

- AG Korruptionsprävention in Kommunen-

## Positionspapier von Transparency International Deutschland zur Ämterpatronage bei öffentlichen Unternehmen, Körperschaften und Stiftungen

### 1. Vorbemerkung

In der öffentlichen Diskussion um den Missbrauch von Macht vor allem auf kommunaler Ebene werden immer wieder Fälle erörtert, in denen Politiker für sich selbst oder für Personen, die ihnen politisch oder persönlich nahe stehen, Zugang zu öffentlich dotierten Positionen eröffnen, mit denen die wirtschaftliche Existenz oder doch mindestens erhebliche wirtschaftliche Vorteile gesichert werden. Solches Verhalten wird mit dem Begriff **Ämterpatronage** beschrieben.

Zur Illustration werden im Folgenden drei Beispiele aus der Realität geschildert:

#### **Beispiel 1: In einer Stadt**

„Frontal 21“ berichtet über „kommunale Chefgehälter“. Der Geschäftsführer der Stadtwerke habe während seiner Zeit als Oberbürgermeister eine weitere, dritte Geschäftsführerstelle bei den Stadtwerken geschaffen. Diese Stelle habe er dann selbst übernommen. Eine grüne Stadträtin kommentiert, er habe „de facto „sich selbst eine Position bei den Stadtwerken geschaffen, weil er als Gesellschafter alleine darüber beschließen darf, dass so eine Stelle geschaffen wird.“ Die „Thüringer Allgemeine“ kritisiert: Ein Stadtoberhaupt schafft sich bei einer 100-prozentigen Tochtergesellschaft seiner Stadt mit Unterstützung von Leuten, die er vorher ordentlich versorgt hat, einen Job, den es vorher gar nicht gab. Und den es, fragt man Experten, auch nicht geben müsste. Er selbst kommentiert: „Ich bin der Meinung, ich habe etwas vollzogen, was tausendmal in diesem Deutschland gemacht wird.“

#### **Beispiel 2: In einem Kreis**

Die "Märkische Oderzeitung" berichtet über den Vorwurf der Vetternwirtschaft: Vier Verwandte der Finanzdezernentin hätten im Zuge von Personaleinstellungen des aufzubauenden Grundsicherungsamtes einen Job erhalten, ebenso eine Verwandte der Amtsleiterin. Die Staatsanwaltschaft prüfe die Vorwürfe.

#### **Beispiel 3: In einem Stadtstaat**

Die „Berliner Zeitung“ berichtet, dass ein damaliger Finanzstaatssekretär als Geschäftsführer zur landeseigenen Wohnungsbaugesellschaft wechselt. In seiner Funktion als Aufsichtsratsvorsitzender dieser Wohnungsbaugesellschaft hatte er zuvor den Geschäftsführern eine kräftige Gehaltserhöhung von nahezu 50% bewilligt. Davon profitierte er dann selbst. Sein Jahresverdienst verdoppelte sich so von etwa EUR 90.000 auf etwa 180.000 EUR. Laut Berliner Zeitung halten dies sogar die eigenen Parteikollegen für „pure Selbstbedienungsmentalität“.

Die Praxis der Ämterpatronage wurde Anfang des 20. Jahrhunderts durch den Sozialwissenschaftler Max Weber in dem Grundsatzvortrag „Politik als Beruf“ nüchtern beschrieben: *„Heute sind es Ämter aller Art in Parteien, Zeitungen, Genossenschaften, Krankenkassen, Gemeinden und Staaten, welche von den Parteiführern für treue Dienste vergeben werden.“* Ämterpatronage im 21. Jahrhundert bedeutet die ungerechtfertigte Bevorzugung von Bewerbern bei der Besetzung von Ämtern und Führungspositionen wegen ihrer Parteizugehörigkeit, bestimmter Weltanschauungen oder persönlicher Verbindungen. Der ehemalige Bundespräsident Richard von Weizsäcker kritisiert in einer seiner Schriften: *„Es sind die Parteien und ihre Fraktionen, die exklusiv über einen politischen Aufstieg oder*

*Ausschluß entscheiden. Dabei pflegen sie eine tiefe Abneigung gegenüber jedweddem Seiteneinsteiger, es sei denn, sie versprechen sich von ihm einen unmittelbaren Zuwachs an Ansehen. Sie sichern durch Ämterpatronage ihren Einfluß bis tief hinein in die gesamte Gesellschaft. Treue Dienste werden mit Positionen aller Art belohnt.“*

Die Problematik der Ämterpatronage liegt aus Sicht von Transparency International Deutschland in ihren strukturellen Wirkungen bei der Schaffung und Stabilisierung von Seilschaften und Geber-Nehmer-Netzwerken, in denen Entscheidungen intransparent getroffen werden und die erfahrungsgemäß besonders anfällig für Korruption sind. Daneben steht weiterhin die ungerechtfertigte Benachteiligung von qualifizierten Bewerbern zugunsten von weniger qualifizierten.

Weitere Informationen zum Thema und zu den negativen Wirkungen von Ämterpatronage sind in der Untersuchung „Das Parteibuch - Schattenwirtschaft der besonderen Art?“ von Prof. Dr. Manfred Röber dokumentiert, die anlässlich der Jahreshauptversammlung von Transparency International Deutschland bereits 2001 publiziert wurde.

## **2. Zielsetzung des Positionspapiers**

Mit dem vorliegenden Positionspapier will Transparency International Deutschland eine kurze Handreichung liefern, mit der Anhaltspunkte für ordnungsgemäße Verfahren bei der Besetzung von Positionen bei Unternehmen, Körperschaften und Stiftungen mit öffentlicher, insbesondere kommunaler Beteiligung gegeben werden. Ferner gibt das Papier auch Anregungen für politische Entscheidungsträger bei den Gebietskörperschaften über Anforderungen an Besetzungsverfahren und Hinweise darauf, wie die Zivilgesellschaft Politiker zu einer öffentlichen Diskussion von Besetzungsverfahren veranlassen kann.

## **3. Forderungen von Transparency International Deutschland**

Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen Korruption und dieser Art von Filz und Vetternwirtschaft. Häufig werden Führungspositionen in öffentlichen Unternehmen als „Belohnung“ für verdiente Parteipolitiker gerade auch auf kommunaler Ebene vergeben, und diese Praxis wird oft mit der Erwartung verbunden, dass der/die so Begünstigte in seiner/ihrer Tätigkeit die Interessen der politischen Partei oder von Parteigruppen besonders tatkräftig fördert. Die Praxis der Ämterpatronage fördert also intransparente Geber-Nehmer und Klientelstrukturen, die erfahrungsgemäß auch besonders anfällig für Korruption sind.

Ein Argument für ein transparentes und faires Verfahren bei Besetzungen ergibt sich aus dem Verfassungsgrundsatz des gleichen Zugangs zu öffentlichen Ämtern. Primär gilt dieser Anspruch für die Besetzung von Positionen im öffentlichen Dienst. Wenn öffentliche Aufgaben durch Unternehmen in privater Rechtsform wahrgenommen werden und die öffentliche Hand Anteile an solchen Unternehmen besitzt, müssen auch dort die gleichen Anforderungen gelten. Das Anti-Diskriminierungsgesetz sieht vor, dass Personen aufgrund ihrer Weltanschauung nicht eine weniger günstige Behandlung erfahren dürfen als eine andere Person in einer vergleichbaren Situation. Dies heißt auch, dass Personen aufgrund ihrer Weltanschauung nicht bevorzugt werden dürfen.

Die heutigen Anforderungen an die wirtschaftliche Tätigkeit von öffentlichen Unternehmen stellen höchste Ansprüche an Qualifikation und Erfahrung der Führungskräfte in diesen Unternehmen. Ämterpatronage erhöht das Risiko, dass Qualifikationen ignoriert werden und es im schlimmsten Fall zu krassen Fehlbesetzungen kommt.

Wie auch sonst oft, ist das wirksamste Mittel für Fairness und gegen Missbrauch von Macht, um die es ja auch hier geht, die Transparenz von Verfahren und Entscheidungen.

Daher fordert Transparency International Deutschland für die Besetzung von Führungspositionen in öffentlichen Unternehmen, Körperschaften und Stiftungen:

1. Bei der Besetzung von Führungspositionen ist darauf zu achten, dass das Unternehmen eine Strategie entwickelt hat, die seinem öffentlichen Auftrag entspricht und aus der sich

die Anforderungen an die verschiedenen Führungspositionen ergeben. Diese Anforderungen sind unabhängig von etwa bevorstehenden oder beabsichtigten Stellenbesetzungen festzulegen und von den Kontrollorganen des Unternehmens wie aber auch aus dem verantwortlichen politischen Bereich der jeweiligen Gebietskörperschaften zu beurteilen.

2. Aufgrund dieser Anforderungen sind Stellenprofile zu entwickeln und die Qualifikationen (Kenntnisse, Fähigkeiten, Fach- und Führungserfahrungen) festzulegen, die von den jeweiligen Stelleninhabern erwartet werden müssen. Dabei kann es in Ausnahmefällen durchaus vorkommen, daß besondere politische Verbindungen oder Loyalitäten zu Verwaltungen oder Amtsträgern besonders wichtig sind. Beispiele dafür ergeben sich etwa aus wirtschaftspolitischen Vorstellungen, die im Rahmen von Entwicklungsgesellschaften o.ä. Instrumenten verfolgt werden sollen. Auch solche Anforderungen sind dann transparent zu formulieren und in die Erläuterungen der Ausschreibungstexte aufzunehmen.
3. Die Stellenausschreibung hat öffentlich in den geeigneten Medien zu erfolgen. Auch die Besetzung der Entscheidungsgremien wie die Begründung für ihre Zusammensetzung sollen öffentlich gemacht werden. Diesen Transparenzanforderungen kann am einfachsten durch Veröffentlichung auf der Webseite der Unternehmen Rechnung getragen werden.
4. Für das Besetzungsverfahren sollen sich die Unternehmen einer professionellen Methodik bedienen, ggf. externen Sachverstand hinzu ziehen und sich an die in der Privatwirtschaft üblichen Verfahren anlehnen. Sie sollen dabei die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, das daraus resultierende Interesse der Öffentlichkeit berücksichtigen sowie die nötige Transparenz und Objektivität gewährleisten.
5. Die Entscheidung über die Besetzung ist bekannt zu geben und damit zugleich auch die Qualifikation der ausgewählten Person sowie eine Begründung, warum diese Wahl den Ausschreibungskriterien entspricht. Dies soll ebenfalls in transparenter Weise auf der Webseite des Unternehmens erfolgen.
6. Es soll die Regel sein, dass die beruflichen Qualifikationen und der berufliche Werdegang einer jeden Führungskraft in einem öffentlichen Unternehmen auf Nachfrage bekannt gegeben werden können.
7. Für Politiker und Beamte soll eine Karenzzeit von 3 Jahren gelten, in der sie Führungspositionen bei öffentlichen Unternehmen, Körperschaften und Stiftungen nicht antreten dürfen, wenn ein Zusammenhang zwischen ihrer bisher ausgeübten Tätigkeit und der nach dem Ausscheiden aus dem Dienst beabsichtigten Tätigkeit besteht. In Zweifelsfällen oder bei notwendigen Ausnahmen ist eine entsprechende Entscheidung zu begründen und zu veröffentlichen.

#### **4. Aktivitäten der Zivilgesellschaft gegen die Ämterpatronage**

Die Besetzung von Führungspositionen im öffentlichen Bereich ist häufig von einem deutlichen, aber zumeist kurzfristigen öffentlichen Interesse begleitet. Um die in dem vorigen Abschnitt genannten Forderungen durchzusetzen, empfiehlt es sich, dass die politischen Entscheidungsträger im Vorfeld von Wahlen z.B. nach ihrer grundsätzlichen Haltung zur Besetzung von Positionen in öffentlichen Unternehmen befragt werden (z.B. in „Wahlprüfsteinen“) und dass sie dazu veranlasst werden, ihre Vorstellungen als künftige Handlungsmaxime zu verkünden, so dass sie im Verlauf der nachfolgenden Amtsperiode an diesen Versprechungen gemessen werden können.

*Verabschiedet auf der Vorstandssitzung vom 10.07.2009.*