

Öffentliche Ethik

Die Bekämpfung von Vetternwirtschaft in kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften

Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarats



Öffentliche Ethik

**Die Bekämpfung von
Vetternwirtschaft
in kommunalen
und regionalen
Gebietskörperschaften**

Kongress der Gemeinden und Regionen

Französische Ausgabe:

Combattre le népotisme au sein des pouvoirs locaux et régionaux

Die Vervielfältigung von Texten dieser Publikation ist gestattet, vorausgesetzt, dass der volle Titel der Quelle, namentlich der Europarat, genannt wird. Bei Nutzung für gewerbliche Zwecke oder Übersetzung in eine der nicht-offiziellen Sprachen des Europarates, wenden Sie sich bitte an publishing@coe.int

Einband und Layout: Abteilung für Dokumente und
Veröffentlichen (SPDP), Europarat

Diese Publikation wurde nicht durch die SPDP-Redaktion
bearbeitet, um Druck- und Grammatikfehler zu korrigieren.

Europarat, Juli 2019

Gedruckt im Europarat

Inhalt

VORWORT	5
DIE BEKÄMPFUNG VON VETTERNWIRTSCHAFT IN LOKALEN UND REGIONALEN GEBIETSKÖRPERSCHAFTEN	
BEGRÜNDUNG	7
Einleitung	10
Hintergrund	10
Öffentliches oder privates Interesse? Klientelismus und Begünstigung im Personalwesen	13
Die Bedeutung von unparteiischen Einstellungssystemen	17
Die Bekämpfung von Vetternwirtschaft: der internationale Antikorruptionsrahmen	24
Nationale Fallstudien	32
Schlussfolgerungen und Grundsatzempfehlungen	47
ENTSCHLIESSUNG 441 (2019)	51
EMPFEHLUNG 428 (2019)	57

Vorwort

In Anbetracht des fortschreitenden Verlustes des Vertrauens der Menschen in öffentliche Behörden ist der Kampf gegen Vetternwirtschaft und die Notwendigkeit unparteiischer Einstellungsverfahren bedeutender denn je. Der zu diesem Thema vom Kongress der Gemeinden und Regionen des Europarates angenommene Bericht ist Teil einer weitreichenden Strategie zur Bekämpfung von Korruption. Die Förderung öffentlicher Ethiknormen auf kommunaler und regionaler Ebene ist eines der Hauptziele lokaler Politik.

Da das allgemeine Vertrauen in öffentliche Institutionen oft mit der Qualität und Leistung ihres Personals einhergeht, braucht es bewährte Praktiken im Personalwesen, um sicherzustellen, dass kommunale und regionale Verwaltungen, diejenigen einstellen, die am besten geeignet, qualifiziert und motiviert sind.

Aus diesem Grunde fordert der Kongress kommunale und regionale Behörden dazu auf, klare Verfahren zu entwickeln, die faire Einstellungsbedingungen sicherstellen. Die Einführung von Meldewegen, um das potentielle Auftreten von Begünstigungen und Interessenkonflikten zu identifizieren, kann dabei besonders wirksam sein. In seinen Empfehlungen unterstreicht der Kongress die Notwendigkeit für die Regierungen sicherzustellen, dass ihre Gesetzgebungen alle Formen von Vetternwirtschaft hinreichend verhindern.

Die Reihe „Öffentliche Ethik“ stellt vom Kongress angenommene Bericht vor, als Teil seines Strategieplans zu Aktivitäten zur Verhinderung von Korruption und zur Förderung von öffentlichen Ethiknormen auf kommunaler und regionaler Ebene. Ziel ist es, den kommunalen und regionalen Behörden praktische Antworten und Instrumente zur Bewältigung ihrer Herausforderungen zu liefern.

Die Bekämpfung von Vetterwirtschaft in lokalen und regionalen Gebietskörperschaften

Begründung

CG36(2019)16final

2. April 2019

Berichterstatterin:
WilmaDELISSENVANTONGERLO,
Niederlande (L, ILDG)

Zusammenfassung

Vetternwirtschaft und Begünstigung auf kommunaler und regionaler Ebene kann die Leistungsfähigkeit und Effizienz lokaler öffentlicher Dienstleistungserbringung beeinträchtigen, das Vertrauen der Öffentlichkeit verringern und die Wahrnehmung beschädigen, dass kommunale und regionale öffentliche Behörden im Interesse der Bürger handeln.

Dieser Bericht beinhaltet Normen für bewährte Praktiken und zeigt Strategien zur Verhinderung von Korruption beim Einstellungsprozess in kommunalen und regionalen Behörden auf. Er beschäftigt sich mit den negativen Auswirkungen von Vetternwirtschaft auf die Organisationsleistung und -kultur und macht deutlich, dass Begünstigung durch ein transparentes, unparteiisches und verdienstbasiertes Personalwesen bekämpft werden kann.

In seiner EntschlieÙung fordert der Kongress kommunale und regionale Behörden dazu auf, die Transparenz bei Einstellungs- und Beförderungsverfahren durch die Einführung klarer Prozeduren, die Gewährleistung von Gleichheit und Fairness sowie die Schaffung von Meldewegen zur Identifizierung von potentiellm Auftreten von Vetternwirtschaft und Interessenkonflikten, zu erhöhen. In seiner Empfehlung ersucht er das Ministerkomitee, die Regierungen dazu aufzurufen sicherzustellen, dass die nationalen Gesetzgebungen hinreichende Bestimmungen enthalten, um die Gefahr von Vetternwirtschaft einzudämmen.

EINLEITUNG

Vetternwirtschaft und Begünstigung in all ihren Formen sind Arten von korruptem Verhalten, welches das ordnungsgemäße Funktionieren des Staates unterminieren und die Fähigkeit öffentlicher Stellen, dem öffentlichen Interesse zu dienen, beeinträchtigen kann. Sie behindern auf kommunaler und regionaler Ebene die Leistungsfähigkeit und Effizienz örtlicher Dienstleistungserbringung, verringert das Vertrauen der Öffentlichkeit und schadet der Wahrnehmung, dass kommunale und regionale Behörden Dienstleister im Interesse der Bürger sind.

Um diesen Gefahren zu begegnen, bietet dieser Bericht Normen für bewährte Praktiken und Strategien zur Verhinderung von Korruption bei Einstellungsverfahren in europäischen kommunalen und regionalen Behörden. Er beschäftigt sich mit den negativen Auswirkungen von Vetternwirtschaft und anderen Formen der Begünstigung auf die allgemeine Organisationsleistung und -kultur und streicht heraus, dass diese durch transparente, unparteiische und verdienstbasierte Systeme im Personalwesen vermindert werden können. Der Bericht liefert einen Überblick über den internationalen Antikorruptionsrahmen (mit Hinblick auf Einstellung und Personalwesen) und bietet einige bewährte Praktiken zur Verhinderung von Vetternwirtschaft und Begünstigung in kommunalen und regionalen Verwaltungen.

HINTERGRUND

Kommunale und regionale Behörden sind öffentliche Einrichtungen, welche den BürgerInnen am nächsten sind und wo

ein reger Austausch stattfindet. Diese Bürgernähe ermöglicht es kommunalen und regionalen Verwaltungseinrichtungen:

- ▶ die Stimme lokaler Gemeinschaften besser zu hören und ihren Erwartungen zu entsprechen;
- ▶ bei der Bereitstellung transparenter und abrechenbarer öffentlicher Dienstleistungen, angepasst an die spezifischen Bedürfnisse von Einzelpersonen und Gemeinschaften, flexibler zu agieren;
- ▶ leichter Feedback zu erhalten und bei Fehlverhalten Maßnahmen zu ergreifen.

Diese Besonderheiten befähigen kommunale und regionale Behörden dazu, den „Puls“ lokaler Gemeinschaften zu fühlen, flexibel auf deren unmittelbare Anliegen zu reagieren und örtliche Politik zu betreiben, die den aktuellen und zukünftigen Anforderungen der lokalen Bevölkerung am besten entspricht. Kommunale und regionale Behörden können, indem sie transparente und abrechenbare öffentliche Dienstleistungen erbringen und unmittelbar auf jegliches Fehlverhalten reagieren, zu Aushängeschildern für gute Verwaltungsführung und Vorreiter eines ethischen Wandels werden. Obwohl sie zu den Einrichtungen in europäischen Ländern gehören, denen die BürgerInnen am meisten Vertrauen schenken,¹ glauben 77%, dass es in ihren

1 Das Maß an Vertrauen gegenüber kommunalen und regionalen Behörden in der EU variierte im Zeitraum 2008-2016 zwischen 49,84% (2008), 41,56% (2015) und 47,45% (2016). Überblick ersichtlich unter: <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/chartType/gridChart//themeKy/18/groupKy/92/savFile/10>

kommunalen und regionalen öffentlichen Institutionen Korruption gibt (TNS Opinion & Social 2014). Die Wahrnehmung der europäischen BürgerInnen stimmt überein mit solchen von BürgerInnen anderer Regionen,² welche Parlamentsabgeordnete und RegierungsbeamtInnen (31% bzw. 30%) neben lokalen BehördenvertreterInnen (26%) zu den korruptesten politischen Eliten zählen (PRING 2016). Eine derartige öffentliche Wahrnehmung schadet dem Image kommunaler und regionaler Behörden erheblich, unterminiert das öffentliche Vertrauen darin, dass diese ordnungsgemäß und effizient ihre Aufgaben erfüllen und fördert Korruptionspraktiken.

Aktivitäten im Zusammenhang mit Korruption wie Begünstigung, Vetternwirtschaft und Machtmissbrauch können nahezu alle Bereiche des Personalwesens beeinflussen (CHÊNE 2015), insbesondere Einstellung, Beförderung, Ausbildung und Versetzung von Mitarbeitern. Die Gefahr des Kaufs und Verkaufs von Posten, der Ernennung und Beförderung von Freunden, Verwandten und Parteimitgliedern

2 Die Untersuchung beschäftigte sich mit der Wahrnehmung von Menschen aus 42 Ländern in Europa und Zentralasien im Bezug auf neun verschiedene Gruppen, einschließlich hochrangige politische Akteure (Büro der PräsidentIn / der PremierministerIn, Parlamentsabgeordnete und RegierungsbeamtInnen); MitarbeiterInnen von Schlüsselsektoren des öffentlichen Dienstes (SteuerbeamtInnen, Polizei, RichterInnen / StaatsanwältInnen und GemeinderätInnen); und jene, die nicht dem öffentlichen Dienst angehören, aber Einfluss auf das politische Leben haben (Geschäftsleute und religiöse WürdenträgerInnen).

ist besonders hoch, wenn der Posten als lukrativ angesehen wird und Möglichkeiten für illegale Bereicherung bietet und/oder wenn die Arbeitslosenzahlen hoch sind und Posten im öffentlichen Dienst mit Einkommensstabilität und einer Reihe anderer Vorteile verbunden werden. In solchen Situationen sind hohe Ermessensspielräume, verbunden mit dem Fehlen von soliden Rechenschaftspflichtsystemen und von Checks and Balances, sowie schwache Transparenzmechanismen förderlich für korrupte Praktiken.

In Anbetracht dessen, dass das Maß an Vertrauen und die Korruptionswahrnehmung durch die Qualität der Leistung der in jeder einzelnen Einrichtungen arbeitenden MitarbeiterInnen bestimmt wird, ist die Schaffung von soliden Personalmanagementpraktiken, die sicherstellen, dass kommunale und regionale Behörden die am besten geeigneten, qualifizierten und motivierten BewerberInnen einstellen, von allerhöchster Bedeutung für die Untermauerung des öffentlichen Vertrauens und für die Bekämpfung von Korruption. Solche Praktiken dienen als „Steward of Democracy“ (INGRAHAM und RUBAIL-BARRETT, 2007:1) und garantieren Unparteilichkeit und Qualität bei der Dienstleistungserbringung.

ÖFFENTLICHES ODER PRIVATES INTERESSE? KLIENTELISMUS UND BEGÜNSTIGUNG IM PERSONALWESEN

Seit Platon und Aristoteles ist das entscheidende Merkmal, um gute von schlechter Regierungsführung zu unterscheiden, dass die öffentlichen Interessen gegenüber den privaten überwiegen (was durch Abwesenheit von Korruption zum Ausdruck

kam).³ Die Pflicht einer jeden BeamtIn, dem Gemeinwohl zu dienen, ohne ihre privaten Interessen dabei zu berücksichtigen, ist einer der Grundpfeiler eines korruptionsfreien, effizienten und leistungsfähigen öffentlichen Dienstleistungssystems. Der vom Europarat erstellte Muster-Verhaltenskodex für Amtsträger⁴ (im Folgenden ‚Muster-Verhaltenskodex‘ genannt) bezieht sich ausdrücklich auf diese Auffassung und unterstreicht, dass AmtsträgerInnen ehrlich, unparteiisch und effizient sein und sich bei der Beurteilung eines Einzelfalls ausschließlich vom Gemeinwohl leiten lassen sollen (Art. 5.2.). AmtsträgerInnen dürfen es nicht zu einem Konflikt zwischen ihrem privaten Interesse und ihrem öffentlichen Amt kommen lassen, müssen jegliche Art von ‚realem, potentiell oder offensichtlichem‘ Interessenkonflikt vermeiden und dürfen ihr Amt nicht benutzen, um unzulässige Vorteile in ihrem privaten Interesse zu erzielen (Art. 8).

Als private Interessen gelten jegliche Vorteile, welche AmtsträgerInnen für sich selbst, ihre Familien, enge Angehörige, Freunde

3 Siehe MULIGAN, R. (2012) ‚Aristotle an Legality and Corruption‘ in M. BARCHAM, B. HINDNESS, P. LARMOUR (Hrsg.) *Corruption: Expanding the Focus* Canberra: ANU Press FRIEDRICH, C. (2002) ‚Corruption concepts in Historical perspective‘, in A. HEIDENHEIMER, and M. JOHNSTON (Hrsg.) *Political Corruption: Concepts and Contexts* New Brunswick: Transaction Publishers S. 15-23.

4 Europarat (2000a), Empfehlung Nr. R (2000) 10 des Ministerkomitees für Mitgliedstaaten über die Verhaltenskodizes für AmtsträgerInnen, verabschiedet durch das Ministerkomitee auf seiner 106. Sitzung am 11. Mai 2000. Der Muster-Verhaltenskodex für AmtsträgerInnen ist aufgeführt als Anhang zu der Empfehlung. <https://rm.coe.int/16806cc1ec>

und Personen/Organisationen, mit denen sie geschäftliche oder politische Beziehungen pflegen, erhalten können (Art. 13(2)).

Begünstigung kann als unfaire Unterstützung gegenüber einer Person oder Gruppe, vor allem durch eine mit Vollmacht ausgestattete Person, definiert werden. Sie stellt in ihren unterschiedlichen Ausprägungen eine typische Interessenkonflikt-Situation dar, in der das private Interesse der AmtsträgerIn mit ihrer Unparteilichkeitsverpflichtung bei der Amtsausübung in Konflikt gerät. Dieses Art des Verhaltens kann münden in:

- ▶ Vetternwirtschaft: eine spezifische Form der Begünstigung, bei welcher eine AmtsträgerIn ihre Autorität oder Funktion nutzt, um einem Familienmitglied unzulässige Vorteile (Job, Gefälligkeit, bevorzugte Behandlung, etc.) zuteil werden zu lassen;
- ▶ Klüngelwirtschaft: eine spezifische Form der Begünstigung, bei welcher die AmtsträgerIn Freunde oder Bekannte bevorzugt behandelt;⁵
- ▶ Politische Patronage: eine spezifische Form der Begünstigung, bei der eine Person einen Job oder

5 Zu bemerken sei hier, dass einige Definitionen von Vetternwirtschaft auch Klüngelwirtschaft mit einbeziehen. So definiert der Transparency International Anti-Korruptions-Leitfaden (2009) Vetternwirtschaft als eine ‚Form der Begünstigung beruhend auf Bekanntschaften und familiäre Beziehungen, bei der jemand in einer Amtsposition seine oder ihre Macht und Autorität nutzt, um einem Familienmitglied oder Freund einen Job oder eine Gefälligkeit anzubieten, auch wenn er oder sie nicht die nötige Qualifikation oder Verdienste aufweist.‘

einen behördlichen Vorteil aufgrund ihrer politischen Zugehörigkeit oder Beziehungen erhält.

Klientelismus ist eine andere Form korruptionsbezogenen Verhaltens und stellt ein „ungleiches System des Austauschs von Mitteln und Gefälligkeiten beruhend auf einer ausbeuterischen Beziehung zwischen einer wohlhabenderen und/oder mächtigeren ‚PatronIn‘ und einer weniger wohlhabenden und schwächeren ‚KlientIn‘ dar (Transparency International 2009). Formen von Klientelismus bei der Einstellung von MitarbeiterInnen lokaler/regionaler Behörden können als eine Wahlstrategie genutzt werden, oder allgemeiner als eine Strategie zur Erlangung oder Aufrechterhaltung von politischer Unterstützung. Die „Beziehung zwischen BürgerInnen und Führungskräften, die diese Strategie nutzen, beruht ganz klar auf Eigeninteresse, soweit die Führungskräfte Einzelpersonen oder kleinen Gruppen direkt materielle Anreize als Gegenleistung für ihre Unterstützung, Stimme oder Zustimmung bieten“ (MIKKELSEN 2013:365).

In allen beschriebenen Fällen wird gegen die Grundsätze von Fairness und Unparteilichkeit im öffentlichen Dienst verstoßen, aufgrund realer, vermeintlicher oder potentieller Konflikte zwischen dem privaten Interesse der AmtsträgerIn und dem gesellschaftlichen Interesse. In diesen Situationen stellt die Verletzung der Pflicht der AmtsträgerIn, der Öffentlichkeit zu dienen und die Nutzung unzulässiger Vorteile ein typisches korruptionsbezogenes Verhalten dar.⁶

6 Korruption wird gemeinhin als ‚Missbrauch von anvertrauter Macht für private Zwecke‘ definiert (Transparency International 2009 :14).

Im Rahmen des Einstellungsprozesses können Klüngel-, Vetternwirtschaft, politische Patronage und Klientelismus dazu führen, dass Personen (Familienangehörige, Freunde, politisch Gleichgesinnte) eingestellt werden, die weder befähigt, gewillt noch qualifiziert sind, die ihnen übertragenen Aufgaben zu erfüllen. Auch wenn sie kompetent, fähig und qualifiziert sind, ihre Funktionen auszufüllen, beschädigt doch ihre besondere Bevorzugung den Grundsatz der Fairness, schafft Chancenungleichheit, erleichtert Korruption, schwächt die Effizienz und Wirksamkeit der Organisationsleistung und führt zu Problemen, verbunden mit Kompetenz, Unabhängigkeit, Vertrauen und Gemeinschaftsgeist (oder besser einem Mangel daran).

DIE BEDEUTUNG VON UNPARTEIISCHEN EINSTELLUNGSSYSTEMEN

Normalerweise besitzen kommunale und regionale Behörden bei der Verwaltung und Einstellung ihres eigenen Personals einen hohen Grad an Autonomie. Abhängig vom kulturellen, administrativen und rechtlichen Kontext, wurden in ganz Europa verschiedene Systeme und Autonomiegrade geschaffen. Einige kommunale Verwaltungen genießen das Recht, den administrativen und Gehaltsstatus ihrer MitarbeiterInnen selbst festzulegen. In einigen Ländern (z.B. Spanien) haben kommunale und regionale AmtsträgerInnen denselben Status und unterliegen demselben Recht wie BeamtInnen der Zentralverwaltung. In anderen Ländern (z.B. Ungarn) kann eine Mischung aus beiden System zur Anwendung kommen, während in wiederum anderen Ländern (z.B. Griechenland)

ein besonderer Rahmen für MitarbeiterInnen lokaler Behörden geschaffen worden ist.

Mit Hinblick auf die Einstellungsmodalitäten und den MitarbeiterInnen-Status haben einige Staaten ein Modell errichtet, in dem kommunale und/oder regionale Angestellte das Recht auf einen speziellen rechtlichen Status haben und als BeamtInnen betrachtet werden, während sie in anderen Staaten wie jegliches andere Personal behandelt werden, eingestellt unter dem jeweils geltenden Arbeitsrecht, und andere schließlich nutzen ein gemischtes Modell aus zwei Systemen (MORENO et AL 2012).

Während diese Unterschiede große Auswirkungen auf die Einstellungsverfahren oder andere Rahmenbedingungen haben können, bleiben die ethischen Grundsätze, welche in den entsprechenden Rahmen für den Personalsektor verankert sind, die gleichen. Die Grundsätze der Gleichheit und Unparteilichkeit bei der Einstellung in den öffentlichen Dienst sind die Eckpfeiler für die Erbringung von effizienten und wirksamen öffentlichen Dienstleistungen. Der Grundsatz der Fairness bei der Auswahl von Angestellten des öffentlichen Dienstes ist direkt verbunden mit dem Maß an öffentlichem Vertrauen in die Fähigkeit der Institution, dem Gemeinwohl zu dienen und hat darüber hinaus tiefere organisatorische Auswirkungen, welche den Ethos im kommunalen und regionalen öffentlichen Dienst beeinflussen. Ein Mangel an verdienstbasierter Einstellung ist einer der Faktoren, der erheblich zur Ausbreitung von Korruption beiträgt (DAHLSTRÖM, LAPUENTE und TEORELL (2012)) und führt laut VAN DYNE (2001) zur Erosion von Organisationsstrukturen und Praktiken wie „Hofstaatbildung“ und „Caligula-Ernennungen“.

VAN DYNE beschreibt das Phänomen der „Hofstaatbildung“ als eine Situation in welcher die LeiterInnen einer Organisation einen inneren hofartigen Zirkel aufbaut, in dem die gleichen Werte und Ansichten gelten und geteilt werden und in keiner Weise seine/ihre Meinung angezweifelt wird. Der wichtigste Einstellungs- und Auswahlfaktor in einem solchen Fall ist der Gehorsam gegenüber dem Vorgesetzten und nicht die Fähigkeiten und Qualitäten der einzelnen Angestellten. Er behauptet, dass diese Praxis zu ‚Caligula Ernennungen‘ führen kann, bei denen Vorgesetzte glauben, einstellen zu dürfen, wen immer sie mögen, ohne Rücksicht auf Fähigkeiten und Qualifikationen. Dies führt gewöhnlich zur Einstellung von mittelmäßigem Personal, da talentierte Angestellte Schwierigkeiten bereiten könnten. In solchen Organisationen werden die Standards einer bewährten Behördenführung durch einen komplizierten Sozialen-Austausch-Mechanismus beruhend auf persönlichen Gefälligkeiten ersetzt. Die Grundsätze von Verdienst, Transparenz und Rechenschaftspflicht werden ausgetauscht durch undurchsichtige Personalpraktiken, welche Korruption, Klüngelwirtschaft, Klientelismus dulden und schließlich die Organisationsleistung beeinträchtigen.

Auch in Situationen, bei denen Phänomene wie ‚Hofstaatbildung‘ und ‚Caligula-Ernennungen‘ nicht zu beobachten sind, kann es zu Begünstigungspraktiken kommen, basierend auf der Auffassung, dass Angehörige, Freunde und bestimmte politische Kreise ein Recht auf Sonderbehandlung haben und am besten den organisatorischen Interessen dienen. In vielen Ländern besteht teilweise die Meinung, dass die Bevorzugung von Angehörigen, Freunden und politischen MitstreiterInnen

zur lokalen Tradition gehört. Dennoch belegen verschiedene Studien zu kulturellen Traditionen und Korruptionswahrnehmung, dass Korruption nicht notwendigerweise durch Traditionen und Kulturen unterstützt wird (SMITH 2007, PERSSON, ROTHSTEIN und TEORELL 2013).

Indem sie sich mit den Wurzeln von Korruption befassen, zeigen diese Studien, dass korrupte Praktiken nicht nur gedeihen, weil Menschen sie als angemessen betrachten, sondern weil es sehr teuer ist, ehrlich zu sein, in einem Land, in dem ungezügelter Korruption herrscht. Wenn Gesellschaften Korruption als einen Teil ihres normalen Alltags ansehen, neigen alle BürgerInnen dazu, korrupt zu handeln, da sie andererseits Gefahr laufen, aufgrund ihrer moralischen Grundsätze „Verluste“ ertragen zu müssen. In solchen Fällen sehen die BürgerInnen keinerlei Sinn darin, ehrlich zu sein und gegen ihre Eigeninteressen zu handeln (PERSSON, ROTHSTEIN und TEORELL 2013). Derlei Situationen schaffen einen Teufelskreis, in dem „die Nutzung von Korruptionsanreizen zur Beeinflussung von politischen EntscheidungsträgerInnen und VerwaltungsbeamtenInnen zu einem Rückgang des Vertrauens in öffentliche MitarbeiterInnen führt, was wiederum Anreize schafft, sich durch offiziell verbotene Mittel Zugang zu verschaffen, was letztendlich zu einer Schwächung der Rechenschaftspflicht und Legitimität beiträgt“ (PHILP 2001:358).

Auf der Suche nach Gründen für öffentliches Vertrauen in lokale und nationale Behörden in Westeuropa, heben FITZGERALD und WOLAK (2016) hervor, dass das Maß an politischem Vertrauen in lokale Behörden den Charakter des Gemeindelebens, der sozialen Kontakte sowie der Leistungsfähigkeit der Behörden widerspiegelt. Dies wird besonders deutlich

in kleinen Gemeinden, wo die Organisationsleistung lokaler Verwaltungen bekannt ist und möglicher Machtmissbrauch unmittelbar an die Öffentlichkeit kommt. Praktiken wie Vettern-, Klüngelwirtschaft und politisches Patronage führen zu Interessenkonflikten, welche das Verhältnis zwischen den kommunalen und regionalen Behörden und ihren Gemeinden beeinträchtigt. WECHSLER (2013) betont, dass wenn öffentliche AmtsträgerInnen ihre Interessenkonflikte nicht offenlegen und sich nicht aus Entscheidung heraushalten, die ihren persönlichen Interessen dienen könnten (Familie, Freunde, Geschäftsverbindungen), werden diese in der Regel als nicht vertrauenswürdig und als versteckte VertreterInnen von Personen betrachtet, mit denen sie in einer besonderen Beziehung stehen, angesehen.

Wenn ein derartiges Verhalten nicht bestraft wird, wird die gesamte Verwaltung als eigennützig betrachtet werden, die eher von den Interessen ihrer Familien und Freunde geleitet wird als von solchen des lokalen Gemeinwohls. Neben dem sinkenden öffentlichen Vertrauen behindern solche Meinungen erheblich die Einstellung von talentierten Personen mit hohem ethischen Anspruch, welche weniger motiviert sind, sich um ein Amt in einer Behörde zu bewerben, von der sie glauben, dass sie einen niedrigen Gemeinschaftsgeist besitzt und von Korruption gekennzeichnet ist. Diese Vorstellung unterstützt die Theorie von PETTINGER (2010), welcher die Haltungen der Angestellten gegenüber ihrer Einrichtung an folgenden Punkten festmacht:

- ▶ das Vorgehen der Einrichtung im Laufe des Bewerbungsverfahrens;
- ▶ Unparteilichkeit der Ernennungsprozeduren;

- ▶ Einarbeitung und anfängliche Orientierung;
- ▶ Verhalten der KollegInnen und Vorgesetzten;
- ▶ Führungsstil der Einrichtung;
- ▶ Organisationskultur und Klima;
- ▶ kollektive vorherrschende Arbeitsethik.

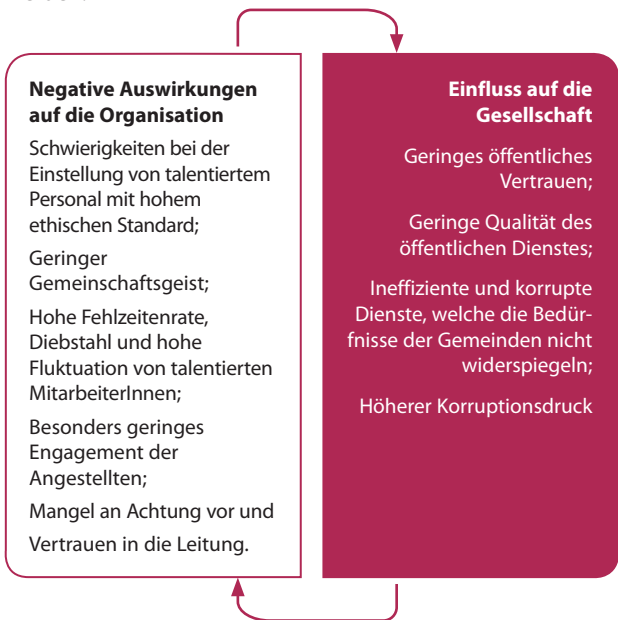
Von Vettern- und Klüngelwirtschaft, politischer Patronage oder Klientelismus geprägte Personalpraktiken haben ebenfalls tiefgreifende Auswirkungen auf die interne Kultur und folglich auf die Organisationsleistung. SAUSER (2010) behauptet, dass Angestellte mit niedrigen moralischen Standards die Hauptgefahr für ein einwandfreies Funktionieren einer jeden Verwaltungsstruktur darstellen, da sie eher ihre privaten als die öffentlichen Interessen verfolgen und somit den Gemeinschaftsgeist beeinträchtigen. Wenn die Organisationskultur als ein System gemeinsam geteilter Werte und Überzeugungen verstanden wird, welches grundlegend für das Verhalten des Personals ist, setzt das Auftreten von Begünstigung oder anderer korrupter Praktiken im Einstellungsprozess falsche Standards, welche leicht auf alle anderen Leistungsbereiche und Organisationsprozesse übertragen werden können. Darüber hinaus beeinträchtigen solche Praktiken, wenn sie von den Vorgesetzten unterstützt oder gar ausgeführt werden, die moralische Glaubwürdigkeit der Leitung und macht diese zu einem Negativ-Modell. In Anbetracht der Tatsache, dass das Verhalten der Leitung ein entscheidender Faktor für die angemessene Ausführung von verdienstbasierten Einstellungspraktiken ist, können Vorgesetzte, die Begünstigungspraktiken unterstützen, erleichtern oder dulden zu den

Hauptverursachern für die Entstehung einer korrupten Organisationskultur werden (PELLETIER und BLIGH 2008).

Abgesehen davon, dass Vetternwirtschaft bei der Einstellung falsche Standards setzt und unethisches Verhalten fördert, bringt sie weitere negative Folgen mit sich. In ihren Untersuchungen von Haltungen gegenüber Vorgesetzten, von denen andere glauben, dass sie aufgrund ihrer Familienkontakte (und nicht aufgrund ihres Verdienstes) eingestellt worden sind, stellen PADGETT und MORRIS (2005) fest, dass diese Vorgesetzten als weniger befähigt betrachtet werden und weniger Unterstützung durch ihr Personal erfahren. Angestellte, welche unter solchen Vorgesetzten arbeiten, erwiesen sich als weniger zuversichtlich mit Hinblick auf ihre zukünftige Karriere und fühlten sich wesentlich weniger an die Behörde gebunden. Die Studie von PELLETIER und BLIGH (2008) über die emotionalen Reaktionen von Angestellten auf unterschiedliche Formen von Begünstigungspraktiken berichtet darüber hinaus von Gefühlen angefangen bei Wut und Frustration, über Zynismus und Pessimismus bis hin zu Paranoia und Angst. Diese Emotionen spielen eine bedeutende Rolle, wenn die Angestellten fühlen, dass sie sich nicht auf die Objektivität ihrer Hierarchie verlassen können, und sie führen zu ungewünschten Auswirkungen wie „eine hohe Fehlzeitenrate, Diebstahl, Absicht, die Behörde zu verlassen, und einen Rückgang des innerbehördlichen Engagements sowie des staatsbürgerlichen Verhaltens“ (PELLETIER und BLIGH 2008:829).

Die negativen Auswirkungen von Begünstigungspraktiken auf die Organisationskultur und –leistung und ihr Einfluss auf

die Gesellschaft im Allgemeinen können wie folgt dargestellt werden:



DIE BEKÄMPFUNG VON VETTERNWIRTSCHAFT: DER INTERNATIONALE ANTIKORRUPTIONSRAHMEN

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC)⁷ und der Muster-Verhaltenskodex geben einen

⁷ Alle Mitgliedstaaten des Europarates haben die UNCAC ratifiziert.

Überblick über den wesentlichen internationalen Antikorruptionsrahmen anwendbar auf Personalmanagement-Praktiken. Die beiden Dokumente schreiben eine Reihe von ethischen Regeln und Normen vor, die bei der Einstellung, Beförderung, Beurteilung und dem Management von öffentlichen AmtsträgerInnen beachtet werden müssen und schließt alle Typen von in regionalen und kommunalen Behörden tätigen Angestellten ein.

Die Definition von öffentlichen AmtsträgerInnen im UNCAC umfasst: (i) jede Person, die in einem Vertragsstaat durch Ernennung oder Wahl, befristet oder unbefristet, bezahlt oder unbezahlt und unabhängig von ihrem Dienstrang ein Amt im Bereich der Gesetzgebung, Exekutive, Verwaltung oder Justiz innehat; (ii) jede andere Person, die eine öffentliche Aufgabe, auch für eine Behörde oder ein öffentliches Unternehmen, wahrnimmt oder eine öffentliche Dienstleistung erbringt, entsprechend der Bestimmungen dieser Begriffe im innerstaatlichen Recht und ihrer Anwendung im betreffenden Rechtsgebiet des Vertragsstaates; (iii) jede andere Person, die im innerstaatlichen Recht eines Vertragsstaates als „AmtsträgerIn“ näher bestimmt ist. Für den Zweck einiger in Kapitel II des Übereinkommens enthaltener besonderer Maßnahmen kann der Ausdruck „AmtsträgerIn“ jedoch auch eine Person bezeichnen, die eine öffentliche Aufgabe wahrnimmt oder eine öffentliche Dienstleistung erbringt, entsprechend der Bestimmung dieses Begriffs im innerstaatlichen Recht und seiner Anwendung im einschlägigen Rechtsgebiet des Vertragsstaates. (Art. 2 UNCAC).

Der Muster-Verhaltenskodex betrachtet „AmtsträgerInnen“ als jede bei einer öffentlichen Behörde angestellte Person

(Art.1(2)). Die Empfehlung des Europarates Nr. R (2000) 6 zum Status von AmtsträgerInnen in Europa⁸ (nachstehend als „Empfehlung über den Status von AmtsträgerInnen“ bezeichnet) bietet eine etwas andere Definition, nach der „jede MitarbeiterIn, ob BeamtIn oder Angestellte, die in staatlichen Behörden oder Einrichtungen beschäftigt ist und deren Gehalt aus dem Staatshaushalt bezahlt wird, ausschließlich Abgeordnete und bestimmte Personal-Kategorien, insofern sie speziellen Regulierungen unterliegen“ als „AmtsträgerIn“ angesehen wird.

In der Praxis schaffen sowohl die UN- als auch die Europaratsdefinitionen gleiche Ausgangsvoraussetzungen für alle Beschäftigten des öffentlichen Dienstes und alle gewählten AmtsträgerInnen, unabhängig von ihrem Status, Ernennungstyp oder ihrer Ebene (zentral, regional, kommunal). Dieser integrative Charakter der Definition einer „AmtsträgerIn“ bedeutet, dass die Antikorruptionsgrundsätze und –normen, welche durch die Personalführung anzuwenden sind, gleichsam für BeamtInnen und Angestellte auf zentraler Ebene als auch auf kommunaler und regionaler Ebene gelten sollten.

4.1. Verdienstbasierte Einstellungs- und Beförderungssysteme

Das Prinzip der verdienstbasierten Einstellung gehört zu den Eckpfeilern der Europäischen Charta der kommunalen

8 Europarat (2000b) Empfehlung Nr. R (2000) 6 des Ministerkomitees für Mitgliedstaaten über den Status von AmtsträgerInnen in Europa, verabschiedet durch das Ministerkomitee am 24. Februar 2000 auf dem 699. Treffen der Ständigen Vertreter der Minister.

Selbstverwaltung. Art. 6(2) der Charta unterstreicht ausdrücklich, dass „die Beschäftigungsbedingungen der Bediensteten der kommunalen Gebietskörperschaften die Gewinnung von qualifiziertem Personal auf der Grundlage von Leistung und Befähigung ermöglichen müssen.“ Die UNCAC sowie die Empfehlung über den Status von AmtsträgerInnen bekräftigen diesen Grundsatz indem sie die Implementierung der folgenden Personalführungsstandards vorsieht:

- ▶ Systeme zur Gewinnung, Bindung, Beförderung und Pensionierung von AmtsträgerInnen und anderen nicht gewählten BeamtInnen sollten auf den Grundsätzen der Effizienz, Wirksamkeit, Verdienst, Gleichheit und Befähigung beruhen;
- ▶ AmtsträgerInnen sollten adäquate Bezahlung und Gehaltstarife erhalten.

Der Einführung von verdienstbasierten Einstellungs- und Beförderungsmethoden, verdienstbasierten Beurteilungssystemen und Leistungsmanagement, transparenter und attraktiver Bezahlung sowie einem effizienten internen Kontrollsystem kommt bei der Bekämpfung von Korruption eine bedeutende Rolle zu.

Der Gedanke einer verdienstbasierten Einstellungs- und Beförderungspolitik beruht auf dem Verständnis, dass die Einstellung und Beförderung von AmtsträgerInnen von dem Maß an Wissen und Fähigkeiten einer jeden Person und nicht von Familie, Freunden oder politischen Kontakten abhängen sollte. CHÊNE (2015) unterstreicht die besondere Bedeutung der Nutzung des Begriffs „Verdienst“ (im Bezug auf Fähigkeiten und Wissen) im Gegensatz zu der weitgefassten

Definition „befähigt für den Job“, welche seiner Meinung zur Mehrdeutigkeit einlädt, was zugunsten von BewerberInnen missbraucht werden kann, die weniger kompetent und sachkundig sind, und dennoch aufgrund ihrer Familie, ihres Freundeskreises oder ihrer politischen Bindungen als geeigneter erachtet werden.

Die Empfehlungen über den Status von AmtsträgerInnen halten ausdrücklich fest, dass „die Einstellung von AmtsträgerInnen durch gleiche Zugangsmöglichkeiten zu öffentlichen Ämtern und durch eine auf Verdienst, fairen und offenen Wettbewerb beruhende Auswahl und durch Nichtdiskriminierung gekennzeichnet sein sollte“ (Art. 4). Dies erfordert, dass Einstellungsverfahren offen und transparent durchgeführt werden; ihre Regeln sollten ausdrücklich und klar sein und es der BewerberIn, die die besten spezifischen Voraussetzungen für die Behörde mitbringt, ermöglichen, ausgewählt zu werden (Art. 5).

Die UNCAC unterstreicht diese Grundsätze mit der Aufforderung an die Unterzeichnerstaaten „bestrebt zu sein, für die Anwerbung, Einstellung, Beschäftigung, Beförderung und das Ausscheiden von BeamtenInnen und gegebenenfalls anderen nicht gewählten AmtsträgerInnen Regelung zu beschließen, beizubehalten und in der Wirkung zu verstärken, (a) die auf den Grundsätzen der Effizienz, Transparenz und objektiven Kriterien wie Leistung, Gerechtigkeit und Eignung beruhen“ (Art. 7(1a)). Diese Voraussetzungen basieren auf dem Gedanken, dass die Anwerbung und Beschäftigung von Personen, die in Bezug auf Leistung und Integrität den höchsten Ansprüchen genügen, ein unverzichtbares Element beim Aufbau eines effizienten, leistungsfähigen und korruptionsfreien

öffentlichen Sektors ist. Die praktischen Schritte zur Durchsetzung von Art. 7 sind im Leitfaden der UNCAC aufgeführt:

- ▶ die Erarbeitung von Jobprofilen und –beschreibungen, welche klar und deutlich die Anforderungen und nötigen Qualifikationen seitens der StelleninhaberIn aufzeigen;
- ▶ Transparenz bei der Ausschreibung offener Stellen;
- ▶ klare und transparente Auswahlverfahren;
- ▶ klare und transparente Ernennungs-/Auswahlkriterien;
- ▶ Nachweise für die Befähigung der ausgewählten BewerberInnen;
- ▶ Nutzung unmissverständlicher Begriffe und Aufführung der Beschäftigungsbedingungen in den Arbeitsverträgen und Ernennungen;
- ▶ Einführung einer Vergütung, welche den Pflichten und Verantwortlichkeiten des Amtes entspricht;
- ▶ Schaffung eines Systems einer jährlichen Beurteilung, um Wirksamkeit, Ausbildungsbedarf, Laufbahnen- und Beförderungsentwicklung zu bewerten.

Zusätzlich fordert der Muster-Verhaltenskodex AmtsträgerInnen, die mit der Anwerbung und Beförderung von aktuellem oder zukünftigem Personal betraut sind, dazu auf, angemessene Tests der Integrität der BewerberInnen durchzuführen (Art. 24).

Verdienstbasierte Beurteilungssysteme und Leistungsmanagement sind weitere Schlüsselemente, welche die Integrität des öffentlichen Dienstes fördern. Klare und objektive Kriterien bei der Leistungsbewertung, ein transparentes Beurteilungsverfahren sowie ein begrenzter Ermessensspielraum

der Leitung bilden den Kern eines verdienstbasierten Leistungsmanagements.

4.2. Vorbeugung von Interessenkonflikten

Begünstigungspraktiken in ihren verschiedenen Ausprägungen stellen typische Interessenkonfliktsituationen dar, in denen die privaten Interessen der AmtsträgerIn die öffentlichen überschatten. Derartige Situationen schaffen Ungleichheit und gefährden die Unparteilichkeit und Qualität der öffentlichen Dienstleistungserbringung. In Anbetracht dieser Risiken beschäftigt sich ein Teil der UNCAC sowie des Muster-Verhaltenskodex mit der Vorbeugung von Interessenkonfliktsituationen.

Art. 8(5) der UNCAC fordert die Unterzeichnerstaaten der Konvention dazu auf, „Maßnahmen zu treffen und Regelungen vorzusehen, nach denen AmtsträgerInnen den zuständigen Behörden gegenüber Erklärungen abzugeben haben, unter anderem über Nebentätigkeiten, Beschäftigungsverhältnisse, Kapitalanlagen, Vermögenswerte und erhebliche Geschenke oder Vergünstigungen, die in Bezug auf ihre Aufgaben als AmtsträgerInnen zu einem Interessenkonflikt führen können.“ Im gleichen Sinne schreibt der Muster-Verhaltenskodex vor, dass es in der persönlichen Verantwortung einer jeden AmtsträgerIn liegt, jede potentielle, vermeintliche oder reale Interessenkonfliktsituation zu vermeiden. Im Falle der Unvermeidbarkeit einer derartigen Situation, sollte die AmtsträgerIn den Interessenkonflikt offenlegen und jegliche Entscheidung unterlassen, welche einen solchen Konflikt verursachen können (Art. 13-14). Die Nichtmeldung eines jeden potentiellen, vermeintlichen oder realen Konflikts sollte

angemessene und wirksame disziplinarische Maßnahmen nach sich ziehen.

Die praktische Anwendung dieser Bestimmungen im Rahmen eines Einstellungsprozesses erfordert, dass:

- ▶ AmtsträgerInnen in keinerlei Einstellungs- und Auswahlverfahren involviert werden, die ihre Unparteilichkeit in Frage stellen;
- ▶ Familienmitglieder nicht direkte Vorgesetzte einer Person sein können;
- ▶ jeder Interessenkonflikt der BewerberIn um das Amt vor der Ernennung gelöst werden sollte.

Der Leitfaden der UNCAC hebt besonders hervor, dass Verfahren und Regulierungen bei Interessenkonflikten, sich in erster Linie auf für das jeweilige Land typische Interessenkonfliktsituationen konzentrieren sollten. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass in manchen Fällen Interessenkonfliktsituationen nicht vermieden werden können (z.B. in kleinen Gemeinden) schlägt der Leitfaden vor, dass besondere Verfahren zum Schutz der öffentlichen Interessen beschlossen werden sollten, wobei diese aber die lokale Situation widerspiegeln und nicht die Verwaltungstätigkeit „lähmen“ sollte.

4.3. Die Rolle der Leitung

Im Hinblick auf die häufig bestehende große Kluft zwischen den formellen Regeln für die Ernennung von AmtsträgerInnen und den eigentlichen Begünstigungspraktiken, ist die Rolle der Leitungstätigkeit entscheidend für eine höhere Unparteilichkeit bei den Einstellungsverfahren (SUNDELL 2014). Die Leitung kommunaler und regionaler Behörden sollte durch

moralisches Vorbildverhalten, durch die Durchsetzung der bestehenden verdienstbasierten Einstellungspraktiken und durch die Verhängung von Strafen im Fall von Nichteinhaltung der Bestimmungen hohe ethische Standards setzen und unterstützen und die Nichtduldung jeglicher Art von Begünstigung und Klientelismus zur Grundlage ihres Handelns machen.

Der Muster-Verhaltenskodex unterstreicht diese Verantwortung, indem er hervorhebt, dass Vorgesetzte für Handlungen (oder Unterlassungen) ihres Personals, welche nicht den aufgestellten ethischen Normen und den Antikorruptionsmaßnahmen entsprechen, zur Rechenschaft gezogen werden sollten. LeiterInnen und Vorgesetzte sollten ein persönliches Beispiel für Korrektheit und Integrität darstellen und alle vernünftigen Schritte unternehmen, um Korruption zu vermeiden. Diese Schritte könnten ethische Unterweisungen oder Bewusstseinsbildung, eine erhöhte Aufmerksamkeit im Fall von finanziellen oder anderen Schwierigkeiten von MitarbeiterInnen, die Durchsetzung von Regeln und Bestimmungen sowie Sanktionierungen von Fehlverhalten beinhalten (Art. 25).

NATIONALE FALLSTUDIEN

Die Rolle von kommunalen und regionalen Behörden bei dem Aufbau einer fairen, effizienten und wirksamen örtlichen Verwaltung geht über die Umsetzung eines entsprechenden nationalen rechtlichen Rahmens hinaus und erfordert ein hohes Maß an Integrität und ethischen Standards und deren Durchsetzung vor Ort in den Gemeinden.

Die folgenden Fallstudien bieten Beispiele für von verschiedenen kommunalen Gebietskörperschaften getroffene

Maßnahmen zur Vorbeugung von Begünstigung und anderem korruptionsbezogenen Verhalten in ihren Einstellungsverfahren. Die Fallstudien fokussieren sich dabei auf drei verschiedene Aspekte der Vorbeugung: Aufstellung von klaren und verständlichen Richtlinien für die Anwerbung und Auswahl von Personal; Identifizierung von Korruptionsschwachstellen und Erstellung von soliden Antikorruptionsstrategien; Erkennen, melden und untersuchen von Integritätsvergehen (z.B. jegliche Form von Begünstigung, Klientelismus oder andere korruptionsbezogene Aktivitäten). Obwohl sie unterschiedlicher Natur sind, haben diese drei Aspekte dieselbe Zielsetzung: die Unterstützung der Erbringung von unparteiischen, effizienten und wirksamen öffentlichen Dienstleistungen, frei von unzulässigen Einflüssen und mit dem Ziel der Erlangung des Gemeinwohls.

Die Liste der Fallstudien bietet nur einen kleinen Ausschnitt und zielt darauf ab, bewährte Praktiken hervorzuheben, welche auf andere kommunale und regionale Behörden angepasst und dort angewendet werden können.

5.1. Grundsätze und Richtlinien für die Auswahl und Einstellung von Personal

Die Erstellung von umfassenden Richtlinien für Verfahren der Auswahl und Einstellung von Personal gehört zu den am häufigsten angewandten bewährten Praktiken. Die Einführung von klaren, leicht verständlichen und den BewerberInnen sowie dem in den Auswahlprozess einbezogenen Personal zugänglichen Prozeduren ist eine Voraussetzung für Transparenz und Rechenschaftslegung im Anwerbeprozess. Diese Grundsätze und Richtlinien widerspiegeln die von der UNCAC

und dem Muster-Verhaltenskodex festgelegten (beschrieben in vorhergehenden Kapiteln) Prinzipien und dienen als Garant für Fairness und Objektivität in den Auswahlverfahren. Sie erleichtern Chancengleichheit für alle BewerberInnen und basieren auf der Auffassung, dass der/die Qualifizierteste für den entsprechenden Job ausgewählt werden sollte.

5.1.1. Stadtverwaltung Manchester, GB

Die Erarbeitung der Anwerbe- und Auswahlgrundsätze der Stadt Manchester erfolgte in vier Schritten:

- ▶ umfassende Forschungen zu Anwerbe- und Auswahlpraktiken auf nationaler Ebene (Ausschuss für den öffentlichen Dienst), in anderen lokalen Behörden und in privaten Einrichtungen;
- ▶ Erarbeitung eines Strategiepapiers zugeschnitten auf lokale Bedürfnisse;
- ▶ Absprachen mit Leitung, Gewerkschaften und MitarbeiterInnen der Personalabteilung und Gespräche innerhalb der Arbeitsgruppe Personal der Stadtverwaltung von Manchester;
- ▶ Einbeziehung von Rückmeldungen und Annahme der Grundsätze durch die Stadtverwaltung.

Kernpunkte der Grundsätze sind die folgenden Verhaltensstandards, welche zu jeder Zeit befolgt werden müssen:

- ▶ Klarheit, Fairness und Höflichkeit gegenüber den BewerberInnen während des gesamten Bewerbungszyklus.
- ▶ Informationen über die Stellenausschreibungen müssen beurteilbar, aktuell und in leicht verständlicher Sprache verfasst sein;

- ▶ alle an den Einstellungsverfahren teilnehmende MitarbeiterInnen sind angehalten, hohe Standards bei der Dienstleistung und dem Kundenservice zu fördern;
- ▶ jede Anwerbebegelegenheit wird genutzt, um die Beschäftigungsinitiative der Stadtverwaltung bekannt zu machen;
- ▶ alle Auswahlentscheidungen müssen vertretbar sein und auf fairen und objektiven Bewertungen der BewerberInnen – vor dem Hintergrund ihrer Fähigkeiten, ihres Wissens, Verhaltens und ihrer Erfahrungen für die Stelle – beruhen;
- ▶ es muss sichergestellt sein, dass die erfolgten Anwerbe- und Auswahlprozesse rentabel sind, sowohl in Bezug auf die Kosten als auch auf den Zeitaufwand.

Die Grundsätze bieten einen flexiblen Rahmen, der es BehördenleiterInnen ermöglicht, Personal auf eine Art einzustellen, welche am besten auf die spezifischen Umstände ausgerichtet ist. Dennoch folgt der Auswahlprozess bestimmten Anweisungen zu Auswahl- und Bewertungsoptionen. Diese sind festgehalten im Best-Practice-Leitfaden für Einstellung und Auswahl, welcher die Grundsätze ergänzt und für alle in den Auswahlprozess involvierten MitarbeiterInnen einfach zu befolgende Hinweise enthält. Der Leitfaden stellt die Grundlage für die Arbeit des Rathauspersonals dar, das für die Auswahl neuer MitarbeiterInnen zuständig ist. Es beinhaltet detaillierte Beschreibungen:

- ▶ der wichtigsten anzuwendenden rechtlichen Bestimmungen;
- ▶ der Art und Form der Stellenbeschreibung und die Anforderungen an die Person;

- ▶ der Arten der Bewertungsverfahren;
- ▶ der grundlegenden Neuverwendungsfragen;
- ▶ bewährter Ausschreibepraktiken;
- ▶ einer Methodik zum Führen von Bewerbungsgesprächen.

Der FAQ-Bereich des Leitfadens ist auf dem Intranet der Stadtverwaltung unter dem Namen „I want to“ („Ich möchte“) zugänglich. Dieser Bereich gibt Antworten auf Fragen, welche sich den einzelnen Verantwortlichen stellen können, wie z.B.: ich möchte eine freie Stelle besetzen; ich möchte eine Ausschreibung vorbereiten und ich möchte wissen, wo ich dies tun kann?; ich möchte eine engere Auswahlliste erstellen; ich möchte Feedback erteilen; ich möchte Fragen für ein Bewerbungsgespräch vorbereiten; usw. Der Leitfaden ist frei zugänglich auf der Internetseite der Stadtverwaltung, um Fairness und Offenheit zu garantieren und um ihrer Rechenschaftspflicht gegenüber der Gemeinde und allen voraussichtlichen BewerberInnen nachzukommen.⁹

5.1.2. Stafford Gemeinderat, GB

Der Stafford Gemeinderat verabschiedete seine Einstellungs- und Auswahlgrundsätze im Jahr 2004.¹⁰ Das Dokument

9 Mehr Informationen unter: https://www.google.be/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&cad=r-ja&uact=8&ved=0OahUKEwiU67Hzw5XVAhUOPFAKHwokCF-wQFghJMAY&url=http%3A%2F%2Fwww.manchester.gov.uk%2Fdownload%2Fdownloads%2Fid%2F3140%2Frecruitment_and_selection_guide&usg=AFQjCNFz5DHeRIXGdx0X-151tnQrufNamwA.

10 Mehr Informationen unter: <http://www.staffordbc.gov.uk/live/Documents/Policy%20and%20Plans/Recruitment-and-Selection-Policy.pdf>.

beruht auf der Auffassung, dass die MitarbeiterInnen der Behörde das höchste Gut der Organisation darstellen. Nur sie sind in der Lage, der Gemeinschaft zu dienen und effektiv auf lokale oder nationale Initiativen zu reagieren. Aus diesem Grunde versuchen die Grundsätze, gute Beziehungen zwischen den MitarbeiterInnen und gleiche Chancen für alle zu fördern. Dies erfolgt durch die Einrichtung von Verfahren in Übereinstimmung mit bewährten Praktiken beim Personalmanagement und die Präsentation des Stadtrats als ein Modell für andere Organisationen in der Gemeinde.

Die Grundsätze unterstreichen die Rolle der MitarbeiterInnen der Personalabteilung und beinhalten 26 Abschnitte zu den Themen:

- ▶ Gleichbehandlung;
- ▶ Vor-Ausschreibungs- und Ausschreibungsinformationen;
- ▶ Entscheidungen über den Zeitpunkt von Einstellungen und die Art der angebotenen Verträge;
- ▶ Informationen für die BewerberInnen;
- ▶ Erstellung von Auswahllisten, Verfahren für Bewerbungsgespräche und Tests;
- ▶ Feedback und Kontrolle.

Ein besonderer Abschnitt beschäftigt sich mit Überprüfungen vor der Einstellung, bezüglich Krankenakte und Vorstrafenregister, Qualifikationen, Arbeitserlaubnisse, usw.

Außerdem enthalten die Grundsätze (als Anhänge): eine Allgemeine Grundsatzerklärung zur Einstellung von Behinderten Personen sowie einen Leitfaden für Verantwortliche

für Bewertungen innerhalb der Probezeit und wird ergänzt durch Vorlagen für:

- ▶ Formular für die Bewertung des Bewerbungsgesprächs;
- ▶ Formular zur Befragung über Zeugnisse und Referenzen;
- ▶ Formular zur Erstellung von Shortlists und zur Aufzeichnung des Bewerbungsgesprächs;
- ▶ Probezeit-Kontroll-Formular.

5.2. Ethik-/Antikorruptionsaudits: Fundament für zuverlässige Antikorruptionsstrategien

Ethik- oder Antikorruptionsaudits sind Instrumente zur Offenlegung von Risiken und Schwächen in den Institutionen. Sie dienen als „Gesundheitschecks“ der ethischen Infrastruktur und können kommunale und regionale Behörden in die Lage versetzen, effizient auf ethische oder korruptionsbezogene Herausforderungen zu reagieren und Lösungen herbeizuführen, die den Anforderungen und dem Geschehen vor Ort entsprechen. Dies ist besonders wichtig für die Praktiken des Personalmanagements, wo Diskrepanzen zwischen den formal beschlossenen Regeln und ihrer praktischen Umsetzung entstehen können.

5.2.1. Stadtverwaltung Martin, Slowakei

Im Jahr 2011 erhielt die Stadt Martin den Public Service Award der Vereinten Nationen für Nordamerika und Europa in der Kategorie „Vorbeugung und Kampf gegen Korruption im öffentlichen Dienst“.¹¹ Der Preis widerspiegelte die

¹¹ Mehr Informationen unter: <http://transparency.sk/sk/audit-and-preparation-of-selected-anti-corruption-measures-in-the-town-of-martin/>

weitreichende Antikorruptionsstrategie und damit verbundene Maßnahmen, welche durch die Stadtverwaltung ergriffen wurden, um Korruption in allen ihren Ausprägungen wirksam zu bekämpfen. Der Beginn dieses Antikorruptionsfeldzugs war ein Projekt mit dem Titel „Transparente Stadt“, welches die Zusammenarbeit zwischen dem Bürgermeister der Stadt und Transparency International-Slowakei markierte. Auf Nachfrage des Bürgermeisters führte Transparency International ein Antikorruptionsaudit in der Behörde mit besonderem Augenmerk auf folgende Bereiche durch:

- ▶ Verwaltung von beweglichem und unbeweglichem Vermögen;
- ▶ Grundsätze für die Einstellung von Personal (einschließlich der Unternehmen, die sich im Besitz der Gebietskörperschaften befinden);
- ▶ öffentliche Teilhabe an lokalen Entscheidungen;
- ▶ Zugang zu Informationen;
- ▶ Ethik-Richtlinien und Grundsätze zu Interessenkonflikten;
- ▶ Medienpolitik;
- ▶ Raumplanungs- und Bauregulierungen;
- ▶ Fördermittel;
- ▶ Transparenz von durch die Stadt eingerichteten Rechtsträgern;
- ▶ öffentliche Auftragsvergabe;
- ▶ öffentlich-private Partnerschaften;
- ▶ Wohnraumvergabe und Vergabe von Plätzen in Sozialeinrichtungen;
- ▶ Finanzplanung.

Das Audit basierte auf der Überprüfung der Stadtverwaltungsdokumente, rechtlichen Rahmen und internen Verfahren und Abläufe. Es umfasste außerdem eine Leistungsanalyse der einzelnen Maßnahmen mittels Fragebögen und persönlichen Gesprächen, die auch zum Ziel hatten, Korruptionsschwachstellen offenzulegen. Beruhend auf die Ergebnisse und Empfehlungen des Audits entwickelte die Stadt Martin eine zielgerichtete Antikorruptionsstrategie, um Korruptionsrisiken einzudämmen, welche in jedem der behandelten Bereiche auftreten können. Die Strategie wurde vom Stadtrat verabschiedet.

Die Notwendigkeit solcher systematischen Ansätze ergibt sich aus der Tatsache, dass wirksame Vorbeugung von Begünstigung und anderen Formen korrupten Verhaltens zielgerichtete und maßgeschneiderte Strategien erfordern, welche die lokalen Gegebenheiten, Stärken und Schwächen der Behörden und Einrichtungen, besondere Schwachstellen und Herausforderungen, die Kluft zwischen den geforderten Normen und deren Umsetzung, die verfügbaren Mittel sowie das Maß an öffentlichem Vertrauen bzw. öffentlicher Wahrnehmung berücksichtigen.

Ähnliche Antikorruptionsaudits wurden in anderen slowakischen Städten durchgeführt (z.B. in Prievidza, Banska Bystrica, Gemeinderat Bratislava-Ruzinov, Trnava, Region Zilinsky).

5.3. Strukturen des Integritätsmanagements

Neben den Antikorruptionsstrategien spielen die Strukturen des Integritätsmanagements eine wesentliche Rolle bei der Einhaltung der ethischen Grundsätze und der Durchsetzung einer Null-Toleranz-Politik gegenüber Korruption. Derartige Strukturen können unterschiedliche Formen annehmen (z.B.

Integritätsbüros, IntegritätsberaterIn, Meldezentren) und können unterschiedliche Aufgaben und Ziele verfolgen. Die Ernennung einer IntegritätskoordinatorIn, die mit Aufgaben wie der Integritätsförderung, der Bewertung potentieller Risiken, der Kontrolle im Falle von Fehlverhalten, usw. betraut ist, stellt einen Schlüsselmechanismus bei der Unterstützung einer ethischen Kultur dar.

Die Einrichtung eines Integritätsbüros (für größere Verwaltungen), welches Fehlverhalten nachgeht und die Einhaltung ethischer Regeln überwacht, ist ein geeignetes Instrument zur Unterstützung der Behördenleitung, indem es die ethischen Regeln und Verhaltensnormen durchsetzt. Alle diese Mechanismen haben einen starken, auf allen Ebenen einer Gebietskörperschaft wirksamen Antikorruptionseffekt. Sie haben außerdem eine besonders starke abschreckende Wirkung gegen Begünstigung im Einstellungsprozess, da sie eine leichte Überwachung, Meldung und Identifizierung jeglicher unzulässiger Beeinflussung oder von Interessenkonflikten beim Auswahlverfahren ermöglichen.

5.3.1. Stadtgemeinde Hellevoetsluis, Niederlande

Als Antwort auf die Integritätsanforderungen des niederländischen Gesetzes über den öffentlichen Dienst,¹²

12 Das niederländische Gesetz über den öffentlichen Dienst legt fest, dass alle zuständigen Behörden auf Regierungs-, Provinz-, Gemeinde- und „Waterschappen“-Ebene eine Integritätspolitik verfolgen, mit dem Ziel der Förderung von angemessenem Verhalten von BeamtInnen sowie der Vorbeugung von Interessenkonflikten, Diskrimination und Machtmissbrauch. Diese Politik muss integraler Bestandteil der Personalpolitik der Behörde sein.

verabschiedete die Stadtgemeinde Hellevoetsluis 2010 ihre Integritätsgrundsätze und ernannte eine IntegritätskoordinatorIn, die mit der Behandlung der Integritätsfragen in der Stadtgemeinde betraut wurde. Die Hauptaufgaben dieser KoordinatorIn sind:

- ▶ Vorbereitung und Förderung der Verabschiedung und Aktualisierung der städtischen Integritätsgrundsätze;
- ▶ Erarbeitung des Verhaltenskodex (und seine Aktualisierung);
- ▶ Zurverfügungstellung von Informationen für MitarbeiterInnen (einschließlich Einweisungsschulungen für neue MitarbeiterInnen) zu unterschiedlichen Integritätsfragen, mit dem Ziel der Sensibilisierung;
- ▶ Überwachung von administrativen Abläufen im Zusammenhang von Fällen von Fehlverhalten (oder in Verdachtsfällen);
- ▶ Erarbeitung von Verfahren/Richtlinien, welche darlegen, wie die städtischen Behörden mit (mutmaßlichen) Integritätsverletzungen umgehen;
- ▶ Veranstaltung von regelmäßigen Sitzungen mit vertraulichen Integritätsbeauftragten zu Integritätssachverhalten;
- ▶ Unterstützung und Rat für die Behördenleitung in Integritätsfragen;
- ▶ Einrichtung von regionalen Netzwerken zum Erfahrungsaustausch mit KollegInnen in benachbarten Gemeinden;
- ▶ Verfassen von jährlichen Integritätsberichten.

Im Jahr 2013 verabschiedete die Stadtverwaltung Verfahrensregeln im Fall von mutmaßlichen Integritätsverletzungen.¹³ Ziel dieser Regeln war es, Klarheit zu schaffen und einen einheitlichen Ansatz im Fall von mutmaßlichen Integritätsverletzungen zu gewähren. Ergänzend zu anderen Bestimmungen, legten diese Verfahrensregeln eine bestimmte Ablauforganisation fest, in deren Rahmen MitarbeiterInnen, im Fall eines Verdachts auf jegliche Art von Integritätsverletzung, diesen entweder ihrer Vorgesetzten oder einer vertraulichen Integritätsbeauftragten oder einem Integritätsmeldezentrum melden können.

Das Integritätsmeldezentrum besteht aus der KoordinatorIn und drei weiteren MitarbeiterInnen. Seine Aufgabe ist es, Meldungen zu bearbeiten und Ratschläge zu erteilen. Um den Meldeprozess weiter zu erleichtern, wurden außerdem zwei vertrauliche IntegritätsberaterInnen (eine interne und eine externe) ernannt. Die externe BeraterIn ist eine ehemalige MitarbeiterIn, die die Behörde gut kennt. Beide BeraterInnen treffen sich regelmäßig mit der IntegritätskoordinatorIn und besprechen Integritätsthemen. Dabei kommen laufende Ermittlungen von Fehlverhalten nicht zur Sprache und die BeraterInnen werden nicht in derartigen Ermittlungen

13 Weitere Informationen unter: STOUT A. (2016) „An organisation with integrity: feasible or a question of ideals? On the design of the integrity position within the Hellevoetsluis municipal authority“ in L. HUBERTS und A. HOEKSTRA (Hrsg.) Integrity management in the public sector. The Dutch approach, BIOS, Netherlands. Verfügbar unter: http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/integrity_hoofd-stuk_8.pdf.

einbezogen. Alle diese Prozeduren sind geschaffen worden, um sicherzustellen, dass jegliche Begünstigungspraktiken entweder verhindert oder in einem sehr frühen Stadium erkannt werden und entsprechend darauf reagiert wird.

5.3.2. Stadtverwaltung Amsterdam, Niederlande

Die wesentlichen Ziele des Integritätsbüros der Stadtverwaltung Amsterdam sind die Sicherstellung und Förderung der Integrität und ethischen Kultur der Behörde. In diesem Zusammenhang hat das Büro folgende Aufgaben: Durchführung interner Ermittlungen und von Risikoanalysen sowie Organisation der Ausbildung und Beratung. 2015 kam die Überprüfung externer Einrichtungen, mit denen die Amsterdamer Stadtverwaltung geschäftlichen Kontakt pflegt oder plant, in geschäftlichen Kontakt zu treten, hinzu.¹⁴

Die vier Hauptsäulen des Integrationsbüros sind Ermittlung, Risikoanalyse, Überprüfung sowie Ausbildung und Beratung. Außerdem bindet es das Meldezentrum für Integritätsverletzung sowie die Zentrale Vertrauliche Integritätsbeauftragte in seine Struktur mit ein.

Dem Meldezentrum für Integritätsverletzung kommt eine Schlüsselrolle zu, da es die Arbeit der Ermittlungsabteilung unterstützt. Das Zentrum steht den MitarbeiterInnen

14 Weitere Informationen unter: „Integrity Part of day-to-day practice in the City of Amsterdam“ in L. HUBERTS und A. HOEKSTRA (Hrsg.) *Integrity management in the public sector. The Dutch approach*, BIOS, Netherlands. Verfügbar unter: http://www.integ-riteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/integrity_hoofdstuk_9.pdf.

der Amsterdamer Stadtverwaltung, ihren StadträtInnen, Privatpersonen und Unternehmen offen. Seine Hauptrolle besteht darin, Anzeichen für mögliche Integritätsverletzungen aufzunehmen und aufzuzeichnen. Dazu gehören: Interessenkonflikte; Manipulation oder Missbrauch von Informationen (oder zu deren Zugang); Missbrauch von Macht und Ämtern; unvereinbare Ämter, Verpflichtungen und Tätigkeiten, unzulässiges Verhalten: sexuelle Belästigung, Diskriminierung, Aggression und Gewalt; strafbare Handlungen während der Arbeitszeit, wie Diebstahl, Betrug und Korruption; strafbare Handlungen außerhalb der Arbeitszeit; Verschwendung und missbräuchliche Verwendung von städtischem Eigentum oder jegliche andere Integritätsverletzungen.

Die Zentrale Vertrauliche Integritätsbeauftragte spielt ebenfalls eine bedeutende Rolle bei der Aufrechterhaltung der Integrität der Behörde. Die Aufgabe der Beauftragten ist die Koordinierung und Überwachung der Integritätsarbeit innerhalb der Amsterdamer Stadtverwaltung, indem sie vertrauliche IntegritätsberaterInnen anwirbt und auswählt sowie Schulungen organisiert und in schwierigen Fällen Beihilfe leistet. Die Beauftragte ist außerdem die individuelle vertrauliche AnsprechpartnerIn für Personen, denen es nicht möglich ist oder die nicht gewillt sind, eine der lokalen vertraulichen IntegritätsberaterInnen zu kontaktieren.

Die lokalen vertraulichen BeraterInnen haben eine Vermittler- und Beraterfunktion. Sie werden geschult, um Integritätsfragen zu identifizieren und MitarbeiterInnen zu beraten, um ihnen dabei zu helfen, Integritätsfragen selbst in die Hand zu nehmen. Sie haben immer ein offenes Ohr

und können Unterstützung bei jeglichen Follow-up-Maßnahmen liefern.

Die Arbeit dieser Stellen wird durch die Arbeit der Risikobewertungsabteilung unterstützt, welche regelmäßige Risikobewertungen des Arbeitsprozesses durchführt. Diese Bewertungen konzentrieren sich auf die Angemessenheit und Wirksamkeit der Maßnahmen, welche ergriffen werden, um mögliche Integritätsrisiken abzuschwächen. Sie basieren auf die Expertise und praktische Beobachtungen des Büropersonals und ihre Diskussionen mit den StelleninhaberInnen im Bezug auf die Risiken und Schwachstellen ihrer Arbeit. Diese Bewertungen haben zum Ziel, praktische Maßnahmen zur Abmilderung möglicher Integritätsverletzungen zu liefern. Als Grundlage hierbei gilt, dass die Implementierung jeglicher Integritätsgrundsätze, welche Begünstigung und andere Formen der Korruption vorbeugen sollen,

- ▶ eine starke Organisationskultur;
- ▶ eine starke Leitung, welche als moralisches Vorbild dient, Integrität fördert und Risikoidentifizierungs- und entsprechende Abmilderungsmaßnahmen unterstützt;
- ▶ Hürden für potentiell Fehlverhalten, wie z.B. Arbeitsplatzsegregation und –rotation, und Verbesserung der internen Kontrolle, voraussetzen.

Die Integritätsgrundsätze der Amsterdamer Stadtverwaltung basieren auf dem Grundgedanken dass Schulung, Vorbeugung und Durchsetzung bei der Gewährleistung ethischer Compliance Hand in Hand gehen sollten. Die wichtigsten Säulen dieser Grundsätze sind folgende:

Lernprozess	<ol style="list-style-type: none"> 1. Unabhängiges moralisches Urteil 2. Beratung hinsichtlich des Moralverständnisses 3. Ethische Grundlagen / Amtseid basierend auf Verhaltenskodex 	Urteilsfähigkeit
4. Regeln		
Durchsetzungspraktiken	<ol style="list-style-type: none"> 5. Beseitigung von Versuchungen 6.. Überwachung der Einhaltung der Regeln 7. Maßnahmen zur Durchsetzung von Sanktionen 	Willensstärke

Quelle: KOOISTRA J. (2016) 'Integrity Part of day-to-day practice in the City of Amsterdam' in L. HUBERTS und A. HOEKSTRA (Hrsg.) Integrity management in the public sector. The Dutch approach, BIOS, Niederlande.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND GRUNDSATZEMPFEHLUNGEN

Die Vorbeugung von Vetternwirtschaft und anderen Formen der Begünstigung im Einstellungsverfahren ist eine Grundvoraussetzung für die Erbringung einer korruptionsfreien, wirksamen und leistungsfähigen lokalen Behördenarbeit.

In Anbetracht der unterschiedlichen administrativen und kulturellen Eigenarten jeder Region/jedes Landes, sollten die Grundsätze für die Korruptionsvorbeugung die spezifischen Risiken und Schwachstellen einer jeden

Organisation widerspiegeln. Dennoch gelten, ungeachtet der unterschiedlichen Kontexte, Einstellungsmodalitäten und Behördenstrukturen, einige einheitliche Standards zur Vorbeugung unzulässiger Beeinflussung in den Auswahl- und Einstellungsverfahren in öffentlichen Einrichtungen auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene. Diese Standards sind aufgeführt in mehreren strategischen und rechtlichen Grundlagendokumenten des Europarates und der Vereinten Nationen, wobei die wichtigsten die UNCAC sowie der Muster-Verhaltenskodex sind.

Kommunale und regionale Behörden, welche Begünstigung in ihren Einstellungsverfahren und anderen personalbezogenen Prozessen energisch bekämpfen wollen, sollten die Entwicklung eines systematischen Ansatzes anstreben, basierend auf: Identifizierung möglicher Risiken; Einführung effizienter Vorbeugemechanismen; Durchsetzung der Einhaltung ihrer Grundsätze, der Meldung und Sanktionierung von Fehlverhalten. Dieser Ansatz kann die folgenden Schritte umfassen:

- ▶ Die Durchführung von Ethik-Audits/Bewertungen von Korruptionsrisiken im Einstellungs- und Auswahlprozess, um Schwachstellen oder/und potentielle Lücken zwischen dem normativen Rahmen und seiner Umsetzung zu identifizieren. Die Audits/Bewertungen sollten mögliche Maßnahmen zur Risikovermeidung vorschlagen und sollten als Grundlage für die Einstellungs- und Auswahlpolitik dienen.
- ▶ Die Einrichtung von verdienstbasierten Einstellungs- und Auswahlprozessen, welche allen interessierten BewerberInnen gleichen Zugang/gleiche Chancen

gewähren; die Beurteilung der Fähigkeiten und Kenntnisse der BewerberInnen; die Würdigung von ethischem Verhalten/ethischen Haltungen. Die Einstellungsverfahren sollten transparent und derart strukturiert sein, dass sie die Auswahl der besten BewerberIn für jeden einzelnen Posten ermöglichen.

- ▶ Die Erstellung von Grundsätzen, welche garantieren, dass jeglicher reale, vermeintliche oder potentielle Interessenkonflikt in den Einstellungsverfahren vermieden wird. Diese Grundsätze sollten sicherstellen, dass keine AmtsträgerIn in die Auswahl und Einstellung einer BewerberIn einbezogen wird, die in irgendeinem Verhältnis zu ihr steht, welches einen Interessenkonflikt auslösen könnte.
- ▶ Die Einführung von integritätsfördernden Strukturen wie Integritätsbeauftragte/-beraterIn/-büro. Derartige Strukturen können AmtsträgerInnen professionelle Beratung bieten. Sie können als unabhängige BeobachterInnen während des Auswahlprozesses und/oder als Strukturen, welche für die Kontrolle von Meldungen von Interessenkonflikten zuständig sind, fungieren.
- ▶ Die Schaffung von Meldewegen und Erstellung von Richtlinien für die Meldung von Fällen (vermutlichen) Fehlverhaltens. Diese Wege sollten allgemein bekannt und der Öffentlichkeit sowie den MitarbeiterInnen von kommunalen und regionalen Verwaltungen offen stehen. Die Vertraulichkeit und Anonymität der meldenden Person sollte garantiert sein.

Einige Tipps

Die Verabschiedung von klaren und umfassenden Einstellungs- und Auswahlgrundsätzen ist von höchster Bedeutung. Diese Grundsätze (und ihre entsprechenden Richtlinien) sollten sowohl für BewerberInnen als auch für in den Einstellungsprozess einbezogenes Personal einen einfachen Leitfaden darstellen und eine Schritt-für-Schritt-Beschreibung des gesamten Verfahrens beinhalten. Es ist von größter Wichtigkeit, dass die Anwerbung und Auswahl für alle betroffenen Parteien unmissverständlich und transparent ist und dass sie ermöglicht, die fähigsten KandidatInnen anzuziehen (zu einigen praktischen Schritten siehe aus den Leitfaden der UNCAC);

Es gehört zur bewährten Praxis, alle in Auswahl und Einstellung involvierte AmtsträgerInnen zu verpflichten, eine Erklärung zu unterzeichnen, welche die Abwesenheit jeglicher gegenwärtiger und früherer Beziehungen sowie realer oder vermeintlicher Interessenkonflikte mit der BewerberIn bestätigt. Um Missverständnisse über den Begriff Interessenkonflikt und seine Dimensionen zu vermeiden, kann ein Referenzleitfaden zur Verfügung gestellt werden;

Die Einbeziehung einer externen Partei (Organisation der Zivilgesellschaft) in die Durchführung von Ethikaudits und Risikobewertungen ist eine bewährte Praxis, welche das starke organisatorische Engagement und die Offenheit der Behörde für Feedback und Anregungen demonstriert.

Entschließung 441 (2019)

Die Bekämpfung von Vetternwirtschaft in kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften

Diskussion und Annahme durch den Kongress am
2. April 2019

1. Das Personalwesen ist ein Herzstück der kommunalen und regionalen Verwaltung und ist von zentraler Bedeutung. Damit kommunale und regionale Verwaltungsbehörden effizient arbeiten können, benötigen sie qualitatives und hoch motiviertes Personal. Eine Grundvoraussetzung für Unparteilichkeit und Qualität bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen ist das Bestehen von verdienstbasierten Einstellungs- und Beförderungssystemen. Gleichzeitig wurde das hohe Maß an Autonomie von kommunalen und regionalen Behörden bei der Einstellung und Entlassung von Personal als ein Hauptkorruptionsrisiko ausgemacht.

2. In Anerkennung dessen, dass Korruption in all ihren Formen eine wesentliche Bedrohung für gute Behördentätigkeit auf kommunaler und regionaler Ebene darstellt, einigte sich der Kongress darauf, als Teil seines Strategieplans zur Korruptionsbekämpfung, welcher im Oktober 2016 auf seiner 31. Sitzung verabschiedet worden ist, einen Bericht über Vetternwirtschaft zu verfassen, um Präventivmaßnahmen und bewährte Praktiken im Kampf gegen diese Form von Korruption auszumachen.

3. Kommunale und regionale Behörden sind besonders empfindlich für Vetternwirtschaft und andere Formen von Begünstigung, aufgrund ihrer Größe, Autonomie und Nähe zu den BürgerInnen. Da Vetternwirtschaftspraktiken unter diesen Umständen offensichtlicher für die Allgemeinheit sind, ist die Wahrscheinlichkeit einer Beschädigung des öffentlichen Vertrauens größer. Die Einführung von soliden Praktiken des Personalwesens ist daher von höchster Bedeutung für die Untermauerung des öffentlichen Vertrauens und die Bekämpfung von Korruption.

4. Probleme wie geringer Teamgeist, hohe Fehlzeiten, Rückgang des Engagements sowie des Respekts und des Vertrauens in die Leitung können auf lokaler Ebene besondere Herausforderungen mit sich bringen. In Anbetracht der Bedeutung des Vertrauens der MitarbeiterInnen und der Zufriedenheit am Arbeitsplatz, ist die Erstellung von wirksamen und verantwortungsvollen Praktiken des Personalmanagements von höchster Wichtigkeit.

5. Vetternwirtschaft kann nicht allein durch Regeln und Bestimmungen vermieden werden. Hierzu ist auch ein Wandel des sozialen Verhaltens und der Verwaltungskultur nötig, einhergehend mit einer geringeren Toleranz gegenüber derartigem Vorgehen und einem ethikbasierten Ansatz. Die allgemeine Öffentlichkeit muss in diesen Prozess einbezogen und sich der Gefahren und schädlichen Folgen von Vetternwirtschaft in der Verwaltung bewusster werden.

6. Da die Haltungen gegenüber Vetternwirtschaft und der Grad ihrer Duldung innerhalb der Mitgliedstaaten des Europarates je nach ihren Verwaltungskulturen variiert, benötigt der Ansatz zur Bekämpfung derartiger Praktiken eine Anpassung an den spezifischen Kontext.

7 In Anbetracht der vorangegangenen Ausführungen verweist der Kongress auf:

- a. das Aktionsprogramm des Europarates gegen Korruption (1996);
- b. die Resolution (97) 24 des Ministerkomitees über die 20 Leitprinzipien;
- c. die Strafrechtskonvention über Korruption (ETS Nr. 173);

- d. das Zivilrechtsübereinkommen über Korruption (ETS Nr. 174);
 - e. der Muster-Verhaltenskodex für AmtsträgerInnen des Europarates (2000);
 - f. die Empfehlung CM/Rec (2014)7 des Ministerkomitees für Mitgliedstaaten über den Schutz von WhistleblowerInnen;
8. Der Kongress ruft kommunale und regionale Behörden der Mitgliedstaaten dazu auf:
- a. Transparenz in ihren Einstellungs- und Beförderungsprozessen zu fördern, durch die Einführung klarer und umfassender Verfahren, welche leicht verständlich und für BewerberInnen und Personal leicht zugänglich sind;
 - b. Gleichbehandlung und Fairness in ihren Einstellungs- und Beförderungsprozessen zu garantieren, unter Berücksichtigung des Wissens, der Erfahrung, der Fähigkeiten und des ethischen Verhaltens der KandidatInnen, auf Grundlage gemeinsamer auf den Prinzipien der dienstbasierten Einstellung beruhenden Vorschriften;
 - c. Ethik- und Antikorruptionsaudits durchzuführen, mit besonderem Augenmerk auf die Praktiken des Personalmanagements, um Risiken von Vetternwirtschaft zu identifizieren und geeignete Gegenmaßnahmen vorzuschlagen;
 - d. Meldewege zu schaffen, um potentiell auftretende Begünstigungen oder Interessenkonflikte im Einstellungs- und Auswahlprozess zu identifizieren;

- e. Integritätsmanagementstrukturen einzuführen, wie zum Beispiel ein „Integritätsbüro“, bestehend aus Integritätsbeauftragten, um in vermeintlichen Fällen von Fehlverhalten in diesem Bereich zu ermitteln;
- f. zu gewährleisten, dass jegliche Integritätsverletzungen, Fehlverhalten oder Zurückhaltung von Informationen über einen potentiellen Interessenkonflikt durch angemessene und abschreckende Disziplinarmaßnahmen geahndet wird;
- g. den Ausschluss von AmtsträgerInnen aus jeglichen Einstellungs- und Auswahlverfahren, welche ihre Unparteilichkeit in Frage stellen könnten, zu gewährleisten;

9. Der Kongress ruft nationale Verbände kommunaler und regionaler Behörden dazu auf:

- a. Lehrgänge in öffentlichen Einrichtungen zu organisieren, wie Seminare, Workshops, innerbehördliche Schulungen, um das Bewusstsein für die Risiken von Vetternwirtschaft oder jeder anderen Form von Begünstigung zu erhöhen;
- b. die Zusammenarbeit mit anderen Gemeindeverwaltungen zu fördern, wie die Schaffung von regionalen Netzwerken, um Erfahrungen und Kenntnisse im Umgang mit Vetternwirtschaft bei der Personaleinstellung auszutauschen;
- c. auf Beschwerden und Empfehlungen durch Bürger unverzüglich zu reagieren, um das öffentliche Vertrauen in kommunale und regionale Behörden zu verbessern.

Empfehlung 428 (2019)

Die Bekämpfung von Vetternwirtschaft in kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften

Diskussion und Annahme durch den Kongress am
2. April 2019

1. Damit kommunale und regionale Behörden effizient arbeiten können, benötigen sie kompetentes und hoch motiviertes Personal. Eine Grundvoraussetzung für Unparteilichkeit und Qualität bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen ist das Bestehen von verdienstbasierten Einstellungs- und Beförderungssystemen. Gleichzeitig wurde die Macht kommunaler und regionaler Behörden, Personal einzustellen und zu entlassen, als ein wesentliches Korruptionsrisiko ausgemacht.

2. Im Bewusstsein, dass Korruption in all ihren Formen eine zerstörerische Bedrohung für die Effizienz und Qualität der Behördentätigkeit sowohl auf kommunaler als auch auf regionaler Ebene darstellt, verabschiedete der Kongress im Oktober 2016 auf seiner 31. Sitzung einen Strategieplan zur Bekämpfung von Korruption, einschließlich eines Berichts über Vetternwirtschaft.

3. Kommunale und regionale Behörden sind besonders empfindlich für Vetternwirtschaft und andere Formen von Begünstigung, aufgrund ihrer überschaubaren Größe, Autonomie und Nähe zu den BürgerInnen. Da Vetternwirtschaftspraktiken unter diesen Umständen offensichtlicher für die Allgemeinheit sind, ist die Wahrscheinlichkeit einer Beschädigung des öffentlichen Vertrauens, welches zentral für das Funktionieren der Behörde ist, größer.

4. Vetternwirtschaft kann qualifizierte, motivierte und kompetente KandidatInnen davon abhalten, sich um bestimmte Ämter zu bewerben, was zur Einstellung von unqualifiziertem Personal und folglich zur Beeinträchtigung des einwandfreien Betriebs der Behörde, durch das Vorherrschen privater über öffentliche Interessen, führen kann.

5. Die Einstellungsprozesse müssen transparent sein und auf der Grundlage ethischer Regeln und Normen durchgeführt werden, um unzulässigen Einfluss von AmtsträgerInnen auf Auswahlprozesse, bei denen Interessenkonflikte entstehen können, zu vermeiden.

6. Wie in der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung festgehalten, ist eine angemessene Entlohnung eine weitere wesentliche Voraussetzung für hochqualifiziertes Personal und die Reduzierung der Risiken von Vetternwirtschaft und anderen Formen von Begünstigung.

7. In Anbetracht der vorangegangenen Ausführungen verweist der Kongress auf:

- a. Artikel 6.2. der Europäischen Charta der kommunalen Selbstverwaltung;
- b. das Aktionsprogramm des Europarates gegen Korruption (1996);
- c. die Resolution (97) 24 des Ministerkomitees über die 20 Leitprinzipien;
- d. die Strafrechtskonvention über Korruption (ETS Nr. 173);
- e. das Zivilrechtsübereinkommen über Korruption (ETS Nr. 174);
- f. der Muster-Verhaltenskodex für AmtsträgerInnen des Europarates (2000);
- g. die Empfehlung CM/Rec (2014)7 des Ministerkomitees für Mitgliedstaaten über den Schutz von WhistleblowerInnen;

8. Der Kongress ruft das Ministerkomitee dazu auf, die Regierungen und Parlamente der Mitgliedstaaten und gegebenenfalls Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen dazu zu ermutigen:

- a. sicherzustellen, dass ihre Gesetzgebung dieser Empfehlung entspricht und ausreichende Bestimmungen zur Eindämmung von Risiken von Vetternwirtschaft sowie zur Bekämpfung von vermeintlichen Fällen von Vetternwirtschaft enthält, insbesondere durch:
 - i. den Schutz von WhistleblowerInnen, welche Fälle von Vetternwirtschaft melden;
 - ii. die Gewährleistung der Unparteilichkeit sowie des Schutzes von RichterInnen und StaatsanwältInnen, die in Fällen von Vetternwirtschaft ermitteln;
 - iii. die Anwendung angemessener Sanktionen im Fall von erwiesener Vetternwirtschaft.
- b. Maßnahmen zu treffen, um aus ihrer Verwaltungskultur die Duldung jeglicher Form von Begünstigung zu eliminieren;
- c. Agenturen zur Überwachung der Schaffung und Wirksamkeit von Gesetzen gegen Vetternwirtschaft zu schaffen und professionelle Trainingsprogramme anzubieten, durch:
 - i. Schulungen für AmtsträgerInnen in Form von Seminaren, Workshops oder Versammlungen;

- ii. die Förderung des Bewusstseins der AmtsträgerInnen für ihre Rechte, Verantwortlichkeiten und Pflichten in dieser Hinsicht;
 - iii. die Sicherstellung der Auswahl von kompetentem Personal in öffentlichen Einrichtungen, welches im Fall von Vetternwirtschaft kommunale und regionale Behörden inspiziert und kontrolliert;
- d. die Unabhängigkeit von in Audit-Einrichtungen tätigen Personen zu garantieren;
- e. Transparenz, Rechenschaftspflicht, Fairness und Gleichbehandlung im Einstellungsprozess sicherzustellen, durch:
- i. die Nutzung standardisierter Prüfungssysteme zur Ernennung und Einstellung von AmtsträgerInnen;
 - ii. die Bereitstellung von klaren und umfassenden Erklärungen des Einstellungs- und Auswahlprozesses;
 - iii. die Verpflichtung von AmtsträgerInnen, die in Auswahlverfahren involviert sind, jede gegenwärtige oder frühere Verbindung mit den KandidatInnen zu erklären;
 - iv. das Verbot für AmtsträgerInnen, direkten oder indirekten Einfluss auf MitarbeiterInnen auszuüben, mit denen sie verwandt sind;
 - v. das Verbot für AmtsträgerInnen, Familienmitglieder für die Einstellung zu empfehlen oder andere MitarbeiterInnen darum zu bitten, Verwandte einzustellen;

- vi. die Gewährleistung der Wirksamkeit von Kontrollsystemen beim Einstellungsprozess;
- vii. die Schaffung von wirksamen und verantwortungsvollen Personalmanagementsystemen;
- f. eine angemessene Vergütung für MitarbeiterInnen von kommunalen und regionalen Behörden sicherzustellen;
- g. zu einer diesbezüglichen Zusammenarbeit und einem Erfahrungsaustausch auf nationaler und internationaler Ebene zu ermutigen und beizutragen, unter Einbeziehung der Vorschläge und Empfehlungen zivilgesellschaftlicher Gruppen und Think-tanks.

In Anbetracht des fortschreitenden Verlustes des Vertrauens der Menschen in öffentliche Behörden ist der Kampf gegen Vetternwirtschaft und die Notwendigkeit unparteiischer Einstellungsverfahren bedeutender denn je.

Aus diesem Grunde fordert der Kongress kommunale und regionale Behörden dazu auf, klare Verfahren zu entwickeln, die faire Einstellungsbedingungen sicherstellen. Die Einführung von Meldewegen, um das potentielle Auftreten von Begünstigungen und Interessenkonflikten zu identifizieren, kann dabei besonders wirksam sein. In seinen Empfehlungen unterstreicht der Kongress die Notwendigkeit für die Regierungen sicherzustellen, dass ihre Gesetzgebungen alle Formen von

Der Europarat ist die führende Menschenrechtsorganisation auf dem Kontinent. Er umfasst 47 Mitgliedstaaten, von denen 28 Mitglieder der Europäischen Union sind. Der Kongress der Gemeinden und Regionen ist eine Institution des Europarates, deren Aufgabe darin besteht, die lokale und regionale Demokratie in ihren 47 Mitgliedstaaten zu stärken. Bestehend aus zwei Kammern – der Kammer der Gemeinden und der Kammer der Regionen – sowie drei Ausschüssen, versammelt er 648 gewählte Repräsentanten, die mehr als 150 000 lokale und regionale Gebietskörperschaften vertreten.

www.coe.int