehlverhalten zu langsameren Entscheidungen führen, die die Konsultation mehrerer Instanzen involvieren, was dem

64 Hine, Codes of Conduct,, in: Saint-Martin/Thompson, op. cit., S. 45.

65 S.Gilman, 2005, Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons, Washington, DC, 2005.

Effizienzparadigma hinter der Dezentralisierung des verwaltungstechnischen Ermessens zuwiderläuft und die Grenzen zwischen öffentlichem und privatem Sektor verwischt (Anechiarico & Jacobs, 1997, S. 174).

Wo Korruption gesellschaftlich akzeptiert wird, müssen Verhaltenskodizes durch eine angemessene Personalpolitik unterstützt werden, i.e. in Bezug auf Anstellung und den Austausch von Mitarbeitern. In einer Situation, in der Compliance-orientierte Kontrollinstanzen und -mechanismen wesentlich durch Korruption beeinträchtigt werden, i.e. in der Exekutive, Strafverfolgung und gerichtlichen Verurteilung, hat ein wertebasierter Verwaltungskodex nur geringen Einfluss auf das ethische Verhalten öffentlicher Bediensteter (OECD, 2016, S. 8). Dieser Umgang mit dem „Paradox der Integrität“ wurde auch schon von anderen Wissenschaftlern erkannt, die sich mit Ethik in der öffentlichen Verwaltung befassen. Laut Nieuwenbourg⁶⁶ kann sich, auch wenn Kodizes als Instrumente zur Wiederherstellung des Vertrauens der Bürger zu sehen sind, indem sie Bemühungen einer ethischen Richtungsweisung darstellen, die Instrumentalisierung einer ethischen Diskussion, die die Rolle der Integrität in der Verwaltung debattiert, als Bumerang erweisen, wenn die Richtlinien als Antwort auf vergangene Skandale gemeint sind. In einem solchen Szenario kann die Umsetzung eines Kodex als Hinweis auf das Fehlen von Integrität in der Vergangenheit verstanden werden, was das Misstrauen der Öffentlichkeit erhöhen kann. Eine der Schwächen von Verhaltenskodizes ist

66 Paul Nieuwenbourg, 2007, The Integrity Paradox. Journal of Public Integrity, Bd. 9, 2007.

in den meisten Fällen, dass sie sich im Vergleich zu anderen Instrumenten durch schwache Durchsetzungsmechanismen auszeichnen und ihre Umsetzung in großem Maße von der Existenz eines vertrauensvollen Umfelds abhängt.

In diesem Kontext sind in der Entwicklungsphase die Konsultation der wichtigsten Interessenvertreter und die Einbeziehung aller wichtigen Personen in die Ausarbeitung eines solchen Kodex signifikante Faktoren. Ein wirksamer Kodex und seine Zielsetzungen müssen in einem integrativen Prozess von unten nach oben formuliert werden, da auf diese Weise bessere Ergebnisse zu erwarten sind, weil die Mitarbeiter sich mit der Ausarbeitung auseinandersetzen müssen und sich somit stärker verpflichtet fühlen, den Kodex einzuhalten. Aufgrund dieses integrativen Entwurfsprozesses von unten nach oben kann darüber hinaus auch sichergestellt werden, dass der Inhalt des Kodex so formuliert wird, dass er leicht zu verstehen und umzusetzen ist.

Es ist wichtig, dass der Kodex in einer klaren, stimmigen und umfassenden Weise formuliert wird und die praktische Anwendung realisierbar ist. Stimmigkeit meint, dass er im Einklang mit den bestehenden Gesetzen und Verfahren steht, während die klar verständliche Formulierung Zweideutigkeiten minimieren soll. Allerdings ist das Ziel einer größeren Klarheit genauso schwierig zu erzielen wie die Forderung nach weniger Bürokratie in den Mitgliedstaaten oder nach einer besseren Regulierung auf EU- und nationaler Ebene.

Ein weiterer signifikanter Faktor zur Gewährleistung einer wirksamen Anwendung der Kodizes bezieht sich auf die Umsetzungsphase. Sehr häufig werden das Verfassen und

die Annahme von Verhaltenskodizes als Endzweck betrachtet. Nach der Annahme werden sie häufig vergessen und nicht weiter angewendet. Dies ist aber nur der erste Schritt, und um den Kodex zu einem lebensfähigen Dokument und zu einem Teil der Organisationskultur zu machen, müssen Schulungen und eine Aufklärung über den Inhalt der Kodizes eine fortlaufende Aufgabe sein. Darüber hinaus konzentrieren sich viele Verwaltungen im Hinblick auf das Kommunizieren der verschiedenen Kodizes auf die Verbreitung per Internet und Intranet. Aus diesem Grund ist es unwahrscheinlich, dass öffentliche Bedienstete und Mitglieder von Monitoring-Ausschüssen in ihrem Alltag regelmäßig an die Existenz dieser Kodizes erinnert werden. Es ist auch zweifelhaft, ob dies die effektivsten Kommunikationskanäle sind.

In den meisten Fällen wiederholt ein Verhaltenskodex die Werte und Grundsätze, die bereits in der Gesetzgebung verkörpert sind. Dies ist sinnvoll, da sich die relevanten Werte und Standards in vielen Staaten über zahlreiche Rechtsdokumente verteilen, was erschwert, die Informationen zu finden und die allgemeine Idee des öffentlichen Dienstes zu verstehen. Laut Transparency International (TI, 2013, S. 5) ist der wichtigste Vorteil eines Verhaltenskodex die Organisation eines ethischen Rahmens einer Institution in einem Dokument. Dadurch kann ein einzelnes Dokument als klarer Ratgeber im Hinblick auf das praktische Verhalten gemäß Gesetz dienen, und ethische Dilemmata sollten interpretiert werden.

Werden sie ordnungsgemäß genutzt, ergeben Gesetzgebung und Verhaltenskodex eine effektive Ergänzung. Wie Doig und

Wilson (1998, S. 142)⁶⁷ erklären, kann ein Verhaltenskodex der öffentlichen Verwaltung die Gelegenheit bieten, moralisches Kapital zu bilden und das ethische Verhalten ihrer Mitarbeiter zu verbessern. Diese Behauptung wird durch drei unterschiedliche Begründungen gestützt. Erstens ist die Wahrscheinlichkeit, dass Mitarbeiter Fehlverhalten erkennen und vermeiden, größer, wenn ethische Standards umfassend und gut bekannt sind. Zweitens zögern Mitarbeiter, ethische Verstöße zu begehen, wenn die Menschen um sie herum wissen, was falsch ist und warum, und drittens glauben Mitarbeiter, dass die Offenlegung von Fehlverhalten in ethikbewussten Umgebungen wahrscheinlicher ist (TI, 2013, S. 4).

Ethik- und Verhaltenskodizes können als zwei Schritte der Entwicklung einer offiziellen Ethik betrachtet werden. In einem ersten Schritt beginnen öffentliche Behörden häufig damit, ihre Kernwerte zu benennen und sie durch eine Erklärung zu den Kernwerten zu verkünden (Ethikkodex).

Anschließend, wenn die Diskussion einer Ethik der öffentlichen Verwaltung fortschreitet, ist der Staat bereit, systematische und detaillierte Leitlinien in Form eines Verhaltenskodex einzuführen. Es kann auch noch einen dritten Schritt in der Entwicklung geben, bei dem die Verhaltenskodizes auf Behördenebene gebracht werden, um konkretere und nützlichere Leitlinien für praxisnahe Situationen zu schaffen. Dies ermöglicht im Hinblick auf Kodizes einen Ansatz von unten nach oben, der zu einer stärkeren Verpflichtung führt. Der Nachteil ist, dass dieser Ansatz Diskrepanzen vergrößert,

67 Alain Doig & J. Wilson, 1998. The Effectiveness of Codes of Conduct. *Business Ethics: A European Review*, 7 (3). S. 14.

die, sofern sie nicht koordiniert werden, die Ethik der öffentlichen Verwaltung fragmentiert. In vielen Staaten sehen die Vorschriften und Ethikkodizes für sich genommen gut aus, dies bedeutet aber nicht, dass die verschiedenen Institutionen und die Menschen sie auch beherzigen. Probleme sind häufig fehlende Kapazitäten und Bemühungen im Hinblick auf die Durchsetzung. Kodizes funktionieren nur, wenn sie die bestehenden Überzeugungen und Praktiken von Menschen einschließen, gut entworfen wurden und von jenen, die sie in ihrem Alltag anwenden müssen, verstanden und unterstützt werden; und sie können nur in einer Atmosphäre des Vertrauens effektiv sein.

Die Unterschiede zwischen den einzelnen Kodizes, ihren Funktionen, ihrer politischen und rechtlichen Ausrichtung und Bedeutung in unterschiedlichen Traditionen und Kulturen legen nahe, dass es nicht angeraten ist, einen Musterkodex oder eine Vorlage bester Praktiken vorzuschlagen. Hine führt aus, dass, auch wenn die bekanntesten und populärsten Kodizes die britischen, US-amerikanischen und kanadischen Kodizes sind⁶⁸, der deutsche Kodex „dem am nächsten kommt, was man als Modell eines Verhaltenskodex betrachten könnte.

Er ist detailliert, praxisbezogen und scheinbar wird er von den Ministerien und einzelnen Beamten gleichermaßen ernst

68 Zum Beispiel den britischen Ministerial Code: A Code of Ethics and Procedural Guidance for Ministers, den Canadian Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders oder die US-Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch.

genommen.“⁶⁹ Eine andere Frage ist, ob der deutsche Kodex auch für andere Rechtstraditionen und Verwaltungskulturen „passend“ wäre. Nationale Kodizes sind nicht problemlos zu exportieren und werden in anderen Verwaltungskulturen nicht die gleiche Bedeutung, Akzeptanz und den gleichen Zweck haben. Aus diesem Grund kann man den Vorschlag, einen gemeinsamen Kodex für unterschiedliche Rechtstraditionen, Verwaltungs- und institutionelle Kulturen einzuführen, „als zweifelhaft betrachten“.⁷⁰

Dementsprechend schlagen Doig and Wilson (1998)⁷¹ vor, dass eine ordnungsgemäße Umsetzung eines Kodex durch die ethische Führung der geschäftsführenden Ebene ergänzt werden sollte (Doig & Wilson, 1998, S. 141). Dieses Argument wird auch von Demmke (2005, S. 99) eingebracht, der erklärt, ein rein ethisches Verständnis von Ethik sei sinnlos. Eine durch Kodizes befürwortete Ethik ist nur dann effektiv, wenn diese Kodizes die Motivation für ein praxisnahes ethisches Verhalten fördern. Zu diesem Zweck muss Ethik als ein fortlaufender integrativer Führungs-, Lern- und Schulungsprozess verstanden werden. Kurzfristige Auswirkungen sind somit unwahrscheinlich.

69 Hine, Codes of Conduct, in: Saint-Martin/Thompson, op. cit., S. 66.

70 Hine, Codes of Conduct, in: Saint-Martin/Thompson, op. cit., S. 66.

71 Doig and Wilson, op. cit.

BESSERE RICHTLINIEN FÜR DIE MESSBARKEIT UND EVALUIERUNG VON INTERESSENKONFLIKTEN

Nationales Monitoring von Ethikrichtlinien

OECD-Daten zeigen, dass die Staaten begonnen haben, mehr diagnostische Tools für die Messung des Einflusses von Richtlinien umzusetzen und anzuwenden.

Während im Jahr 2012 lediglich 27 % aller Staaten unterschiedliche Evaluierungsmaßnahmen im Bereich Interessenkonflikte anwandten, stieg diese Zahl im Jahr 2014 auf 55 %.⁷² Die Staaten sind aktiver im Hinblick auf Aufklärung und Stärkung des Verstehens von Richtlinien zu Interessenkonflikten geworden. 2014 führten 77 % aller Staaten für ihre öffentlichen Bediensteten Schulungen zu Interessenkonflikten durch. 68 % aller Staaten boten offizielle Beratungen an, wenn öffentliche Bedienstete Zweifel bezüglich der Rechtmäßigkeit von Begebenheiten, Verfahren und Richtlinien hatten.⁷³

Van Dooren zeigt, dass heute mehr Staaten in Personalurteilen und die Beurteilung der Einstellungen von

72 OECD, Survey on Managing Conflict of Interest in the Executive Branch and Whistleblower Protection, OECD, Paris OECD, Managing Conflicts of interest, OECD Publisher, Paris, 2014. Julio Bacio Terracino, OECD, Deputy Head of Public Sector Integrity Division, Public Governance and Territorial Development Directorate, Preventing and Managing Conflict of Interest in the Public Sector, Powerpoint Presentation.

73 OECD (2014), Survey on Managing Conflict of Interest in the Executive Branch and Whistleblower Protection, OECD, Paris.

Mitarbeitern investieren, um das ethische Klima in Organisationen zu verbessern. „Personalbeurteilungen sind eine der vielfältigen Quellen für das Monitoring von Integrität, und eine potenziell sehr starke. Zum einen wissen die Mitarbeiter am besten, was im Büro vor sich geht. Sie sind die besten Zeugen für Verbesserungen oder Verschlechterungen der Integrität oder des Integritätsklimas. In Folge können Personalbeurteilungen mehr aussagekräftige Indikatoren der tatsächlichen Integrität liefern als externe Assessmentstellen, die häufig (aber nicht immer) keine unmittelbaren Erfahrungen mit Fehlverhalten haben. Ihr Urteil ... basiert auf dem, was sie in ihrem beruflichen Alltag sehen.“⁷⁴

Ungeachtet dieser Trends sind in den meisten Staaten fehlendes Wissen und fehlende Schulungen zu Interessenkonflikten die Hauptgründe, warum öffentliche Bedienstete nicht vorbereitet sind, potenzielle Interessenkonflikte zu erkennen.⁷⁵ So zeigt z. B. eine polnische Studie, dass der Großteil der Mitarbeiter in Ministerien und anderen zentralen Behörden nur unzureichende Kenntnisse hat und Schulungen erhält, um ordnungsgemäß auf Interessenkonflikte reagieren zu können.⁷⁶ Generell gibt es „riesige institutionelle Unterschiede in den Ansätzen zu Interessenkonflikten. Einige Ministerien verfügen über relativ gut ausgearbeitete und entwickelte Systeme zur Bekämpfung von Korruption, einschließlich der Risiken von Interessenkonflikten (z. B. das Verteidigungsministerium).

74 Ibid.

75 Stefan Batory Foundation (2014), *The Conflict of Interest in the Polish Government Administration*, Warschau.

76 Stefan Batory Foundation (2014), *op. cit.*, S. 13.

Andere scheinen über eine gewisse Infrastruktur in diesem Bereich zu verfügen, die aber nicht ordnungsgemäß angewandt wird. In wiederum anderen Ministerien ist das Bewusstsein für Interessenkonflikte so gering, dass selbst die rudimentärsten Lösungen, die verfügbar sind, nicht als Tools zur Bekämpfung des Problems erkannt werden.“⁷⁷

Fehlende Kenntnisse über Vorschriften und Richtlinien sind auch für gewählte Amtsträger ein Problem. So erklärt der oben erwähnte GRECO-Bericht: „Generell wissen die Mitglieder der PACE nachweislich nur wenig über bestehende Integritätsstandards. Die PACE muss sich eindringlicher für die Aufklärung der Mitglieder einsetzen und Schulungen und Leitlinien über die Auswirkungen der Verhaltensregeln anbieten.“⁷⁸

Wirksamkeit von Offenlegungsrichtlinien⁷⁹

In den letzten Jahren haben sich Offenlegungsrichtlinien zu wichtigen Instrumenten für das Monitoring von IK-Richtlinien entwickelt. Der Grundsatz der proaktiven Offenlegung, i.e. dass Informationen vor der Aufforderung durch die Öffentlichkeit öffentlich zugänglich sein müssen, ist für das Erreichen einer größeren Verantwortlichkeit, Transparenz und Offenheit von Regierungen wichtig. Der Trend hin zu immer mehr Offenlegungsanforderungen ist ein populäres Thema. Die öffentliche Zugänglichkeit zu Informationen, die von den

77 Stefan Batory Foundation, op.cit, S. 14.

78 GRECO, 2017, op. cit., S. 3.

79 Demmke et al. (2008), Regulating Conflicts of Interest, op. cit., S. 128/129.

obersten Entscheidungsträgern offengelegt werden, wird als wichtiger Beitrag zur Stärkung des Vertrauens in die Regierung betrachtet. Die Popularität der Offenlegung „scheint teilweise auf die Einfachheit der Umsetzung und die Botschaft zurückzuführen zu sein, die diese Offenlegung als Verpflichtung der Regierung zur Transparenz vermittelt.“⁸⁰

Darüber hinaus wird die Verpflichtung, persönliche Interessen offenzulegen, dazu beitragen, einen offeneren und transparenteren politischen Sektor zu schaffen, was unerlässlich ist, wenn die Legitimität und das Vertrauen der Bürger erhöht werden sollen. Gegenwärtig wenden immer mehr Staaten den Grundsatz der Offenlegung im Bereich Interessenkonflikte an. Unterschiede gibt es jedoch immer noch im Hinblick darauf, ob ein freiwilliger oder obligatorischer Ansatz verfolgt wird. So fallen z. B. in der Parlamentarischen Versammlung des Europarats „Erklärungen zu Interessenkonflikten“ ausschließlich unter die Verantwortung jedes einzelnen Mitglieds. Es wird als ausreichend erachtet, wenn er/sie lediglich angibt, dass er/sie keine Interessen hat, die in Widerspruch mit den vorgesehenen Verantwortlichkeiten stehen.

Die Vorschriften enthalten weder die Möglichkeit, zu einem späteren Zeitpunkt ein PACE-Mitglied zur Verantwortung zu ziehen, dessen Situation sich im Nachhinein geändert hat oder das eine falsche Erklärung abgegeben hat, noch die Möglichkeit, dieses Mitglied abzulehnen oder zu ersetzen, da solche Situationen letztendlich politisch behandelt werden.“⁸¹

80 Gerard Carney, Conflict of interest, op. cit.

81 GRECO (2017), op. cit.

Während diese Situation für viele Parlamente immer noch typisch ist, wenden andere Institutionen strengere und verbindliche Vorschriften an.

In den meisten Staaten ist der Trend zu erkennen, mehr Transparenz und Offenlegungsanforderungen im Hinblick auf das Privatleben von gewählten Amtsträgern anzustreben. Neue Anforderungen schließen u.a. die Verpflichtung ein, zusätzliche Tätigkeiten, private Einkünfte oder Anteile zu melden oder Informationen über Tätigkeiten eines Partners offenzulegen, die mit der öffentlichen Position unvereinbar sind. Es gibt auch Vorschriften über die Annahme von Geschenken und Einladungen, um eine unerwünschte externe Einflussnahme auf Entscheidungsverfahren zu verhindern. Dies kann ein von einem Privatunternehmen angebotenes Abendessen oder die Annahme eines Geschenks sein, das auch einen Urlaub einschließen kann, der von einem Teilnehmer an einer öffentlichen Ausschreibung angeboten wird. Je höher die Position, desto strikter die Richtlinien, Vorschriften und Kodizes und desto höher die Anforderungen an Transparenz. Laut OECD sind bezahlte externe Positionen die am stärksten regulierten privaten Interessen in den drei Bereichen der Regierung.⁸²

Einblicke in den Umfang der Integritätsanforderungen sind ebenfalls in den OECD-Daten zu den Ansätzen enthalten, die Integrität in der Exekutive und im öffentlichen Dienst sicherstellen sollen, und zwar in Form eines zusammengesetzten

⁸² OECD (2015), *Government at a glance*, OECD Publisher, Paris, S. 209.

Indikators zum Grad der Offenlegung und der öffentlichen Verfügbarkeit privater Interessen.⁸³

Die Unterschiede beziehen sich auf den Grad der Offenheit und auf Sanktionen, falls Mitglieder keine Informationen offenlegen oder zu spät offenlegen. Laut Demmke et al. 2008 haben insbesondere die Mitgliedstaaten, die der EU in den Jahren 2005 bis 2007 beitraten, sehr detaillierte Offenlegungsanforderungen. Es gibt Verbote von Ehrensold, Einschränkungen für externe Einkünfte und Restriktionen hinsichtlich der Annahme von Geschenken.

Zu unterscheiden ist zwischen öffentlichen oder vertraulichen Erklärungen zu finanziellen Interessen, der Erklärung zu zusätzlichen Interessen und ob Erklärungen in einem Register für Interessen gespeichert werden sollen. Während in einigen Fällen öffentliche Bedienstete verpflichtet sind, ihre eigenen finanziellen Interessen anzugeben, müssen sie in den meisten Fällen auch andere Belange angeben, u.a. berufliche Tätigkeiten, Ehrenmitgliedschaften und Listungen in Registern für Interessen. Somit betreffen die wichtigsten Fragen, was erklärt werden muss, ob die Erklärungen öffentlich verfügbar sein müssen, ob unabhängige Stellen die Befugnis haben sollten, die Register zu überwachen, und ob es bei fehlender Compliance Sanktionen geben sollte.

Die OECD-Daten zeigen, dass sich der Umfang der Integritätsanforderungen proportional zum Rang verhält, i.e. je höher

83 OECD (2015) Government at a glance, 2015 edition, public sector integrity, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=66858#>

die Position eines öffentlichen Bediensteten, desto höher der Umfang der Integritätsanforderungen. Es ist interessant, dass Integritätsanforderungen für hochrangige öffentliche Bedienstete und öffentliche Bedienstete im Durchschnitt in den „alten“ Mitgliedstaaten niedriger sind (26 von 100 Punkten) als in den „neuen“ Mitgliedstaaten (32 von 100 Punkten).

Die Staaten mit den höchsten Integritätsanforderungen für hochrangige öffentliche Bedienstete und öffentliche Bedienstete sind u.a. Lettland (88), Estland (39), Frankreich, Schweden und das Vereinigte Königreich (alle 38); die Staaten mit den geringsten Anforderungen sind u.a. die Slowakische Republik (4), Portugal (8), Polen (17) und Italien (19).⁸⁴

Auch wenn diese Übersicht zeigt, dass die meisten Staaten wesentliche Anstrengungen zu Interessenkonflikten in der öffentlichen Verwaltung unternehmen, liefert sie keine Informationen zur tatsächlich erzielten Compliance/ Wirksamkeit der Integritätsanforderungen. Entsprechend warnt GRECO vor Situationen, in denen es „kein allgemeines System für die Offenlegung von Vermögen, Einkünften und Interessen gibt (...), und besteht auf der Notwendigkeit, die Belastbarkeit dieser Erklärungsvorgaben im Rahmen nationaler parlamentarischer Integritätsrichtlinien sicherzustellen. Die offenzulegenden Informationen müssen (i) korrekt sein – besonders im Hinblick auf Einkünfte und Tätigkeiten in kommerziellen oder gemeinnützigen Organisationen, und wirtschaftlicher Eigentumsansprüche im In- und Ausland; (ii) regelmäßig aktualisiert

84 Blomeyer and Sanz, *The Code of Conduct for Commissioners – improving effectiveness and efficiency*, Study for the European Parliament, Brussels PE 411.268, 200.

werden; und (iii) durch Informationen über enge Familienangehörige ergänzt werden. Diese Offenlegungsvorgaben können erheblich zur Transparenz von gewählten Amtsträgern, zur Abschreckung eines korrupten Verhaltens und zum besseren Umgang mit Interessenkonflikten beitragen.“⁸⁵

Kritische Entwicklungen im Bereich der Offenlegung

Ungeachtet der Popularität von Offenlegungs-instrumenten, sind Diskussionen zu den Vor- und Nachteilen der Auflage, von Personen die Offenlegung von Interessenkonflikten zu verlangen, nach wie vor Gegenstand der Debatte in den Staaten und Institutionen.

„Verfechter der öffentlichen Offenlegung argumentieren, Amtsinhaber könnten legitimerweise ihr Eigentum behalten, so lange ihre finanziellen Interessen auch der Öffentlichkeit bekannt gegeben werden...“⁸⁶. Und es geht sogar noch weiter: „Durch die vollständige Offenlegung (...) kann die Öffentlichkeit ihr eigenes Urteil bilden, ob bei einem bestimmten Amtsinhaber ein Konflikt vorliegt. Da sie dies wissen, werden öffentliche Bedienstete sich dementsprechend ordnungsgemäß verhalten.“⁸⁷ Eine bloße Offenlegung würde die Öffentlichkeit in die Rolle sowohl eines Gesetzgebers und Schiedsrichters als auch eines juristischen Lenkers von Richtig und Falsch versetzen.⁸⁸ Natürlich funktioniert in den meisten

85 GRECO, op. cit.

86 Stark, Conflict of Interest in Public Life, op. cit., S. 236.

87 Stark, Conflict of Interest in Public Life, op. cit., S. 250.

88 Stark, Conflict of Interest in Public Life, op. cit., S. 251.

Fällen die Offenlegung nicht ohne weitere (rechtliche) Durchsetzungsmaßnahmen. Häufig wird jedoch die Offenlegung einfach als Methode benutzt, um zu prüfen, ob eine Person sich unvereinbarer Interessen entledigt hat. In vielen Staaten sind Offenlegungsrichtlinien populärer als Durchsetzungsrichtlinien. Während Vertrauen im Hinblick auf die Wirksamkeit „weicher“ Offenlegungsrichtlinien einen hohen Rang genießt, rangiert es im Hinblick auf die Wirksamkeit „harter“ Durchsetzungsrichtlinien eher im unteren Bereich. Tatsächlich bedeuten Offenlegungsrichtlinien häufig, dass Verwaltungsstellen, Ethikkommissionen und Bürger die Fakten, die Rohdaten der Offenlegungsformulare erhalten und dann darauf vertraut wird, dass diese Stellen und/oder die Öffentlichkeit eine korrekte Beurteilung durchführen werden.

Selbst unter den Befürwortern eines öffentlichen Offenlegungssystems gibt es unterschiedliche Meinungen über die einzelnen Informationen, die öffentliche Bedienstete offenlegen sollen. Einige sind der Überzeugung, dass öffentliche Bedienstete die Namen ihrer Vermögenswerte, nicht aber deren Werte offenlegen müssen.

Andere wiederum glauben, dass der Wert eines Vermögens ein kritischer Prädiktor dafür ist, ob dieses Vermögen zu einem Interessenkonflikt führen könnte. Es sollte auch zwischen öffentlichen Bediensteten, die wichtige staatliche Funktionen wahrnehmen, und anderen öffentlichen Bediensteten unterschieden werden.⁸⁹ Die Forderung, Fragen bezüglich

89 J. Fleming./I.Holland, 2000, Motivating ethical conduct in government ministers, International Institute for Public Ethics Conference, Ottawa, September 2000, Nr. 1.

einer Beschäftigung nach Beendigung einer Amtszeit für Mitglieder der Regierung stärker zu regulieren als für andere, rührt ebenfalls von dieser Unterscheidung her.

Ein weiterer Kritikpunkt gegen die Erklärung von Interessen ist, dass Meldesysteme häufig zu simplistisch sind und von einer Person lediglich verlangen, Allgemeines zu melden. Erklärungen und Register funktionieren nur, wenn die Anforderungen (was offengelegt werden muss) klar und bekannt sind. Es muss auch eine Methode geben, diese Erklärungen und Register wirksam und unabhängig zu überwachen und Sanktionen für Nichteinhaltungen zu verhängen. Existieren alle diese Aspekte nicht, wird es schwierig sein, falsche, irreführende oder unvollständige Informationen zu entdecken.

Offenlegungsrichtlinien und Register müssen auf eine Weise gestaltet werden, die eine Erfassung, Speicherung und Bearbeitung detaillierter Offenlegungsformulare nicht zu einer neuen IK-Bürokratie machen. Die Einführung einer Erklärung von Interessen kann zu einer erheblichen bürokratischen Arbeitslast im Hinblick auf die Bearbeitung, Aktualisierung und den Schutz von Daten führen. Ein weiteres Problem ist die rechtliche Herausforderung: Während in einigen Staaten Personen detaillierte Informationen in einem Register offenlegen müssen (z. B. Einkünfte und Vermögen ihrer Familien), werden in anderen Staaten detaillierte Anforderungen, diese Aspekte in einem Register zu melden, nicht ohne Weiteres akzeptiert, in der Überzeugung, dass Register den Grundrechten widersprechen (Recht auf Privatleben, personenbezogene Rechte, Familienrechte, etc.). Aufgrund der unterschiedlichen Haltungen in Bezug auf Register und finanzielle Erklärungen fordern einige Staaten detaillierte

Offenlegungsaufgaben, wohingegen andere erheblich weniger Informationen verlangen.

Erklärungen oder Register für Interessenkonflikte sind nur dann sinnvoll, wenn sie entsprechend verwaltet werden und Entscheidungen der Führungsebene unterliegen. Ansonsten sind sie lediglich ein rituelles Ausfüllen von Formularen. Typisch für viele Organisationen ist der oben erwähnte Bericht von GRECO „Assessment of the Code of Conduct for Members of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe“ (Beurteilung des Verhaltenskodex der Mitglieder der Parlamentarischen Versammlung des Europarats). Während GRECO ein Offenlegungssystem fordert, das „(i) korrekt sein muss – besonders im Hinblick auf Einkommen und Beschäftigungsverhältnisse bei gemeinnützigen oder nicht gemeinnützigen Organisationen, und letztendlich wirtschaftlichen Beteiligungen im In- oder Ausland; (ii) laufend aktualisiert wird; und (iii) durch Informationen zu engen Verwandten ergänzt wird“, sagt der Bericht nichts darüber, wer die Informationen erfasst, wie diese erfasst werden, wer sie verwaltet, wer Schlussfolgerungen empfiehlt und welche Schlussfolgerungen empfohlen werden, z. B. Sanktionen.⁹⁰

In einer neueren Umfrage über den Umgang mit Interessenkonflikten kommt die OECD⁹¹ zu dem Schluss, dass nach dem Sammeln von Offenlegungsformularen nur 63 % der Befragten den Erhalt der Formulare bestätigen und nur 32 % eine Überprüfung durchführen oder die Richtigkeit der

90 GRECO, 2017, op. cit.

91 OECD (2014), Survey on Managing Conflict of Interest in the Executive Branch and Whistleblower Protection, OECD, Paris.

Informationen prüfen. Somit kommt man vom praktischen Standpunkt aus gesehen in die Lage, dass zu viele Anforderungen zu Interessenkonflikten, wenn diese nicht gut verwaltet werden, ineffektiv, ineffizient und sogar kontraproduktiv sind.

Somit werden, auch wenn Offenlegungsrichtlinien wichtig sind, Interessenkonflikte offengelegt, ohne jedoch Hinweise zu nennen, wie diese zu lösen sind. Eine mögliche Option wäre die von Thompson vorgeschlagene: „Unabhängige Ethikausschüsse könnten regelmäßig die finanziellen Aktivitäten der Mitglieder prüfen, potenzielle Probleme aufzeigen und Maßnahmen zu deren Korrektur empfehlen. Sie würden Informationen nur dann veröffentlichen, wenn es die Mitglieder versäumen, die Probleme zu beheben. Die Ausschüsse könnten nach wesentlich mehr Informationen fragen, als gegenwärtig offengelegt werden, aber die meisten Mitglieder müssten weitaus weniger veröffentlichen. Undichte Stellen wären, wie immer, ein Risiko, aber beide Ethikausschüsse genießen einen ungewöhnlich guten Ruf, wenn es um den Schutz vertraulicher Informationen geht. Darüber hinaus könnte man die Informationen konkreter an den Problemen ausrichten, die einzelne Mitglieder eventuell haben.“⁹²

VERSUCH EINER PROGNOSE: ZUKÜNFTIGE TRENDS

Richtlinien für Interessenkonflikte konzentrieren sich nach wie vor eher auf den Inhalt anstatt auf das Monitoring der

⁹² Thompson, *Overcoming Conflicts of Interest in Congressional Ethics*, op. cit., S. 7.

Richtlinien und die Ergebnisseite, obwohl einige Staaten ihre Aufmerksamkeit heute auf die Implementierung von IK-Richtlinien richten. Bei der Auswahl der Instrumente konzentrieren sich die Staaten immer noch auf die Einführung von immer mehr Regeln und Kodizes. Gleichzeitig werden die Definitionen von Interessenkonflikten laufend erweitert.

Gegenwärtig werden mehr Transparenz, Offenheit, Verantwortung, neue ethische Regeln und Zugang zu staatlichen Informationen sowie effektivere Erklärungen von Interessen als Mittel zur Behebung öffentlicher und individueller Mängel begrüßt.

Besonders im Bereich Interessenkonflikte gelten Anforderungen für mehr Transparenz und Offenlegung von Informationen, etc. als geeignet, um Institutionen und gewählte Amtsträger zu disziplinieren, wenn sie Informationen über mögliche Interessenkonflikte offenlegen. Insbesondere Offenlegung und Transparenz sind positiv verbunden mit ethischem Verhalten, da eine Offenlegung mutmaßlich als Anreiz betrachtet wird: je mehr die Öffentlichkeit weiß, desto besser werden sich die Menschen verhalten. Die Forderung nach Transparenz und Offenheit sind auch so populär, weil die Annahme weit verbreitet ist, dass sie Institutionen und ihre Amtsträger glaubwürdiger macht und man ihnen mehr vertraut. Darüber hinaus könnten mehr Meldeauflagen zu Interessenkonflikten positiv zum öffentlichen Vertrauen beitragen. Diese Vorschläge schließen jedoch auch gewisse Schwierigkeiten ein. So erfordert die öffentliche Offenlegung, wie bereits diskutiert, effektive Managementsysteme und kann zu riesigen Informationsmengen führen. Eine weitere Frage ist, ob diese Informationen, die der öffentlichen Überprüfung vorgelegt werden, von Interesse und leicht verständlich sind.

Eine weitere Herausforderung ist, dass finanzielle Offenlegung und öffentliche Register für politische Interessen missbraucht und dafür eingesetzt werden können, politische Gegner zu stigmatisieren. Auf ähnliche Weise bieten Erklärungen und Register viele Möglichkeiten, für populistische Zwecke missbraucht zu werden. Somit kann mehr Transparenz, ungeachtet aller guten Absichten, auch Nachteile nach sich ziehen.

Es bleibt abzuwarten, ob sich diese Trends fortsetzen werden. In den letzten Jahren sind Forderungen nach anderen Rechten, die auf Vertraulichkeit, Geheimhaltung, Sicherheit und der Einschränkung des Rechts auf Privatsphäre basieren, mehr in den Vordergrund gerückt. Es bleibt eine unbeantwortete Frage, wie die neusten Trends zu mehr Offenheit und Transparenz mit neuen Trends vereinbart werden, die mehr Kontrolle, Datenschutz, Sicherheit, einen strikteren Umgang mit Informationen, eine bessere Überwachung von einzelnen Personen und selbst die Einschränkung von Menschenrechten, etc., fordern. Zu ergänzen wäre dies noch mit dem allgemeinen Trend der „Digitalisierung“.

Generell ist in allen Staaten der Trend zu beobachten, dass die Grenzen zwischen Staat und Gesellschaft, Regierung und Bürgern, privatem und öffentlichem Bereich, Arbeit und Freizeit, Büro- und Heimarbeit verschwimmen. Diese Trends haben Auswirkungen auf die Entwicklung von Interessenkonflikten. Unterschiede zwischen den Werten des öffentlichen und privaten Bereichs verschwinden. Setzen sich die aktuellen Trends fort, wird die Zukunft sich durch mehr Wertekonflikte und neu entstehende Werte auszeichnen.

SCHLUSSBEMERKUNGEN

Gegenwärtig gibt es im Bereich Interessenkonflikte eine Vielzahl von nationalen und internationalen Vorschriften, Richtlinien und Leitfäden und es erfolgt keine politische Debatte, ohne dass auf die Wichtigkeit von Integrität hingewiesen wird. Aber die Existenz von Instrumenten und ethischem Wissen ist nicht das gleiche wie ethisches Know-how. Somit scheint es leichter zu sein, Ethik zu lehren, zu predigen, zu untersuchen, zu befürworten und zu debattieren, als Ethik zu praktizieren. Im Bereich Interessenkonflikte stellen das Monitoring und die Einschätzung von Interessenkonflikten immer noch die größten Herausforderungen dar.

Kommunale und regionale Gebietskörperschaften müssen sich bewusst sein, dass die Einführung von Verhaltenskodizes, Offenlegungsregistern und anderen IK-Vorschriften nur ein erster Schritt sind. Diese Kodizes müssen effektiv implementiert, evaluiert und überwacht werden, was wiederum Führung, Ressourcen und einen starken politischen Willen erfordert.

Ein echter Wandel in der organisatorischen und politischen Kultur, die verantwortungsvoller ist und hohe ethische Standards verkörpert, erfordert nachhaltige Bemühungen seitens aller Regierungs- und Verwaltungsebenen. Es ist jedoch eine Herausforderung, der man sich stellen muss.

Entschließung 434 (2018)

Interessenkonflikte auf kommunaler und regionaler Ebene

Am 7. November 2018 vom Kongress
debattiert und angenommen

1. In ihren vielfältigen Formen trägt Korruption zur Unterminierung demokratischer Werte bei und ist aus diesem Grund eine Bedrohung guter Governance und des Funktionierens des Staates. Vor diesem Hintergrund hat der Kongress im Oktober 2016 auf seiner 31. Tagung seinen Fahrplan der Aktivitäten zur Bekämpfung von Korruption und Förderung der Ethik in der öffentlichen Verwaltung angenommen und beschlossen, sechs Themenberichte zu verfassen, u.a. einen über Interessenkonflikte, um Präventionsmaßnahmen und gute Praxisbeispiele zur Bekämpfung von Korruption zu identifizieren.
2. Interessenkonflikte oder der Anschein von Interessenkonflikten treten/tritt in Situationen auf, in denen eine Person ein direktes oder indirektes persönliches Interesse hat, das in Widerspruch zum Allgemeinwohl stehen kann. Am häufigsten treten sie auf, wenn eine Person mehr als eine Rolle einnimmt und neben ihrer öffentlichen Tätigkeit noch einer privaten beruflichen Tätigkeit nachgeht. Es kann manchmal problematisch sein, diese beiden Rollen voneinander zu trennen, was wiederum dazu führen kann, dass das öffentliche Amt für den privaten Vorteil genutzt wird.
3. Die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften sind häufig für die Erbringung von Diensten zuständig, die besonders anfällig für Korruption sind, u.a. Stadtplanung, Baugewerbe oder Sozialdienste. Ihre Nähe, potenziellen Verbindungen und die Häufigkeit des Kontakts mit den Bürgern und örtlichen Unternehmen können viele Möglichkeiten für Interessenkonflikte schaffen und die Integrität kommunaler Amtsträger auf den Prüfstand stellen.

4. Obwohl die Staaten sich der Institutionalisierung und Umsetzung von Richtlinien zu Interessenkonflikten gewidmet haben, gibt es nur wenig Belege dafür, dass diese tatsächlich effektiv sind. Auf kommunaler und regionaler Ebene fehlen den Behörden Daten und ein umfassender Überblick über die Vorschriften, z. B. über Tätigkeiten nach Beendigung der Amtszeit, die Annahme von Geschenken oder zusätzliche Tätigkeiten, die neben den offiziellen Tätigkeiten ausgeübt werden. Dies kann Probleme im Hinblick auf Regelungen zur Anwendung von Sanktionen oder die Definitionsgrenzen von Interessenkonflikten, im Hinblick auf das Ausmaß eines akzeptablen Verhältnisses von öffentlichen und privaten Interessen sowie im Hinblick auf verbotenes Verhalten mit sich bringen. Dieses Verhältnis sollte die vom öffentlichen Amtsträger eingenommene Position und das Ausmaß des „Insiderwissens“ dieser Person widerspiegeln, das potenziell für persönliche Vorteile oder die nach Beendigung der Amtszeit eingegangene Beschäftigung genutzt werden könnte.

5. Obwohl Interessenkonflikte eines der am meisten regulierten politischen Bereiche ist, kann ein Wildwuchs von Regelungen und Vorschriften Probleme bezüglich ihrer Handhabung und Durchsetzung schaffen. Die mangelnde Kohäsion dieser Texte kann zu Verwirrung führen und diese Texte unwirksam machen. Ein größerer Einfluss könnte durch werdebasierte Ansätze erzielt werden, u.a. Bildung, Ausbildung und Transparenz und bessere Überwachungssysteme.

6. Organisationskulturen, in denen Interessenkonflikte wahrscheinlicher auftreten, weisen tendenziell ein geringes Vertrauen seitens der Öffentlichkeit auf. Da die Vielfältigkeit von Richtlinien und Verhaltenskodizes nicht

notwendigerweise zu einem höheren Vertrauen der Öffentlichkeit führt, sondern vielmehr den entgegengesetzten Effekt erzielen kann, müssen kommunale und regionale Stellen dem Entwerfen, Umsetzen und Verbreiten dieser Instrumente besondere Aufmerksamkeit widmen und gleichzeitig eine Überregulierung vermeiden.

7. Der Kongress, in Anbetracht der obigen Ausführungen und im Wissen der unterschiedlichen Rechts- und Verwaltungsstrukturen sowie der Organisationskulturen der verschiedenen Staaten und deren Regionen:

- a. ruft die Gemeinden und Regionen der Mitgliedstaaten des Europarats auf:
 - i. Integritätsrichtlinien einzuführen und umzusetzen, die sowohl ein Ethikmanagement für Organisationen als auch externe Integritätsrichtlinien einschließen;
 - ii. unabhängige Ethikausschüsse einzurichten, um die Finanztätigkeit der Mitglieder zu prüfen, potenzielle Probleme zu benennen und Maßnahmen zu deren Behebung zu empfehlen, bevor der Öffentlichkeit Erklärungen zu persönlichen Interessen offengelegt werden, die zusätzliche berufliche Tätigkeiten, das private Einkommen, Anteile oder Investitionen, die potenziell mit der Position in Konflikt stehen, die nach Beendigung der Amtstätigkeit aufgenommene berufliche Tätigkeit und Informationen über die Tätigkeit von Partnern einschließen können;
 - iii. Regeln für die Annahme von Geschenken und Einladungen festzulegen, unter Berücksichtigung der vom Amtsträger oder Beamten bekleideten Position, um

- eine externe Beeinflussung von Entscheidungsprozessen zu vermeiden und die Unparteilichkeit, z. B. im öffentlichen Auftragswesen, zu gewährleisten;
- iv. schon vor der öffentlichen Aufforderung proaktiv die Offenlegung von Informationen zu fördern, um Rechenschaftspflicht, Transparenz und Offenheit der kommunalen und regionalen Verwaltung zu verbessern und das öffentliche Vertrauen zu stärken;
 - v. sicherzustellen, dass die Richtlinien zur Offenlegung durch geeignete Maßnahmen für das Lösen dieser Interessenkonflikte, die genannt wurden, ergänzt werden;
 - vi. weiche Instrumente, z. B. ethische Führung, zu unterstützen und in diese zu investieren;
 - vii. in moderne Personalmanagementmethoden zu investieren, um den Wechsel von Mitarbeitern aus dem privaten und öffentlichen Sektor zu überwachen und zu regeln;
 - viii. regelmäßige Personalbewertungen durchzuführen, um Einstellungen und die Entwicklung eines ethischen Klimas unter den Mitarbeitern zu evaluieren;
 - ix. das frühzeitige und spontane Melden potenzieller Interessenkonflikte zu erleichtern, z. B. eine Erklärung der Interessen kommunaler und regionaler Amtsträger und hochrangiger Beamter vor und während der Amtszeit;
 - x. elektronische Systeme einzuführen, um die Bearbeitung zu vereinfachen und das Management der Offenlegungen von Interessen zu erleichtern;

- xi. bei der Ausarbeitung von Regeln und Vorschriften zu Interessenkonflikten alle Beteiligten auf kommunaler und regionaler Ebene zu konsultieren, um deren Einhaltung der umgesetzten Richtlinien zu maximieren;
 - xii. die horizontale und vertikale Koordinierung mit anderen Regierungs-/Verwaltungsebenen zu verbessern, um einheitliche Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen zu gewährleisten;
 - xiii. die Zivilgesellschaft, NRO und nationale Kommunal- und Regionalverbände an der Ausbildung und Schulung von Mitarbeitern zu den Themen Ethik und Regelungen zu Interessenkonflikten zu beteiligen, um das Bewusstsein für bestehende Regeln zu schärfen und ihnen zu ermöglichen, potenzielle Integritätsverstöße im Vorfeld zu erkennen;
 - xiv. nationale Verbände der Gemeinden und Regionen einzuladen, die Ausarbeitung eines umfassenden und gesetzlichen Rahmens zu unterstützen und zu dessen Förderung und Verständnis beizutragen, um das Bewusstsein für Präventivmaßnahmen bei Interessenkonflikten auf kommunaler und regionaler Ebenen zu erhöhen;
- b. Beschließt, ein stimmiges und effektives System für die Prävention, Offenlegung und Überwachung von Interessenkonflikten zu erstellen, das alle Mitglieder des Kongresses abdeckt.

Empfehlung 423 (2018)

Interessenkonflikte auf kommunaler und regionaler Ebene

Am 7. November 2018 vom Kongress
debattiert und angenommen

1. Interessenkonflikte, die Gefahr des Missbrauchs eines öffentlichen Amtes zum persönlichen Vorteil, haben schon immer auf allen Regierungs-/Verwaltungsebenen existiert, da viele, die für öffentliche Stellen tätig sind, eine Vielzahl anderer Rollen und Zuständigkeiten haben.

2. In dem Wissen, dass alle Formen von Korruption die Effektivität der Governance bedrohen, ist die Frage von Interessenkonflikten einer der Schlüsselbereiche, den der Kongress in seinen Fahrplan der Aktivitäten zur Bekämpfung von Korruption und Förderung der Ethik in der öffentlichen Verwaltung aufgenommen hat, den er auf seiner 31. Plenartagung im Oktober 2016 angenommen hat.

3. Die kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften sind häufig für die Erbringung von Diensten in Bereichen zuständig, die besonders anfällig für Korruption sind, u.a. Stadtplanung, Baugewerbe oder Sozialdienste. Die Umsetzung von Richtlinien zu Interessenkonflikten kann eine wichtige Waffe im Kampf gegen Korruption sein, da auf diesem Wege Aktivitäten aufgedeckt werden, die dem Allgemeinwohl schaden.

4. Obwohl viele Mitgliedstaaten Gesetze zur Regelung von Interessenkonflikten auf kommunaler und regionaler Ebene eingeführt haben, ist der Einfluss dieser Gesetze größtenteils unbekannt. Angemessene Maßnahmen müssen von den Stellen ergriffen werden, um die benötigten Daten zu erfassen, damit eine umfassende Überwachung zum Ausmaß dieses Problems erfolgen kann.

5. Die Haltung und das Bewusstsein der Öffentlichkeit sind ebenfalls wichtig, um die Wirksamkeit der angewandten

Maßnahmen zu gewährleisten. Bildung, Schulungen, Seminare und andere Unterstützungsmaßnahmen für Amtsträger können dazu beitragen, das Bewusstsein für bestehende Regeln und Verfahren bei der Bekämpfung von Interessenkonflikten zu erhöhen.

6. Der Kongress, in Anbetracht der obigen Ausführungen:

a. Unter Berücksichtigung:

i. des Modells eines Verhaltenskodex für Amtsträger des Europarats (2000);

ii. des Aktionsprogramms gegen Korruption des Europarats;

iii. des Strafrechtsübereinkommens über Korruption (SEV Nr. 173);

iv. des Zivilrechtsübereinkommens über Korruption (SEV Nr. 174);

v. der Entschließung (97) 24 des Ministerkomitees über die „Zwanzig Leitprinzipien zur Korruptionsbekämpfung“;

vi. der Empfehlung CM/Rec (2014) 7 des Ministerkomitees an die Mitgliedstaaten über den Schutz von Whistleblowern;

b. ruft das Ministerkomitee auf, die Regierungen und Parlamente der Mitgliedstaaten sowie, sofern anwendbar, Regionen mit Gesetzgebungsbefugnis zu ermutigen:

i. sicherzustellen, dass ihre Gesetzgebung vollumfänglich mit dieser Empfehlung vereinbar ist;

ii. sicherzustellen, dass alle Gemeinden und Regionen über klare Verfahren zur Identifizierung, Bearbeitung

- und Lösung von Fällen von Interessenkonflikten verfügen;
- iii. präzise anzugeben, was ein Interessenkonflikt ist, einschließlich Missbrauch vertraulicher offizieller Informationen oder von Eigentum, das Handeln im Auftrag Dritter und die Annahme von Geschenken und Einladungen;
- iv. die Bedingungen für Amtsträger zu definieren, sich an politischen Aktivitäten zu beteiligen;
- v. Seminare, Konferenzen, Schulungskurse, Workshops und andere Fortbildungsangebote für Amtsträger zu organisieren, um das Bewusstsein für diese Themen zu erhöhen;
- vi. die Einführung elektronischer Systeme zu ermutigen, die das Verfahren für die Offenlegung von Interessen vereinfachen und deren Management erleichtern;
- vii. den Schutz von Whistleblowern in Bezug auf das Melden von Interessenkonflikten sowie die Einführung von Meldestellen, z. B. Hotlines, sicherzustellen;
- viii. den Austausch von Informationen und Wissen zwischen internationalen Organisationen im Hinblick auf die Bekämpfung von Interessenkonflikten zu fördern;
- ix. die Koordinierung zu diesem Thema auf nationaler Ebene, zwischen den Gebietskörperschaften, NRO und Gruppen der Zivilgesellschaft zu fördern, um sicherzustellen, dass die Bedenken, Erfahrungen und Empfehlungen aller Betroffenen Berücksichtigung finden.

Obwohl Interessenkonflikte in allen Aspekten des öffentlichen Lebens vorkommen, sind insbesondere kommunale und regionale Gebietskörperschaften aufgrund ihrer Nähe zu und ihren engeren Kontakten zu den Bürgern und kommunalen Unternehmen besonderen Risiken ausgesetzt. Obwohl die meisten Staaten heute über diesbezügliche Regelungen verfügen, ist das Ergebnis viel zu häufig eine Flut von Regeln und Vorschriften, die nur schwierig zu handhaben und durchzusetzen sind.

Der Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats hat einen Bericht zu diesem Thema angenommen. Zu den vorgeschlagenen Ansätzen gehören u.a. die Gründung unabhängiger Ethikausschüsse für die Überprüfung der finanziellen Aktivitäten der Mitglieder, die proaktive Offenlegung von Informationen ohne Aufforderung durch die Öffentlichkeit und die Annahme strikter Vorschriften über die Annahme von Geschenken und Einladungen.

Der Kongress fordert eine klare Definition, was ein Interessenkonflikt ist, und die Gewährleistung, dass die Gemeinden und Regionen über klare Verfahren für das Identifizieren, den Umgang und die Beilegung von Interessenkonflikten verfügen.

Der Europarat ist die führende Menschenrechtsorganisation auf dem Kontinent. Er hat 47 Mitgliedstaaten, einschließlich aller Mitglieder der Europäischen Union. Der Kongress der Gemeinden und Regionen ist eine Institution des Europarats, die für die Stärkung der lokalen und regionalen Demokratie in seinen 47 Mitgliedstaaten zuständig ist. Bestehend aus zwei Kammern - der Kammer der Gemeinden und der Kammer der Regionen - und drei Ausschüssen, vereint er 648 gewählte Amtsträger, die mehr als 150.000 kommunale und regionale Gebietskörperschaften vertreten.

www.coe.int