

**31. TAGUNG**

CG31(2016)06prov  
23. August 2016

## Prävention von Korruption und Förderung der öffentlichen Ethik auf kommunaler und regionaler Ebene

Governance-Ausschuss

Berichtersteller: <sup>1</sup>Herwig van STAA, Österreich (R, EVP/CCE)

Entschließungsentwurf (zur Abstimmung) .....2

### Zusammenfassung

Korruption stellt nach wie vor eine ernste Bedrohung für die kommunale und regionale Governance und Demokratie in Europa dar, die Regierungen und Parlamente auf allen Ebenen dringend bekämpfen müssen. Dieser Bericht zeigt, dass Korruption vielfältige Formen annehmen kann, vor allem bei Interessenkonflikten und Klientelismus, bei der Einstellung von Personal, der öffentlichen Auftragsvergabe und der Verwendung von Verwaltungsressourcen bei Wahlkämpfen, und er weist darauf hin, dass Transparenz ein unerlässlicher Mechanismus für die Bekämpfung von Korruption und für die Förderung einer öffentlichen Ethik ist.

Der Kongress hat beschlossen, seinen Kampf gegen Korruption auf verschiedenen Ebenen durch die Ausarbeitung seiner Tätigkeit in mehreren thematischen Berichten, durch die Überarbeitung des Europäischen Verhaltenskodex über die politische Integrität kommunaler und regionaler Amtsträger (1999) und durch die Entwicklung seiner Kooperationstätigkeit in diesem Bereich mit kommunalen und regionalen Amtsträgern ausbauen wird. Er ruft des Weiteren die Gemeinden und Regionen und deren Verbände auf, eigene Antikorruptionsrichtlinien zu verfassen und dauerhafte Trainingsangebote für Amtsträger und Beamte zu entwickeln.

1 L: Kammer der Gemeinden / R: Kammer der Regionen  
EPP/CCE: Europäische Volkspartei im Kongress  
SOC: Sozialistische Gruppe  
ILDG: Unabhängige und liberaldemokratische Gruppe  
ECR: Europäische Konservative und Reformisten  
NR: Nicht registriert

## ENTSCHLIESSUNGSENTWURF<sup>2</sup>

1. Der Kongress hat mit dem gewählten Thema „Ethik und Transparenz auf kommunaler und regionaler Ebene“ für das Jahr 2016 anerkannt, dass Korruption nach wie vor eine große Bedrohung für die kommunale und regionale Governance und Demokratie in Europa darstellt, eine Bedrohung, mit der sich Regierungen und Parlamente auf allen Ebenen dringend befassen müssen.

2. Da das öffentliche Bewusstsein für die Gefahren und den Umfang von Korruption im kommunalen und öffentlichen Leben gestiegen ist, teilweise zurückzuführen auf die rasanten Entwicklungen in der Kommunikation, geht dieses einher mit einem korrespondierenden Anstieg der Ungeduld und dem Nichttolerieren dieser Situation. Die Bürger erwarten heute höhere Standards der Integrität von Staatsbeamten und das Vertrauen in Politiker und Beamte ist nach wie vor gefährlich gering, was den demokratischen Prozess bedroht und den Anstieg vielfältiger Formen des politischen Extremismus befeuert.

3. Korruption, die als „mehrköpfiges Monster“ bezeichnet wurde, nimmt viele Formen an und es kann nicht erwartet werden, dass es eine einzelne Strategie gibt, die alle Antworten liefert. Der Kampf gegen Korruption in allen ihren Formen muss eine langfristige Priorität der kommunalen und regionalen Verwaltungen und von deren Verbänden sein. Aus diesem Grund schlägt der Kongress vor, diese Herausforderung an mehreren Fronten anzugehen und dabei die gesamte Bandbreite seiner Aktivitäten und Instrumente einzusetzen.

4. Der Kongress:

a. Unter Berücksichtigung:

i. der Kongress-Entschliessung 316 (2010) über die Rechte und Pflichten kommunal und regional gewählter Amtsträger: die Gefahren der Korruption;

ii. des Aktionsprogramms des Europarats gegen Korruption, des Strafrechtsübereinkommens über Korruption des Europarats (ETS Nr. 173) und des Zivilrechtsübereinkommens über Korruption (ETS Nr. 174) des Europarats;

iii. der Empfehlung 2019 und der Entschliessung 1943 (2013) der Parlamentarischen Versammlung über Korruption als Bedrohung der Rechtsstaatlichkeit;

b. nimmt den an diese Entschliessung angehängten Fahrplan an;

c. empfiehlt den Gemeinden und Regionen:

i. eigene Antikorruptionsstrategien zu entwickeln und zu verfassen und sich dabei von den Richtlinien und Beispielen guter Praxis inspirieren zu lassen, die vom Kongress und anderen internationalen Gremien hervorgehoben wurden;

ii. durchgängig Trainingsprogramme für gewählte Amtsträger und Beamte einzurichten, um deren Bewusstsein für die Gefahren der Korruption und die Strategien zu deren Bekämpfung zu schärfen;

---

2 Vorläufiger Entschliessungsentwurf, am 7. Juni 2016 vom Governance-Ausschuss angenommen.

Mitglieder des Ausschusses:

*M.M. Mialot-Muller* (Vorsitz), *G. Bardeli*, *T. Marin Gonzalez\**, *V. Hovhannissyan\**, *C. Kiefer*, *H. van Staa*, *H. Huseynov*, *R. Aliyev*, *J.L. Crucke*, *K.H. Lambertz* (alternate *L. Martens*), *M. Mahmutbegovic*, *S. Stoycheva*, *I. Totev\**, *E. Orphanidou*, (Stellv.: *M. Zachariades\**), *R. Nwelati*, *A. Udzenija*, *B. Kornbek* (Stellv.: *F. Blak*), *S. Tobreluts*, (Stellv.: *L. Aadel*), *J. Eerola*, *F. Maitia*, *M. Neugnot*, *S. Ugrehelidze*, *P. Kurtz*, *A. Galster*, *W. Taubeneder*, *S. Schumacher*, *D. Muller*, *R. Thurner*, *I. Karagiannis* (Stellv.: *A. Gkountaras*), *K. Bakogiannis*, *M. Horvath*, *T. Aldoza*, *E.R. Lindal*, *C. Bennett*, *R. De Santis*, *B. Marziano* (Stellv.: *A. Eroj*), *C. Riva Vercellotti*, *F. Pigliaru*, *I. Cavo*, *P.L. Mottinelli*, *M. Juzupa*, *G. Geguzinskas*, *P. Wies*, *M. Sant*, *M. Crovetto-Harroch\**, *A. Zurich*, *H. Bergmann*, *J. Meijers*, *O. Olavsens*, *W. Czarnecki*, *M. Mazur*, *A. I. Vestea*, *A. Klarik*, *V. Rogov*, *N. Komarova*, *A. Chernetskiy*, *S. Lisovsky*, *I. Grachev*, *L. Belysheva*, *D. Giannoni\**, *Z. Jelcic*, *M. Mahmutovic*, *A. Aftanasova*, *S. Hornik*, *B. Pecan*, *P. Puy Fraga*, *I. de la Serna Hernai*, *P. Vargas Maestre*, *F. Johansson Metso*, *A. Hulthen*, *L. Hunziker*, *P. Leuba*, *T. Arifi*, *Y.A. Demirci* (Stellv.: *O. Sanli*), *R. Kasap*, *L. Erturk*, *N. Dogan*, *H.B. Yuceer*, *A. S. Bucak*, *O. Luk'ianchenko*, *V. Prokopiv*, *V. Golenko*, *I. Dzhemanova*, *C. McKelvie*, *S. Reid*, *H.D. McGuigan*, *A. Leadbetter*, *D. Wilcox*, *J. Lewis* (Stellv.: *H. Carr*).

N.B.: Die Namen der Mitglieder, die an der Abstimmung teilnahmen, sind kursiv gedruckt.

Sekretariat des Ausschusses: *T. Lisney*, Sekretär des Ausschusses, und *M. Benderra*, Ko-Sekretärin des Ausschusses

- d.* ruft die Verbände der Gemeinden und Regionen auf, eigene Antikorruptionsstrategien zu entwickeln und auf diesem Wege zur Arbeit des Kongresses beizutragen;
- e.* vereinbart, seine Kooperationstätigkeit zu stärken und diesbezüglich eng mit seinen institutionellen Partnern zusammenzuarbeiten, insbesondere mit dem Ministerkomitee, der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) und dem Ausschuss der Regionen;
- f.* schlägt die Bekämpfung der Korruption als zukünftiges Jahresthema für die Europäische Woche der lokalen Demokratie vor.

## Anhang: Fahrplan für die Aktivitäten zur Prävention von Korruption und zur Förderung der öffentlichen Ethik auf kommunaler und regionaler Ebene

Der Kongress,

1. beschließt, seinen Kampf gegen Korruption auf verschiedenen Ebenen durch die Ausarbeitung seiner Tätigkeit in mehreren thematischen Berichten, durch die Überarbeitung des Europäischen Verhaltenskodex über die politische Integrität kommunaler und regionaler Amtsträger (1999) und durch die Entwicklung seiner Kooperationstätigkeit in diesem Bereich mit kommunalen und regionalen Amtsträgern der Mitgliedstaaten des Europarats und, sofern erbeten und angemessen, mit den Staaten der Nachbarschaftspolitik des Europarats auszubauen;

2. beschließt, diese Standards auf seine eigenen Strukturen anzuwenden und weiterhin eine größere Transparenz in seine eigene Tätigkeit und Verfahren einzuführen;

### A Thematische Berichte

3. weist seinen Governance-Ausschuss an, die folgenden thematischen Berichte zu verfassen:

- i. Transparenz;
- ii. Interessenkonflikte und Klientelismus;
- iii. Schutz von Whistleblowern;
- iv. Vetternwirtschaft (Einstellen von Personal);
- v. Öffentliche Auftragsvergabe;
- vi. Missbrauch von Verwaltungsressourcen bei Wahlkämpfen;

#### *i. Transparenz*

4. Offene Methoden der Regierungsführung haben sich als wirkungsvolle Waffe bei der Bekämpfung von Korruption erwiesen. Der öffentliche Zugang zu Sitzungen, die Offenlegung von Entscheidungsprozessen und das Veröffentlichen von Informationen, Dokumenten und Daten für eine öffentliche Prüfung haben die öffentliche Rechenschaftspflicht erhöht und als wirksame Abschreckung gegen Missbrauch des politischen Prozesses gewirkt. Entwicklungen in der Informationstechnologie haben die verfügbaren Optionen und Tools erheblich erweitert, um die Regierungsführung transparenter zu gestalten und die Kosten zu senken. Kommunale und regionale Regierungen müssen sich von den Stellen inspirieren lassen, die in dieser Hinsicht bei der Umwandlung der eigenen Governance-Prozesse das Tempo vorgeben.

#### *ii. Interessenkonflikte und Klientelismus*

5. Von gewählten Amtsträgern und Beamten wird erwartet und gefordert, den öffentlichen Dienst über ihre persönlichen Interessen zu stellen. Vorschriften und Verfahren in Bezug auf Interessenkonflikte oder Verhaltenskodexe sind aus diesem Grund notwendig, um Vertreter und Beamte daran zu hindern, Entscheidungen unter Bedingungen zu treffen, die man als Verstoß gegen diesen Grundsatz betrachten könnte. Ein wichtiges Instrument zur Begrenzung dieser Risiken ist das Führen von Registern über die finanziellen und nicht finanziellen Interessen gewählter Amtsträger und ihrer nahen Familienangehörigen. Der Bericht untersucht die diesbezüglichen vielfältigen Variationen in der Praxis auf kommunaler Ebene, mit dem Ziel, einige Grundsätze guter Praxis zu etablieren.

#### *iii. Schutz von Whistleblowern*

6. Das Risiko der Korruption ist tendenziell höher, wenn das Melden von Verstößen nicht unterstützt oder geschützt wird. Beamte haben Zugang zu Informationen über die Praktiken an ihrem Arbeitsplatz und erkennen häufig als erste Verletzungen der beruflichen Sorgfaltspflicht. Diejenigen, die diese Verstöße melden, können jedoch Einschüchterung, Belästigung, Entlassung oder Gewalt von Kollegen oder Vorgesetzten ausgesetzt werden. Der Schutz von Whistleblowern ist aus diesem Grund unerlässlich, um das Melden von Fehlverhalten, Betrug und Korruption zu ermutigen. Dieser Bericht baut auf der Empfehlung des Ministerkomitees „Schutz von Whistleblowern“ aus dem Jahr 2014 auf und untersucht deren Anwendung im kommunalen und regionalen Kontext.

#### *iv. Vetternwirtschaft*

7. Vetternwirtschaft, auch als Klüngelwirtschaft oder Günstlingswirtschaft bezeichnet, schließt das Einstellen oder die Vergabe von Verträgen auf der Basis persönlicher Verbindungen anstatt nach Leistung ein. Sie ist auch mit der Patronage verknüpft, bei der jene entlohnt werden, die zur Wahl

eines Amtsträgers beigetragen haben. Dies kann zu einer geringen Moral unter den Mitarbeitern und mangelnder Effizienz führen, weil nicht die kompetentesten Mitarbeiter eingestellt und die Verträge nicht an den geeignetsten Anbieter vergeben werden. In einigen Staaten ist diese Vetternwirtschaft so tief in der politischen Kultur verwurzelt, dass sie von großen Teilen der Bevölkerung als Selbstverständlichkeit betrachtet wird. Dieser Bericht untersucht die Bandbreite der Strategien, die von europäischen Kommunalverwaltungen eingeführt wurden, um dieses Problem zu bekämpfen, mit dem Ziel, Richtlinien der guten Praxis zu entwickeln.

v. *Öffentliche Auftragsvergabe*

8. Korruption bei der öffentlichen Auftragsvergabe schließt die Vergabe von staatlichen Verträgen zur persönlichen Bereicherung oder an Dritte ein, z. B. politische Parteien. Die Risiken der Korruption in diesem Bereich sind gewaltig, da die Auftragsvergabe auf kommunaler und regionaler Ebene den größten Teil der öffentlichen Ausgaben ausmacht. Standards und Beispiele guter Praxis gibt es bereits in vielen Staaten, aber es ist ein robuster gesetzlicher Rahmen erforderlich, um sicherzustellen, dass diese umgesetzt werden. Ein mehrstufiger strategischer Ansatz ist vonnöten, um dieses Problem zu bekämpfen, u.a. ein entsprechendes Training der Mitarbeiter, strikte Vorgaben und eine vollständige Transparenz des Vergabeprozesses.

vi. *Missbrauch von Verwaltungsressourcen bei Wahlkämpfen*

9. Der Missbrauch von Verwaltungsressourcen bei Wahlkämpfen schließt das ungesetzliche oder missbräuchliche Verhalten auf Seiten von Politikern und Beamten ein, die ihre Positionen oder Verbindungen nutzen, um die Ergebnisse von Wahlen zu beeinflussen, wodurch die Fairness der Wahl beeinträchtigt wird. Die Erfahrungen europäischer Gremien im Bereich der Wahlbeobachtung, einschließlich die diesbezüglichen Erfahrungen des Kongresses, legen nahe, dass dies nach wie vor in vielen europäischen Staaten ein Problem ist. Dieser Bericht untersucht die kommunale und regionale Anwendung der im Jahr 2016 von der Venedig-Kommission/OSZE herausgegebenen „Gemeinsamen Richtlinien für die Prävention und Reaktion auf die missbräuchliche Verwendung von Verwaltungsressourcen“.

## **B Verhaltenskodex**

10. Der Europäische Verhaltenskodex zur politischen Integrität kommunaler und regionaler Amtsträger aus dem Jahr 1999 dient bereits seit Langem den Gemeinden und Regionen in Europa als Referenzwerk. Er wird gerade überarbeitet und aktualisiert, um seine Anwendung auf alle kommunalen und regionalen Beamten auszuweiten und die Entwicklungen der letzten 20 Jahre im Hinblick auf das Verstehen von Korruptionsproblemen und wie man diese am besten angeht zu berücksichtigen.

## **C Veranstaltungen**

11. Der Kongress beschließt, die folgenden Veranstaltungen auszurichten:
- i. Strategien für die Bekämpfung von Korruption auf kommunaler und regionaler Ebene. Gemeinsame Konferenz mit dem Ausschuss der Regionen (Brüssel, Januar 2017);
  - ii. Anhörung mit Jugendvertretern zur Rolle der Jugend bei der Bekämpfung von Korruption (Datum und Ort noch zu bestimmen);
  - iii. Evaluationskonferenz, die im Herbst 2017 organisiert werden soll (Datum und Ort noch zu bestimmen).

## **D Kooperationstätigkeit**

12. Der Kongress beschließt, die Arbeit zur Bekämpfung von Korruption und zur Förderung der Ethik im Rahmen seiner Kooperationstätigkeit fortzuführen. 2016 wird eine Reihe von Seminaren und Workshops im Rahmen seiner Projekte in Armenien, Georgien, der Republik Moldau und in der Ukraine organisiert. Bei den Aktivitäten, die vorrangig auf lokale Jugendführer, Bürgermeister und Stadträte abzielen, werden spezifische Sitzungen den Instrumenten und besten Praktiken gewidmet, die man zur Bekämpfung der Korruption und zur Förderung der Ethik auf kommunaler Ebene einsetzen kann.

13. Ein Programm zur Unterstützung lokaler Initiativen mit Anleitung und Finanzierung wird für die Bürgermeister aus Armenien, Georgien, der Republik Moldau und der Ukraine organisiert, die bereits an den vorherigen Aktivitäten des Projekts teilgenommen haben. Ihre Initiativen zielen auf eine erhöhte Transparenz und Rechenschaftspflicht der kommunalen Verwaltungen in den Zielländern an, indem neue Instrumente und Mechanismen eingeführt werden, die sich mit höheren ethischen Standards befassen und eine nachhaltige Erfassung von Feedback und eine öffentliche Aufsicht sicherstellen.

14. Das Sekretariat des Kongresses wird an der Entwicklung einer Methodologie arbeiten, um den langfristigen Einfluss seiner Aktivitäten zu beurteilen.