



Universität St.Gallen

Masterarbeit

# **Mögliche Massnahmen bezüglich Korruptionsvermeidung/ -prävention bei Luzerner Gemeinden**

Mit Fokus auf Strafrecht und Verwaltungsrecht  
sowie Methoden und Prozesse im Bereich Compliance,  
Risikomanagement und Kontrollsysteme

Verfasser

**Benjamin Emmenegger**

**Matrikel-Nr. 12-533-436**

Master in Business Innovation, Universität St.Gallen

Bergstrasse 3, 6206 Neuenkirch

Mobiltelefon: +41-79-530 44 81

E-Mail: benjamin@njc.ch

Referentin

**Prof. Dr. Nora Markwalder**

Assistenzprofessorin für Strafrecht, Strafprozessrecht und Kriminologie  
unter besonderer Berücksichtigung des Wirtschaftsstrafrechts

Universität St.Gallen, Law School

Guisanstrasse 36, 9010 St. Gallen

Eingereicht am 17. Mai 2019

## Zusammenfassung

In verschiedenen Medien wird gelegentlich von missbräuchlicher Amts- oder Verwaltungstätigkeit im Kanton Luzern berichtet. Mögliche langfristige Schäden daraus tragen die Einwohner der Gemeinden. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass Entscheide in Gemeinden aufgrund sachlicher und objektiver Kriterien gefällt werden. So verlangt es auch das Gemeindegesetz des Kantons Luzern, welches rechtsstaatliches und verwaltungstechnisch korrektes Handeln vorschreibt. Das neue Finanzhaushaltsgesetz der Gemeinden des Kantons Luzern gewährt den Gemeindeverwaltungen neue Freiheiten zur Erfüllung ihrer Aufgaben. Im Gegenzug dazu sind neue Instrumente wie ein Risikomanagement, ein Internes Kontrollsystem, ein strategisches und operatives Controlling, das Kreditrecht sowie die verbindlichen Leistungsaufträge vorgeschrieben. Dadurch entwickeln sich Gemeinden langfristig gesund und handeln rechtsstaatlich korrekt.

In der vorliegenden Arbeit werden die kriminologischen und strafrechtlichen Aspekte hinsichtlich von Korruption in Gemeinden beleuchtet. Zudem werden die neuen verwaltungsrechtlichen Anforderungen für Luzerner Gemeinden sowie das gegenwärtige bekannte Instrumentarium zur Vermeidung von Korruption beschrieben. Mittels der Grounded Theory Methodik wurden acht Personen zur Korruptionsvermeidung in Gemeinden befragt. Sechs Personen davon sind aktuell in Luzerner Verwaltungen tätig. Die Ergebnisse wurden in vier Hauptmodelle zur Vermeidung von Korruption in Gemeinden aggregiert. Daraus erfolgte schlussendlich die grundlegende Theorie zur Vermeidung von Korruption in Luzerner Gemeinden.

Das zentrale Element der Theorie ist, dass Klarheit über die Organisation sowie über die einzelnen Rollen aller Akteure bestehen muss. Ebenfalls von Bedeutung sind die Abgrenzung zwischen politischen und operativen Entscheidungen sowie die Ausstandspflichten. Entscheidungen im Gemeinderat oder in der Verwaltung müssen begründet, dokumentiert und kommuniziert werden. Idealerweise besteht eine regionale oder kantonale unabhängige Meldestelle, welche zur Optimierung der Organisation, zur Innovationsförderung, zur Aufdeckung von missbräuchlicher Amtstätigkeit sowie als Anlaufstelle für besorgte Bürger dient. Durch diese Massnahmen steigt die Wahrscheinlichkeit objektiver Entscheidungsfindung und sinken die Anreize für pflichtwidrige Amtshandlungen. Bestechung und Vorteilsannahme sind somit grundsätzlich leichter aufdeckbar. Sachliches Handeln von Gemeinderäten und Verwaltungsangestellten führt zudem zu mehr Vertrauen zwischen der Bevölkerung und der Gemeinde und damit zu einer langfristigen positiven Entwicklung der Gemeinde.

## Vorwort und Danksagung

Im Rahmen dieser Forschungsarbeit wurde ein sowohl komplexes als auch kritisches Thema beleuchtet, welches gegenwärtig immer wieder Aufmerksamkeit durch verschiedene Medien findet. Im Gegensatz zur Privatwirtschaft ist es nun einmal ein Fakt, dass Amtshandlungen von Gemeinderäten und Verwaltungsangestellten mit öffentlichen Geldern finanziert werden und die Folgen daraus wiederum die Einwohner tragen. Korruption als provokativer Begriff wird in der vorliegenden Arbeit und im Kontext mit Luzerner Gemeinden auf die Eigenschaften von Bestechung und Vorteilsannahme aus dem Schweizer Strafgesetzbuch beschränkt. Die beiden Artikel schützen objektives und sachliches Handeln. Und genau dieses objektive Handeln wird vom Einwohner immer mehr verlangt.

Vom Gemeinwesen werden zudem immer mehr professionelle Dienstleistungen erwartet. Entscheide sollen unabhängig und für die gesamte Bevölkerung rechtsgleich getroffen werden. Im Gemeindegesetz des Kantons Luzern, im neuen Finanzhaushaltsgesetz für Gemeinden sowie in verschiedenen Handbüchern werden politische Entscheide und operatives Verwaltungshandeln unterschieden. Der Gemeinderat hat die Aufgabe, die Verwaltung anhand von betrieblichen Leistungsaufträgen zu führen. Obwohl sich viele dessen bewusst und darüber auch einig sind, dass Amtstätigkeiten objektiv und rechtsgleich erfolgen müssen, stehen einige Luzerner Gemeinden diesbezüglich vor organisatorischen Herausforderungen. Um in diesem Zusammenhang Gerichtsfälle, Rücktritte, Misstrauensvoten sowie sonstige Folgen fragwürdiger Amtshandlungen, wie sie aktuell in verschiedenen Luzerner Gemeinden vorkommen, zu vermeiden, sind pragmatische und wirksame Ansätze für die Praxis gefragt.

Die folgende Arbeit befasst sich im theoretischen Teil mit den Grundlagen zur Kriminologie, zur Korruption nach dem Schweizer Strafrecht sowie den verwaltungsrechtlichen Grundsätzen Luzerner Gemeinden. Im zweiten, empirischen Teil werden anhand von acht Befragungen Hauptmodelle und -kategorien vorgestellt, welche dazu dienen, dass Verwaltungshandlungen sowie Gemeinderatsentscheide möglichst objektiv geschehen.

Neuenkirch, der 17. Mai 2019

*Benjamin Emmenegger*

*Einen grossen Dank*

- *an die **acht befragten Personen** für deren Mitwirkung und Offenheit,*
- *an meine Partnerin **Manuela** für die grosse Unterstützung im Hintergrund,*
- *an meine Vorgesetzte **Barbara** für die gewährte Flexibilität am Arbeitsplatz und*
- *an **Familie und Freunde** für das Verständnis sowie den Verzicht!*

# I. Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	I
Vorwort und Danksagung.....	II
I. Inhaltsverzeichnis.....	III
II. Tabellenverzeichnis.....	V
III. Abbildungsverzeichnis.....	V
IV. Anonymisiertes Gesprächsverzeichnis.....	V
V. Allgemeine Hinweise.....	VI
VI. Abkürzungsverzeichnis.....	VII
<b>1 Einleitung.....</b>	<b>1</b>
1.1 Ausgangslage.....	1
1.2 Fragestellung und Zielsetzung.....	2
1.3 Gliederung der Arbeit.....	3
<b>Theoretischer Teil.....</b>	<b>4</b>
<b>2 Kriminologischer Rahmen.....</b>	<b>4</b>
2.1 Von der Entstehung zur Bekämpfung krimineller Energie.....	5
2.2 Moralische Ansätze.....	6
2.3 Situative Ansätze.....	6
2.4 Kriminalitätsbekämpfung in Luzerner Gemeinden.....	8
<b>3 Strafrechtliche Relevanz für Gemeinden.....</b>	<b>10</b>
3.1 Bestechung und Vorteilsgewährung.....	10
3.2 STBM Beamte.....	11
3.3 STBM Amtshandlung.....	12
3.4 STBM nicht gebührender Vorteil.....	13
3.5 Subjektiver STBM wissentliches Handeln.....	13
3.6 Relevanz für die Arbeit.....	14
<b>4 Die Organisation Luzerner Gemeinden.....</b>	<b>15</b>
4.1 Verwaltungsrechtlicher Rahmen.....	15
4.2 Gemeindemodelle im Kanton Luzern.....	16
4.3 Gegenwärtiges Instrumentarium.....	18
<b>Empirischer Teil.....</b>	<b>24</b>
<b>5 Methodik.....</b>	<b>24</b>
5.1 Von der Fragestellung zur Grounded Theory.....	24
5.2 Methodenüberblick und Zeitplan.....	25
5.3 Qualitative Datenerhebung.....	26
5.4 Gespräche und Stichprobenwahl.....	28
<b>6 Evaluierung der Hauptmodelle zur Korruptionsvermeidung.....</b>	<b>30</b>
6.1 Kodierung und Anordnen der Konzepte erklären.....	30

6.2	Hauptmodelle zur Korruptionsvermeidung .....	32
<b>7</b>	<b>Theorie zur Korruptionsvermeidung in Luzerner Gemeinden .....</b>	<b>51</b>
7.1	Die Schlüsselkategorie «Generelle Rollenfragmentierung».....	52
7.2	Validierung anhand der Gütekriterien.....	55
7.3	Gewichtung der Gespräche .....	56
	<b>Schlussteil .....</b>	<b>57</b>
<b>8</b>	<b>Empfehlungen für Gemeinden.....</b>	<b>57</b>
<b>9</b>	<b>Schlussfolgerungen und Ausblick.....</b>	<b>58</b>
<b>VII.</b>	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>59</b>
<b>VIII.</b>	<b>Internetquellen.....</b>	<b>63</b>
<b>IX.</b>	<b>Anhang.....</b>	<b>VIII</b>
A1:	115 Prozessmodelle aus den Gesprächen (Titel der Modelle) .....	VIII
A2:	'Regelset' - Qualitative Erhebung und Auswertung.....	X
A3:	Besprechungs- und Hilfsmittelverzeichnis.....	XIII
A4:	Gesprächsportraits .....	XIV
<b>A5:</b>	<b>Gesprächsverzeichnis .....</b>	
<b>A6:</b>	<b>Gesprächsleitfäden .....</b>	
<b>A7:</b>	<b>Transkripte .....</b>	
<b>A8:</b>	<b>Axiale Prozessmodelle.....</b>	
<b>A9:</b>	<b>Endnotenkodierung .....</b>	

## II. Tabellenverzeichnis

Tabelle 1 Situative Ansätze angelehnt an Killias.....	7
Tabelle 2 Übersicht über die Straftatbestände Bestechung und Vorteilsgewährung. ....	11
Tabelle 3 Anzahl axiale Modelle pro befragte Person. ....	32
Tabelle 4 Begriffe der Methodik (Modell- und Kategorientypen).....	33
Tabelle 5 Begriffe der Methodik (Modell- und Kategorientypen) inklusive der Theorie. ....	51
Tabelle 6 Heterogenität der Gesprächspartner. ....	56

## III. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Ursachen für Kriminalität, Eigenendarstellung aufgrund des <i>Fraud Triangle</i> . ....	5
Abbildung 2 Artikel 322 <sup>decies</sup> StGB. ....	11
Abbildung 3 Umsetzung der betr. Leistungsaufträge aus dem Handbuch. ....	17
Abbildung 4 Methodenüberblick. ....	26
Abbildung 5 Beispielhafter Auszug aus MAXQDA zur Erfassung von Konzepten. ....	30
Abbildung 6 Auszug zur intersubjektiven Nachvollziehbarkeit der Konzepte.....	31
Abbildung 7 SmartArt axiales Prozessmodell. ....	31
Abbildung 8 Lineare Prozessschritte der Hauptmodelle.....	32
Abbildung 9 Hauptmodell I: KULTUR IN DER VERWALTUNG. ....	34
Abbildung 10 Hauptmodell II: KLARE ORGANISATION.....	37
Abbildung 11 Hauptmodell III: OBJEKTIV BEGRÜNDETE ENTSCHEIDUNGSFINDUNG. ....	43
Abbildung 12 Hauptmodell IV: UNABHÄNGIGE MELDESTELLE ZUR OPTIMIERUNG. ....	47
Abbildung 13 Kernkategorien und Schlüsselkategorie. ....	51
Abbildung 14 Darstellung über die Rollenfragmentierung.....	53
Abbildung 15 Schwerpunkte rund um die Schlüsselkategorie.....	54
Abbildung 16 Code-Portraits, vgl. Anhang A4.....	56

## IV. Anonymisiertes Gesprächsverzeichnis

Gesprächspartner 1, 27. September 2018: In der Verwaltung.....	135 Minuten
Gesprächspartner 2, 15. November 2018: In der Verwaltung.....	140 Minuten
Gesprächspartner 3, 4. Dezember 2018: Zuhause bei Gesprächspartner 3.....	120 Minuten
Gesprächspartner 4, 4. Januar 2019: Hauptsitz des Unternehmens.....	90 Minuten
Gesprächspartner 5, 23. Januar 2019: In der Verwaltung.....	90 Minuten
Gesprächspartner 6, 13. Februar 2019: In der Verwaltung.....	100 Minuten
Gesprächspartner 7, 4. April 2019: In der Verwaltung.....	50 Minuten
Gesprächspartner 8, 15. April 2019: Einreichung der Stellungnahme.....	schriftlich

## **V. Allgemeine Hinweise**

### **Genderneutralität**

Alle in dieser Arbeit verwendeten Personenbezeichnungen beziehen sich sowohl auf das weibliche wie auch auf das männliche Geschlecht. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird zur Bezeichnung von Personen die männliche Form verwendet. Damit soll jedoch keine geschlechterspezifische Rollenbeschreibung zum Ausdruck gebracht werden.

### **Zitierweise**

In Zitaten werden Präzisierungen, Hinweise oder sonstige Ergänzungen in eckigen Klammern und ausgelassene Stellen einzelner oder mehrerer Worte durch drei Punkte gekennzeichnet. Offensichtlich erkannte Fehler in den Aussagen wurden mit [sic] ergänzt. Weitere Details sind im Anhang 'Regelset' zu finden.

### **Anonymität**

Damit die Anonymität der Gesprächspartner gewahrt werden kann, sind die Zitate und Gesprächsverweise über nicht veröffentlichte Endnoten (römische Nummerierung) realisiert. Weitere Details sind im Anhang 'Regelset' zu finden.

## VI. Abkürzungsverzeichnis

AKV	Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung
amtl.	Amtlich
B#	Befragter (und die Nummer des Befragten)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
CEO	Chief Executive Officer
EW	Einwohner
FD	Finanzdepartement
FHGG	Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden des Kantons Luzern
FHGV	Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden des Kantons Luzern
GG	Gemeindegesezt des Kantons Luzern
GTR	Grounded Theory Research
IKS	Internes Kontrollsystem
KTLU	Kanton Luzern
ngV	nicht gebührender Vorteil
OR	Obligationenrecht
RM	Risikomanagement
RR	Regierungsrat
Rz.	Randziffer
STBM	Straftatbestandmerkmale
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
VLG	Verband Luzerner Gemeinden
VRG	Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Luzern
VW	Verwaltung
Z.	Zeile

# 1 Einleitung

## 1.1 Ausgangslage

Gemeinden werden vorwiegend durch Zielvorgaben und Gesetze von aussen gesteuert. Ihre Unabhängigkeit im Vergleich zu privatwirtschaftlichen oder halbprivaten Unternehmungen ist entsprechend gering. Eine Gemeinde ist als kleinste politische Einheit beispielsweise zuständig für das Schul- und Sozialwesen, die Energieversorgung, den Strassenbau, die Ortsplanung oder die Steuern.<sup>1</sup> Diese Leistungen müssen nach § 5 Abs. 2 des Gemeindegesetzes des Kantons Luzern [GG] vom 4. Mai 2004 SRL 150 unter demokratischen Voraussetzungen, nach rechtsstaatlich und verwaltungstechnisch korrekten Prozessen sowie mit Blick auf die nachhaltige finanzielle Entwicklung erbracht werden.<sup>2</sup> Durch das neue Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden des Kantons Luzern [FHGG] vom 20. Juni 2016 SRL 160 erhalten Gemeinderäte sowie die Verwaltung mehr Handlungsspielraum zur Erfüllung dieser Gemeindeaufgaben.<sup>3</sup>

Obwohl gemäss Umfragen in der Schweiz wenig Korruption besteht, werden immer wieder Fälle von pflichtwidrigen Amtshandlungen publik. Missbräuche finden hierzulande eher innerhalb von starken Beziehungsnetzen statt.<sup>4</sup> Wesentlich ist, dass der Schaden von korrupten Handlungen bei Gemeinden schliesslich die Allgemeinheit trägt und damit der typische einzelne geschädigte Anzeigerstatter wegfällt. Wird die Pflichttreue demnach nicht proaktiv geschützt und Korruption bekämpft, sind die Einwohner von Gemeinden möglicherweise unwissentlich geschädigt und mittel- bis langfristig fehlen finanzielle Mittel für notwendige Vorhaben.<sup>5</sup>

Gemeindemitarbeitende sind dem Einwohner gegenüber mitverantwortlich, kriminelle Handlungen aufzudecken. Die Pflichttreue rechtlich zu schützen, wird aus juristischer Perspektive als zu abstrakt und daher nicht geeignet betrachtet. Durch die Artikel 322<sup>ter</sup> und nachfolgende aus dem Schweizerischen Strafgesetzbuches [StGB] vom 21.12.1937 SR 311.0 werden deshalb das sachliche und objektive Handeln, oder konkret der Umgang mit Bestechung, von Behörden und Amtsträger geschützt.<sup>6</sup> Obwohl der Begriff des Beamten in der Schweiz heute nicht mehr üblich ist, gelten im Sinne der vorliegenden Arbeit sowohl Behördenmitglieder als auch Personen, welche eine öffentlich-rechtliche Aufgabe gegenüber der Öffentlichkeit erfüllen, als Beamte.<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI, O.D.

<sup>2</sup> Vgl. VERBAND LUZERNER GEMEINDEN [VLG], 2005, S.15–18.

<sup>3</sup> Vgl. REGIERUNGSRAT [RR] KANTON LUZERN [KTLU], 2015, S.11, 14; FINANZDEPARTEMENT [FD] KTLU, 2018, Kap.2.2.5.5.

<sup>4</sup> Vgl. BÜCKER-GÄRTNER, 2011, S.468; KILLIAS, M., KUHN, A., UND AEBI, M. F., 2011, RZ. 359–360, 761; ISENRING, MUGELLINI UND KILLIAS, 2016, p.157; Zu Beziehungsnetzwerken: KILCHE UND THIEL, 2011a, S.13 oder STARK, 2011, S.199.

<sup>5</sup> Vgl. REDWITZ, 2014, S.113–114; BANNBERG, 2008, S.79; RABL, 2011, S.363; BRAASCH, 2011, S.256.

<sup>6</sup> Vgl. TRECHSEL, PIETH, GIGON UND AEBERSOLD, 2018, S.1642.

<sup>7</sup> Vgl. Art. 110 Abs. 3 StGB und TRECHSEL ET AL., 2018, S.649, 652.

## 1.2 Fragestellung und Zielsetzung

In den § 24 und § 25 des neuen FHGG ist den Gemeinden vorgeschrieben, ein systematisch überprüfbares Risikomanagement [RM] sowie ein Internes Kontrollsystem [IKS] zu betreiben. Diese Instrumente sind in der Privatwirtschaft bereits etabliert und wirken präventiv gegenüber korruptem Handeln. Neben dem neuen Kreditrecht sowie den verbindlichen Leistungsaufträgen fordert das Gesetz konkrete organisatorische Massnahmen, um das Vermögen zu schützen sowie um Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Buchführung zu verhindern oder aufzudecken. Ebenfalls schreibt das FHGG ein strategisches Controlling-Organ in Form einer Kommission sowie ein operatives Controlling vor.<sup>8</sup> Die erwähnte Freiheit in der Verwendung öffentlicher Gelder und Erfüllung der Aufgaben wird durch die genannten betriebswirtschaftlichen Instrumente aufgewogen. Einige der Instrumente werden von der Finanzaufsicht Gemeinden des Kantons Luzern sowie von anderen Stellen anhand des Jahresberichtes sowie des Aufgaben- und Finanzplanes überprüft.<sup>9</sup>

Gemeinden erfüllen wie erwähnt vorwiegend hoheitliche Aufgaben, sind hauptsächlich steuerfinanziert und besitzen demnach ein bestimmtes Monopol. Alle diese Eigenschaften grenzen Gemeinden von privatwirtschaftlichen Organisationen ab. Zudem können private Unternehmen im Gegensatz zu Gemeinden nach Art. 102, StGB bestraft werden, wenn sie mangelhaft organisiert sind. Die allgemeine Kriminologie-Forschung bietet nur wenig spezifische Hinweise für Gemeinden im Bereich der Korruptionsvermeidung.<sup>10</sup> Es stellt sich nun die Frage, ob eine objektive Entscheidungsfindung aufgrund der vorgeschriebenen Massnahmen aus dem StGB, dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Luzern [VRG], dem GG und dem FHGG bereits gewährleistet ist. Diese Arbeit soll darum eine grundlegende Theorie dazu entwickeln. Es folgt daraus die folgende Fragestellung:

### **Welche Massnahmen bezüglich Korruptionsvermeidung sind in der Organisation einer Luzerner Gemeinde zu berücksichtigen?**

Untergeordnete Fragen sind aufgrund der Methodik keine definiert. Zu Beginn des Forschungsprozesses wurde das Themengebiet grundsätzlich definiert und die Fragestellung während der Datenanalyse fortlaufend präzisiert. Die nachfolgenden Absätze dienen zur Abgrenzung der Fragestellung.

Aus strafrechtlicher, sozialwissenschaftlicher oder sogar aus theologischer Perspektive haben schon verschiedene Autoren versucht, Korruption einheitlich zu definieren.<sup>11</sup> Der Schweizer Bundesrat<sup>12</sup> oder auch unterschiedliche Wissenschaftler verknüpfen korrupte Handlungen direkt mit den strafrechtlichen Bestimmungen zu Bestechung und Vorteilsannahme aus dem StGB.<sup>13</sup> Diese Arbeit bedient sich daher ebenfalls der Definition korrupter Handlungen nach

---

<sup>8</sup> Vgl. FD KTLU, 2018, S.4, 7, 11–13, 31, 33, 42, 62, 69, 82 UND Art. 10–16, 18–22, 24, 25 FHGG.

<sup>9</sup> Vgl. FINANZAUFICHT GEMEINDEN, o.D.; RR KTLU, 2015, S.41–42.

<sup>10</sup> Vgl. KILLIAS ET AL., 2011, RZ. 761; BRAASCH, 2011, S.256; KILCHE UND THIEL, 2011b, S. 416; KILCHE UND THIEL, 2011a, S.14; BÜCKER-GÄRTNER, 2011, S.467–468.

<sup>11</sup> Vgl. BRAASCH, 2011, S.237; RABL, 2011, S.362.

<sup>12</sup> Vgl. BUNDESRAT, 1999, S.5497–5498.

<sup>13</sup> Vgl. BRAASCH, 2011, S.238; REDWITZ, 2014, S.9; KILCHE UND THIEL, 2011a, S.9.

den Bestechungs-Artikel aus dem StGB. Als Korruption gilt demnach, wenn Beamte pflichtwidrig handeln und dafür einen Vorteil erhalten.<sup>14</sup>

Sämtliche organisatorischen Elemente und sonstigen Ansätze, welche dazu führen, dass Entscheide objektiv gefällt werden, gelten als Massnahmen im Sinne der Fragestellung. Wie erwähnt sind ein überprüftes RM, die Existenz eines IKS, ein operatives sowie strategisches Controlling, die Ausstandspflichten gemäss § 14–16 VRG und weitere Instrumente bereits vorgeschrieben. Die Privatwirtschaft kennt solche Instrumente schon seit längerer Zeit. Beispielsweise schreibt das Obligationenrecht [OR] vom 30. März 1911 SR 220 seit der Anpassung des Aktienrechts im Jahr 2008 die Risikobeurteilung sowie die Existenz eines IKS für bestimmte Organisationen vor. Neben den organisatorischen sowie repressiven Instrumenten werden in dieser Arbeit ebenfalls ethische Ansätze zu berücksichtigen.

Mit dem Fokus auf Luzerner Gemeinden ist einerseits die Staatsebene ‘Gemeinde’ und andererseits die relevante Gesetzgebung<sup>15</sup> festgelegt. Alle Luzerner Gemeinden mussten ihre Gemeindeordnung nach § 69 FHGG per 1. Januar 2018 an die Vorgaben der neuen geltenden Gesetzgebung anpassen. Die Themen betreffend die Organisationsstruktur sind bei den Gemeinden demnach aktuell sehr präsent.

### 1.3 Gliederung der Arbeit

Die nachfolgende Arbeit ist in drei Teile gegliedert. Im ersten, theoretischen Teil werden drei der Problemstellung nächsten Wissenschaften in Bezug auf Gemeindeverwaltungen beleuchtet. Es sind dies die Kriminologie, Rechtswissenschaft sowie Wirtschaftswissenschaft. Weitere von der Korruption betroffene Wissenschaften wie die Soziologie, Politikwissenschaft oder Wirtschaftsethik<sup>16</sup> sind in diesen drei Kapiteln einbezogen. Da für die vorliegende Arbeit die Korruptionsdefinition aus den passiven Bestechungs-Straftatbeständen verwendet wird, dient der strafrechtliche theoretische Teil insbesondere auch für die Abgrenzung des zu untersuchenden Gebietes. Der gesamte theoretische Rahmen dient zudem dazu, die Gespräche kompetent zu führen, zielgerichtete Fragen zu stellen, die Gespräche adäquat auszuwerten sowie die wichtigsten Schemata bei der Erstellung der Prozessmodelle und der Validierung der Theorie zu kennen.

Im zweiten, empirischen Teil wird die Methodik der Grounded Theory hergeleitet, erklärt und auf das zu untersuchende Phänomen ‘Korruption in Luzerner Gemeinden’ angepasst. Der Forschungsrahmen sowie der Ablauf werden detailliert beschrieben. Im Hauptkapitel des empirischen Teils werden die Hauptmodelle um das Phänomen dargestellt. Abschliessend werden diese validiert und die Kernkategorien sowie die Schlüsselkategorie beschrieben.

Der dritte und letzte Teil beschreibt die hergeleitete Theorie, zeigt mögliche daraus folgende Empfehlungen für Luzerner Gemeinden auf und enthält eine Schlussfolgerung sowie einen Ausblick für aufbauende Studien.

---

<sup>14</sup> Angelehnt Art. 322ter und folgende StGB. Mehr dazu im Kapitel Strafrechtliche Relevanz für Gemeinden.

<sup>15</sup> Vgl. Revidiertes GG, neues FHGG, neue Verordnung zum Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden [FHGV] sowie das dazugehörige Handbuch.

<sup>16</sup> Vgl. RABL, 2011, S.362.

## THEORETISCHER TEIL

---

Dieser Teil umfasst die grundlegenden Konzepte der Korruptionsvermeidung und dient als Grundlage für den empirischen Teil. Im kriminologischen Kapitel Nummer zwei werden die relevanten Theorien und sozialwissenschaftliche Ansätze erklärt. Als Folge der Kriminologie sind im Kapitel drei die rechtswissenschaftlichen Parameter und insbesondere die beiden Artikel aus dem StGB erläutert. Abschliessend im theoretischen Teil werden die relevanten verwaltungsrechtlichen Erkenntnisse und Vorgaben im vierten Kapitel beschrieben.

### 2 Kriminologischer Rahmen

Die Kriminologie gehört zu den Kriminalwissenschaften und befasst sich mit den drei Elementen das Verbrechen, der Täter sowie die soziologische Reaktion darauf. Die moderne Kriminologie definiert sich aufgrund dieser genannten Untersuchungsobjekte als Sozialwissenschaft. Die kriminelle Handlung ist das zentrale Phänomen, um welches sich Ursachen, Folgen und Präventionsstrategien anordnen lassen. Eine mögliche Umsetzung von Kriminalitätsbekämpfung bietet die Rechtswissenschaft mit dem Straf- und Strafprozessrecht. Es ist jedoch nicht das Recht, welches die kriminologischen Ziele direkt verfolgt, sondern vielmehr das Gesetz, welches ein Regelungsinstrumentarium bereitstellt, diese zu erreichen.<sup>17</sup> Die Kriminologie ist demnach der Rechtswissenschaft vorgelagert und in ihr werden die Diskussionen über mögliche Strategien wie beispielsweise die Repression erst geführt.

Somit ist es ein zentrales Interesse der Kriminologie, die Ursache-Wirkung-Beziehung von kriminellen Handlungen zu verstehen. Es gilt zu erwähnen, dass anstatt eindeutiger Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge in den Sozialwissenschaften vorwiegend eher probabilistische Hypothesen bestehen. Dies bedeutet, dass ergriffene Massnahmen nicht deterministisch wirken, sondern bloss mit einer hohen Wahrscheinlichkeit zu Verhaltensanpassungen und positiven Effekten führen.<sup>18</sup> Nachfolgende Kapitel befassen sich mit den Ursachen, der Bekämpfung und dem Vorkommen kriminellen Handelns in Bezug auf Gemeinden.

---

<sup>17</sup> Vgl. KILLIAS ET AL., 2011, RZ. 101–104.

<sup>18</sup> Vgl. KILLIAS ET AL., 2011, RZ. 118.

## 2.1 Von der Entstehung zur Bekämpfung krimineller Energie

In Anlehnung an den *Fraud Triangle* oder *Fraud Diamond* illustriert die untenstehende Abbildung mögliche Ursachen für kriminelles Handeln. Das Element Gelegenheit umfasst die Möglichkeit und die Umstände, mit einfachen Mitteln und ohne hohes Entdeckungsrisiko zu delinquirieren. Beispiele dafür sind, wenn viele Ermessensspielräume und wenige Kontrollen bestehen. Das zweite Element ist die Motivation und verdeutlicht, dass die gesamte Tat im Hinblick auf die persönliche Situation einen bestimmten positiven Effekt hat und dies somit einen Anreiz schafft, Interesse weckt oder Druck entsteht.<sup>19</sup> Der positive Effekt, oder Gewinn lässt sich anhand der Strafschwere, der Entdeckungswahrscheinlichkeit sowie dem erlangten Vorteil berechnen. Beispielsweise können persönliche finanzielle Probleme dazu führen, Geldleistungen für pflichtwidrige Handlungen zu fordern oder anzunehmen.<sup>20</sup> Das dritte Element aus dem Betrugsdreieck, die Rationalisierung umfasst die Rechtfertigung der pflichtwidrigen Handlung sowie die Neutralisierung eigener Schuldgefühle. Oftmals sind sich die Täter der Pflichtwidrigkeit grundsätzlich bewusst, begründen aber, warum die Amtshandlung trotzdem legitim gewesen sei. Typische Beispiele sind Aussagen wie «Die sind auch nicht besser.» oder «Die haben das so verdient.», welche eine Art von Selbstjustiz aufzeigen. Zu wenig Ermessen und Selbstverantwortung sowie viele Kontrollen und wenig Vertrauen können ebenfalls zu Rationalisierung führen.<sup>21</sup> In neuerer Literatur wurde das Dreieck um das Element Fähigkeit ergänzt und neu als Diamant dargestellt. Dieses vierte Element besagt, dass zudem eine fähige Person notwendig ist, welche eine Gelegenheit erkennen und deren Kosten sowie Nutzen zu berechnen vermag und diese Gelegenheit entsprechend ausnutzen kann.<sup>22</sup>

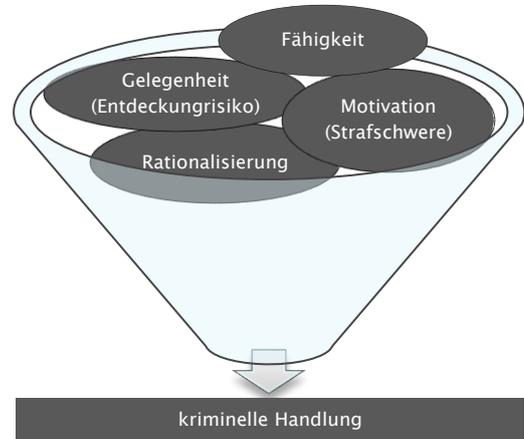


Abbildung 1 Ursachen für Kriminalität, Eigenedarstellung aufgrund des *Fraud Triangle*.

Allgemein gilt, je niedriger die Strafschwere und je tiefer das Entdeckungsrisiko, desto grösser wird der mögliche resultierende Gewinn und desto grösser ist auch die Motivation, kriminelle Handlungen zu vollziehen. Die Gewichtung des kurzfristigen Vorteils, die längerfristigen Nachteile sowie aller möglichen Risiken ist stark personenabhängig. Eine einheitliche Berechnung über die Erfolgsaussichten krimineller Handlungen ist nicht realistisch.<sup>23</sup>

Nachdem vier mögliche Ursachen von Kriminalität beschrieben worden sind, ist es eine naheliegende Möglichkeit, Kriminalität durch die Bekämpfung dieser Ursachen zu

<sup>19</sup> Vgl. REDWITZ, 2014, S.23–24; MEYER, 2017, S.45; HEISSNER, 2014, S.51–52; PEEMÖLLER, 2008, S.47; TURVEY, 2013, S.24–27 - Original: CRESSEY, 1953.

<sup>20</sup> Vgl. HOFMANN UND SCHMIDT, 2008, S.374; BANNBERG, 2008, S.80–81; Gewinnberechnung: RABL, 2011, S.365; STESSL, 2011, S.310.

<sup>21</sup> Vgl. OPP, S.105–106; STARK, 2011, S. 200; RABL, 2011, S.364–365; STESSL, 2011, 320–321; KILLIAS ET AL., 2011, RZ. 618–619; REDWITZ, 2014, S.23–24; MEYER, 2017, S.45–46; HEISSNER, 2014, S.51–52.

<sup>22</sup> Vgl. TURVEY, 2013, S.24–27; HOFMANN UND SCHMIDT, 2008, S.212–214; Berechnung: STESSL, 2011, S.310.

<sup>23</sup> Vgl. STESSL, 2011, S. 310, 319.

verhindern.<sup>24</sup> Beispielsweise können korrekte Amtshandlungen sowie den Bezug von Service Public Leistungen möglichst umstandslos gestaltet sein. Ebenfalls ist es eine Option, transparent und proaktiv über langfristige Risiken im Falle von betrügerischen Tätigkeiten zu informieren.<sup>25</sup> Ein komplett anderer Ansatz wäre es, korrektes Handeln zu belohnen. Die Subventionierung konformen Handelns muss jedoch unbedingt eine Ausnahme bleiben, da unmöglich alle Handlungen belohnt werden könnten.<sup>26</sup> Im Folgenden wird gezeigt, welche kriminologischen Ansätze zur Verhinderung von Korruption bestehen.

## 2.2 Moralische Ansätze

Von moralischen Ansätzen wird gesprochen, wenn die Täter sowie ihre Motive beeinflusst werden sollen. Diese fokussieren sich auf den Lebensstil, den Charakter oder das Gedankengut und versuchen durch deren Beeinflussung eine präventive Wirkung zu erzielen.<sup>27</sup> Die Grundidee basiert darauf, dass der kriminell motivierte Mensch geheilt, therapiert und moralisch verbessert werden kann.<sup>28</sup> Erziehung oder Konditionierung wie beispielsweise Schulungen, Informationen oder Vorbeugeprogramme sind gegenwärtig in Organisationen oftmals anzutreffen. Dazu gehören auch eine gemeinsam definierte Kultur, Verhaltenskodizes oder ethische Standards. Kriminelle Taten werden in den genannten Instrumentarien negativ dargestellt und eine Art 'schlechter Mensch' wird skizziert. Ein mögliches Rationalisierungsargument wie «ich verdiene sowieso zu wenig, nun darf ich auch mal profitieren» würde durch die Sensibilisierung für verschiedene Formen von Betrug, durch interne Transparenz sowie eine gute Organisationskultur nicht entstehen. Im *Fraud Diamond* setzen die moralischen Ansätze insbesondere bei der Rationalisierung und der Motivation an, wobei die Rationalisierung wohl die Schnittstelle zum situativen Ansatz bildet.<sup>29</sup>

Im Jugendalter ergeben sich oft triviale Gelegenheiten, um erste Erfahrungen mit der Überwindung von Schuldgefühlen, Rationalisierung oder überwachten Objekten<sup>30</sup> zu erlangen. Ein krimineller Charakter kann sich demnach aufgrund vieler krimineller Gelegenheiten entwickeln.<sup>31</sup> Das nächste Kapitel beschäftigt sich mit solchen kriminellen Situationen.

## 2.3 Situative Ansätze

Der Routine-Activities-Ansatz oder das Lebensstil-Modell erklären kriminelle Handlungen aufgrund gesellschaftlicher Faktoren. Sowohl bei Personen aus gefährlichen Quartieren als auch bei wohlhabenden Personen kann aus verschiedenen Gründen kriminelle Energie entstehen. Hält sich eine Person oftmals abends draussen und zudem noch in Quartieren mit einer hohen Delinquenz auf, ist die Wahrscheinlichkeit, mit Kriminalität konfrontiert zu sein, grösser. Eine mögliche vorgeschlagene Präventionsstrategie hierbei ist es, das Haus nicht zu

<sup>24</sup> Vgl. KILLIAS ET AL., RZ. 763.

<sup>25</sup> Vgl. RABL, 2011, S.376; KILLIAS ET AL., 2011, RZ. 1030–1041.

<sup>26</sup> Vgl. RABL, 2011, S.376; KILLIAS ET AL., RZ. 1041. OPP, 1974, 230–232.

<sup>27</sup> Vgl. MÜLLER, 2017, S.55–58; KILLIAS ET AL., 2011, RZ. 701.

<sup>28</sup> Vgl. KILLIAS ET AL., 2011, RZ. 762, 764.

<sup>29</sup> Vgl. MÜLLER, 2017, S.55–58; STESSL, 2011, S.316; KILLIAS ET AL., 2011, RZ. 609–610, 615.

<sup>30</sup> Überwachte Objekte: auch geschützte Tatobjekte.

<sup>31</sup> Vgl. KILLIAS ET AL., 2011, RZ. 763.

verlassen und sämtliche Konfrontationen zu vermeiden – also erst gar keine Gelegenheit zu schaffen. Während das Lebensstil-Modell auf gesellschaftliche Gelegenheiten im Umfeld der Betroffenen zielt, setzt der Routine-Activities-Ansatz auf nicht-menschliche Gelegenheitsfaktoren und Gewohnheiten.<sup>32</sup> Diese beiden Theorien sowie weitere Ansätze bilden die Grundlage für die Prävention, ohne dass der Mensch und sein Charakter verändert werden. In einem Prozessmodell nach RABL ist zudem die Signifikanz nachgewiesen worden, dass sich die Gelegenheit zuerst ergeben muss, bevor überhaupt individuelle Entscheide von Tätern getroffen werden.<sup>33</sup>

Die situativen Ansätze beziehen sich auf die Komponenten Tatmittel, Tatobjekt sowie den Gewinn für den Täter. Werden diese Komponenten vermindert, deren Zugänglichkeit erschwert oder sogar beseitigt, die Verwundbarkeit verändert oder die Überwachung eingeführt, so ändern sich die im vorigen Kapitel beschriebenen vier Ursachen, insbesondere die Gelegenheit, kriminelle Handlungen zu vollziehen. Es wird von einer präventiven Wirkung gegenüber von Korruption ausgegangen. Folgende Tabelle beschreibt die fünf zentralen situativen Ansätze zur Vermeidung von Kriminalität.<sup>34</sup>

<b>Ansatz</b>	<b>Beschreibung</b>	<b>Beispiele</b>
#1 Verringerung der Verwundbarkeit der <b>Tatobjekte</b>	<b>Tatobjekte</b> werden besser behütet (engl. <i>target hardening</i> ).	Beispielsweise mittels Schlösser, Verstärkungen oder technischer Hürden, pflichtwidrige Handlungen auszuführen.
#2 Elimination von <b>Tatobjekten</b>	<b>Tatobjekte</b> verschwinden (engl. <i>target removal</i> ).	Beispielsweise wird Bargeld durch elektronische Zahlungsmittel ersetzt.
#3 Beseitigung der <b>Tatmittel</b>	Die Werkzeuge zur Begehung der Tat werden entfernt (lat. <i>instrumenta sceleris</i> ).	Erschwerte Erhältlichkeit von Farbsprays, Verbot gegen zu schnelle Fahrzeuge.
#4 Reduktion der <b>Gewinnaussichten</b>	Die möglichen Erfolgsaussichten oder der Wert unrechtmässig angeeigneter Dinge werden für die Täter minimiert (engl. <i>reducing the pay-off</i> ).	Gültigkeit einer Entscheidung nach bestimmten Signaturregeln.
#5 Offizielle oder informelle Überwachung durch Angestellte oder das Publikum	Die Bewachung des <b>Tatobjektes</b> (engl. <i>formal and natural surveillance</i> ).	Interne Kontrollen, Checklisten, technische Hürden bei bestimmten Entscheiden, Verbesserung der Transparenz, Überwachungskameras.
#6 Koordinierte Planung der Gelegenheitsstrukturen	Die bewusste Umgestaltung des Umfeldes und der Umwelt (engl. <i>environmental management</i> ). Ebenfalls zu diesem Ansatz gehören Bemühungen, welche den Zugang zu legalen Alternativen erleichtern oder deren Attraktivität erhöht.	Koordinierte Öffnungszeiten öffentlicher Dienststellen. Online-Schalter und technisch geführte Prozesse.

Tabelle 1 Situative Ansätze angelehnt an Killias.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> Vgl. KILLIAS ET AL., 2011, RZ. 705–715.

<sup>33</sup> Vgl. RABL, 2011, S.372–373.

<sup>34</sup> Tabelleninhalte aus KILLIAS ET AL., 2011, RZ. 721.

<sup>35</sup> Vgl. KILLIAS ET AL., 2011, RZ. 721–764, 1041.

Eine sehr wirksame Option ist die technische Prävention anhand moderner Software. Durch automatisierte Systeme werden Tatobjekte wie beispielsweise Bargeld beseitigt, bei Feststellungen aus der Überwachung, sonstigen Überschreitungen oder ‘nicht tätigen’ von Kontrollen die entsprechenden Stellen automatisiert informiert oder der Zugang sowie die Attraktivität zu konformen Verhalten gefördert.<sup>36</sup> Informelle Sanktionen, wie beispielsweise Reputationsverlust, gelten ebenfalls als sehr effektiv zur Bekämpfung von Korruption.<sup>37</sup> Solche Sanktionen über Medien wie Internet, TV oder *Social Media* sind schwer plan- sowie überprüfbar und können bis zu ungerechtfertigter Rufschädigung führen.<sup>38</sup>

Es besteht die Hypothese, dass Täter ihre kriminelle Energie unabhängig präventiver Massnahmen umsetzen wollen und sich die Delinquenz schlichtweg auf andere, weniger gut geschützte, Tatobjekte verlagert. Diese These wird anhand unterschiedlicher Beispiele relativiert.<sup>39</sup> Die Verlagerung krimineller Handlungen bei Gemeinden kann aus der Sicht von Beamten oder von leistungsbeziehenden Personen betrachtet werden. Bestimmte Dienstleistungen können einzig von der lokalen Einwohnergemeinde bezogen werden.<sup>40</sup> Die gegenteilige Situation zeigt sich aus der Sicht eines Beamten. Er kann seine Amtshandlung theoretisch auch zu Gunsten einer anderen Person ausüben.

## 2.4 Kriminalitätsbekämpfung in Luzerner Gemeinden

Indizes wie beispielsweise der Bestechungsindex von Beamten<sup>41</sup> zeigen in der Schweiz jeweils wenig Korruption an. Missbräuche finden hierzulande eher innerhalb von Beziehungsnetzen statt. Eine mögliche Ursache für diese Form von Kriminalität ist möglicherweise die zurückhaltende Anwendung der Ausstandreglungen gemäss § 14–16 VRG oder ungenügende Verwaltungsstrukturen.<sup>42</sup> Diese Betrachtung befürwortet situative Ansätze zur Korruptionsvermeidung. Wiederum stützen Kritiker des situativen Ansatzes die Theorie, dass Korruption Charaktersache und damit ein ethisches Thema sein kann.<sup>43</sup>

Unabhängig von der Diskussion, ob die kriminelle Energie durch strukturelle oder ethische Ursachen gefördert wird, spielt die Kultur der Verwaltung eine wesentliche Rolle. Wenn Gemeinden die Anliegen der Einwohner ernst nehmen und zeitnah erledigen und die Entscheidungen rechtsstaatlich getroffen werden, entsteht kaum eine Nachfrage für Korruption. Zudem spielt die technologische und soziale Entwicklung eine wesentliche Rolle. Oftmals suchen Organisationen Lösungen in repressiven Massnahmen wie Verboten oder noch mehr Kontrollmechanismen, wobei ein Übermass davon die Verwaltung nur lähmt,

<sup>36</sup> Vgl. KILLIAS ET AL., 2011, RZ. 713, 721, 730, 742, 743A.

<sup>37</sup> Vgl. HEISSNER, 2014, S.10; KILLIAS ET AL., 2011, RZ. 1021.

<sup>38</sup> Vgl. das SRF-Format Kassensturz oder andere Konsumentensendungen. In öffentlichen Foren und durch Kommentarfunktionen können sehr schnell auch Unwahrheiten verbreitet werden.

<sup>39</sup> Vgl. Angebots-induzierte Nachfrage (Versuchung durch Gelegenheit), Kritik unbegrenzter Anpassungsfähigkeit oder die Suizidversuche auf der *Golden Gate Bridge*. Siehe KILLIAS ET AL., 2011, RZ. 722–724, 753–755A.

<sup>40</sup> Nicht verlagerbare Dienste sind bspw. diverse Bewilligungen, Steuerdienstleistungen, kommunale Sozial- oder Baudienstleistungen. Vgl. SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI, o.D und Einleitung.

<sup>41</sup> Auch Corruption perception Index [CPI] vgl. TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2018.

<sup>42</sup> Vgl. KILLIAS ET AL., 2011, RZ. 359–360, 761; Beziehungsnetze: KILCHE UND THIEL, 2011a, S.13 oder STARK, 2011, S.198.

<sup>43</sup> Vgl. KILLIAS ET AL., 2011, RZ. 539–540, 615, 762.

Mitarbeitende demotiviert und wiederum Spielraum für Korruption schafft.<sup>44</sup> Damit der Eindruck käuflicher Amtshandlungen gar nicht erst aufkommt, müssen bestehende gesetzliche Normen aus dem Arbeits-, Wettbewerbs- oder Verwaltungsrecht durch verwaltungsinterne Richtlinien ergänzt werden.<sup>45</sup> Ein Gesamtkonzept aus sowohl präventiven als auch repressiven Massnahmen wäre nach BRAASCH und RABL am erfolgreichsten.<sup>46</sup>

Damit sind die wesentlichen Konzepte aus der Kriminologie sowie erste Vor- und Nachteile bestimmter Bekämpfungsmassnahmen erklärt. Es folgt die strafrechtliche Perspektive und damit die hauptsächlichen Eigenschaften von Korruption für die vorliegende Arbeit.

---

<sup>44</sup> KILLIAS ET AL., 2011, RZ. 360, 761–764; SAVONA, 1995, S.33–34; ANECHIARICO UND JACOBS, 1996, S.957–958.

<sup>45</sup> Vgl. WOLF, 2014, S. 49; DBB BEAMTENBUND UND TARIFUNION, O.D.

<sup>46</sup> Vgl. BRAASCH, 2011, S.258; RABL, 2011, S.374–378.

### 3 Strafrechtliche Relevanz für Gemeinden

Während sich die Kriminologie mit der Frage nach sinnvollen Massnahmen, um kriminalpolitische Ziele zu erreichen, befasst, fokussiert sich das Strafrecht auf die konkreten Sachverhalte und Erwägungen gegenüber von Tätern und Beteiligten. Die Rechtswissenschaft stellt mit dem Strafrecht einen Teil des Instrumentariums zur Verfügung, welches zur Erreichung kriminalpolitischer Ziele notwendig ist.<sup>47</sup> Die Strafbarkeit von Amtsmissbrauch richtet sich in erster Linie gegen natürliche Personen. Juristische Personen hingegen können nach Art. 102 Abs. 2 StGB aufgrund einer mangelhaften Organisation sowie deren Ursache, dass nicht alle erforderlichen oder zumutbaren organisatorischen Vorkehrungen getroffen wurden, ebenfalls haftbar gemacht werden. Gebietskörperschaften wie Gemeinden sind von dieser Unternehmensstrafbarkeit nach Art. 102 Abs. 4 StGB jedoch ausgeschlossen. Demnach sind beide Artikel für Gemeinden nicht relevant.

Ab Art. 312 StGB sind diverse strafbare Handlungen gegen die Amtspflicht wie ungetreue Amtsführung, Gebührenüberforderung, Bestechung oder Vorteilsgewährung geregelt. Der Schweizer Bundesrat<sup>48</sup> und die Wissenschaft verknüpfen korrupte Handlungen direkt mit den strafrechtlichen Bestimmungen zu Bestechung und Vorteilsannahme aus dem StGB.<sup>49</sup> Weil unterschiedliche Definitionen für und Blickwinkel auf Korruption bestehen, wurde der Fokus in dieser Arbeit auf die erwähnten Strafnormen der Bestechung und Vorteilsannahme gelegt. Art. 322<sup>sexies</sup> StGB zur Vorteilsannahme – auch Anfüttern oder Klimapflege – als abstraktes Gefährdungsdelikt, soll zudem bereits den Anschein von Korruption vermeiden.<sup>50</sup> Die geschützten Rechtsgüter sind die Objektivität und die Sachlichkeit amtlicher Tätigkeiten sowie die Wettbewerbsneutralität.<sup>51</sup>

#### 3.1 Bestechung und Vorteilsgewährung

Da sich diese Arbeit mit Massnahmen für Gemeinden befasst, sind die passiven Straftatbestände, sich bestechen zu lassen sowie die Annahme eines Vorteils, relevant. Die nachfolgende Tabelle zeigt eine Übersicht sowie den relevanten Wortlaut der objektiven Straftatbestandsmerkmale [STBM] passiver Bestechung. Die einzelnen STBM sind mit den nachfolgenden Kapitelnummern versehen:

---

<sup>47</sup> Vgl. KILLIAS ET AL., 2011, RZ.105.

<sup>48</sup> Vgl. BUNDESRAT, 1999, 5497–5498.

<sup>49</sup> Vgl. BRAASCH, 2011, S.238; KILCHE UND THIEL, 2011a, S.9.

<sup>50</sup> Vgl. TRECHSEL ET AL., 2018, S.1650–1651.

<sup>51</sup> Vgl. BOTSCHAFT 1999, 5505, 5525, PIETH, BSK STGB II, N 13 VOR ART. 322TER, STRATENWERTH/BOMMER, BT II, § 62 N 2. Vgl. AUCH BGE 129 II 466 UND CASSANI, CORRUPTION, 44, PIETH, FS REHBERG, 235., DERS., BSK STGB II, N 14 VOR ART. 322TER, VGL. AUCH BERNASCONI, BESTECHUNG, 415 IN BONATSCH ET AL., 2017, S.622; RABL, 2011, S.362.

	<b>Aktive Tätigkeit</b>	<b>Passive Tätigkeit</b>
Bestechung	<u>Bestechung</u> Einen Beamten, im Zusammenhang mit der aml. Tätigkeit, mit einem Vorteil bestechen.	<u>Sich bestechen lassen, Art. 322<sup>quater</sup></u> <i>Kap.3.2</i> ... als Beamter ... <i>Kap.3.3</i> im Zusammenhang mit seiner aml. Tätigkeit für eine pflichtwidrige oder eine im Ermessen stehende Handlung oder Unterlassung <i>Kap.3.4</i> für sich oder einen Dritten einen nicht gebührenden Vorteil fordert, sich versprechen lässt oder annimmt
Vorteilsgewährung, Anfüttern oder Klimapflege	<u>Vorteilsgewährung</u> Einem Beamten, im Hinblick auf die Amtsführung, einen Vorteil gewähren.	<u>Vorteilsannahme, Art. 322<sup>sexies</sup></u> <i>Kap.3.2</i> ... als Beamter ... <i>Kap.3.3</i> im Hinblick auf die Amtsführung <i>Kap.3.4</i> für sich oder einen Dritten einen nicht gebührenden Vorteil fordert, sich versprechen lässt oder annimmt

Tabelle 2 Übersicht über die Straftatbestände Bestechung und Vorteilsgewährung.

Die STBM in den genannten Artikeln sind erstens die Eigenschaft, Beamter zu sein. Zweitens muss eine pflichtwidrige oder eine im Ermessen stehende Handlung oder Unterlassung getätigt sowie drittens ein nicht gebührender Vorteil [ngV] in diesem Zusammenhang übertragen worden sein. Weil der Schaden aus der Korruption die Allgemeinheit trägt, muss nicht nachgewiesen werden, dass der Fiskus oder Dritte tatsächlich geschädigt wurden.<sup>52</sup> Die Unterschiede der Straftatbestände 322<sup>quater</sup> und 322<sup>sexies</sup> sind einzig die sogenannten Auffangtatbestände, dass der Vorteil bei der Vorteilsannahme bloss im Hinblick auf eine künftige Amtstätigkeit übertragen wird.<sup>53</sup> Ergänzt werden die Straftatbestände durch den Art. 322<sup>decies</sup>, welcher gemeinsame Bestimmungen für das STBM Beamter sowie das STBM nicht gebührender Vorteil enthält:

#### **Art. 322<sup>decies</sup> 14. Gemeinsame Bestimmungen**

1 Keine nicht gebührenden Vorteile sind:

- a. dienstrechtlich erlaubte oder vertraglich vom Dritten genehmigte Vorteile;
- b. geringfügige, sozial übliche Vorteile.

2 Private, die öffentliche Aufgaben erfüllen, sind Amtsträgern gleichgestellt.

Abbildung 2 Artikel 322<sup>decies</sup> StGB.

Zu den objektiven STBM muss der subjektive Straftatbestand, das vorsätzliche Handeln, ebenfalls erfüllt sein. Sind alle diese vier Elemente sowie die Zusammenhänge gegeben, kann eine Freiheitsstrafe oder Geldstrafe resultieren. Nachfolgende Kapitel beschreiben die einzelnen STBM.

### **3.2 STBM Beamte**

Der Amtsträger oder Beamte ist bei der passiven Bestechung der Täter und bei der aktiven Bestechung das Angriffsobjekt.<sup>54</sup> Obwohl der Begriff des Beamten in der Schweiz heute nicht mehr üblich ist, gelten im Sinne der vorliegenden Arbeit sowohl Behördenmitglieder als auch Personen, welche eine öffentlich-rechtliche Aufgabe gegenüber der Öffentlichkeit erfüllen, als Beamte. Nach Art. 110 Abs. 3 StGB gelten als Beamte konkret gewählte oder staatlich

<sup>52</sup> Vgl. REDWITZ, 2014, S. 113–114; RABL, 2011, S.363; BGE 129 II 466 in BONATSCH ET AL., 2017, S.622.

<sup>53</sup> Vgl. TRECHSEL ET AL., 2018, S.1651.

<sup>54</sup> Vgl. TRECHSEL ET AL., 2018, S.1642.

ernannte Personen, unabhängig von Befristungen und der Art der Tätigkeit sowie Angestellte einer öffentlichen Verwaltung. Da sich diese Arbeit ausschliesslich auf Luzerner Gemeinden fokussiert, ist dieses STBM somit grundsätzlich gegeben. Nicht unwesentlich ist, dass beauftragte Private, welche öffentliche Aufgaben erledigen, ebenfalls als Beamte gelten können. Übertragen Gemeinden Aufgaben an privatwirtschaftliche Unternehmen, gelten die zuständigen Mitarbeitenden des Unternehmens möglicherweise ebenfalls als Beamte.<sup>55</sup>

### 3.3 STBM Amtshandlung

Damit Vorteile überhaupt erst gefordert, sich versprochen oder konkret angenommen werden können, muss das Interesse an der beeinflussten Verzerrung einer Amtstätigkeit erst bestehen. Sämtliche Amtshandlungen, welche Einfluss auf natürliche oder juristische Personen haben können, eignen sich demnach für Korruption. Die drei Ausprägungen von Amtstätigkeiten nach Art. 322<sup>quater</sup> sind (1) das einfache pflichtwidrige Handeln selbst, (2) die Unterlassung einer Tätigkeit sowie (3) das Nutzen eines Ermessensspielraums.<sup>56</sup>

Bereits genutzte Gelegenheiten, welche sich dadurch ergeben, weil man Beamter ist, genügen, um dieses STBM zu erfüllen. Finden die Tätigkeiten ausserhalb des rechtlichen und tatsächlichen Funktionsbereichs der Beamten privat statt, kann dieses jedoch als unerheblich gelten, selbst wenn erlangtes Fachwissen angewendet wird.<sup>57</sup> In einem Fall, als ein Anstaltskoch alkoholische Getränke zu marktunüblichen Konditionen an Insassen verkaufte, wurde die ausserordentliche Gelegenheit und die wirtschaftliche Besserstellung aufgrund seiner Amtstätigkeit geltend gemacht, warum dieses STBM erfüllt ist.<sup>58</sup> Folgende Auflistung zeigt beispielhafte Amtshandlungen in den genannten Ausprägungen, welche in verschiedenen Gerichtsfällen bereits beurteilt worden sind;

- Auftragsvergaben<sup>59</sup>
- Bewilligungen erteilen<sup>60</sup>
- Bewirtschaftung von Kapitalanlagen<sup>61</sup>
- Empfehlungen gegenüber Einwohnern oder Aufrechterhalten von Auftragsverhältnissen<sup>62</sup>
- Gutachten verfassen<sup>63</sup>
- Handeln zu marktunüblichen Konditionen<sup>64</sup>
- Kontrolle oder Meldung<sup>65</sup>
- Nachforschung in amtlichen Datenbanken<sup>66</sup>
- Vereinsunterstützung (Erlasse, Parkgebühren, Investitionen)<sup>67</sup>
- Verkäufe und Vermietung (auch Baurecht, Pachten)<sup>68</sup>

<sup>55</sup> Vgl. TRECHSEL ET AL., 2018, S.649, 652, 1642; BGE 141 IV 333; ART. 322<sup>DECIES</sup> Abs. 2 StGB.

<sup>56</sup> Vgl. auch: ISENRING ET AL., 2016, p.47.

<sup>57</sup> Vgl. TRECHSEL ET AL., 2018, S.1643–1644.

<sup>58</sup> Vgl. OBERGERICHT DES KANTONS ZÜRICH, STRAFKAMMER, SB120205–O/U/EH.

<sup>59</sup> Diverse: BG, AZA 0/2, 6S.821/2000/GND, ISENRING ET AL., 2016, p.9, 37; BG, AZA 0/2, 6S.413/1999/HEV,

<sup>60</sup> Vgl. SJZ 92 (1996) NR. 1; BG AZA 0 6S.108/1999; ISENRING ET AL., 2016, p.9, 37.

<sup>61</sup> Vgl. OBERGERICHT DES KANTONS ZÜRICH, STRAFKAMMER, SB130239–O/U/CS.

<sup>62</sup> Vgl. BGE 72 IV 179; BGE 141 IV 329; BGER 6S.180/2006.

<sup>63</sup> Beschleunigen: Vgl. VPB 67 (2003) NR. 64.

<sup>64</sup> Vgl. OBERGERICHT DES KANTONS ZÜRICH, STRAFKAMMER, SB120205–O/U/EH.

<sup>65</sup> Unterlassen: Vgl. BGE 6P.39/2004; ISENRING ET AL., 2016, p.9, 37;

<sup>66</sup> Vgl. OBERGERICHT DES KANTONS ZÜRICH, STRAFKAMMER, SB170227–O/U/AG.

<sup>67</sup> Überbevorzugung Schwingclub: STADT SOLOTHURN, Gemeinderatsprotokoll vom 10. November 2015, S.36.

Damit der objektive Straftatbestand erfüllt ist, muss die Amtshandlung in einem direkten oder indirekten Zusammenhang mit dem ngV stehen. Das nächste Kapitel geht auf mögliche ngV sowie diesen Zusammenhang ein.

### 3.4 STBM nicht gebührender Vorteil

Der ngV stellt in den betreffenden Artikeln das Tatobjekt dar. ‘Nicht gebührend’ bedeutet, dass kein rechtlicher Anspruch auf die Zuwendung besteht. Der Vorteil kann materiell, wie beispielsweise Geld, Sponsoring, Rabatte oder Erlasse, oder immateriell, wie beispielsweise Beförderung, sexuelle Zuwendung, Ehrung oder Verzicht sein. Art. 322<sup>decies</sup> StGB schliesst genehmigte, geringfügige und sozial übliche Vorteile aus. Damit sind beispielsweise Spesen oder kleinere Zuwendungen gemeint. Beispiele zeigen, dass einmalig Fr. 300.- als geringfügig, während Leistungen über Fr. 1'500.- nicht mehr als sozial üblich gelten. Ebenfalls geringfügig sind Geschenke wie Kugelschreiber, Agenden oder Neujahrs-Wein, welche oft nicht individuell, sondern einem breiten Publikum zugewendet werden. Sind die Vorteile geringfügig, aber nachweislich auf ein Bestechungsziel ausgerichtet, gilt die Geringfügigkeit nicht. Auch Vorteile an Dritte, sofern diese in Zusammenhang mit der Amtspflichtverletzung gebracht werden können, erfüllen das STBM.<sup>69</sup>

Anders als bei der Bestechung steht der Vorteil bei der Vorteilsannahme nur im Hinblick auf die Amtstätigkeit und nicht direkt im Bezug zu einer Amtshandlung, Ermessensentscheidung oder Unterlassung. Der geforderte, versprochene oder angenommene Vorteil muss jedoch zukunftsgerichtet sein. In einem Fall aus Luzern wurde eine Rolex-Uhr sowie Geld in der Höhe von Fr. 45'000.- entgegengenommen, damit eine Liegenschaft in Kriens veräussert wurde. Eine Beschwerde wurde vom Bundesgericht gutgeheissen, wobei der Zeitpunkt der Überreichung der Vorteile ebenfalls eine Rolle spielte.<sup>70</sup> Nachfolgend ein Wortlaut aus einem anderen Beispiel aus der Stadt Luzern:

*«Er habe zwar nicht direkt auf eine Gegenleistung für die ihm gewährten Gratis-Liebedienste Bezug genommen ... aber in Aussicht gestellt, er werde dann schon schauen, wenn einmal ein Problem auftauchen sollte. Konkret habe er auf das Ausstellen von Parkbussen verzichtet und mindestens einen Bussenzettel zurückgenommen. Zudem habe er auch versprochen, es mit der Polizeistunde nicht so genau zu nehmen»<sup>71</sup>*

### 3.5 Subjektiver STBM wissentliches Handeln

Damit der gesamte Straftatbestand erfüllt ist, muss bewusstes oder eben vorsätzliches Handeln gegeben sein. Selbst wenn der Vorteilsgeber die Information der Bereitschaft seitens des Beamten nicht erhält, kann mindestens eine versuchte Tathandlung geltend gemacht werden.<sup>72</sup> Das heisst die blossе Bereitschaft, auf ein Angebot einzugehen, gilt bereits als Tathandlung.<sup>73</sup> Der Täter muss jedoch wissen, dass die erwartete Leistung pflichtwidrig ist,

<sup>68</sup> Vgl. BGE 135 IV 204–205; TRECHSEL ET AL., 2018, S.1651.

<sup>69</sup> Vgl. BRAASCH, 2011, S.245; TRECHSEL ET AL., 2018, S.1652.

<sup>70</sup> Vgl. BGE 135 IV 204–205; TRECHSEL ET AL., 2018, S.1651.

<sup>71</sup> Vgl. BGE 6P.39/2004.

<sup>72</sup> Vgl. TRECHSEL ET AL., 2018, S.1649.

<sup>73</sup> Nicht zu verwechseln mit der Amtshandlung/-tätigkeit. Tathandlung, meint, dass der Straftatbestand erfüllt ist.

die Ermessensausübung beeinflusst oder im Hinblick auf seine zukünftige Amtsführung erfolgt. Er muss aber nicht zwingend geneigt sein, sich ernsthaft beeinflussen zu lassen.<sup>74</sup> Bemerkungen wie «man werde sich dann schon erkenntlich zeigen» reichen möglicherweise bereits aus, damit dieses STBM erfüllt ist.<sup>75</sup> Ermessen kann grundsätzlich genutzt werden, aber sobald dieses im Zusammenhang mit einer Vorteils-Transaktion erfolgt, ist es strafbar.<sup>76</sup>

### 3.6 Relevanz für die Arbeit

Gerichtsfälle aus der Praxis zeigen beispielsweise, dass Beamte Geldleistungen erhalten haben, damit sie gegenüber ihren Kunden bestimmte Unternehmen empfehlen oder Geld entgegennehmen, damit Auftragsverhältnisse aufrechterhalten bleiben oder neue Aufträge vergeben werden.<sup>77</sup> In einem Fall im Kanton Zürich wurden während Jahren Gelder in Millionenhöhe entgegengenommen, damit Gesuche aus dem Gastrogewerbe bevorzugt behandelt werden. Teilweise wurden die Gesuche selbst geschrieben.<sup>78</sup> Ein ähnlicher Fall aus der Bundesverwaltung zeigt, dass Geldleistungen von einem Architekten in der Höhe von Fr. 15'000.- verlangt wurden, damit ein Gutachten verfasst und ein dazugehöriges Projekt somit deblockiert wurde.<sup>79</sup> Weitere bekannte Fälle handeln von Vorteilen wie eine Opernreise mit Nachtessen, eine Spanienreise oder Restaurant- und Hotellerie-Leistungen, gewährt von Kernkraftwerkbetreibern, Rüstungsunternehmen oder Informatikdienstleistern.<sup>80</sup> In öffentlich zugänglichen Registern sind verhältnismässig wenige Fälle auffindbar, welche das Gemeinwesen oder gar Luzerner Gemeinden betreffen.

Wichtig für die vorliegende Arbeit sind die erläuterten STBM und die Erkenntnis, dass Vorteile unter keinen Umständen verlangt, sich versprochen oder angenommen werden dürfen und insbesondere, dass weitaus mehr Tätigkeiten als Amtshandlungen gelten, als die offensichtlichen Tätigkeiten der Gemeindemitarbeitenden. Selbst Gelegenheiten, welche sich aufgrund der Verwaltungstätigkeit ergeben, werden von den Bestechungsartikeln erfasst. Ebenfalls relevant ist, dass externe Leistungserbringer den Beamtenstatus nach StGB durch die Auftragsvergabe auch erlangen können.

Nachdem die kriminologischen sowie strafrechtlichen Themen betreffend Korruptionsvermeidung in Gemeinden aufgearbeitet wurden beschäftigt sich das nachfolgende und letzte Kapitel im theoretischen Teil mit den verwaltungsrechtlichen oder weiteren strukturellen Normen und Grundlagen Luzerner Gemeinden.

---

<sup>74</sup> Vgl. TRECHSEL ET AL., 2018, S.1649, S.1652.

<sup>75</sup> Vgl. KAISER, 1999, S.119.

<sup>76</sup> Vgl. STARK, 2017, S.134; HOFMANN UND SCHMIDT, 2008, S.194; KAISER, 1999, S.224.

<sup>77</sup> Vgl. BGE 72 IV 179; BGE 141 IV 329; BGER 6S.180/2006.

<sup>78</sup> Vgl. SJZ 92 (1996) NR. 1; BG AZA 0 6S.108/1999.

<sup>79</sup> Beschleunigen: Vgl. VPB 67 (2003) NR. 64.

<sup>80</sup> Vgl. TRECHSEL ET AL., 2018, 1652: URTEIL GERICHTSPRÄSIDENT SOLOTHURN-LEBERN VOM 12.12.1984; FP 2 [2009] 95 (BE); BSTGER SK.2015.12.

## 4 Die Organisation Luzerner Gemeinden

In einem föderalistischen Land wie der Schweiz teilt sich die Macht auf Bund, Kantone und Gemeinden auf. Jede Gemeindeverwaltung erledigt Aufgaben, für welche sie eigenständig entscheiden kann und grundsätzlich kein Markt besteht. Ein Land wie die Schweiz mit vier Landessprachen sowie geografischen und topologischen Unterschieden ist für eine strukturelle Vielfalt vorgezeichnet. Der Grundsatz der Subsidiarität ist seit dem Jahr 2008 im Art. 5a in der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV] vom 18. April 1999 SR 101 festgelegt und bedeutet, dass die Kantone oder der Bund nur Aufgaben übernehmen dürfen, welche durch die Gemeinden nicht erledigt werden können.

Gemeinden werden vorwiegend durch Zielvorgaben und übergeordnete Gesetze gesteuert. Ihre Unabhängigkeit im Vergleich zu privatwirtschaftlichen oder halbprivaten Unternehmungen ist entsprechend gering. Ebenso sind die Leistungen einer Gemeinde oftmals nicht marktfähig, sondern kollektiv vorgeschrieben und konkurrenzlos. Teilweise ist die Bevölkerung auf die Leistung angewiesen und es besteht eine Abnahmepflicht, wie beispielsweise bei der Schulpflicht. Diese kleinste politische Einheit, die Gemeinde, ist beispielsweise zuständig für das Schul- und Sozialwesen, die Energieversorgung, den Strassenbau, die Ortsplanung oder die Steuern.<sup>81</sup> Eine besondere Eigenschaft einer Gemeinde ist, dass für die Gemeinde unabhängig von äusseren Einflüssen und Ergebnissen kein Bestandsrisiko besteht. Dennoch ist ein Strukturwandel im Gemeinwesen feststellbar. Von einst über hundert Einwohnergemeinden im Kanton Luzern sind es gegenwärtig noch rund achtzig, welche den föderalistischen Charakter des Zentralschweizer Kantons prägen. Jede Gemeinde erbringt ähnliche Leistungen, zugeschnitten auf deren demographischen, geographischen und weiteren Eigenschaften.

Die folgenden drei Kapitel erläutern die Aufgaben und Kompetenzen, Organisationsmodelle sowie die bekannten Strukturen zur Korruptionsvermeidung in Luzerner Gemeinden.

### 4.1 Verwaltungsrechtlicher Rahmen

Das Gemeindegesetz des Kantons Luzern [GG] vom 4. Mai 2004 SRL 150 sieht vor, dass die Einwohner jeder Gemeinde deren Organisation sowie das Controlling-System in einer Gemeindeordnung beschliessen. Organisatorische Mindestanforderungen nach § 5 Abs. 2 GG sind die demokratische Führung, rechtsstaatliche und verwaltungstechnische korrekte Abläufe sowie die gesunde Entwicklung des Finanzhaushalts.<sup>82</sup>

Die Aufgaben des Gemeinderates, der Gemeindeschreiber sowie der Verwaltung werden im GG ebenfalls umschrieben. Das Gemeinderatskollegium, nach § 15 GG aus mindestens drei Mitgliedern bestehend, führt die Gemeinde und trägt nach § 18 GG die Gesamtverantwortung. Die Gemeindeschreiber hat nach § 30 GG für rechtsstaatlich und verwaltungstechnisch korrekte Abläufe sowie die nachvollziehbare Dokumentation von Gemeinderatsbeschlüssen zu sorgen. Weiter erbringt die Gemeindeverwaltung nach § 29 Abs. 1 GG die von ihr verlangten Dienstleistungen, bereitet die Gemeinderatsgeschäfte vor und führt

<sup>81</sup> Vgl. SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI, O.D.

<sup>82</sup> Vgl. VLG, 2005, S.15–18.

Gemeinderatsentscheide aus. Alle Personen, welche Entscheide in Sachgeschäften beeinflussen können, müssen sich nach § 37 Abs. 1 GG an die Ausstandspflichten nach den § 14-16 VRG halten.

Durch das neue FHGG vom 20. Juni 2016 SRL 160 erhalten die Gemeinderäte sowie die Verwaltung mehr Handlungsspielraum im Umgang mit öffentlichen Geldern.<sup>83</sup> Der Verlust an demokratischer Mitbestimmung an der Gemeindeversammlung, an der Urne oder im Parlament wird damit ausgeglichen, dass die Stimmbevölkerung oder das Parlament pro Budgetjahr verbindliche Leistungsaufträge und Globalbudgets beschliessen. Der Leistungsauftrag beinhaltet die geplanten Leistungen sowie die dazugehörige Menge, Qualität und weitere Messgrössen. Der Gemeinderat hat die Leistung mit dem bewilligten Budgetkredit zu erfüllen und ist zuständig für eine verhältnismässige Kompensation, sofern die Kredite nicht ausreichend sind.<sup>84</sup> Ebenfalls schreibt das neue FHGG verschiedene Steuerungsinstrumente und insbesondere betriebliche Leistungsaufträge im Verwaltungskreislauf vor.<sup>85</sup> § 25 Abs. 2 FHGG fordert Massnahmen, um das Vermögen zu schützen, Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Buchführung zu verhindern oder aufzudecken sowie die Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung und die verlässliche Berichterstattung zu gewährleisten. Das dazugehörige Instrumentarium wird später in dieser Arbeit vorgestellt.

## 4.2 Gemeindemodelle im Kanton Luzern

Seit über dreissig Jahren haben sich vermehrt betriebswirtschaftliche Konzepte im öffentlichen Sektor unter dem Begriff *New Public Management* oder Wirkungsorientierte Verwaltung etabliert. Ergebnisorientierte Steuerung<sup>86</sup> oder die Schaffung von dezentralen teilautonomen Organisationsstrukturen sind gängige Konzepte, welche in unterschiedlichen Luzerner Gemeinden anzutreffen sind.<sup>87</sup> Ein Strukturwandel bei Luzerner Gemeinden ist gegenwärtig feststellbar. In den letzten zehn Jahren haben sich beispielsweise einige Luzerner Gemeinden entschieden, ihre Verwaltung in der Form des Geschäftsführermodells zu organisieren.<sup>88</sup> Der VLG hat bereits im Jahr 2005 zwischen dem CEO-Modell, dem Delegierten-Modell, dem Geschäftsleitungsmodell und dem Operativen Modell unterschieden.<sup>89</sup> Rund acht Jahre später wurden die Gemeinden über ihre Führungsmodelle,

<sup>83</sup> Vgl. RR KTLU, 2015, S.11, 14; FD KTLU, 2018, Kap.2.2.5.5.

<sup>84</sup> Vgl. FD KTLU, 2018, Kap.2.2.5.5; § 14 UND § 15, FHGG.

<sup>85</sup> Vgl. § 22 FHGG; RR KTLU, 2015, S. 31; FD KTLU, 2018, Kap.2.5, 2.6.

<sup>86</sup> Führen mit Leistungsaufträgen, Messgrössen, Vorhaben sowie Globalbudgets nach dem neuen FHGG/FHGV; Teilweise auch Wirkungsorientierte Verwaltungsführung.

<sup>87</sup> Vgl. RR KT. LUZERN, 2015, S.5, 10, 29; SCHAUER, 2015, S.22, 24, 66; Beispiele: Auslagerung der Informatikaufgaben in einen Gemeindeverband ICT bei den Gemeinden Kriens, Emmen, Pfaffnau, Nottwil und weiteren; Sitzgemeinde-Modell bei der Jugend- und Familienberatung sowie der Berufsbeistandschaft bei der Gemeinde Emmen, Rain, Rothenburg und Neuenkirch; eigenständige Behörden wie die KESB Emmen, Rain, Rothenburg und Neuenkirch; regionale Zivilschutzorganisation Emme mit über 30 angeschlossenen Gemeinden; Musikschule Oberer Sempachersee der Gemeinden Eich, Sempach und Neuenkirch.

<sup>88</sup> Analyse von Gemeinden, welche geografisch unterschiedlich liegen und unterschiedlicher Grössen (in Einwohnerzahl und Fläche in qm<sup>2</sup>). Als Datenquelle dienen Informationen von den Websites. Betrachtete Gemeinden: Ebikon, Emmen, Entlebuch, Gettnau, Horw, Luzern, Malters, Neuenkirch, Roggliswil, Römerswil, Rothenburg und Ruswil.

<sup>89</sup> Vgl. VLG, 2005, S.10–15.

ihre Veränderungen sowie ihre Gedanken befragt und einzelne Gemeinden mit neueren Führungsmodellen anhand von Gesprächen mit Schlüsselpersonen analysiert.<sup>90</sup>

#### 4.2.1 Die Trennung zwischen Politik und Betrieb

Hauptsächlich unterscheiden sich die Modelle dadurch, dass Gemeinderäte in bestimmten Organisationsformen auch Aufgaben wie die Personalführung, Mitarbeiterbeurteilung und -förderung wahrnehmen und operativ im Tagesgeschäft eingebunden sind. Überall gleich ist, dass die strategischen und politischen Aufgaben in der direkten Verantwortung des Gemeinderates liegen. Die strategische Steuerung beinhaltet hier die Prozesse Planung, Entscheidungen, Kontrolle sowie Steuerung und nicht die Umsetzung.<sup>91</sup> Diese Trennung zwischen politischer oder strategischer sowie operativer Verantwortung ist wahrscheinlich der steigenden Komplexität von Sachgeschäften sowie dem dadurch geforderten Fachwissen geschuldet.<sup>92</sup>

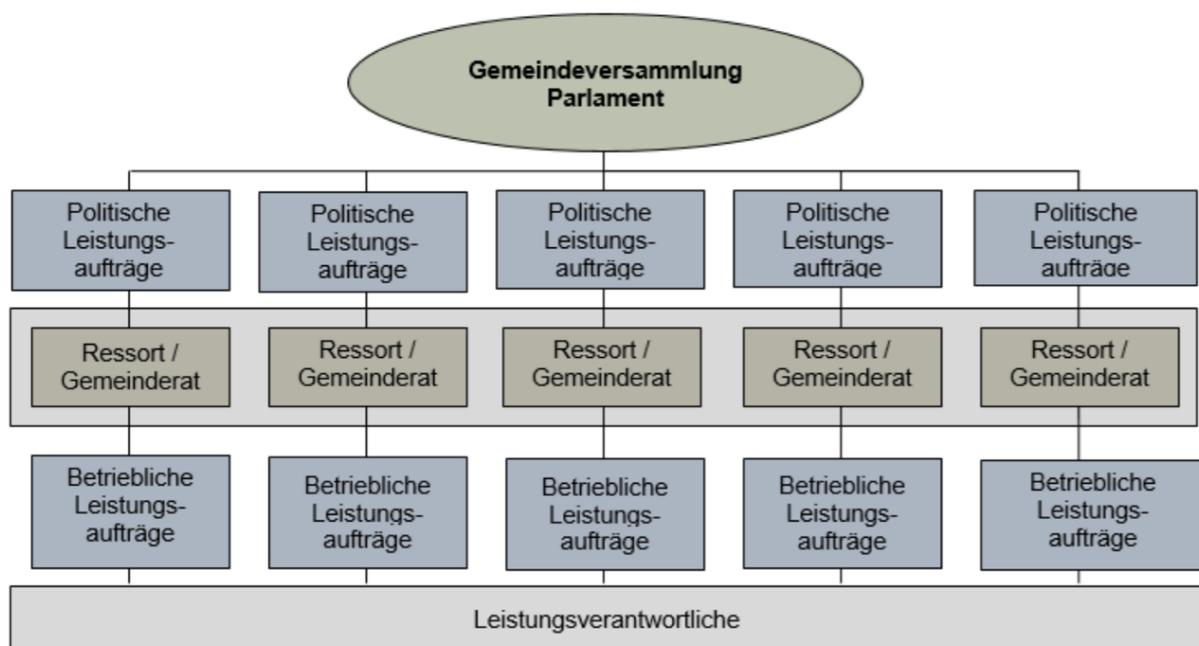


Abbildung 3 Umsetzung der betr. Leistungsaufträge aus dem Handbuch.<sup>93</sup>

Diese obenstehende Abbildung zeigt die Trennung, wie sie im Handbuch zum neuen FHGG beschrieben ist. Neben den beschlossenen politischen Leistungsaufträgen pro Aufgabenbereich sind gemäss § 22 Abs. 1 FHGG für die Umsetzung detaillierte betriebliche Leistungsaufträge zu vereinbaren. Das operative Controlling darüber nimmt der Gemeinderat oder dafür bestimmte Personen wahr.<sup>94</sup>

*«Ein Blick auf die Luzerner Gemeinden zeigt, dass sich immer mehr Gemeinden überlegen, in ihrer Organisationsstruktur eine strategische und eine operative Ebene zu unterscheiden.»<sup>95</sup>*

<sup>90</sup> Vgl. BÜRKLER UND LÖTSCHER, 2014, S.15.

<sup>91</sup> Vgl. BÜRKLER UND LÖTSCHER, 2014, S.15, 27–39.

<sup>92</sup> RR KTLU, 2015, S.5–6; VLG, 2005, S.10.

<sup>93</sup> Vgl. FD KTLU, 2018, Kap.2.6.1.

<sup>94</sup> Vgl. FD KTLU, 2018, Kap.2.6.1 und Kap.2.5.4.

<sup>95</sup> Vgl. RR KTLU, 2015, S.5.

Der politische Kreislauf zwischen dem Gemeinderat und der Bevölkerung und der betriebliche Kreislauf in der Verwaltung werden im Gesetz explizit unterschieden. Neben dieser Trennung von öffentlichen Aufgaben bringen auch die im vorigen Abschnitt genannten Compliance-Instrumente neuen Antrieb in die Auseinandersetzung mit organisatorischen Massnahmen zur Förderung von objektiven Entscheidungen und damit zur Korruptionsvermeidung. Ob die geforderten Massnahmen genügen oder weitere Ursachen für regelkonforme Amtsausübung gefunden werden müssen, müsste überprüft werden.

#### **4.2.2 Vor- und Nachteile der verschiedenen Gemeindemodelle**

Der VLG hat unterschiedliche Gemeindemodelle verglichen und seine Erkenntnisse veröffentlicht. Das CEO-Modell unterscheidet die politischen und operativen Aufgaben sehr strukturiert. Kommunale Dienstleistungen werden darin versachlicht sowie die Orientierung des Gemeinderates am Gesamtwohl der Gemeinde gestärkt. Aus betriebswirtschaftlicher Perspektive, so der VLG, ist das Delegierten-Modell effizienter, wobei die Parteien möglicherweise nicht angemessen in den Sachgeschäften vertreten sind und andererseits die Gefahr besteht, dass ein einzelnes Ratsmitglied die Gemeinde als «Dorfkönig» regieren könnte. Delegierte Personen oder Personen mit Doppelrollen können an den Sitzungen vorinformiert sein und damit eine ausgewogene Überwachung der Verwaltung für die übrigen Ratsmitglieder erschweren. Das Geschäftsleitungsmodell ist zwar das bewährteste, hat es aber den Nachteil, dass es betriebswirtschaftlich nicht sehr effizient ist und die eigenen Ressortinteressen im Gesamtgemeinderat möglicherweise zu stark gewichtet werden. Im Modell für Kleinstgemeinden, dem operativen Modell, wird die fehlende Trennung zwischen der politischen Führung und dem administrativen Vollzug hauptsächlich als kritisch beurteilt. Im Leitfaden des VLG wird explizit auf die Problematik fehlender Fachausbildungen aufgrund von Volkswahlen hingewiesen.<sup>96</sup> Nicht alle Gemeinden lassen sich trennscharf in nur eines dieser vier Modelle einordnen. Bestimmte Gemeinden bedienen sich gegenwärtig unterschiedlicher Elemente aus verschiedenen Modellen mitsamt deren Vor- und Nachteile.<sup>97</sup>

### **4.3 Gegenwärtiges Instrumentarium**

In diesem Teil werden bekannte organisatorische Massnahmen oder Instrumente, wie sie Luzerner Gemeinden kennen, beschrieben. Im StGB, im VRG, im GG und im FHGG sind bereits einige Instrumente vorgeschrieben. Das FHGG, welches seit 2018 in Kraft ist, schreibt beispielsweise ein Risikomanagement, ein internes Kontrollsystem sowie den Umgang mit Krediten oder Leistungsaufträgen vor. Alle diese Instrumente wirken präventiv gegenüber korrupten Handlungen. Einige der Instrumente werden von der Finanzaufsicht Gemeinden des Kantons Luzern sowie von anderen Stellen anhand des Jahresberichtes oder des Aufgaben- und Finanzplanes überprüft.<sup>98</sup> Wenn die Führungsinstrumente aufeinander abgestimmt sind, steigt die Wahrscheinlichkeit, beeinflusste subjektive Entscheide in den Gemeinden zu verhindern. Pflichtwidrige Handlungen können ebenfalls mittels strukturierter Abläufe und

---

<sup>96</sup> Vgl. VLG, 2005, S.11–14.

<sup>97</sup> Vgl. Websites von Luzerner Gemeinden.

<sup>98</sup> Vgl. FINANZAUF SICHT GEMEINDEN, O.D.; RR KTLU, 2015, S.41–42 sowie § 102 GG.

systematischen Konzepten – einer guten Organisation – verhindert werden.<sup>99</sup> Während private Unternehmungen gemäss Art. 102 StGB für ihre mangelhafte Organisation bestraft werden können, gilt dies nicht für Gemeinden. Kleinere Gemeinden reagieren aufgrund mangelnder Ressourcen oftmals nur auf die offensichtlichen Gefahrengebiete anstatt mit grundlegenden Reformen oder strukturellen Anpassungen.<sup>100</sup> Und gerade im Kanton Luzern existieren neben drei sehr grossen sowie ein paar grösseren Verwaltungen vor allem kleine Gemeinden.<sup>101</sup>

In den nachfolgenden Unterkapiteln sind zuerst die gesetzlich geforderten und danach die mehrfach in Luzerner Gemeinden implementierten Instrumente beschrieben. Die Auflistung ist nicht abschliessend, beinhaltet jedoch die wesentlichen Instrumente bezüglich Korruptionsvermeidung.

#### **4.3.1 Ausstand (§ 37 GG und §14 VRG)**

Die Ausstandregelung ist eines der Hauptprinzipien, um Subjektivität und Abhängigkeit bei der Entscheidungsfindung zu verhindern. Im Art. 30 BV ist geregelt, dass richterliche Beurteilungen unabhängig und unparteiisch erfolgen müssen. Im Art. 29 BV steht, dass Verwaltungsinstanzen alle Personen gerecht und gleich behandeln müssen. Um dies zu gewähren, ist es teilweise notwendig, dass Entscheidungsträger in den Ausstand treten. Der Ausstand für Schweizer Bundesbehörden und alle, welche öffentliche-rechtliche Aufgaben des Bundes erfüllen, ist im Art. 10 Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz, [VwVG]) vom 20. Dezember 1968, SR 172.021 geregelt. Auf kantonaler Ebene ist der Grundsatz im § 14 VRG sowie für Gemeinden explizit im § 37 GG beschrieben. Nach § 37 GG gilt der Ausstand wörtlich für alle Personen, welche in einem Sachgeschäft in irgendeiner Form mitwirken und auf den Ausgang des Verfahrens Einfluss nehmen können. Ausstandskriterien sind ebenfalls beispielsweise, wenn Entscheidungsträger persönlich betroffen sind oder sonstige Befangenheit vorliegt. Diese kann durch Vorbefassung, Eigeninteresse, enge Beziehungen oder persönliche Interessenbindungen entstehen. Entscheidungsträger können eigenständig in den Ausstand treten oder per Begehren dazu aufgefordert werden. Wichtig ist, dass sich der Ausstand als rechtmässig erweist und Ausstandbegehren – insbesondere bei Behördenmitgliedern – nicht *einfach so* bewilligt werden. Zu milde Ausstandregeln begünstigen wiederum Missbräuche und den Entzug von Verantwortung.<sup>102</sup> Zur Rechtmässigkeit des Ausstands beschreiben KRONENBERG UND MÜLLER:

*«Der Ausstand erweist sich nur dann als rechtmässig, wenn das Gesetz ihn verlangt oder wenn die Befürchtung der mangelnden Unvoreingenommenheit aufgrund der konkreten Umstände als ernsthaft und objektiv begründet erscheint.»<sup>103</sup>*

#### **4.3.2 Controlling-System der Gemeinde (§ 18 GG und §§ 18–21 FHGG)**

Jede Luzerner Gemeinde muss aufgrund § 18 GG und § 18–21 FHGG ein strategisches und operatives Controlling gewährleisten. Das Controlling-System muss die Mindestanforderung

<sup>99</sup> Vgl. MEYER, 2017, S. 236–237.

<sup>100</sup> Vgl. PWC, 2010, S.43; MEYER, 2017, S.214.

<sup>101</sup> Vgl. Websites von Luzerner Gemeinden.

<sup>102</sup> Vgl. KRONENBERG UND MÜLLER, 2012, S.84–86 sowie § 44 VRG und 37 GG.

<sup>103</sup> Vgl. KRONENBERG UND MÜLLER, 2012, S.86.

gemäss § 5 GG erfüllen, nämlich dass die Gemeinde demokratisch, rechtsstaatlich sowie verwaltungstechnisch korrekt geführt wird. Die Aufgaben sowie die Organisation des strategischen Controlling-Organs sind in den §§ 19–21 FHGG definiert. In Bezug auf die objektive Entscheidungsfindung ist wesentlich, dass das strategische Controlling-Organ nach § 19 Abs. 3 FHGG Einsichtsrechte besitzt, die wesentlichen Geschäfte vorberät und es der Bevölkerung eine Empfehlung zur Beschlussfassung abgibt. Das strategische Controlling-Organ soll möglichst unabhängig agieren und die Aktivitäten der Gemeinde beispielsweise auf Rechtmässigkeit, Vollständigkeit, Transparenz und Abweichung hinterfragen.<sup>104</sup> Wenn die zur Verfügung gestellten Informationen nicht ausreichen, muss dies festgehalten und der Dialog mit dem Gemeinderat gesucht werden.<sup>105</sup> Das strategische Controlling wird von der Bevölkerung gewählt, was sich hinsichtlich Korruptionsvermeidung positiv auswirkt.<sup>106</sup>

Das operative Controlling-System hingegen wird gemäss § 21 FHGG durch den Gemeinderat festgelegt und umfasst Zielsetzung, Planung, Umsetzung und Überprüfung von Massnahmen. Der Gemeinderat muss sich damit auseinandersetzen, in welchem Umfang und in welcher Periodizität das operative Controlling geführt wird. Diese beiden Eigenschaften sowie den Ablauf, die Information und die Dokumentation der operativen Controlling-Berichte hat er nach § 14 FHGV festzulegen.<sup>107</sup>

#### **4.3.3 Risikomanagement und Internes Kontrollsystem (§§ 24–25 FHGG)**

In den §§ 24–25 FHGG ist vorgeschrieben, ein systematisch überprüftes Risikomanagement sowie ein Internes Kontrollsystem [IKS] zu betreiben. Das IKS als Bestandteil des Risikomanagements fokussiert gemäss § 25 Abs. 1 FHGG auf die finanzrelevanten Risiken einer Gemeinde. Für die Aufgaben im Bereich Risikomanagement trägt der Gemeinderat die Gesamtverantwortung.<sup>108</sup> Der zweite Absatz im § 25 FHGG fordert konkret organisatorische Massnahmen, um das Vermögen zu schützen, um Fehler und Unregelmässigkeiten bei der Buchführung zu verhindern oder aufzudecken sowie um die Ordnungsmässigkeit der Rechnungslegung und die verlässliche Berichterstattung zu gewährleisten. Das Ziel eines IKS ist es, Risiken auf Prozessebene zu erkennen, zu beurteilen und präventive sowie aufdeckende Massnahmen definieren zu können.<sup>109</sup>

Korrumpierte oder unrechtmässige Amtshandlungen können nach § 16 Abs. 1 FHGV Risiken darstellen, wenn diese eine negative Auswirkung auf die Zielerreichung oder die Aufgabenerfüllung der Gemeinde haben. Ein Beispiel dafür sind Entscheide, welche aufgrund von Vorteilsannahmen und nicht im Hinblick auf das Legislaturprogramm, die Finanzlage oder den Aufgaben- und Finanzplan gefällt wurden. Es müssen Risiken nach § 16 Abs. 2 FHGV hinsichtlich ihrer Eintretenswahrscheinlichkeit sowie ihres Schadensausmasses beurteilt und entsprechende Massnahmen definiert werden. Diese systematische Betrachtung der

<sup>104</sup> Vgl. FD KTLU, 2018, Kap.2.5.6.3.

<sup>105</sup> Vgl. FD KTLU, 2018, Kap.2.5.6.1.

<sup>106</sup> BARR, LINDELOW & SERNEELS, 2009, S.237.

<sup>107</sup> Vgl. FD KTLU, 2018, Kap.2.5.4.

<sup>108</sup> Vgl. FD KTLU, 2018, Kap.2.6.3.3.

<sup>109</sup> Vgl. HUNZIKER, GRAB, DIETIKER UND GWERDER, 2012, S.13; MEYER, 2017, S. 210, 240; STARK, 2017, S.43.

Risiken ist sehr ähnlich wie bei pflichtwidrigen Amtshandlungen.<sup>110</sup> Nicht unwesentlich zur Vermeidung von Korruption sind ebenso, dass das Rechnungsorgan die Existenz des IKS gemäss § 64 Abs. 1 Bst. c FHGG prüft und dieses gemäss § 17 FHGV dokumentiert ist. Das Finanzdepartement des Kantons Luzern schreibt im Handbuch, dass im Rahmen des IKS ein Umfeld geschaffen werden soll, welches betrügerisches Verhalten vermindert. Es wird jedoch im Handbuch darauf hingewiesen, dass ein vollumfänglicher Schutz vor absichtlichen Regelverletzungen trotz eines funktionierenden IKS dennoch nicht geboten werden kann.<sup>111</sup> Der ideale Umfang an Massnahmen und Instrumenten zu finden, ist hierbei wahrscheinlich die Hauptdisziplin. Es gilt *«so viel wie nötig, so wenig wie möglich»*.<sup>112</sup>

Einzelne resultierende Massnahmen aus einem IKS oder Bestandteile des Risikomanagements sind beispielsweise das Vier-Augen-Prinzip, die Funktionentrennung, ein Verhaltenskodex oder automatisierte Prozesse.<sup>113</sup> Es gilt kritisch zu betrachten, dass zu viele interne Kontrollen und Einschränkungen die Verwaltung wiederum lähmen, Amtsträger demotivieren und zu Korruption verleiten können.<sup>114</sup>

#### **4.3.4 Funktionen- oder Aufgabenteilung**

In einer stark arbeitsteiligen Organisation kann grundsätzlich kein stabiles Gleichgewicht für korruptes Handeln entstehen. Der Hauptgrund dafür ist nach MÜLLER der instabile Preis korrupten Handelns. Eine geringe Arbeitsteilung bietet daher eine günstige Gelegenheit für Korruption.<sup>115</sup> Die Förderung einer erhöhten Arbeitsteilung kann das Korruptionsrisiko nachhaltig verkleinern und das Vermögen schützen. Die Gewaltenteilung, wie wir sie in der Schweiz kennen, ist eine der möglichen Arten der Entkoppelung. In der Realität sind keine Staatssysteme bekannt, in denen das absolute theoretische Modell der Gewaltentrennung vollkommen realisiert ist.<sup>116</sup> Die Unterteilung ist dennoch mindestens im Umfang, wie es das Gesetz fordert, anzustreben und intern in der Gemeinde möglichst klar und einheitlich zu vereinbaren (vgl. Kapitel 4.2 Gemeindemodelle im Kanton Luzern).<sup>117</sup>

#### **4.3.5 Das Vier-Augen-Prinzip**

Eine der effektivsten präventiven Massnahmen gegenüber von Korruption bietet das Vier-Augen-Prinzip. Dadurch sind immer mindestens zwei Personen am Entscheid beteiligt und dieser ist idealerweise automatisch dokumentiert und nachweisbar. Bereits das Einverständnis oder die Verhandlung mit einer zweiten Person fördert die Objektivität und Sachlichkeit von Entscheiden. Es kommt in der Praxis vor, dass die zweite Unterschrift zur Routine oder reinen Formsache wird, was die Effektivität des Prinzips stark beeinträchtigt. Die seriöse Anwendung des Prinzips sowie die tatsächliche Wahrnehmung von Verantwortung wirken präventiv gegenüber korruptem Handeln. Auch Kontrollinstanzen, welche Amtshandlungen

<sup>110</sup> Vgl. Kapitel Kriminologischer Rahmen.

<sup>111</sup> Vgl. FD KTLU, 2018, Kap.2.6.3.2.

<sup>112</sup> Vgl. MEYER, 2017, S.329.

<sup>113</sup> Vgl. HUNZIKER ET AL., 2012, S.24–30; FD KTLU, 2018, Kap.2.6.3.2.

<sup>114</sup> Vgl. MEYER, 2017, S.239–240 ; KILLIAS ET AL., 2011, RZ.360, 761–764; SAVONA, 1995, S.33–34; ANECHARICO UND JACOBS, 1996, S.957–958.

<sup>115</sup> Vgl. MÜLLER, 2008, S.2131–2132, 2137.

<sup>116</sup> Vgl. MÜLLER, 2007, S.144; HUNZIKER ET AL., 2012, S.20, 85.

<sup>117</sup> Vgl. RR KTLU, 2015, S.5–6.

oder Entscheide überprüfen und somit Verantwortung mittragen, müssen fachlich in der Lage sein, die entsprechende Mitverantwortung wahrzunehmen.<sup>118</sup>

#### 4.3.6 Personelle Ansätze

Aus dem Personal- und Führungsbereich haben Luzerner Gemeinden diverse Massnahmen implementiert. So werden Beamte beispielsweise anhand von Anreizsystemen für bestimmte Handlungsweisen motiviert. Höhere Löhne können nach OMAR & NELSON zu weniger Korruption führen. Im Kontrast dazu steigt der Anreiz, möglichst viele Kontrollen in kurzer Zeit durchzuführen, wenn beispielsweise Kontrollbehörden provisionsbasiert entschädigt werden. Die Qualität der Tätigkeit kann sich durch solche Anreizsysteme somit sowohl positiv als auch negativ verändern. Indirekte Leistungen wie beispielsweise *Fringe Benefits* gelten als akzeptable Anreize für Mitarbeitende.<sup>119</sup>

Weiter wird die Personalrotation<sup>120</sup> in der Literatur oftmals als Massnahme, welche Gelegenheiten für korruptes Handeln verhindert, genannt. ABBINK zeigte in einem Experiment auf, dass Bestechungsgelder bei Personalrotation um rund die Hälfte tiefer reduziert werden konnten. Ähnlich wie beim Vier-Augen-Prinzip wechseln dadurch die Ansprechpersonen und mehrere Entscheidungsträger kümmern sich zeitversetzt um dasselbe oder ähnliche Geschäfte. Personalrotation fördert demnach die Transparenz und als Folge daraus wird Korruption erschwert. Zudem kann Personalrotation für Mitarbeitende motivierend oder ein Instrument der Personalentwicklung sein. Eine effektive Umsetzung der Personalrotation in Gemeindepraxis ist herausfordernd und schwer auffindbar.<sup>121</sup>

#### 4.3.7 Einsatz einer Internen Revision oder Meldestelle<sup>122</sup>

Interne Revisionsstellen oder Meldestellen wirken grundsätzlich präventiv gegenüber von Korruption. Solche Stellen sollten möglichst unabhängig von der Aufbauorganisation agieren und das Recht besitzen, direkt an übergeordnete Führungsinstanzen zu berichten. Ombudspersonen oder Beauftragte solcher Meldestellen sollten keine sonstigen fachlichen Aufgaben in der Gemeinde wahrnehmen. Es wird zudem empfohlen, Untersuchungen immer im Vier-Augen-Prinzip zu führen.<sup>123</sup> Ein Experiment von BARR, LINDELOW UND SERNEELS aus dem Jahr 2009 zeigte, dass eine vom Leistungsempfänger – der Bevölkerung – gewählte und damit unabhängige Stelle im Hinblick auf Korruptionsvermeidung effizienter und effektiver funktioniert.<sup>124</sup> Die Stadt Luzern betreibt als einzige kantonale Kommune eine Ombudsstelle. Bei kleinen Gemeinden sind oftmals mangelnde Ressourcen der Grund, warum solche Stellen nicht geschaffen werden.<sup>125</sup> Hinzu kommt, dass in der Schweiz grundsätzlich

<sup>118</sup> Vgl. MEYER, 2017, S. 153–154, 212, 217, 240; HUNZIKER ET AL., 2012, S.85; STARK, 2017, S.43; REDWITZ, 2014, S.111.

<sup>119</sup> Vgl. OMAR & NELSON, 2007, S.486–488; REDWITZ, 2014, S.108.

<sup>120</sup> Auch Jobrotation oder Aufgabenrotation genannt.

<sup>121</sup> Vgl. ABBINK, 2004, S.900; OMAR & NELSON, 2007, S.487–488; MEYER, 2017, S.213, 217, 235; REDWITZ, 2014, S.111; BMI, 2010, S.4.

<sup>122</sup> Auch Ombudsstelle, Hinweisgebersystem, Tipp-System.

<sup>123</sup> Vgl. DBB BEAMTENBUND UND TARIFUNION, O.D.

<sup>124</sup> BARR, LINDELOW & SERNEELS, 2009, S.237.

<sup>125</sup> Vgl. PWC, 2010, S.43; MEYER, 2017, S.214; BMI, 2007 und [www.ombudsstelle-stadt-luzern.ch](http://www.ombudsstelle-stadt-luzern.ch).

nicht vermutet wird, dass korruptes Handeln in der Organisation existiert.<sup>126</sup> Im Kanton Luzern gibt es zwei Aufsichtsstellen, welche teilweise ähnliche Aufgaben wie eine Meldestelle übernehmen. Die Abteilung Gemeinden des Kantons Luzern als Bindeglied zwischen Kanton und Gemeinden ist dafür zuständig, dass demokratische, rechtsstaatliche Mindestanforderungen gewährleistet werden, instruiert bei streitigen Ausstandspflichten und berät und vermittelt bei Beschwerden.<sup>127</sup> Die Finanzaufsicht Gemeinden des Kantons Luzern prüft, berechnet, erhebt und erteilt Auskünfte zu diversen Finanzthemen in Luzerner Gemeinden.<sup>128</sup>

#### **4.3.8 Verhaltenskodex und Ethik**

Privatwirtschaftliche Schweizer Unternehmen haben oftmals Verhaltenskodizes formuliert.<sup>129</sup> Solche interne Instrumente wie Leitfäden, Verhaltenskodizes oder Richtlinien betreffend Bestechung und Vorteilsannahme wirken präventiv gegenüber von pflichtwidrigem Handeln und sind teilweise auch bei Luzerner Gemeinden im Einsatz. Ein Verhaltenskodex enthält idealerweise Aussagen zur Ethik, zu Interessenskonflikten und zu Bestechung und Korruption.<sup>130</sup>

#### **4.3.9 Weiterbildung, Kommunikation und Sensibilisierung**

Ein Verhaltenskodex, eine gemeinsame Kultur oder eine gemeinsame Definition von Korruption müssen den Beamten nicht nur zugänglich, sondern ihnen angemessen kommuniziert sein. Verwaltungsangestellte sollen periodisch für die gesamte Thematik sensibilisiert werden. Auch interne Antikorruptionstraining oder die Existenz einer Ansprechstelle zur Sensibilisierung bei Korruptionsverdacht senken das Korruptions-Risiko.<sup>131</sup>

Damit sind die drei der Problemstellung nächsten Wissenschaften Kriminologie, Strafrecht und Verwaltungsrecht in Bezug auf Korruptionsvermeidung bei Luzerner Gemeinden beleuchtet. Dieser theoretische erarbeitete Rahmen diene einerseits dazu, die Gespräche kompetent zu führen, zielgerichtete Fragen zu stellen und die Gespräche adäquat auszuwerten. Andererseits werden die wichtigsten Schemata bei der Erstellung der Prozessmodelle sowie der Validierung wiederverwendet oder Bezug darauf genommen.

---

<sup>126</sup> ISENRING ET AL., 2016, p.157.

<sup>127</sup> Vgl. ABTEILUNG GEMEINDEN, O.D.

<sup>128</sup> Vgl. FINANZAUF SICHT GEMEINDEN, O.D.

<sup>129</sup> ISENRING ET AL., 2016, p.157.

<sup>130</sup> Vgl. DBB BEAMTENBUND UND TARIFUNION, O.D.; KILLIAS ET AL., 2002, S.142; HUNZIKER ET AL., 2012, S.26.

<sup>131</sup> Vgl. ISENRING ET AL., 2016, p.99; MEYER, 2017, S.239–240; REDWITZ, 2014, S.109–110; HÄNER, 2014, S.2.

## EMPIRISCHER TEIL

---

In diesem Teil wird die Methodik der Grounded Theory hergeleitet und vorgestellt. Im Kapitel sechs werden vier Hauptmodelle inklusive die dazugehörigen Hauptkategorien erläutert. Zur Gewährleistung der Nachvollziehbarkeit sowie der Plausibilität werden die Aussagen mittels verschiedener Zitate aus den Transkripten ergänzt. Das letzte Kapitel in diesem Teil beschreibt die Schlüsselkategorie sowie die drei Kernkategorien und validiert die Theorie zur Vermeidung von Korruption in Luzern Gemeinden anhand von Gütekriterien.

### 5 Methodik

#### 5.1 Von der Fragestellung zur Grounded Theory

Das untersuchte Forschungsgebiet grenzt sich gegenüber der Privatwirtschaft dadurch ab, dass Gemeinden hoheitliche Aufgaben, welche vorwiegend steuerfinanziert sind, erledigen und bei der Realisierung krimineller Vorhaben beispielsweise nur wenige Verlagerungsmöglichkeiten bestehen.<sup>132</sup> Zudem können Unternehmen im Gegensatz zu Gemeinden nach Art. 102, StGB bestraft werden, wenn sie mangelhaft organisiert sind.<sup>133</sup> Folgendes Zitat aus den Gesprächen bestätigt diese Aussage:

*«Gemeinden können nicht bestraft werden, weil sie schlecht organisiert sind. Gleiches gilt für deren Wirtschaftlichkeit. Gemeinden dürfen Verlust erwirtschaften, sie haben einzig über mehrere Jahre hinweg ausgeglichene Ergebnisse zu erzielen, eine Art eine Schuldenbremse.»<sup>i</sup>*

Aktuell befasst sich ein grosser Teil der Literatur um Korruptionsvermeidung mit allgemeinen Massnahmen. Explizite Quellen für Gemeinden existieren wenige. Sie befassen sich jedoch vorwiegend mit der durchschnittlichen Schweizer Gemeinde ohne spezifischen Fokus auf die Situation im Kanton Luzern.<sup>134</sup> Da sich der vorliegende Untersuchungsgegenstand gegenüber der Privatwirtschaft unterscheidet und bislang wenig erforscht ist, sind interpretative Ansätze und Methoden nützlich.<sup>135</sup> Die Problemstellung ist zudem soziologisch, da sie auf dem Verhalten von Beamten in bestimmten Organisationen basiert.<sup>136</sup> Allgemein gilt Kriminalitätsforschung als sozialwissenschaftliche Disziplin, welche sich mit den Ursachen, den Erscheinungsformen, den Reaktionen und den Auswirkungen bestimmter Massnahmen befasst.<sup>137</sup> Zusammenfassend qualifiziert sich die vorliegende Arbeit somit als Aufbaustudie im Bereich der kriminologischen Grundlagenforschung.

Qualitative Methoden zum Entdecken und Durchleuchten von Ursachen und Kausalitäten haben sich im genannten Forschungsgebiet etabliert.<sup>138</sup> Qualitative Daten dienen dazu, ein

---

<sup>132</sup> Verlagerungseffekte auf substitutiver Leistungen. Vgl. KILLIAS ET AL., 2011, RZ. 722–724.

<sup>133</sup> Vgl. TRANSPARENCY INTERNATIONAL SCHWEIZ, 2012, S.12.

<sup>134</sup> Vgl. KILLIAS, KUHN UND AEBI., 2011, RZ. 761; BRAASCH, 2011, S.256; KILCHE UND THIEL, 2011b, S. 416; KILCHE UND THIEL, 2011a, S.14; BÜCKER-GÄRTNER, 2011, S.467–468.

<sup>135</sup> Vgl. STRAUSS, 1998, S.28–29; BRÜSEMEISTER, 2008, S.23–24; BLATTER ET AL., 2018, S.9.

<sup>136</sup> Vgl. BRÜSEMEISTER, 2008, S.182.

<sup>137</sup> Vgl. STRAUSS, 1998, S.29–31; KILLIAS ET AL., 2011, RZ. 101.

<sup>138</sup> Vgl. BRÜSEMEISTER, 2008, S.19; MEY UND MRUCK, 2014, 224.

Phänomen zu verstehen.<sup>139</sup> Ursachen, welche das Handeln von Beamten positiv beeinflussen, sollen gefunden und das Phänomen der objektiven Entscheidungsfindung verstanden werden. Für solche ‘Prozess’-Fragestellungen eignet sich konkret der Grounded Theory Research [GTR].<sup>140</sup> GTR generiert eine Theorie aufgrund verschiedener Datenauswertungen rund um ein Phänomen. In der vorliegenden Arbeit bedeutet dies, dass eine Theorie hergeleitet wird, von der Massnahmen zur Korruptionsvermeidung abgeleitet werden können.<sup>141</sup>

Die Datenerhebung beim GTR geschieht typischerweise durch persönliche Gespräche und Beobachtungen. Immer wieder werden die bisher gesammelten Daten analysiert, verglichen sowie neu interpretiert und schlussendlich eine Theorie daraus formuliert.<sup>142</sup> Der GTR erfolgt grundsätzlich dreistufig. Erstens werden die erhobenen Daten offen zu Konzepten kodiert und diese in Kategorien aggregiert. In einer zweiten Stufe werden die Konzepte und Kategorien zueinander in Beziehung gesetzt und anhand eines vorgegebenen Schemas um ein Phänomen angeordnet. Die ersten beiden Schritte werden in der Form einer iterativen Datenerhebung immer wiederholt. Wenn aufgrund weiterer Gespräche keine grundlegenden neuen Erkenntnisse mehr gewonnen werden, wird von einer theoretischen Sättigung gesprochen und die Datenerhebung kann abgeschlossen werden. Die dritte Stufe umfasst das selektive Kodieren, worin die Kategorien weiter zu Kernkategorien verdichtet werden und schliesslich eine Theorie entsteht.<sup>143</sup> Die zirkuläre Datenerhebung und Abweichungen im Forschungsprozess sind typisch für qualitative Methoden.<sup>144</sup>

## 5.2 Methodenüberblick und Zeitplan

Die Methodik für die vorliegende Arbeit wurde auf die konkrete Problemstellung angepasst und in die Phase A bis F aufgeteilt. Die erste Phase umfasste die Abgrenzung des Forschungsgebiets sowie die Evaluation der Forschungsmethodik. Die hauptsächliche Herausforderung hierbei ist es, der Vielschichtigkeit der Themengebiete gerecht zu werden. Ökonomen verwenden andere Forschungsmethoden als Juristen, und deren Sprachen und Regeln sind teilweise verschieden. Wie im vorherigen Kapitel erwähnt, beschränkt sich diese Arbeit deswegen auf die wirtschaftswissenschaftliche Frage nach korruptionsvermeidenden Massnahmen. Um die unterschiedlichen Begriffe und Wissenschaften zueinander abzugrenzen, wurde in der Phase B Sekundäranalyse eine umfassende sogenannte Schreibtischuntersuchung<sup>145</sup> betrieben.<sup>146</sup> Diese Untersuchung schliesst das Studium wissenschaftlicher Publikationen, Lehrbücher und Fachbeiträge aus diversen Zeitschriften, aber auch diverse Studien, Praxisberichte sowie Informationen aus dem Internet mit ein. Für die Erarbeitung sind ebenso öffentliche Dokumente über Luzerner Gemeinden, wie politische Berichte, Protokolle, Präsentationen, Rechtserlasse sowie Urteile aus dem Internet wesentlich. Die Methodik basiert jedoch hauptsächlich auf Daten aus Primärquellen wie Gesprächen. Es

<sup>139</sup> Vgl. MCNABB, 2018, S. 300.

<sup>140</sup> Vgl. STRAUSS, 1998, S.30; MCNABB, 2018, S.275; BLATTER ET AL., 2018, S.9.

<sup>141</sup> Vgl. KILLIAS ET AL., 2011, RZ. 118.

<sup>142</sup> Vgl. MCNABB, 2018, S.274, 275, 277.

<sup>143</sup> Vgl. GLASER und STRAUSS, 2010, S. 76–77; BRÜSEMEISTER, 2008, S.31.

<sup>144</sup> Vgl. FLICK, 2012, S.130.

<sup>145</sup> Oft als Desk-Research bezeichnet. Vgl. auch STRAUSS, 1998, S.55–56.

<sup>146</sup> Vgl. STRAUSS, 1998, S.52–53; BRÜSEMEISTER, 2008, S.16, 37.

wurden insgesamt acht Befragungen während eines Zeitraums von rund sechs Monaten geführt. Dabei wurden bewusst keine Politiker befragt, da diese möglicherweise eine politisch motivierte Einstellung einbringen. Jeweils nach zwei Gesprächen wurde transkribiert, kodiert und analysiert, wie es der GTR vorsieht. Nach dem sechsten Gespräch wurde zudem überprüft, wie die Sättigung anhand zwei weiterer Gespräche erreicht werden kann. Die Prädikate *Narrativ* und *Experte* meinen den Gesprächstyp, während *Aufsicht*, *Verwaltung* und *Konfliktmanagement* die grundlegende Perspektive der Befragten bezeichnet. Die nachfolgende Darstellung zeigt den methodischen Überblick. Die Details dazu sind in den nachfolgenden Kapiteln beschrieben:

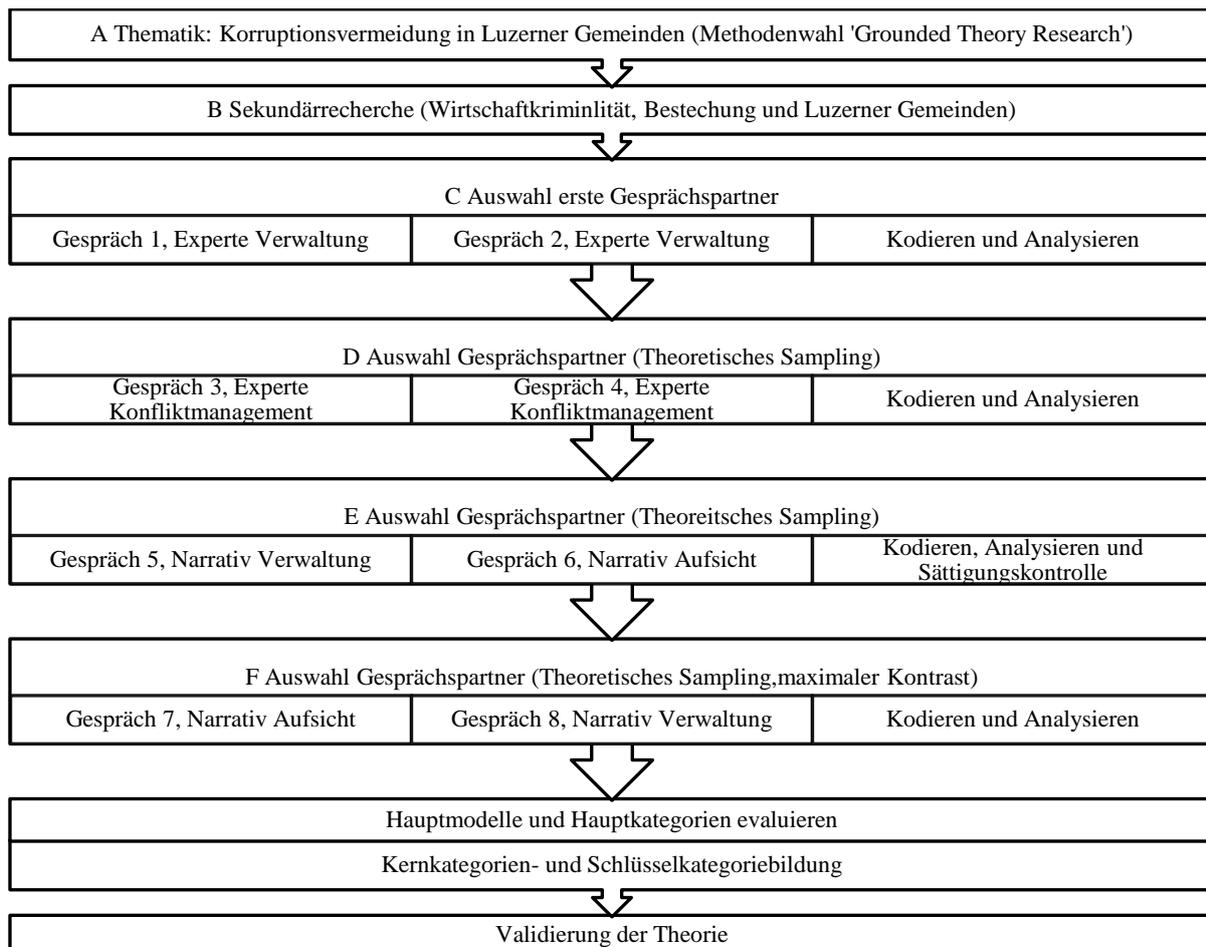


Abbildung 4 Methodenüberblick.<sup>147</sup>

### 5.3 Qualitative Datenerhebung

In der empirischen Sozialforschung werden Daten vorwiegend anhand von Befragungen generiert. Es ist naheliegend, dass soziale Fragestellungen auf Interpretationen und Erfahrungen betroffener Persönlichkeiten zurückgreifen.<sup>148</sup> Die Daten im GTR werden insbesondere anhand von Gesprächen, aber auch Dokumenten und Beobachtungen erhoben.<sup>149</sup> Für die Erhebung in dieser Arbeit wurden verschiedene Typen von Gesprächen<sup>150</sup> geführt. Die

<sup>147</sup> Eigene Darstellung.

<sup>148</sup> Vgl. BRÜSEMEISTER, 2008, S.15–17; BLATTER ET AL., S.47.

<sup>149</sup> Vgl. MCNABB, 2018, S.304; BRÜSEMEISTER, 2008, S.122, 152; BLATTER ET AL., 2018, S.157.

<sup>150</sup> Gespräch als deutscher Begriff wird mit Interview, Austausch, Befragung gleichgestellt.

ersten vier Gespräche wurden mittels strukturierter Leitfäden geführt. Es wurde davon ausgegangen, dass Vorwissen zu den Bestechungsartikeln sowie den Tatbestandsmerkmalen eingebracht und sehr konkrete Fragen gestellt werden müssen.<sup>151</sup> In den Gesprächen zeigte sich, dass die Befragten sehr eigenständig antworteten und weitere, nicht erfragte, Perspektiven einbrachten. Aufgrund der vier geführten Experten-Gespräche wurden die letzten vier Gespräche in erzählerischer Form geführt. Diese Gesprächsform stellt eine der prominentesten qualitativen Erhebungsmethoden dar und fokussiert stark auf die Erfahrungen und individuellen Gewichtungen der Befragten.<sup>152</sup> Der vorgängig erarbeitete Leitfaden für diese Form von Gesprächen enthält ein paar 'Eisbrecherfragen', die erzählgenerierende Hauptfrage und Stichworte. Im Vergleich zu den Expertengesprächen ist der Ablauf viel weniger strukturiert und stützt für die Erhebungsmethodik auf eine offene Erzählung ab. Falls wichtige zentrale Themen nicht angesprochen wurden, ist ein Nachfrageteil vorgesehen.<sup>153</sup> Gerade erst weil wenig strukturiertes Wissen bezüglich Korruptionsvermeidung besteht und die Theorie schlussendlich auf Erfahrungen und Beobachtungen basiert, sind narrative Gespräche als Erhebungsmethode geeignet.<sup>154</sup> Alle Leitfäden sind im Anhang verfügbar.

Je nach Gesprächstyp (narrativ, Expertengespräch oder problemzentriert) bestehen unterschiedliche Anforderungen an die Transkription sowie an den Gesprächskontext. Damit die Qualität der Ergebnisse sichergestellt und die Analyse genügend detailliert erfolgen kann, hat sich der Autor vorgängig mit den Eigenschaften der Gespräche sowie der Transkription befasst. Es ist wichtig, dass diese Gedanken vor der Datenerhebung erfolgen.<sup>155</sup> Diese Gedanken sind im Anhang 'Regelset' erläutert.

Auf strukturierte Beobachtungen wurde bewusst verzichtet, da der Autor selbst in zwei Gemeindeverwaltungen tätig ist, und dadurch das Risiko eigener Interpretationen als zu hoch eingeschätzt wird. Hingegen wurden interne sowie öffentlich zugängliche Organisations-Dokumente verschiedener Gemeinden analysiert. Und weiter als Sekundärliteratur dienten Empfehlungen und Leitfäden aus verschiedenen Bereichen, insbesondere der Privatwirtschaft. Insbesondere im GTR ist es wichtig, dass keine frühzeitige theoretische Strukturierung oder Hierarchie der Daten geschieht. Dies wird als 'Prinzip der Offenheit' beschrieben und begegnet dem Risiko, dass Forschende Vor-Wissen in die Theorie-Bildung oder Kategorien-Anordnung einfließen lassen. Beim Auswerten der Daten sowie bei den Fragestellungen wurde daher besonders darauf geachtet, keine Antworten oder Ergebnisse zu implizieren.<sup>156</sup> Die Sekundärliteratur diene demnach hauptsächlich dazu, das Forschungsgebiet sowie die Befragten detailliert zu verstehen, die richtigen Fragen zu stellen und die Objektivität zu gewährleisten.

Mit den Gesprächspartnern wurde Anonymität vereinbart, weshalb die Transkripte nicht veröffentlicht werden. Diese liegen jedoch der Universität St.Gallen sowie der Referentin vor.

---

<sup>151</sup> Vgl. BLATTER ET AL., 2018, S.51–53.

<sup>152</sup> Vgl. BRÜSEMEISTER, 2008, S.99–101.

<sup>153</sup> Vgl. BLATTER ET AL., 2018, S.52.

<sup>154</sup> Vgl. GLASER UND STRAUSS, 2010, S.182 ; BLATTER ET AL., 2018, S.53.

<sup>155</sup> Vgl. BLATTER ET AL., 2018, S.73.

<sup>156</sup> Vgl. FLICK, 2012, S.124.

In dieser Arbeit sind die Befragten deshalb bewusst von eins bis acht nummeriert. Dadurch können die intersubjektive Nachvollziehbarkeit sowie die Anonymität gewährleistet werden.<sup>157</sup> Damit die Anonymität der Gespräche gewahrt werden kann und aufgrund der Zitate, der Aussagen sowie der beschriebenen Profile keine Rückschlüsse möglich sind, sind die Endnoten (Verweise auf die Gesprächs-Transkripte) nur den Referenten sowie der Universität St.Gallen zugänglich.

#### 5.4 Gespräche und Stichprobenwahl

Damit die Qualitätskriterien an die qualitative Forschung erfüllt werden, spielt die Stichprobenauswahl eine wesentliche Rolle. Der GTR kennt hierzu das theoretische Sampling. Dieses beinhaltet die Fallauswahl nach dem Prinzip der grösstmöglichen Varianz<sup>158</sup> oder, dass die Auswahl des nächsten Gesprächspartners aufgrund der bisherigen Ergebnisse erfolgt. Dies bedeutet ebenfalls, dass Datenauswertung und Erhebung nicht strikt linear, sondern parallel und zirkulär erfolgen.<sup>159</sup> Wenn aus den Auswertungen zusätzlicher Gespräche keine neuen wesentlichen Erkenntnisse zur Theorienbildung resultieren, ist die sogenannte theoretische Sättigung erreicht.<sup>160</sup> In verschiedenen Arbeiten, in denen ebenfalls GTR eingesetzt wurde, ist diese Sättigung nach acht bis dreissig Gesprächen erreicht worden. Oftmals wurden die Gespräche telefonisch und kürzer als 60 Minuten lang geführt.<sup>161</sup> Im Rahmen dieser Masterarbeit wurden acht Personen in sowohl leitfadengestützten Experteninterviews als auch narrativen Gesprächen befragt. Die geführten Gespräche dauerten teilweise über zwei Stunden, was zu einer grossen zu verarbeitenden Menge von Datenmaterial führte. Diese Erarbeitung mit verhältnismässig wenigen Gesprächen und entsprechendem grossen Informationsgehalt, wird aufgrund der erwähnten Vergleiche als adäquate Form für diese Masterarbeit beurteilt. Weitere Informationen über die geführten Gespräche sind im Kapitel 7.2 zur Güte zu finden.

Im ersten Teil der Datenerhebung wurden leitfadengestützte halbstrukturierte Gespräche geführt. Diese erfolgten mit erfahrenen Personen, welche das Gemeinwesen sehr gut kennen. Aufgrund der zurückhaltenden Erforschung bezüglich Korruptionsvermeidung in Gemeinden, wurden bewusst auch Experten in der allgemeinen Gemeindeorganisation befragt.<sup>162</sup> Beide ersten befragten Personen waren dem Autor vorher nicht persönlich bekannt.<sup>163</sup> Der erste befragte Gesprächspartner [nachfolgend B1], der sich wissenschaftlich mit modernen Gemeindeorganisationen auseinandergesetzt hat, weist entsprechende Ausbildungen im Public Management und einige Jahre Führungserfahrung im Gemeinwesen aus. Die zweite befragte Person [B2] arbeitete über dreissig Jahre in Luzerner Gemeinden und war zudem in entsprechenden Verbänden aktiv. Diese beiden Gespräche wurden als strukturierte

---

<sup>157</sup> Vgl. BLATTER ET AL., 2018, S.42–44.

<sup>158</sup> Flip-Flop-Technik, max. Kontrast in BRÜSEMEISTER, 2008, S.122, 152; KILCHE UND THIEL, 2011b, S.417.

<sup>159</sup> Vgl. BRÜSEMEISTER, 2008, S.21, S.122.

<sup>160</sup> Vgl. BRÜSEMEISTER, 2008, S.31, S.170; Kritik: oft ungenügend theoretisches Sampling in der Forschungspraxis bei studentischen Arbeiten, Vgl. BLATTER ET AL. 2018, S.65.

<sup>161</sup> Vgl. BRÜSEMEISTER, 2008, S.178; REHWALDT, 2017, S.7; FEINER, 2012, S.34; VON ARX, 2015, S.4; BLÄTTER ET AL., S.63.

<sup>162</sup> Vgl. Kap.5.1 Evidenz und Kap.5.2 Expertisen und Gesprächstypen sowie KILCHE UND THIEL, 2011b, S.429.

<sup>163</sup> Entgegenwirken bestimmter Risiken, bei Befragung von Bekannten. Vgl. BLATTER ET AL., 2018, S.62.

Expertengespräche geführt. Bereits nach diesen Gesprächen wurden mögliche Positionen und Motivationen der beiden Befragten reflektiert und hinsichtlich der Ergebnisse entsprechende Folgefragen in den nächsten Gesprächen eingearbeitet.<sup>164</sup>

Die zweiten zwei Gespräche wurden ebenfalls noch mit strukturierten Leitfäden geführt. Beide Gespräche fanden mit Experten aus dem Konfliktmanagement statt. Die dritte befragte Person [B3] ist selbst in Luzerner sowie ausserkantonalen Verwaltungen aktiv und berät Unternehmen im Bereich Konfliktmanagement. Die vierte befragte Person [B4] bringt einen ökonomischen Hintergrund mit, ist jedoch Experte im Konfliktmanagement für privatwirtschaftliche Unternehmungen und Non-Government-Organisationen. Im Gemeinwesen weist sie wenig Erfahrung aus. B4 bildet zudem Experten in der Kriminalitäts-Bekämpfung aus.

Aufgrund der bisherigen Erkenntnisse aus den Gesprächen, fehlten insbesondere kritische Stimmen und Erfahrungen aus der Aufsicht sowie der Verwaltung unterhalb der obersten Verwaltungs-Führungsebene. B5 führt ein Fachteam in einer Luzerner Gemeinde und B6 ist als Ombudsperson ausserhalb des Kantons Luzern tätig. Wie erwähnt, wurden die Gespräche narrativ geführt und die erzählgenerierende Frage hatte einen validierenden Charakter. B5 wurde gefragt, auf Grund welcher organisatorischen, moralischen und persönlichen Elemente, er keine Geschenke, Geldzahlungen oder andere persönliche Vorteile für Leistungen oder Entscheide zu Gunsten eines Dritten entgegennehmen würde. Hingegen B6 wurde nach Empfehlungen für Gemeinden, welche grundsätzlich davon überzeugt sind, dass es bei ihnen keinerlei korrupte Handlungen gibt, gefragt.<sup>165</sup> Von diesen beiden Gesprächen wurde erwartet, dass wenige neue Ansätze dazu kommen und dass bestehende Strategien eine zusätzliche Beurteilung erhalten.

Insgesamt konnte nach den sechs Gesprächen grösstenteils Konsens festgestellt werden. Die bisherigen in Memos festgehaltenen Hypothesen konnten anhand der Gespräche fünf und sechs verfeinert werden. Obwohl die B1 bis B3 bestimmte moralische Faktoren erwähnten, sind bis nach B6 die situativen Ansätze viel stärker zum Vorschein gekommen. Als zweitletzte befragte Person konnte jemand mit diversen Erfahrungen im Bereich Aufsicht sowie Verwaltungsführung gewonnen werden. Damit werden die Hauptmodelle abschliessend kritisch beleuchtet. Dieses Gespräch wurde bewusst kürzer angesetzt und die erzählgenerierende Frage zielte erneut auf Empfehlungen sowie die Effektivität korruptionsvermeidender Massnahmen ab. Zum Abschluss dieser Sättigungs- und Validierungsphase wurde zudem ein Jurist mit einem sehr diversifizierten Verwaltungsfachwissen aus einer grösseren Luzerner Gemeinde befragt. Diese Befragung wurde auf Wunsch des Befragten schriftlich ausgetauscht.

Nachdem die Methodik erläutert wurde, werden im nächsten Kapitel die evaluierten Hauptmodelle aus den Befragungen beschrieben.

---

<sup>164</sup> Vgl. GLASER UND STRAUSS, 2010, S.122–123; BLATTER ET AL., S.62–65.

<sup>165</sup> Leitfäden dazu im Anhang.

## 6 Evaluierung der Hauptmodelle zur Korruptionsvermeidung

Nachdem das jeweilige Gespräch transkribiert war, wurden durch das offene Kodieren Linie für Linie eine grosse Anzahl von Konzepten generiert. Die entstandenen Konzepte wurden pro Gespräch verglichen und ähnliche Konzepte zu Kategorien der zweiten Ebene zusammengefasst. Diese Vergleiche stellen einen zentralen Prozessschritt in der Methodik der Grounded Theorie dar.<sup>166</sup> Damit trotz der vielen Konzepte und Kategorien eine Übersicht besteht, wurde beim nächsten Schritt, dem axialen Kodieren, das Prozessmodell als analytisches Hilfsmittel verwendet.<sup>167</sup> Das Prozessmodell nach Strauss setzt ein Phänomen in die Mitte und ordnet rundherum die Ursachen, die Konsequenzen, den Kontext sowie die Handlungsstrategien an.<sup>168</sup> Aus allen Gesprächen entstanden über hundert solcher axialen Prozessmodelle, welche im iterativen Prozess der Auswertungen zu wenigen dominanten Hauptmodellen verdichtet werden konnten.

### 6.1 Kodierung und Anordnen der Konzepte erklären

Wie erwähnt, wurde parallel zur Datenerhebung laufend kodiert und analysiert. Die gewonnenen Erkenntnisse und Thesen entwickelten sich somit laufend weiter. Die fortlaufenden Beobachtungen waren zudem auch die Grundlage für das theoretische Sampling.<sup>169</sup> Die Transkripte aus den Gesprächen wurden zuerst offen kodiert. Dafür bestehen die Möglichkeiten, einerseits direkte Aussagen aus den Gesprächen als Konzept<sup>170</sup> und andererseits einzelne Aussagen oder ganze Absätze als Substantives Konzept zu markieren.<sup>171</sup> Ein Konzept sollte dann erfasst werden, wenn die Aussage hinsichtlich der untersuchenden Thematik relevant sein kann. Grundsätzlich wurden in dieser Erhebung eher mehr Konzepte markiert. Die folgende Abbildung zeigt einen Ausschnitt aus einem Transkript sowie die Konzeptzuordnungen auf der linken Seite.

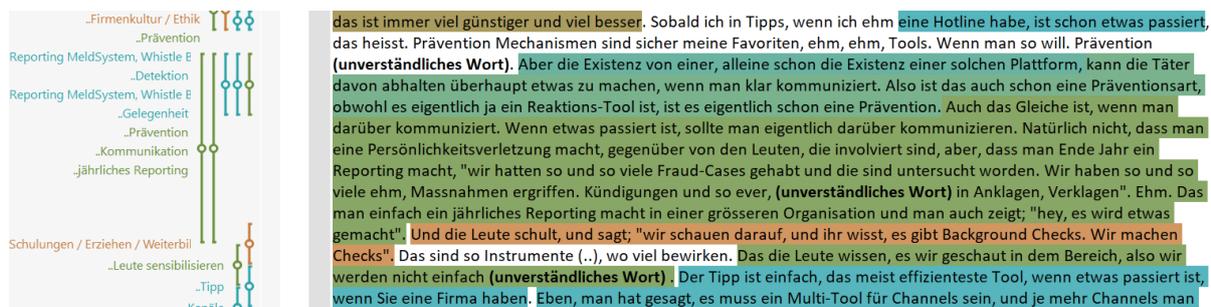


Abbildung 5 Beispielhafter Auszug aus MAXQDA zur Erfassung von Konzepten.

Aufgrund der Konzeptzuordnung mit der verwendeten Software konnte die intersubjektive Nachvollziehbarkeit bei der weiteren Aggregation und Weiterverarbeitung stets sichergestellt werden. Die nächste Abbildung zeigt einen Auszug, indem das aggregierte Konzept 'Reporting System, Meldesystem, Ombudsstelle, Hinweisgebersystem, Whistleblowing-Stelle', welches insgesamt über 50-mal in den verschiedenen Gesprächen erwähnt wurde, in einer

<sup>166</sup> Vgl. BRÜSEMEISTER, 2008, S.157.

<sup>167</sup> Vgl. BRÜSEMEISTER, 2008, S.163.

<sup>168</sup> Vgl. STRAUSS, 1998, S.70–71; BLATTER ET AL, 2018, S.159.

<sup>169</sup> Vgl. Kap.5.4

<sup>170</sup> Sogenannte In-Vivo Kodierung. CORBIN UND STRAUSS, 2008, S.65; BLATTER ET AL., 2018, S.158.

<sup>171</sup> Sogenanntes Substantive Kodierung, HEISER, 2016.

Tabelle über mehrere Gesprächspartner zurückverfolgt werden kann. Die Spalte ‘Segment’ zeigt die in den Transkripten markierten Textstellen zu den Konzepten.

Dokumentgruppe	Befragter	Code	Anfang	Ende	Segment	Erstellt am	Fläche	Abdecku
201 Gespräche	Befragter 12	Massnahmen/situativer Ansatz/Re130		130	Nein, der Kanton Luzern kennt das noch nicht, ausser die Si	29.03.2019 20:32:13	147	0.11
201 Gespräche	Befragter 40	Massnahmen/situativer Ansatz/Re15		15	Und das ist einzig, das ist ganz klar ein Whistle-Blowing Me	19.01.2019 10:03:00	106	0.14
201 Gespräche	Befragter 40	Massnahmen/situativer Ansatz/Re15		15	Und doch hat jetzt der Bund, der hat jetzt ein paar gute Nä	19.01.2019 10:29:00	258	0.33
201 Gespräche	Befragter 40	Massnahmen/situativer Ansatz/Re17		17	Meine präferierte Methode, pfff, ich weiss nicht. Es die, die	19.01.2019 10:33:00	717	0.92
201 Gespräche	Befragter 40	Massnahmen/situativer Ansatz/Re17		17	eine Hotline habe, ist schon etwas passiert	19.01.2019 10:42:00	43	0.06
201 Gespräche	Befragter 40	Massnahmen/situativer Ansatz/Re17		17	Aber die Existenz von einer, alleine schon die Existenz eine	19.01.2019 10:45:00	299	0.39
201 Gespräche	Befragter 40	Massnahmen/situativer Ansatz/Re33		33	Das heisst, wenn das jemand missbraucht, um Falschmeldu	28.04.2019 12:25:01	209	0.27
201 Gespräche	Befragter 40	Massnahmen/situativer Ansatz/Re17		17	Eben, man hat gesagt, es muss ein Multi-Tool für Channels	19.01.2019 11:11:00	148	0.19

Abbildung 6 Auszug zur intersubjektiven Nachvollziehbarkeit der Konzepte.<sup>172</sup>

Durch das offene Kodieren wurden die Gesprächsdaten aufgebrochen und erste Hypothesen sind entstanden.<sup>173</sup> Ein zentrales Element des GTR bilden Memos, worin Hypothesen fortlaufend festgehalten werden. Memos können jedoch auch Ideen oder sonstige Informationen enthalten.<sup>174</sup> Während dem gesamten Forschungsprozess wurden über 50 Memos erfasst. Es wurden fortlaufend Ideen und als relevant empfundene Hinweise notiert. Memos können direkt mit den Gesprächen verbunden sein.

Mit Hilfe der Software MAXQDA 2018 wurden alle Konzepte zueinander in Beziehung gesetzt, ähnliche zusammengeführt und fallspezifische Aussagen auf eine höhere Ebene generalisiert. Damit trotz der vielen Konzepte und Kategorien eine Übersicht besteht, wurde in der axialen Stufe des GTR als analytisches Hilfsmittel das Prozessmodell verwendet.<sup>175</sup> Das Prozessmodell nach STRAUSS setzt ein Phänomen in die Mitte und ordnet rundherum die Ursachen, die Konsequenzen, den Kontext sowie die Handlungsstrategien an.<sup>176</sup> Im Zentrum dieses Modells stehen die Handlungsstrategien der Akteure. Mögliche Fragestellungen sind «Was tut die Verwaltung, damit Korruption vermieden wird?» oder «Wie gehen Akteure mit Bestechungsrisiken um?». Aufgrund bestimmter Schlüsselwörter wie beispielsweise ‘weil’, ‘deshalb’ oder ‘folglich’ können bereits in den Transkripten Bedingungen erkannt werden.<sup>177</sup> Aus allen Gesprächen und Konzepten entstanden über hundert solcher axiale Prozessmodelle.

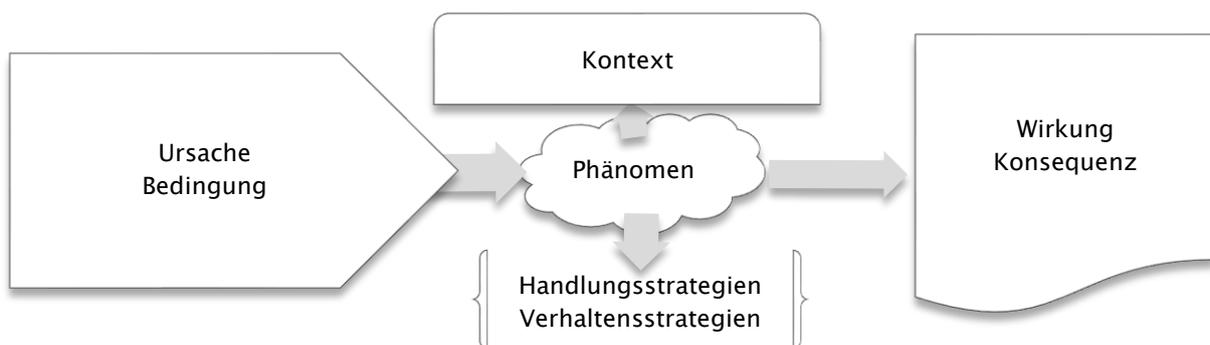


Abbildung 7 SmartArt axiales Prozessmodell.<sup>178</sup>

<sup>172</sup> Zwecks der gewährten Anonymität der Gesprächspartner wurden die Befragten-Nummern angepasst.

<sup>173</sup> Vgl. BRÜSEMEISTER, 2008, S.157, BLATTER ET AL., 2018, S.158.

<sup>174</sup> Vgl. BRÜSEMEISTER, 2008, S.166; BLATTER ET AL., 2018, S.157–158.

<sup>175</sup> Vgl. BRÜSEMEISTER, 2008, S.163.

<sup>176</sup> Vgl. BLATTER ET AL., 2018, S.159.

<sup>177</sup> Vgl. BRÜSEMEISTER, 2008, S.163–164, 169; BLATTER ET AL. 2018, S.159; HEISER, 2016.

<sup>178</sup> Vgl. BRÜSEMEISTER, 2008, S.167–178; BLATTER ET AL., 2018, S.159.

## 6.2 Hauptmodelle zur Korruptionsvermeidung

Nach jedem Gesprächspartner wurden die genannten Konzepte im Prozessmodell angeordnet und jeweils nach zwei Befragungen miteinander verglichen und eine Zwischenanalyse vorgenommen. Diese Analyse diente dazu, den nächsten Gesprächspartner auszuwählen<sup>179</sup> sowie die bisherigen Memos weiterzuentwickeln. Insgesamt wurden 115 axiale Modelle<sup>180</sup> erstellt. Einige Phänomene können anhand der Konzepte sehr detailliert umschrieben werden. Wiederum andere Prozessmodelle enthalten nur wenige Konzepte. Die nachfolgenden Tabellen zeigt wie viele einzelne axiale Prozessmodelle pro befragte Person erstellt wurden.

Befragter	axiale Modelle	Befragter	axiale Modelle	Befragter	axiale Modelle
B1	9	B4	16	B7	13
B2	20	B5	14	B8	14
B3	16	B6	13		

Tabelle 3 Anzahl axiale Modelle pro befragte Person.

In der dritten Stufe, dem selektiven Kodieren, wurden die bestehenden Ergebnisse zu Hauptmodellen, bestehend aus ebenfalls induzierten Hauptkategorien, abstrahiert. Es wurden nur Kategorien selektiert, wo ausreichend empirisch erklärbare Konzepte bestanden.<sup>181</sup> Diese Hauptmodelle sowie die dazugehörigen dominanten Hauptkategorien werden vereinfacht in vier linearen Prozessschritten dargestellt. Sie zeigen die ermittelten Ursachen und Kontexte sowie insbesondere die dominanten Handlungsstrategien. Die Darstellung in vier linearen Prozessschritten anstatt der axialen Anordnung um ein Phänomen vereinfachte die anschliessende Aggregation in die Schlüsselkategorie und die Kernkategorien.

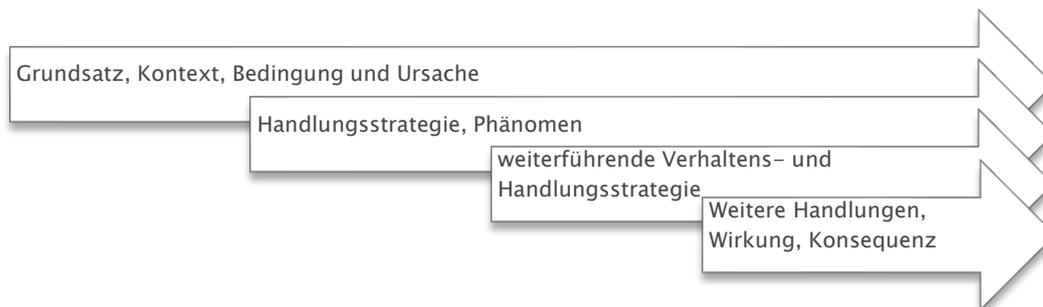


Abbildung 8 Lineare Prozessschritte der Hauptmodelle.<sup>182</sup>

Aus den Äusserungen der befragten Personen kristallisierten sich schlussendlich vier Hauptmodelle mit wiederum vier Hauptkategorien zur Vermeidung von Korruption in Luzerner Gemeinden heraus. Diese vier Hauptmodelle heissen **KLARE ORGANISATION**, **KULTUR IN DER VERWALTUNG**, **OBJEKTIV BEGRÜNDETE UND DOKUMENTIERTE ENTSCHEIDUNGSFINDUNG** und **UNABHÄNGIGE MELDESTELLE ZUR STÄNDIGEN OPTIMIERUNG**.

<sup>179</sup> Vgl. Kapitel Gespräche und Stichprobenwahl.

<sup>180</sup> Vgl. Kapitel Kodierung und Anordnen der Konzepte erklären.

<sup>181</sup> Vgl. STRAUSS, 1998, S.63–64; BRÜSEMEISTER, 2008, S.32, 157, 170; BLATTER ET AL., 2018, S. 41, 159–160; HEISER, 2016.

<sup>182</sup> Angelehnt an die axialen Prozessmodelle; hauptsächlich jedoch auf die Handlungsstrategie fokussiert.

Die nachfolgende Abbildung zeigt eine Übersicht über die Modelle und Kategorien:

<i>115 axiale Modelle wurden zu vier Hauptmodellen</i>					
		<b>Hauptmodell I</b>	<b>Hauptmodell II</b>	<b>Hauptmodell III</b>	<b>Hauptmodell IV</b>
		KLARE ORGANISATION	KULTUR IN DER VERWALTUNG	OBJEKTIV BEGRÜNDETE UND DOKUMENTIERTE ENTSCHEIDUNGSFINDUNG	UNABHÄNGIGE MELDESTELLE ZUR STÄNDIGEN OPTIMIERUNG
Prozessschritte	Hauptkategorie i	Hauptkategorie v	Hauptkategorie ix	Hauptkategorie xiii	
	Hauptkategorie ii	Hauptkategorie vi	Hauptkategorie x	Hauptkategorie xiv	
	Hauptkategorie iii	Hauptkategorie vii	Hauptkategorie xi	Hauptkategorie xv	
	Hauptkategorie iv	Hauptkategorie viii	Hauptkategorie xii	Hauptkategorie xvi	

Tabelle 4 Begriffe der Methodik (Modell- und Kategorientypen).<sup>183</sup>

Grundsätzlich wurden nur axiale Modelle weiterverarbeitet, bei denen genügend Konzepte bestanden. In den nachfolgenden Kapiteln werden die vier Hauptmodelle und deren Hauptkategorien erläutert. Grün eingefärbt ist jeweils die Hauptkategorie, welche schlussendlich zur Schlüsselkategorie beitrug. Nach den jeweiligen ausformulierten Abschnitten wird vor dem anonymisierten Endnotenverweis angezeigt, wie viele der Befragten sich über diese Thematik äusserten (erste Zahl) und in wie vielen Abschnitten gesamthaft Aussagen dazu gemacht wurden (zweite Zahl). Beispielsweise bedeutet (6, 12), dass die Aussagen im vorherigen Abschnitt von sechs der acht Befragten und aus insgesamt zwölf Abschnitten stammen.

### 6.2.1 KULTUR IN DER VERWALTUNG

Das erste Hauptmodell beinhaltet die kulturellen Aspekte von Gemeinden sowie den Charakter der Beamten selbst. Zu Beginn wird ein zusammengefasster Grundsatz erläutert und mit einem passenden Zitat aus den Befragungen ergänzt:

***Grundsatz: Eine starke motivierte Verwaltung mit gutem Zusammenhalt.***

*«Ich bin überzeugt, wenn man den Leuten mehr Verantwortung gibt, wenn du gut ausgebildete Leute hast, welche die Konsequenzen auch sehen, was es bedeutet, dann wird auch vorsichtiger gearbeitet. Man arbeitet eher weniger vorsichtig, wenn man sich hinter dem Gemeinderat verstecken kann.»<sup>ii</sup>*

Die nachfolgende Abbildung zeigt das Hauptmodell mit den dazugehörigen vier Hauptkategorien. Danach folgen abschnittsweise Beschreibungen zu den Hauptkategorien. Zur Gewährleistung der Plausibilität und der intersubjektiven Nachvollziehbarkeit sind nach den jeweiligen Absätzen dazugehörige Zitate angeführt.<sup>184</sup>

<sup>183</sup> Eigene Darstellung.

<sup>184</sup> Vgl. Methodik und Vorgehen aus REHWALDT, 2017, S.86.

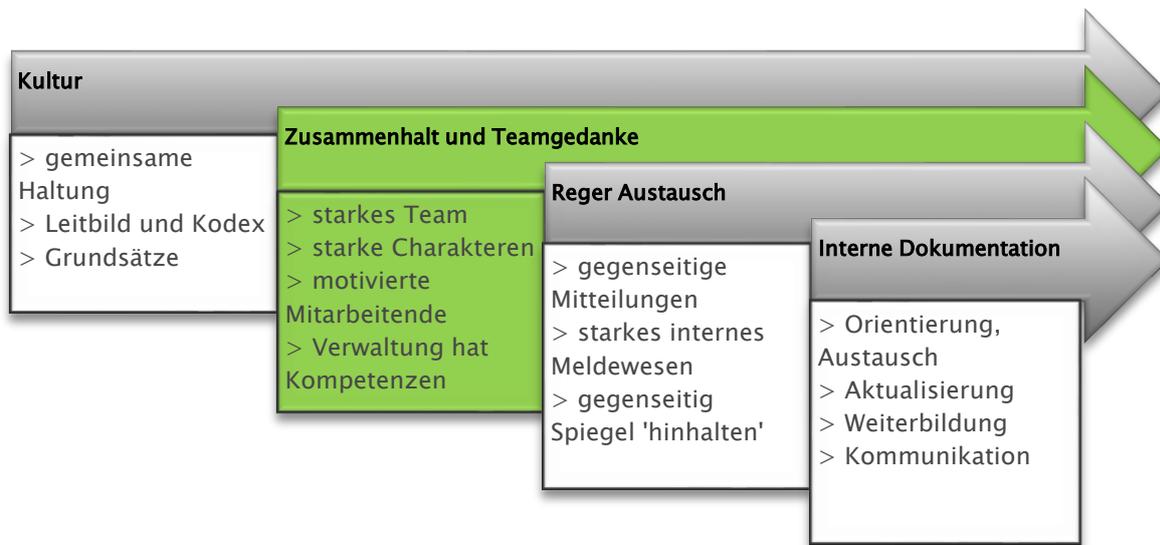


Abbildung 9 Hauptmodell I: KULTUR IN DER VERWALTUNG.

### Es steht und fällt mit den Leuten

Der Charakter oder auch die Persönlichkeit aller Beamten ist ein entscheidender Faktor für ethisches und korrektes Verhalten. Insbesondere beim Gemeinderat, aber auch in der Verwaltung *'steht und fällt'* eine gesunde Organisation mit den Personen. Schon bei der Rekrutierung ist es daher essenziell, passende Personen zu selektieren. Nachdem die passenden Personen rekrutiert sind, ist es wichtig, diese im Team zu fördern und ihnen Verantwortung zuzuweisen. Wenn Mitarbeitende ihre Aufgaben und Verantwortung kennen, sind sie motiviert und begegnen Arbeitskollegen aller Stufen mit Respekt. Die extrinsische finanzielle Motivation mittels hoher Verwaltungssaläre wird nicht in jedem Fall als adäquat betrachtet. Dennoch bindet und motiviert dieser Faktor und dient teilweise als Massnahme. Damit Mitarbeitende individuell gefördert werden können, führen Vorgesetzte idealerweise situativ. (7, 45)<sup>iii</sup>

*«Wenn die Mitarbeiter nicht selbst saubere Entscheide wollen, wird es schwierig, weil man sie sowieso nicht bis ins Detail kontrollieren kann oder will oder darf. Und gleichzeitig werden die Vorgesetzten trotzdem mitverantwortlich, wenn Mitarbeiter beispielsweise jemandem unrechtmässige Vorteile gewähren würden.»<sup>iv</sup>*

*«Ich sage den Politikern immer, wenn es euch fünf nicht gibt, würde die Gemeinde funktionieren. Die Frage ist wie lange. Wenn es die Verwaltung nicht gäbe, steht der ganze Laden morgen still. Politiker führen keine Verwaltung. Darum müssen wir auch ein bisschen Sorge tragen zu den Leuten, die in der Verwaltung tätig sind.»<sup>v</sup>*

*«Wir haben ja eigentlich das System gewählt, nicht zu Letzt, dass wir dadurch dem Personal mit den Kompetenzen, der Verantwortung auch eine rechte Motivationsspritze gegeben haben. Und wenn du natürlich regelmässig siehst, das wäre eigentlich dein Bier und da funkt dir einer rein, dann verlierst du die Motivation.»<sup>vi</sup>*

*«Du hast Vertrauensvorschuss, wenn du Fragen hast, kommst du zu mir, ich will dich nicht kontrollieren, ich will dich unterstützen und meine Tür ist offen ... aber die Entscheidung in deinem Ressort in dem Dossier, trägst immer noch du alleine.»<sup>vii</sup>*

### **Eine gemeinsame Kultur leben**

Ebenso wie der Umgang zwischen den Führungspersonen und den Mitarbeitenden spielt das Team und dessen Kultur eine wichtige Rolle. Wenn Probleme bestehen, sollen sich die Team-Kollegen oder auch Gemeinderäte untereinander trauen, Fragen zu stellen und nach Hilfe zu fragen. Die Führungskräfte sowie der Gemeinderat sollen sich ihrer Vorbildrolle - ‘*tone at the top*’ - bewusst sein und sachliches ethisches Handeln vorleben. Ebenfalls dazu gehört das Einhalten der Aufbau- und Ablauforganisation. Abweichendes Verhalten wird durch eine kollektiv gelebte Fehlerkultur gemeinsam aufgearbeitet. Zwischen allen Führungsstufen sowie im Team ist ein reger Austausch zu pflegen und aus Fehlern wird fortlaufend gelernt. Es dienen ebenfalls erzieherische Massnahmen wie das ‘*Spiegel hinhalten*’, wenn Personen sich widersprechen oder die vereinbarten gemeinsamen Prozesse und Zuständigkeiten nicht respektieren. Eine gemeinsame Kultur wirkt sich positiv auf die Effizienz und Effektivität sämtlicher Tätigkeiten aus. Idealerweise sind die wichtigsten Grundsätze in einer gemeinsamen Haltung, einem Leitbild oder in einem Verhaltenskodex niedergeschrieben. Viel wichtiger als das Papier ist jedoch, dass die Kultur gelebt wird. (8, 42)<sup>viii</sup>

*«Eine grundsätzliche Governance Struktur ... auf die Grösse [der Gemeinde] abgestimmt ... Dann die kulturellen, den Tone at the Top, ... wie es das Leadership vorlebt, so wird es nachgelebt.»<sup>ix</sup>*

*«Und das andere ist einfach, wie gehst du mit den Leuten um und die lernen das von dir. Ich muss [einem nicht sagen] du musst so arbeiten. Das ist etwas, was du an die Leute weitergeben musst, die müssen das spüren. Du musst es vorleben»<sup>x</sup>*

*«Wenn sie einen Fehler gemacht haben, sollen sie dazu stehen, aber ich [Gemeindeschreiber] stehe daneben. Sie sind nicht allein. ... bis nach Hause entschuldigen gehen, mit einem Blumenstrauss, der dann nicht die Stadt bezahlt oder die Gemeinde, sondern der Mitarbeiter selbst. Das hat den bedeutend höheren Lerneffekt.»<sup>xi</sup>*

*«Kritik gegenüber von Kollegen im Rat kann auch dazu führen, dass man keine Mehrheiten und kein Gehört [sic] kriegt und sich nicht mehr durchsetzen kann. Interessant ist es bei neuen Gemeinderäten, welche grundsätzlich ja als Aufdecker und frischer Wind gelten, welche aber dann sobald sie eingeweiht sind und bestimmte Fälle schon mitverantwortet haben von Aufdeckern zu Mitbeteiligten werden.»<sup>xii</sup>*

### **Regelmässige interne dokumentierte Austausch**

Insgesamt sind der Austausch und die interne offene Kommunikation zwischen Mitarbeitenden, zwischen Vorgesetzten, zwischen Gemeinderäten sowie zwischen den verschiedenen Führungsstufen ausserordentlich wichtig. Die internen Spielregeln, die geltenden organisatorischen Strukturen sowie die gemeinsame Kultur oder Haltung sollen kommuniziert, geschult und Mitarbeitende regelmässig dafür sensibilisiert werden. Im Team intern sollen neben den üblichen Diskussionen und Gesprächen regelmässig standardisierte dokumentierte Gespräche stattfinden. Zur Kommunikation zählt ebenfalls, dass neue Beamte in ihre Positionen eingeführt werden. Sogar Gemeinderäte sind froh um einen ‘*Götti*’, der ihnen die gegenwärtige Organisation erklärt und anfänglich Unterstützung bietet. (7, 29)<sup>xiii</sup>

*«Sie würde mir sofort sagen, wenn etwas nicht gut gewesen wäre. Und es ist immer gut, wenn du so einen Spiegel erhältst. Es gibt nichts Schöneres. Das Schlimmste finde ich ist, wenn du*

*dasitzt und kein Feedback hast. Nicht weisst, mache ich es gut, mache ich es nicht gut. Mache ich einen Mist, oder kann man mit dem umgehen. Das ist das Schlimmste.»<sup>xiv</sup>*

*«Wir haben in einigen Abteilungen Handlungsfragen diskutiert, regelmässige Teamsitzungen und Falldiskussionen im Plenum sowie Coaching. ... Das hat aber wirklich vor allem mit Kommunikation zu tun. Man arbeitet auch neue ein, erklärt und diskutiert die Phänomene.»<sup>xv</sup>*

*«Die Eckpfeiler, dass es so 'klöpft' überall ... wie auch in Wikon, Büron, Dagmersellen, Reiden, Egolzwil .... Das Zwischenmenschliche. ... Die Leute müssen eingeführt werden in Ihre Funktion. Die Leute müssen den Groove spüren wie es zu und her geht.»<sup>xvi</sup>*

*«Insgesamt erscheinen mir aber Organisation und Transparenz die wirksamste Mittel zur Vermeidung von Korruption. Wenn ersichtlich ist, wer was aus welchen Gründen entschieden hat und die Verantwortung trägt. Das zeigt sich in meinem Arbeitsumfeld vor allem in der Art und Weise, wie Entscheide gefällt werden.»<sup>xvii</sup>*

### **Problematik nicht dokumentierter Prozesse**

Die Dokumentation schützt zudem auch vor möglichen späteren Schwierigkeiten. Es wurde zweimal erwähnt, dass Gemeindeglieder keine Mitarbeitergespräche mit deren Vorgesetzten geführt haben. Dokumentierte Mitarbeitergespräche sollen mit allen Mitarbeitenden geführt werden. Personelle Konsequenzen bei wiederholtem Fehlverhalten oder sonstigen Problemen benötigen dokumentierte Gespräche sowie Zielvereinbarungen. In einem Beispiel existierten aufgrund nicht geführter Mitarbeitergespräche keine Grundlagen für eine Kündigung. Es wurde eine Abgangsentschädigung als Weg des geringsten Widerstands gewählt. Den entstandenen Schaden aufgrund mangelnder organisatorischer Disziplin tragen die Einwohner. (3, 6)<sup>xviii</sup>

*«Und scheinbar, hat der einfach ein Blankojahresgespräch, Haken, Unterschrift, und so Zeug, oder irgendwie nicht einmal .... Und wenn du ihm nicht jährlich belegen kannst ..., würde die Person vor Arbeitsgericht garantiert Recht erhalten. Und das ist sehr sehr peinlich für den Gemeinderat.»<sup>xix</sup>*

### **Die Kultur der Mehrheit ist entscheidend**

Tauscht sich ein Team genügend aus, motiviert es sich gegenseitig und hält sich, sofern nicht objektiv gehandelt wird, auch gegenseitig den 'Spiegel' vor, reguliert sich vieles von selbst. Kritisch hierbei ist zu erwähnen, dass im Team demnach die Mehrheit ein ethisches Verhalten verfolgen muss, damit der positive Effekt eintritt. Würden sich die Mehrheit der Personen oder sogar alle unethisch oder pflichtwidrig verhalten, kann ebenso eine negative Spirale einsetzen. (3, 5)<sup>xx</sup>

*«Aber auch wenn einer im Kollegium alles richtig macht, führt das nicht zum Ziel. Denn im Gemeinderat ist man auf die anderen Kollegen angewiesen. Ein Gemeinderat macht somit eine Gratwanderung mit.»<sup>xxi</sup>*

*«Man kann sich theoretisch auch gegenseitig decken. Ich kenne einen Fall, wo sich eine Abteilung sehr stark gegenseitig schützt.»<sup>xxii</sup>*

Dieses Risiko der moralischen Komponente, einen guten Teamzusammenhalt zu pflegen und auf eine starke ethische Organisationskultur abzustellen, leitet zum zweiten dominanten Modell, der klaren, sachlich geregelten Organisation hin.

### 6.2.2 KLARE ORGANISATION

Das zweite Hauptmodell beschäftigt sich mit der Aufbau- und Ablauforganisation von Gemeinden. Zu Beginn wird ein zusammengefasster Grundsatz erläutert und mit einem passenden Zitat aus den Befragungen ergänzt:

**Grundsatz: Eine funktionsfähige, klar organisierte, sachliche Organisation.**

«Der Gemeinderat [Dr. Professor] ... nach einem halben Jahr war es kein Thema mehr für ihn. ... da er einordnen konnte, dass er eigentlich viel zu sagen hat, dass er eigentlich sehr viel beeinflussen kann, aber alles zur richtigen Zeit. Dass die Trennung zwischen politischen Geschäften und operativen in der Umsetzung so sein muss. Dass er sich aus der Verantwortung nehmen kann, in der Umsetzung. Dass er mit seinen Ressourcen als Gemeinderat das machen kann, was als Gemeinderat eben auch wichtig ist, oder?»<sup>xviii</sup>

Die nachfolgende Abbildung zeigt das Hauptmodell mit den dazugehörigen vier Hauptkategorien. Danach folgen abschnittsweise Beschreibungen zu den Hauptkategorien. Zur Gewährleistung der Plausibilität und der intersubjektiven Nachvollziehbarkeit sind nach den jeweiligen Absätzen dazugehörige Zitate angeführt.<sup>185</sup>

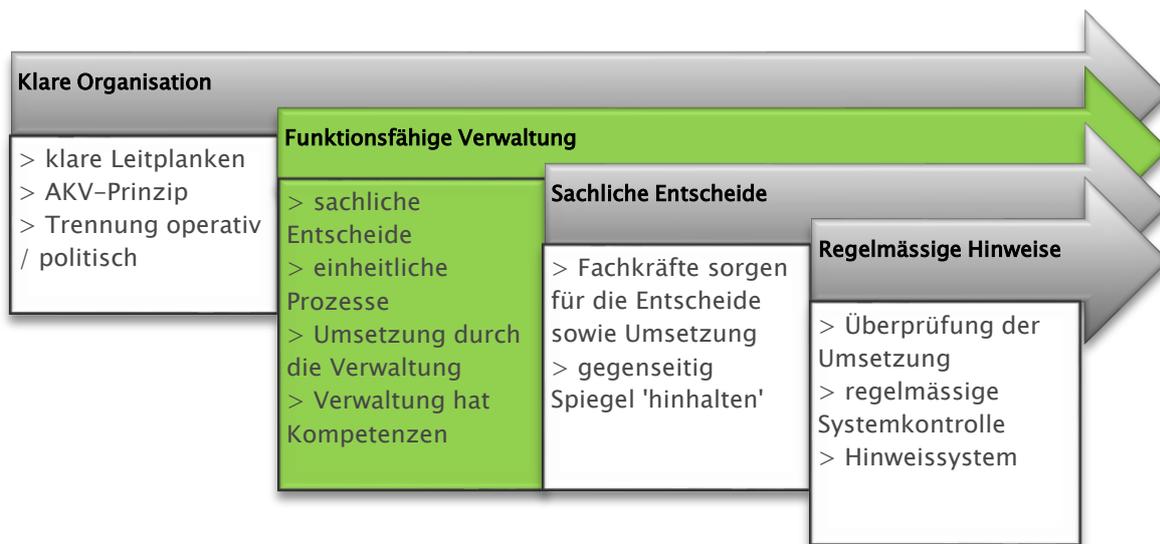


Abbildung 10 Hauptmodell II: KLARE ORGANISATION.

#### **Klare Organisation sowie kongruente Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen**

Die im vorigen Kapitel erwähnte klare Zuteilung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen [AKV] finden sich im AKV-Prinzip wieder. Damit Aufgaben erfolgreich erfüllt werden können, müssen die drei Komponenten ausgeglichen verteilt sein.<sup>186</sup> Für bestimmte Entscheidungen sowie das Tätigen von Ausgaben sollen grundsätzlich immer mindestens zwei Personen – im Vier-Augen-Prinzip – zuständig sein. Die Verantwortung wird somit auf 'mehrere Schultern' verteilt. In einer Kompetenzen-Regelung sind alle Zuständigkeiten und Rechte festgehalten. Abweichendes Verhalten wird im Team offen diskutiert. Klarheit und Transparenz verhindern, dass sich zu viel Macht auf einzelne

<sup>185</sup> Vgl. Methodik und Vergehen aus REHWALDT, 2017, S.86.

<sup>186</sup> BÜRKLER UND LÖTSCHER, 2014, S.59–60.

Personen konzentriert, subjektive Entscheide gefällt oder kriminelle Handlungen getätigt werden können. Grundsätzlich tragen die Bevölkerung, der Gemeinderat sowie auch die Verwaltung die Verantwortung für die von ihnen ausgeübten Kompetenzen. Die Verwaltungsführung etwa übernimmt aufgrund der Aufgabenentkoppelung somit auch die Verantwortung für kritische Führungsentscheide wie beispielsweise eine Kündigung. Damit eine möglichst hohe Objektivität gewährleistet werden kann, kommt zur klaren Aufbauorganisation der ablauforganisatorischen Gestaltung ebenfalls eine wichtige Bedeutung zu. Beispielsweise sollen dokumentierte und standardisierte Rapporte als wiederkehrende Prozessschritte fest eingeplant sein. (8, 52)<sup>xxiv</sup>

*«Eine Aufgabe hat Verantwortung und Kompetenzen, ... sonst haben wir das Modell mit der Macht. ... wenn [etwas] gut kommt, dann übernehmen sie die Verantwortung und wenn es schlecht herauskommt, dann ist es der, der die Arbeit gemacht hat.»<sup>xxv</sup>*

*«Je mehr Klarheit herrscht, in wie fern sie bei gewissen Entscheiden [mitentscheiden]. Und je besser das Regelwerk ist ... desto einfacher wird es sein, dass diese ihren Parteifreunden auch sagen können, schau, das ist gar nicht mein Entscheid. ... Am besten machst du ein gutes Angebot und dann bist du dabei.»<sup>xxvi</sup>*

*«Organisatorisch ist es meiner Meinung wichtig, dass die Entscheide auch immer gezeichnet werden, und zwar von den Personen, welche sie fällen und nicht von den Personen, welche sie fachlich Vertreten müssen.»<sup>xxvii</sup>*

*«Am Montag gehe ich ins Büro, dann hiess es; 'du ich habe, am Samstag noch ein Aufgebot gehabt, ich war noch bei denen, da müssen wir etwas machen'. Ich habe das Dossier genommen, dieser Person gegeben und gesagt; 'in diesem Fall ist es deines. Ich unterschreibe das nicht'.»<sup>xxviii</sup>*

*«Wenn der Gemeinderat das Gefühl hat, etwas sei nun wirklich politisch ..., dass man dann zurückstehen kann .... Wenn das einmal alle zwei Jahre vorkommt ist das in Ordnung.»<sup>xxix</sup>*

*«Der Gemeindeamman war [früher] der Erste und der Letzte, der gegangen ist. Das ist nun völlig anders. Es ist einfach auf mehrere Schultern verteilt. Klar kann sich immer jemand persönlich bereichern, wenn er will, oder. Wir haben durch die Organisation [jedoch] viel weniger Möglichkeiten.»<sup>xxx</sup>*

*«Ich habe zwei Fälle gehabt. Jetzt haben es alle begriffen. Ich habe im ersten Jahr gesagt, es kann nicht sein, dass wir zu dritt dasselbe Dossier bearbeiten.»<sup>xxxi</sup>*

### **Übergeordnete Leitplanken und eine interne Praxis**

Der Gemeinderat soll übergeordnete Leitplanken und Weisungen festlegen, damit die Verwaltung in jedem Geschäft oder Aufgabenbereich ihren Handlungsspielraum kennt. Unabhängig der Führungsstufe gilt, dass Ermessensspielräume nicht willkürlich genutzt werden sollen. Die Verwaltung soll innerhalb der übergeordneten Leitplanken und Ermessensspielräume eine eigene dokumentierte interne Haltung oder Praxis entwickeln. Eine kongruente, intern gelebte Praxis führt neben der verbesserten Effizienz und gewährleisteten Objektivität zu Rechtsgleichheit und -sicherheit. Die Dokumentation und Regelblätter sollen verhältnismässig zum erwarteten Ergebnis ausgeführt sein. Alles zu regeln ist unmöglich und zu viele Kontrollen führen wiederum zu Ineffizienz. (7, 24)<sup>xxxii</sup>

«Das Ausüben eines Ermessens ... muss immer innerhalb der rechtlichen Schranken stattfinden. ... ein Bauchentscheid darf es in der Verwaltung nicht geben. Punkt.»<sup>xxxiii</sup>

«Bis fünftausend Stutz möchte ich drei Offerten, und ab zwanzigtausend möchte ich eine Ausschreibung [mit] mindestens fünf [Firmen]. Das Regelwerk [ist klar zu] kommunizieren und dann kontrollieren .... Vielleicht sehen wir Contract-Splitting.»<sup>xxxiv</sup>

«Auch wenn Entscheide nicht begründet werden müssen, wie zum Beispiel im Sozialhilferecht wenn die Einsprache zulässig ist, bin ich der Meinung, dass mindestens intern eine einheitliche Praxis bestehen muss.»<sup>xxxv</sup>

«Insgesamt erscheint es mir deshalb sehr wichtig, dass die Gemeinden bei Ermessensfragen eine klare Haltung definieren. Der Spielraum und Umgang damit muss intern definiert werden. Bei gleichen Sachverhalten oder Einzelfällen sollten jedoch die gleichen Ermessenentscheide resultieren. Also auch Ermessensentscheide müssen begründet sein und sind nicht willkürlich, wie Zufall oder Losentscheide.»<sup>xxxvi</sup>

«Wenn so ein gewisser Ermessensspielraum diskutiert worden ist ..., dass ich gesagt habe mir kommt ein Fall in den Sinn, da haben eure Vorgänger in einem ähnlichen Fall so oder so entschieden. Ihr könnt mich nun korrigieren, wenn ihr dies anders seht, dann protokollieren wir das so, dass wir das nun so sehen. ... Es kann ja auch ein anderer Zeitgeist sein.»<sup>xxxvii</sup>

«Bei zu vielen Kontrollen ist die Wahrscheinlichkeit, dass sie entdeckt werden schon kleiner, ... irgendwann hat man keine Übersicht mehr, man hat viel zu viele Regeln, viel zu viele Kontrollen, ... schauen sie das ganze Banking, die ganze Compliance, da kommt keiner mehr nach.»<sup>xxxviii</sup>

### **Klären von Rollendefinitionen und -konflikten**

Die klare Regelung von Aufgaben beinhaltet ebenfalls die Rollenzuteilung. Insbesondere bei kleineren Gemeinden, in denen einige wenige Personen sehr viele Rollen gleichzeitig wahrnehmen, soll hinsichtlich der Vermeidung von Korruption sehr genau definiert sein, wer welche Entscheide unter welchen Bedingungen fällen kann. Die Rolle des Gemeindeschreibers, des Geschäftsführers sowie die von Gemeinderäten, welche operativ oder sogar in einem betrieblichen Führungsgremium agieren, sind zu definieren und transparent zu kommunizieren. Ein Korrektiv zur Verhinderung subjektiver Entscheide oder Selbstbereicherung bietet die Ausstandspflicht, wenn diese auch gelebt wird. (4, 9)<sup>xxxix</sup>

«Das Geschäftsführermodell heisst nicht, dass eigentlich der Gemeindeschreiber mit dem Patent unbedingt Geschäftsführer sein muss. Ich könnte mir auch vorstellen, das getrennt zu haben. Wichtig finde ich, dass der Geschäftsführer die Finanzen im Griff hat.»<sup>xl</sup>

«Ich kenne aber ein paar Gemeinden, wo darum der Geschäftsführer gegangen ist. Weil der Gemeindeschreiber einen zu grossen Einfluss genommen hat in der Geschäftsleitung.»<sup>xli</sup>

«Der Gemeindeschreiber ist der mächtigste Gemeinderat, er hat das beste Wissen. ... eigentlich müsste ja der Gemeindeschreiber still sein, müsste protokollieren, und müsste, vielleicht eingreifen, informieren, wenn etwas rechtlich in eine falsche Richtung läuft.»<sup>xlii</sup>

«Der Gemeindeschreiber ... hat wahrscheinlich eine bessere Position, weil er eben nicht offiziell für die Entscheide mitverantwortlich ist ... aber ... bei Gemeinderatsentscheiden offiziell dabei ist und mitsprechen kann»<sup>xliii</sup>

*«Wenn man den dorfeigenen Notar, sprich Gemeindeschreiber, genommen hat, ist ... [ein Geschäft] relativ locker durch und relativ viel [wurde] akzeptiert. Wenn man ihn nicht genommen hat ... hat man die Leute nachher einfach gequält bis zum geht nicht mehr.»<sup>xliv</sup>*

### **Die operative Umsetzung und politische Steuerung abgrenzen**

Mit Hilfe des Deming-Kreises 'Plan-Do-Check-Act' kann diese Abgrenzung einfach erklärt werden.<sup>187</sup> Die politische Planung (*Plan*) soll von der operativen Umsetzung getrennt sein. Diese Ausführung (*Do*) von gefällten Gemeinderatsentscheiden soll von der Verwaltung wahrgenommen werden. Mittels eines Controlling-Systems (*Check*) und entsprechender Anpassung der Planung (*Act und Plan*) reagiert der Gemeinderat wiederum. Aufgrund der steigenden Komplexität öffentlicher Geschäfte sowie der Anforderung nach Objektivität ist die operative Tätigkeit wie beispielsweise die Fallarbeit durch ausgebildetes Fachpersonal auszuführen. Betriebliche Leistungsaufträge zwischen dem Gemeinderat und der Verwaltung, wie dies das FHGG vorsieht, sind ein Instrument zur Realisierung dieser Trennung. Zu starker politischer Einfluss in die Umsetzung kann zu widerlegbaren und nicht nachhaltigen Lösungen führen, was wiederum das Vertrauen zwischen allen Beteiligten schwächt und längerfristig Ressourcen verschleisst. Eine trennscharfe Aufteilung in politisch und operativ wird hingegen nicht als praxistauglich betrachtet. Es wurden verschiedene Kriterien genannt, unter welchen Umständen operative Geschäfte zu politischen werden können. Die Gründe dafür sind intern zu dokumentieren und kommunizieren. Damit Gemeinderäte ein Gefühl über die internen Aufgabenbereiche erlangen können, sollen sie gelegentlich in operative Geschäfte hineinsehen und sich mit den Verwaltungsmitarbeitenden austauschen. (7, 39)<sup>xlv</sup>

*«Ich bin überzeugt davon, dass diese [Trennung] funktionieren kann. Das beweisen mehrere Gemeinden. Es braucht aber auch Leute dazu, welche das beweisen und mitmachen. ... Das Umdenken braucht Zeit. ... Es ist vielleicht auch eine Generationenfrage.»<sup>xlvi</sup>*

*«Wenn das der Gemeinderat nicht ist, der jetzt zum Beispiel sagt; 'ja wichtig ist jetzt, dass der Robidog am richtigen Ort ist' und daneben nicht sieht, dass wir ein Projekt hätten, dass dreissig Millionen bringen würde, über einen Zeitraum von zwanzig Jahren, dann sieht man ein bisschen wo man steht. ... Aber die erste Frage ist, was ist das? Welche hierarchisch tiefste Stufe kann das genügend gut erledigen?' Alleine.»<sup>xlvii</sup>*

*«Zum Beispiel bei einem Sozialfall, [dass] die Ressortleiterin Soziales in einem Erstgespräch dabei ist. Nachher kann sie das delegieren. Aber so hat sie mal den Einstieg gehabt, gehört, was haben wir für Fälle in der Gemeinde drin, wie ticken wir im Sozialen und so weiter.»<sup>xlviii</sup>*

*«Vorher, als ich viele Jahre der Schreibtischtäter war, gab es Fälle, wo der Gemeinderat ein Geschäft angegangen hat, mit Bürger oder irgendeiner Gruppe, auf operativer Ebene, wo ich nachher von der Rechtsstaatlichkeit her eingreifen musste .... Die Person hat das gut gemeint, aber wir können das so nicht weiterverfolgen. ... Der Ressortleiter hat sich dann teilweise selbst ins Abseits manövriert. Der Bürger will ja heute eine effiziente professionelle Dienstleistung. Er fragt nicht mehr so stark, wer gibt mir diese?»<sup>xlix</sup>*

<sup>187</sup> PDCA-Zirkel: RR KTLU, 2015, S.9; FD KTLU, 2018, Kap.2.6.2.3; HEIN, 2016, S.59–61.

### **Klarheit über die Ausgestaltung von Kommissionen**

Die meisten Befragten sind sich ebenfalls einig, dass Kommissionen mit zu vielen Kompetenzen die Verwaltung schwächen. Kommissionen dienen dem Gemeinderat grundsätzlich beratend und dieser wiederum fällt daraus politische oder strategische Entscheide. Die Ausführung soll wie zuvor erläutert durch die Verwaltung geschehen. Damit Kommissionen effektiv und effizient beraten können, sollen diese durch eine administrierende Person sowie den zuständigen Ressortgemeinderat ergänzt werden. (5, 11)<sup>l</sup>

*«Dass die Kommissionen Entscheidungskompetenzen haben. Ich habe viele Bücher gelesen und habe viel Erfahrung inzwischen. Das kann auf Dauer gar nicht funktionieren.»<sup>li</sup>*

*«Sie [Kommissionen] sollten keine Entscheidungskompetenz haben, ... das gibt einfach Konfliktpotenzial.»<sup>lii</sup>*

*«Die Baukommission, ich bin jetzt böse, das ist eine Willkür. Ein Baugesuch ist nicht ein Politikum. Ein Baugesuch ist eine Polizeibewilligung. Das heisst, wenn du dem Gesetz nicht widersprichst, darfst du bauen. ... Du kannst eine Fachkommission haben von vielleicht, von mehreren Architekten, die eine Gestaltung anschauen, eine übergeordnete Sache.»<sup>liii</sup>*

*«[zynisch] Ich bin sehr froh um unsere Rechnungs- und Controlling-Kommission, weil dort hat es reine Buchhalter darunter. Die sehen das Ganze nicht, aber die sehen einen Franken Differenz .... Die neue Mitarbeiterin, die ich habe, die sich das nicht so gewohnt ist, die professionelle Revisionsstellen gehabt hat, für die ist das natürlich der Horror, was wir hier durchspielen. Aber eigentlich sind das schauspielerische Tätigkeiten, die wir hier vollbringen, mit den Leuten.»<sup>liv</sup>*

*«Die Leute [Kommissionsmitglieder] haben so operativ gedacht, sie haben uns immer reingefasst bei der Umsetzung. ... Und das ist nicht zeitgemäss. Das ist nicht stufengerecht.»<sup>lv</sup>*

### **Eine kontinuierliche Verbesserung durch eine Umsetzungsüberprüfung**

Die Verwaltung, der Gemeindeschreiber oder Geschäftsführer sollen den jeweiligen Beamten mitteilen, wenn gefällte Entscheide nicht in deren Kompetenzbereich fallen. Dieser sogenannte ‘Spiegel’ muss zwingend hingehalten werden, damit sich die einzelnen Personen bewusst werden können, welchen Handlungsspielraum sie gemäss den organisatorischen Vereinbarungen effektiv besitzen. Die Wahrscheinlichkeit, dass subjektive unbegründete oder politisch übersteuerte Entscheide als Gerichtsfall enden, ist heute hoch. Die operativ zuständige Fachperson oder der Gemeindeschreiber sollte intervenieren, wenn das rechtliche Gehör nicht gewährt wird. Wird, wie in einem Beispiel erwähnt, bewusst darauf Verzicht, muss darauf hingewirkt werden, dass der Verzicht dokumentiert ist. Bei Geschäften, in welchen einzelne Gemeinderäte oder sonstige Entscheidungsträger verschiedene Rollen wahrnehmen oder mit den betroffenen Personen eng vernetzt sind, sollen die Ausstandspflichten wahrgenommen werden. Idealerweise weisen sich Mitarbeitende gegenseitig darauf hin. Spätestens an der Sitzung kommt dem Gemeindepräsidenten als Sitzungsleiter eine bedeutende Funktion zu, sofern er über Abhängigkeiten unterrichtet ist. Durch den Einsatz von Software wie eine elektronische Geschäftsverwaltung sind die Zusammenarbeit und die gegenseitige Unterstützung sowie Optimierung viel einfacher geworden. Dabei ist jedoch zentral, dass die Einsichtsrechte nicht restriktiv und Informationen innerhalb der Verwaltung transparent und zugänglich sind. (6, 31)<sup>lvi</sup>

«Ich bin heute auch ein bisschen stolz, dass wir das auch wirklich relativ früh auf dem Tisch haben, in den Geschäften drinnen. Dass man kurz schaut, ob man verhandelt ist. Und dann das auch protokolliert und die Personen auch wirklich rausgehen.»<sup>lvii</sup>

«Ich hatte auch schon [nach dem Ausstand] gefragt .... Es hat noch nie jemand gesagt, er möchte nicht. Wir sind heute soweit, dass sich die Gemeinderäte sagen; 'Nein, mir ist es wohler, wenn ihr das selbst entscheidet'. ... ob er das trotzdem noch vorbespricht, an der Gemeinderatssitzung ... das ist jedem selbst überlassen.»<sup>lviii</sup>

«Mit dem schriftlichen Entscheid wissen wir, erstens dass alles formell halten muss, da wir uns auch immer mehr mit Gerichtsfällen herumschlagen. ... Gerade ein neuer Fall, wo ein Gemeinderat zurückgewiesen wurde, dass nicht einmal das rechtliche Gehör gewährt wurde. Das sind No-Go's.»<sup>lix</sup>

### **6.2.3 OBJEKTIV BEGRÜNDETE UND DOKUMENTIERTE ENTSCHEIDUNGSFINDUNG**

Das dritte Hauptmodell umfasst den Grundsatz, dass alle Entscheide sachlich vorbereitet werden und somit eine Begründung vorliegt. Zu Beginn wird ein zusammengefasster Grundsatz erläutert und mit einem passenden Zitat aus den Befragungen ergänzt:

#### **Grundsatz: Fundierte, objektiv begründete Entscheidungsfindung.**

«Eine Objektivität als Entscheidungsgrundlage muss vorliegen, damit der Gemeinderat entscheiden kann. Die Gemeinderatsmitglieder werden danach je nach ihrem Rucksack subjektiv entscheiden. Eine möglichst hohe Objektivität muss für politische Entscheide vorhanden sein, aber es sind nachher die einzelnen Gemeinderatsmitglieder, welche trotzdem, im Einzelfall als Person mit ihrem Rucksack, probieren, die objektiven Geschichten reinzunehmen. [Es muss] ... gelingen, zu sagen; 'Hei, das ist richtig, das ist so, so steht das, das ist das Recht'.»<sup>lx</sup>

Die nachfolgende Abbildung zeigt das Hauptmodell mit den dazugehörigen vier Hauptkategorien. Danach folgen abschnittweise Beschreibungen zu den Hauptkategorien. Zur Gewährleistung der Plausibilität und der intersubjektiven Nachvollziehbarkeit sind nach den jeweiligen Absätzen dazugehörige Zitate angeführt.<sup>188</sup>

---

<sup>188</sup> Vgl. Methodik und Vergehen aus REHWALDT, 2017, S.86.

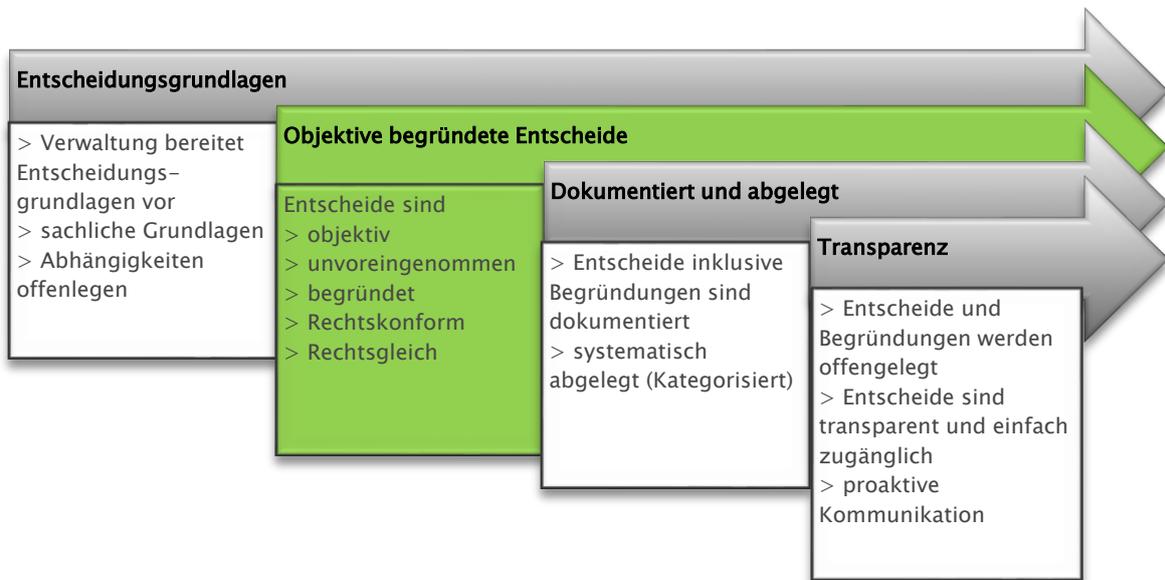


Abbildung 11 Hauptmodell III: OBJEKTIV BEGRÜNDETE ENTSCHEIDUNGSFINDUNG.

### Objektive Entscheidungsgrundlagen werden vorbereitet

Bei Gemeinderatsentscheidungen soll die Verwaltung dessen Entscheide objektiv vorbereiten. Mögliche Optionen sollen aufgezeigt sowie sämtliche relevanten Entscheidungsgrundlagen vorgelegt werden. Hierzu gehören Transparenz und gegenseitige Zugangsberechtigungen in die Systeme. Objektive Entscheidungsgrundlagen sollen indes auch für Kommissionen und operative Entscheidungsträger aufbereitet werden. Mit diesem Grundsatz, dass immer sachliche Grundlagen erarbeitet werden, werden viel weniger einseitige Entscheide gefällt. Es bestehen zudem viel weniger Gelegenheiten für Bevorteilungen oder subjektive Beeinflussungen. Zur Vorbereitung gehört ebenfalls, dass Entscheidungsträger auf mögliche Abhängigkeiten oder Ausstandspflichten frühzeitig aufmerksam gemacht werden. Eine besondere Situation ergibt sich, wenn die vorbereitenden Personen gleichzeitig Entscheidungsträger sind und Einfluss auf die vorgelegten Entscheidungsgrundlagen besteht.<sup>189</sup> Wenn Abhängigkeiten bestehen, werden die Entscheidungsgrundlagen oftmals noch genauer hinterfragt und überprüft. (7, 49)<sup>lxi</sup>

*«Ich finde das, eine Stärke des Systems, dass sich der Gemeinderat wirklich auf die Handlungen und Entscheide verlassen kann, die er objektiv erhält, also Entscheidungsgrundlagen mit den Reglementierungen erhält.»<sup>lxii</sup>*

*«Jetzt haben wir einen Fall, wo ich weiss, da ist ein Fussballkollege von mir betroffen. Die Einsprache sind wir bestimmt schon zehn Mal durchgegangen, intern. Dass wir wirklich keinen Punkt, nichts vergessen. Also alles super detailliert, fast pingelig genau aufgelistet ist. Und zwar genau aus dem Grund, dass dir nicht irgendjemand etwas vorwerfen kann. Das ist fast noch schlimmer, wenn jemand uns kennt, persönlich, das wird fast härter noch bearbeitet als jemand anderes.»<sup>lxiii</sup>*

<sup>189</sup> Dies tritt insbesondere bei Delegierten- und operativen Modellen sowie bei Modellen in denen Gemeinderäte in einem operativen Führungsgremium tätig sind auf.

«Ich habe jetzt zum Beispiel eine Mitarbeiterin, die in der Guggenmusik ist, ... und sagt, das musst du mir visieren, weil ... ich bin betroffen.»<sup>lxiv</sup>

«Mir ist einfach ganz wichtig bei einer solchen kleinen Gemeinde. Wenn wir den Namen wegnehmen vom Gesuchsteller, wie würden wir jetzt entscheiden.»<sup>lxv</sup>

«Also bei uns ist es so, dass alle Entscheide des Teams, Beilage sind. Und die kann man quasi jederzeit wieder nach vornehmen und sagen; 'du wir müssen noch einmal darüber reden', aber sonst gilt das einfach, was wir einmal miteinander abgemacht haben.»<sup>lxvi</sup>

«Ein Gemeinderat kann nicht in der Geschäftsleitung sitzen und ein anderer nicht. Jeder Gemeinderat hat ein Stimmrecht im Gemeinderat und das gilt. Wenn das irgendwie anders konzipiert ist, geht das nicht. Die Option Sachen vorweg zu nehmen oder anderen Gemeinderatsmitgliedern vor den Kopf zu stossen ist schwierig. Im konkreten Fall kann das zwar von den Personen in den Doppelrollen verstanden werden, wie man das sorgfältig angeht, weil man eine gute Art hat. Aber, wenn man das nicht im Griff hat, gibt das Probleme.»<sup>lxvii</sup>

### **Geschäfte können politisch werden**

Es gibt wenige Entscheidungen, da sind sich die Befragten einig, bei denen eine politische Wertung geschehen muss und das 'Versachlichen und Verfachlichen' als negativ empfunden wird. Auch wurde von mehreren Befragten erwähnt, dass bestimmte Entscheide subjektiv sein dürfen, denn es ist nicht alles bis ins letzte Detail regelbar. Für alle Entscheide sollen aber Argumente bestehen. (5, 17)<sup>lxviii</sup>

«Die Leistung der Vereine zu Gunsten der Öffentlichkeit zu bewerten und diese nachher zu verrechnen, mit den Leistungen, die die Gemeinde für sie bringt. Irgendwie im Rahmen von Lokalitäten oder weiss nicht was alles. Ich habe das immer wieder schubladiert. Es geht nicht.»<sup>lxix</sup>

«Wenn das nachher Entscheidungen sind, die ein Gemeinderat macht, der politisch ist, das geht mich nichts an. Ich will das nicht bei uns unten haben. ... Wir im Fach können uns das nicht leisten. ... Dort wo wir ein Ermessen haben, müssen wir es einfach breit abgestützt holen. Dass es eben nicht ein subjektives Empfinden wird»<sup>lxx</sup>

«Ja schlussendlich müssten ja die fünf Gemeinderäte mit der Unterstützung vom juristischen Gewissen, sprich der Gemeindeschreiber sagen, das müssen wir machen, das ist rechtens, und wenn die fünf, respektive sechs Personen alle der Meinung sind, das ist rechtens, wird es vermutlich so sein»<sup>lxxi</sup>

«Wie man das Ermessen ausübt [muss man] ... transparent machen .... Die Behörde muss sich eigentlich immer erklären können, über ihre Art, wie sie handelt. [Sie] ... hat sich immer am Recht zu orientieren»<sup>lxxii</sup>

### **Die gefällten Entscheide sind begründet, rechtskonform, systematisch dokumentiert**

Wenn der Gemeinderat, ein Verwaltungsmitarbeiter oder eine Kommission entschieden hat, sollen die Entscheidung sowie die dazugehörige Begründung verhältnismässig dokumentiert und systematisch abgelegt werden. Dazu existieren verschiedene Systematiken wie Registraturpläne oder bestimmte Fachapplikationen. Wichtig ist, dass die Entscheide, aus welchen die gemeindeeigene Praxis entsteht, für künftige ähnliche oder gleiche Fälle leicht auffindbar sind und wiederverwendet werden können. Typische Praxen werden für Gebühren, Beiträge, Erlasse oder Sponsoring festgehalten. Wenn die operative Verwaltung eine interne

Haltung oder Praxis lebt, ist es wiederum wichtig, dass der Gemeinderat diese nicht übersteuert. Möchte er dies dennoch tun, so soll dies im Einzelfall und begründet geschehen (vgl. vorheriges Hauptmodell). Bei einem Verdacht auf Bestechung oder Vorteilsannahme sind entsprechende Beweismittel vorhanden und die Strafbarkeit steigt entsprechend, wenn alles dokumentiert und wiederauffindbar ist. (8, 69)<sup>lxxiii</sup>

*«Wenn die Entscheide begründet werden und diese Gründe festgehalten werden, ist es deutlich schwieriger, subjektive, sachfremde Gründe in den Entscheid mit einfließen zu lassen.»<sup>lxxiv</sup>*

*«Mir ist wichtig, dass wir innerhalb von dieser kleinen Gemeinde, vergleichbare Entscheide, nach den gleichen Kriterien fällen.»<sup>lxxv</sup>*

*«Idealerweise besteht eine interne Praxis und diese ist klar, strukturiert, dokumentiert, transparent und in einem System leicht auffindbar hinterlegt. Ich habe verschiedene solcher Prozesse erstellt oder dabei mitgeholfen und sie haben zunächst gut funktioniert.»<sup>lxxvi</sup>*

*«Die Art und Weise, wie man das Ermessen ausübt, das muss man einfach auch offenlegen und transparent machen, erklären, oder? Die Behörde muss sich eigentlich immer erklären können über ihre Art, wie sie handelt. Und die Behörde hat sich immer am Recht zu orientieren. Ein anderes behördliches Handeln gibt es, in dem Sinn eigentlich gar nicht.»<sup>lxxvii</sup>*

*«Wenn sich der Gemeinderat quasi getraut, die Gründe ans Anschlagbrett zu hängen, dann ist auch davon auszugehen, dass der Entscheid legitim ist und keine unzulässigen Vorteile gewährt werden.»<sup>lxxviii</sup>*

### **Situative Unterstützung und Intervention durch den Gemeindeschreiber**

Wenn unklare Entscheidungsgründe vorliegen oder sehr einseitig argumentiert wird, soll es mitunter die Rolle des Gemeindeschreibers sein, zurückzufragen, was im Protokoll stehen soll. Ebenfalls hat der Gemeindeschreiber eine zentrale Funktion, wenn die Machtverhältnisse in einem Gemeinderat nicht im Gleichgewicht sind. Er soll einzelne Gemeinderäte situativ bei der Vorbereitung unterstützen und während der Sitzung Einfluss nehmen, sobald die Entscheide nicht ausgewogen diskutiert werden. Grundsätzlich obliegt die ausgewogene Sitzungsführung dem Gemeindepräsident. Beide Rollen tragen wesentlich zur Vermeidung von Bevorteilung und unbegründeter Entscheidungsfindung bei. (6, 25)<sup>lxxix</sup>

*«Also ich [Gemeindeschreiber] biete vor allem die Unterstützung an, oder? Ich habe zum Beispiel ein Gemeinderat, ... der redet nicht gerne vor Leuten, oder. Und Sitzungen muss er halt Kraft seines Amtes begrüßen und beenden. Und zwischendurch sagt der nichts. Das tut man mit ihm üben, dass er das kann.»<sup>lxxx</sup>*

*« [Es hat] mehr Ansätze gegeben, wo ich [Gemeindeschreiber] den Finger drauf gehabt habe, auf der Gemeinderats-Seite weder ... auf der operativen Seite.»<sup>lxxxi</sup>*

*«Das habe ich auch letztes Mal gesagt ... 'sorry, aber letzte Woche haben wir einen gehabt, Schweden, dann ist es gegangen, jetzt geht es nicht, warum geht es jetzt nicht? Das muss man jetzt begründen, ... ich muss das im Protokoll haben: <es geht nicht, weil albanische Familie nach Albanien will>'. ... Das ist tendenziell ein rassistischer Entscheid.»<sup>lxxxii</sup>*

*«Wenn es mehrere Alphatiere sind, ist es bestimmt einfacher ein Entscheid auszuloten, als wenn das ein einzelner ist, wo dann eher die Tendenz entstehen kann, dass eine Übervorteilung stattfindet, weil es von einer Person aus kommt.»<sup>lxxxiii</sup>*

### **Die Entscheide werden transparent kommuniziert**

Nachdem der Prozess der objektiven Entscheidungsfindung beendet ist, sollen die betroffenen Personen transparent und ehrlich über die Entscheidung informiert werden. Dies steigert das Vertrauen seitens der Betroffenen in die Gemeinde. Die Entscheidungsträger, sowohl Gemeinderat als auch Verwaltungsangestellte, begründen ihre Entscheide bei Rückfragen und übernehmen dadurch Verantwortung. Transparenz ist zudem ein wirksames Mittel gegen pflichtwidriges Handeln. Besonders zu beachten ist, dass ausserhalb der offiziellen Kommunikation, beispielsweise am Stammtisch oder in Vereinen, keine abweichenden parallelen Informationen verbreitet werden. (8, 32)<sup>lxxxiv</sup>

*«Insgesamt erscheinen mir aber Organisation und Transparenz die wirksamste Mittel zur Vermeidung von Korruption. Wenn ersichtlich ist, wer was aus welchen Gründen entschieden hat und die Verantwortung trägt.»<sup>lxxxv</sup>*

*«Wenn man Angst hat, etwas schwarz auf weiss zu machen, dann hat es ja auch schon ... etwas von anrühlich oder da stimmt etwas nicht.»<sup>lxxxvi</sup>*

*«Ein Kommunikationsforum aufzubauen, wo Leute auch Vertrauen gewinnen. ... Da letztes Mal hat einer gesagt; 'Also ich finde, ich fühle mich immer noch ungerecht behandelt, aber ich habe jetzt verstanden, dass sie mir zuhören ..., ich mein Zeug loswerden kann und so, und eigentlich verstehe ich, dass sie es mit jedem anderen auch so machen würden, darum ziehe ich den Entscheid nun nicht weiter. Aber ich finde ihn immer noch nicht korrekt'.»<sup>lxxxvii</sup>*

*«Also auch ich habe Gemeinderäte jetzt, die zuerst die Öffentlichkeit oder ihre Kollegen informieren, bevor das Geschäft im Gemeinderat ist. Und das gibt danach regelmässig 'Tätsch'.»<sup>lxxxviii</sup>*

#### 6.2.4 UNABHÄNGIGE MELDESTELLE ZUR STÄNDIGEN OPTIMIERUNG

Das vierte Hauptmodell zeigt die Implementierung einer unabhängigen Vermittlungs- oder Meldestelle sowie deren Vorteile auf. Zu Beginn wird ein zusammengefasster Grundsatz erläutert und mit einem passenden Zitat aus den Befragungen ergänzt:

**Grundsatz: Stetiges Besserwerden und unabhängige Vermittlungsstelle.**

«Die moralische Perspektive ... und ... die andere Perspektive ist die Klarheit, alles geregelt und so weiter. Geometrisch gesehen sind dies zwei total unterschiedliche Vektoren. Bei Verbesserungsvorschlägen geht die moralische Massnahme... wahrscheinlich immer zu Lasten der anderen ... wahrscheinlich ist die Ombudsstelle sogar die beste Alternative, da sie extern ist und nicht wie erwähnt in nur eine Richtung zieht. Sie ist unabhängig und hat Einsichtsrechte»<sup>lxxxix</sup>

Die nachfolgende Abbildung zeigt das Hauptmodell mit den dazugehörigen vier Hauptkategorien. Danach folgen abschnittsweise Beschreibungen zu den Hauptkategorien. Zur Gewährleistung der Plausibilität und der intersubjektiven Nachvollziehbarkeit sind nach den jeweiligen Absätzen dazugehörige Zitate angeführt.<sup>190</sup>

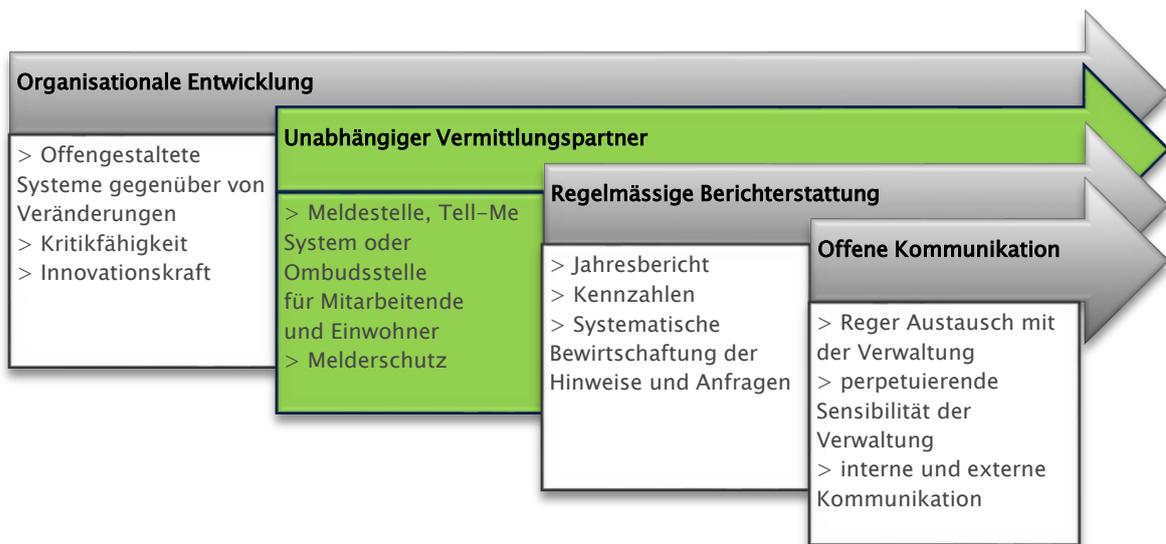


Abbildung 12 Hauptmodell IV: UNABHÄNGIGE MELDESTELLE ZUR OPTIMIERUNG.

#### Vorteile für die Gemeinde erkennen und Organisationsentwicklung zulassen

Eine unabhängige Meldestelle bietet verschiedene Vorteile für eine Gemeinde. Diese sollen insbesondere von der Verwaltungsführung und dem Gemeinderat erkannt und positiv vermittelt werden. Vorteile sind beispielsweise, dass die Qualität der Dienstleistungen überprüft werden und sich die Gemeinde somit laufend verbessern kann. Gerichtsfälle werden möglicherweise verhindert und Unterstellungen bei ungerechtfertigter Kritik können geklärt werden. Dadurch werden auch die Beamten selbst geschützt. Zudem können Beamte auf die Meldestelle verweisen, wenn Klienten davon überzeugt sind, dass die Entscheide nicht

<sup>190</sup> Vgl. Methodik und Vergehen aus REHWALDT, 2017, S.86.

gerecht oder nicht objektiv gefällt wurden. Eine Meldestelle bietet ein 'Ventil', wenn Beanstandungen oder Hinweisen über den offiziellen Dienstweg keine Beachtung geschenkt wird und sich Angestellte äussern wollen. Wenn keine Meldestelle existiert, kann es sein, dass Informationen direkt in der Form von Whistleblowing an die Öffentlichkeit gelangen, was erhebliche Reputationsschäden zur Folge haben kann. Falschmeldungen, wie sie beim Whistleblowing vorkommen können, werden ebenfalls von der Meldestelle verfolgt und aufgedeckt. (5, 10)<sup>xc</sup>

*«Wir haben von Letzt einfach so eine Situation gehabt, wo wir nachher einfach darlegen konnten, dass eigentlich die Verwaltung alles bereits gemacht hat, .... und wir haben ein Einigungsgespräch gehabt, zwischen der Anwohnerschaft und Bauverwaltung, wo man wirklich ein Verständnis hat schaffen können.»<sup>xci</sup>*

*«Es ist ein Gewinn, wenn sie mit uns [Meldestelle] zusammenarbeiten. ... ist das für sie [Verwaltung] eine Möglichkeit die Qualität zu überprüfen ... einen Fehler zu beheben und immer wieder an einem fehlerlosen Zustand, den ihr ja niemals erreichen werdet, ... zu arbeiten.»<sup>xcii</sup>*

*«Und selbst wenn sich die Leute zuerst nicht melden, spätestens beim Verlassen des Betriebes gibt es kaum mehr Gründe ruhig zu sein. Leute, welche den Betrieb verlassen sind [sic] oft auch frustriert und wollen sich mitteilen.»<sup>xciii</sup>*

*«Gerade im Sinne von den Möglichkeiten, die man in einem formlosen Verfahren hat, zu vermitteln, zu klären und zu beraten. Dass man wirklich Lösungen finden kann, und eben, dass es weniger, Justizverfahren gibt, das, das macht auch allerlei Sinn.»<sup>xciv</sup>*

*«Also ich glaube, dass es einfach schon, ganz ein, ein markiges Signal ist, wenn eine öffentliche Verwaltung eine Ombudsstelle hat ... rein die Tatsache, dass die Institution besteht, hat eigentlich ... schon eine Wirkung ... dadurch, dass man anonymisiert gegenüber dem Parlament Rechenschaft über die Tätigkeit ablegt, hat das ... eine gewisse Ausstrahlung.»<sup>xcv</sup>*

*«Und dann gibt es immer solche, die Falschmeldungen machen, aber das muss man auch klar kommunizieren. Das heisst, wenn das jemand missbraucht, um Falschmeldungen oder Falschinformation zu streuen, wird das genauso untersucht, einfach in die andere Richtung.»<sup>xcvi</sup>*

*«Jemand der compliant ist, oder ... Missstände rapportiert, müsste man belohnen, ... bei einer Beförderung berücksichtigen.»<sup>xcvii</sup>*

### **Bestehende Nachfrage nach einer Meldestelle**

Die Institution Meldestelle wird von den Befragten als sehr positiv und als effektivste sowie ausgewogenste Massnahme zwischen Prävention, Detektion und Repression beurteilt. Die Existenz einer solchen Stelle im Kanton Luzern wurde von mehreren Befragten befürwortet. Ein weiterer Aspekt ist, dass eine hohe Arbeitsauslastung oder konstanter Spardruck zu Frustration oder Qualitätseinbussen bei der Leistungserbringung führen kann. Besorgten Bürgern oder Einwohnern, welche sich nicht gerecht behandelt fühlen, soll mit der Meldestelle eine unabhängige Vermittlungsstelle angeboten werden. Es ist wichtig, dass die Meldestelle unabhängig ist und direkt an ein Parlament oder die Bevölkerung rapportieren kann. Interne Abteilungen bei Gemeinden oder im Kanton sind möglich, schränken jedoch die Effektivität der Meldestelle ein. (6, 8)<sup>xcviii</sup>

*«Ich denke die Möglichkeit von der Ombudsstelle, Vermittlungsgespräche zu machen und Beanstandungen weiter zu transportieren, tut wie Brücken bauen, dass Anliegen besser gehört werden können.»<sup>xcix</sup>*

*«Dann kann man dort hin [Ombudsstelle] und es ist wirklich jemand von ausserhalb der Verwaltung der seine Meinung einbringen kann. Und allenfalls über die Jahresberichte allenfalls gewisse Sachen auch ein bisschen auf das Tapet bringen kann, wo dann eher auch mal zu einer Veränderung führen können. Also sie können dort indirekt auch einen sehr grossen Einfluss nehmen.»<sup>c</sup>*

*«Ich könnte mir schon vorstellen, dass es im kleinen Rahmen nicht schlecht wäre, wenn der Kanton [Luzern] auch so etwas anbieten würde. Es muss nicht irgendwie zweihundert Prozentstellen sein... Es gibt länger je mehr, besorgte Bürger [im Kanton Luzern].»<sup>ci</sup>*

*«Wahrscheinlich ist die Ombudsstelle sogar die beste Alternative, da sie extern ist und nicht wie erwähnt in nur eine Richtung zieht. Sie ist unabhängig und hat Einsichtsrechte. Wie gesagt bin ich überzeugt, dass viele Personen ein starkes intrinsisches Bedürfnis haben, richtig und sauber zu arbeiten. Daher würden sie sich bei einer Ombudsstelle melden, sofern sie sich durch die Organisation oder einzelne strukturelle Elemente verhindert fühlen, richtig zu arbeiten.»<sup>cii</sup>*

### **Die Meldestelle für Gemeinden effektiv ausgestalten**

Verschiedene Meldesysteme zur Vermeidung von pflichtwidrigen Handlungen wurden in den Gesprächen diskutiert. Wesentlich bei der Ausgestaltung einer Meldestelle ist, dass daraus kein ‘Papiertiger’ wird und von Anfang an Gewissheit besteht, dass Meldungen ernsthaft verarbeitet werden. Die Wirksamkeit einer Meldestelle zu messen kann sehr herausfordernd sein. Es ist wahrscheinlich nicht messbar, wie viele korrupte Handlungen verhindert wurden oder wo ohne die Vermittlung Gerichtsfälle entstanden wären. Ein genannter positiver Effekt war, dass sich die Regierung aufgrund der jährlichen Berichterstattung der Meldestelle stets bemüht, dass die Verwaltungs-Dienstleistungen und die Informationen gegenüber dem Bürger besser werden. Denn, die daraus folgende professionellere, objektivere und transparentere Tätigkeit der Verwaltung führt zu weniger Meldungen und Anfragen. (3, 5)<sup>ciii</sup>

*«Wenn jemand eigentlich sagt; ‘bei uns braucht es das nicht, weil wir haben keine Missstände’, scheints mir, das ist so ein Indiz dafür, dass eine Kultur vorherrscht, wo man eben deckelt und Puderzucker darüber tut. Und, eben nicht auch hinschaut, und das ist äusserst gefährlich.»<sup>civ</sup>*

*«Ein solches System ... wird lange beobachtet. Insbesondere die, die irgendwann mal etwas zu melden hätten ... ist das nur ein ‘Paper-Tiger’? Ein ‘Cover-Ass-Thing’? Oder ist wirklich Substanz dahinter. ... sie werden ein Jahr, zwei, nur mal beobachten. ... passiert wirklich etwas, oder passiert einfach gar nichts?»<sup>cv</sup>*

*«Das Spannende ist, das Rating bei den Regierungsräten, ... wie hoch ist ... der Prozentsatz meiner Direktion. Die schauen zuerst das an. Also es hat, wie eine öffentliche Wirkung.»<sup>cvi</sup>*

*«Wir können unseren Erfolg in dem Sinn nicht messen. Wir können nicht sagen gehen, wie viele ganz schwierige Verfahren haben wir vermieden, oder wie oft haben wir vermieden, weil wir jemandem ein Ohr geschenkt haben, dass er nicht mit dem Gewehr, Mitarbeitende der ... [Gemeinde] bedrohen ... geht.»<sup>cvi</sup>*

*«Wenn man diesen Prozess klar kommuniziert, wie das dann funktioniert, wie man eine solche Analyse, oder ... was passiert, wenn ich eine solche Meldung mache, ... Die Leute, wissen; 'ah das passiert mit der Information'.»<sup>cxviii</sup>*

*«Ich bin ... gefragt worden, ob ich das [Ombudsstelle] etwas Gutes finde, und ich habe gesagt, wenn ich weiss, was die Ursache gewesen ist, dass man das eingeführt hat, nämlich das Attentat von Zug, ... dann ist das eigentlich eine akzeptable Lösung. ... In der Zwischenzeit weiss ich, dass Zug achtzig Fälle hat im Jahr.»<sup>cxix</sup>*

### **Mögliche Varianten von Meldestellen**

Interne Tell-us- oder Hinweisgebersysteme wirken zwar präventiv gegenüber von Korruption, sind aber hinsichtlich der objektiven und unabhängigen Vermittlung kritisch. Wenn sich eine Gemeinde für diese 'Light-Variante' entscheidet, kann das System mit dem Aspekt interne stetige Optimierung oder «Bringe uns deine Innovation»<sup>cx</sup> kombiniert werden. In kleinen Gemeinden kann es unverhältnismässig sein, eine interne oder externe Stelle zu betreiben. In diesem Fall bietet es sich an überregionale Institutionen oder eine kantonale Stelle zu betreiben. (2, 2)<sup>cx</sup>

*«Ich empfehle immer; Macht doch einfach ein Tell-us System. Das muss ja nicht nur 'Fraud' sein. .... Bringe uns deine Innovation, hast du irgendwas gesehen, wo du denkst, das können wir effizienter, besser machen haben wir irgendetwas das schief läuft in dem Bereich, oder bringe mir die Idee.»<sup>cxii</sup>*

*«Also ich glaube, da müssen wir uns ja dringend zusammentun, oder? So wie man heute auch immer davon spricht, von Gemeindefusionen, muss man einfach auch, sagen wir, es braucht einfach Pools oder eine Organisation und halt nachher die Gemeinden, die sich verteidigen und sagen, bei dieser Ombudsstelle, und wir können keine eigene finanzieren.»<sup>cxiii</sup>*

### **Intern sowie extern Sensibilisieren und Kommunizieren**

Die Funktion sowie das Vorgehen der Meldestelle sollen intern kommuniziert und offengelegt werden. Zentral ist es, dass die Anonymität der Melder sichergestellt wird. Allgemein wird es so sein, dass sich Hinweisgeber sehr vorsichtig verhalten. Schliesslich bestehen verschiedene Risiken, wenn Mitarbeitende oder Vorgesetzte angeschuldigt werden. Beispielsweise sollen die Tätigkeiten der Meldestelle neuen Verwaltungsmitarbeitenden, Gemeinderäten oder Kommissionsmitgliedern nähergebracht werden. (2, 3)<sup>cxiv</sup>

*«Im Zug von solchen Gefässen [Einführungsveranstaltungen] bin ich [Ombudsstelle] sehr gerne bereit, auch einen Platz zu erhalten, dass ich eben über das Wesen und über die Aufgabenstellung von der Ombudsstelle, oder der Meldestelle uns vorstellen gehen kann»<sup>cxv</sup>*

*«Eine gute Fehlerkultur heisst einfach auch, dass man einfach, sich mitteilen können muss, wenn man ... mit Umständen nicht zufrieden ist ... Zum Beispiel bin ich dran, auch Gefäss zu schaffen, dass ich mein Angebot, [Ombudsstelle] wirklich auch neuen Mitarbeitenden vorstellen gehen kann.»<sup>cxvi</sup>*

Nachdem die vier Hauptmodelle KLARE ORGANISATION, KULTUR IN DER VERWALTUNG, OBJEKTIVE BEGRÜNDETE UND DOKUMENTIERTE ENTSCHEIDUNGSFINDUNG und UNABHÄNGIGE MELDESTELLE ZUR STÄNDIGEN OPTIMIERUNG erläutert wurden, wird im nachfolgenden Kapitel die zentrale Theorie zur Vermeidung von Korruption hergeleitet.

## 7 Theorie zur Korruptionsvermeidung in Luzerner Gemeinden

Indem die vier linearen Prozessschritte oder Hauptkategorien aus den Hauptmodellen übereinandergelegt werden, sind übergeordnete Kernkategorien erkennbar. Aus den vier Hauptmodellen wurden vier Kernkategorien abgeleitet. Die nachfolgende Abbildung zeigt den Zusammenhang zwischen den Hauptkategorien und Kernkategorien:

<i>115 axiale Modelle wurden zu vier Hauptmodellen</i>					
	Hauptmodell I	Hauptmodell II	Hauptmodell III	Hauptmodell IV	Theorie
Prozessschritte	Hauptkategorie i	Hauptkategorie v	Hauptkategorie ix	Hauptkategorie xiii	Kernkategorie
	Hauptkategorie ii	Hauptkategorie vi	Hauptkategorie x	Hauptkategorie xiv	<b>Schlüsselkategorie</b>
	Hauptkategorie iii	Hauptkategorie vii	Hauptkategorie xi	Hauptkategorie xv	Kernkategorie
	Hauptkategorie iv	Hauptkategorie viii	Hauptkategorie xii	Hauptkategorie xvi	Kernkategorie

Tabelle 5 Begriffe der Methodik (Modell- und Kategorientypen) inklusive der Theorie.<sup>191</sup>

Diese Kernkategorien beinhalten alle Schwerpunkte, rund um die zentrale Schlüsselkategorie – die Theorie zur Vermeidung von Korruption in Luzerner Gemeinden –. Die nachfolgende Abbildung zeigt die Inhalte der Kernkategorien und der Schlüsselkategorie:<sup>192</sup>

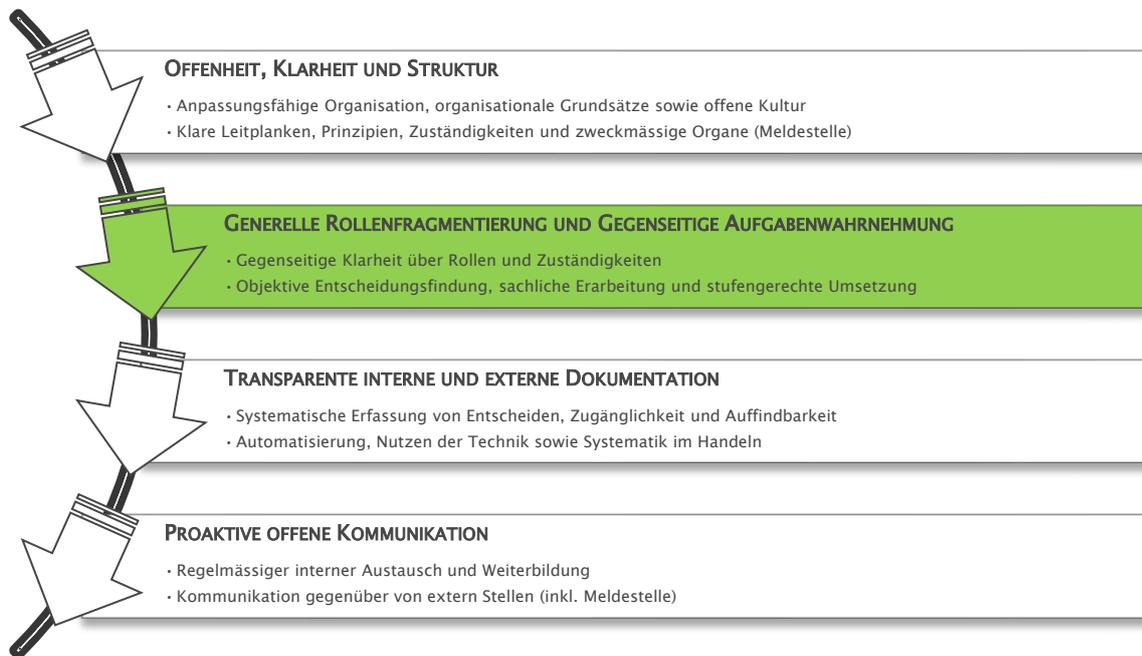


Abbildung 13 Kernkategorien und Schlüsselkategorie.<sup>193</sup>

In jedem der Hauptmodelle wurden in der ersten Hauptkategorie der Kontext sowie die Eingangsbestimmungen umschrieben. Die grundlegenden Kategorien zur Vermeidung von korruptem Handeln können als OFFENHEIT, KLARHEIT UND STRUKTUR zusammengefasst werden. Die zweite Kernkategorie kristallisiert sich in der vorliegenden Arbeit zudem als Schlüsselkategorie und somit als grundlegende Theorie zur Korruptionsvermeidung in Luzerner Gemeinden heraus. Diese Schlüsselkategorie GENERELLE ROLLENFRAGMENTIERUNG

<sup>191</sup> Eigene Darstellung.

<sup>192</sup> Vgl. Hauptmodelle aus dem Kap.6.2.

<sup>193</sup> Vgl. Hauptmodelle aus dem Kap.6.2.

UND GEGENSEITIGE AUFGABENWAHRNEHMUNG wird im nächsten Unterkapitel detailliert beschrieben. Die letzten beiden Kernkategorien umfassen die TRANSPARENTE INTERNE UND EXTERNE DOKUMENTATION sowie die PROAKTIVE OFFENE KOMMUNIKATION. Je systematischer und transparenter Amtshandlungen getätigt werden, desto weniger Möglichkeiten entstehen, korrupte Handlungen zu vollziehen. Detaillierte Konzepte und Handlungsoptionen zu den Kernkategorien sind bei den Hauptmodellen beschrieben.<sup>194</sup> Das aufgearbeitete theoretische Wissen aus dem ersten Teil der Arbeit wurde in die Kernkategorienbildung miteinbezogen.<sup>195</sup>

### 7.1 Die Schlüsselkategorie «Generelle Rollenfragmentierung»

Aufgrund der Grounded Theory sowie der Anwendungsorientierung dieser Arbeit wird nur auf den zentralen Aspekt der Korruptionsvermeidung bei Luzerner Gemeinden fokussiert. Die meist genannten und somit systematisch erhärteten Aussagen boten die Grundlage zur Theorienbildung.<sup>196</sup> Die Theorie der Korruptionsvermeidung in Luzerner Gemeinden beschreibt die wesentlichsten Elemente, an welchen sich Gemeinden orientieren müssen, damit die maximale Objektivität und Sachlichkeit der Geschäfte resultiert. Im Zentrum steht die GENERELLE ROLLENFRAGMENTIERUNG UND GEGENSEITIGE AUFGABENWAHRNEHMUNG, welche von sechs hauptsächlichen Fokuspunkten umrandet wird. Die Aussagen werden wiederum durch Zitate aus den Befragungen gestützt.

GENERELLE ROLLENFRAGMENTIERUNG bedeutet, dass allen Gemeinderäten, Kommissionsmitgliedern sowie Verwaltungsmitarbeitenden klare Aufgaben, dazugehörige Kompetenzen und entsprechende Verantwortungen zugeteilt sind. Die GEGENSEITIGE AUFGABENWAHRNEHMUNG als zweites Element der Schlüsselkategorie impliziert, dass die Beamten zusätzlich zur klaren Aufbau- und Ablauforganisation die gegenseitigen Rollen kennen, respektieren und in sämtlichen ihrer Tätigkeiten einbinden. Es ist zentral, dass sowohl der Gemeindeschreiber genau weiss, welche Aufgaben er hat und welchen Einfluss er nehmen darf, als auch der Gemeinderat seine Abgrenzung und Einflussmöglichkeiten gegenüber der Verwaltung kennt, respektiert und lebt. Ebenfalls zu diesem Thema gehören die zugeteilten Aufsichtsaufgaben einzelner Personen. Jedes Gemeinderats- sowie Kommissionsmitglied muss wissen, welche Verantwortungen es als Teil eines Aufsichts- oder Kontrollorgans trägt. Diese Kriterien gelten unabhängig des Gemeindemodells und der Gemeindeorganisation. Idealerweise ist die klare Aufgabenverteilung in einem Organisationspapier des Gemeinderats oder der Bevölkerung offiziell erlassen sowie dokumentiert.<sup>197</sup>

*«Mit klaren Regelungen kannst du dann auch den Gemeinderäten sagen, so haben wir das abgemacht, das steht so in der Verordnung, in der Kompetenzordnung drin und wenn du das anders siehst, musst du das mit deinen Kollegen im Gemeinderat anschauen»<sup>cxvii</sup>*

<sup>194</sup> Vgl. Hauptmodelle aus dem Kap.6.2.

<sup>195</sup> Vgl. GLASER UND STRAUSS, 2010, S.80–81.

<sup>196</sup> Vgl. Einführungstext im Kap.6.2. Hauptmodelle zur Korruptionsvermeidung.

<sup>197</sup> Vgl. Kap.6.2.2. KLARE ORGANISATION.

«Wenn es eine normale Sanierung ist, ... erledigt das Ressort [diese] eigenständig .... Man hat die Pflicht das so auszuführen, ... so wie es der Ressortgemeinderat und der Gemeinderat gesehen hat, und die Bevölkerung ja gesagt hat»<sup>cxviii</sup>

Die nachfolgende Grafik zeigt die in den Befragungen meistgenannten Rollen, welche Einfluss auf die objektive Entscheidungsfindung ausüben können. Insbesondere die Trennung zwischen politischen und operativen Geschäften (gestrichelte Linie) spielt wie schon umschrieben eine wesentliche Rolle, der alle Beteiligten Rechnung tragen müssen.

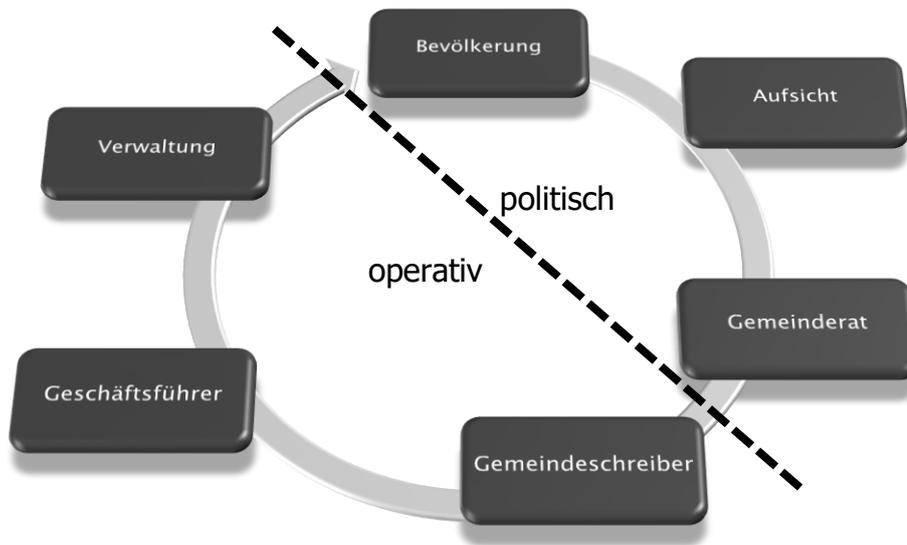


Abbildung 14 Darstellung über die Rollenfragmentierung.<sup>198</sup>

Diese organisatorische Klarheit sowie das gegenseitige Respektieren der Kompetenzbereiche werden von sechs wesentlichen Schwerpunkten umrahmt. Dazu gehört zunächst die gesamthaft KLARE ORGANISATION, welche bestehen muss. Zusätzlich zu den bereits genannten Aspekten der Schlüsselkategorie gehören hierzu ablauforganisatorische Elemente wie beispielsweise regelmässige Rapporte, das Vier-Augen-Prinzip oder automatische Überprüfungen.<sup>199</sup> Der Schwerpunkt TRANSPARENZ beinhaltet den Grundsatz, dass Entscheide und Entscheidungsgrundlagen grundsätzlich offengelegt werden sollen. Die Entscheidungsträger verfügen über alle relevanten Informationen, damit Entscheide objektiv begründet und ausgewogen sowie rechtsgleich gefällt werden können. Idealerweise werden die Entscheidungsgrundlagen in der Verwaltung vorbereitet. Das Offenlegen der Grundlagen gilt sowohl für die interne Ablage als auch gegenüber von Einwohnern. Je mehr TRANSPARENZ und organisatorische Klarheit besteht, desto weniger Gelegenheiten für pflichtwidrige Amtshandlungen bestehen.<sup>200</sup> Ein weiterer gewichtiger Aspekt um objektive Entscheidungen, Sachlichkeit sowie Rechtsgleichheit zu gewährleisten, ist die DOKUMENTATION. Wenn Entscheide und sonstige Tätigkeiten systematisch sowie einfach

<sup>198</sup> Eigene Darstellung aufgrund der Befragungen.

<sup>199</sup> Vgl. Kap.6.2.2. KLARE ORGANISATION sowie Kap.4 zur Organisation Luzerner Gemeinden.

<sup>200</sup> Vgl. Kap.6.2.1.-6.2.4 die jeweiligen dritten Untertitel zur KOMMUNIKATION und TRANSPARENZ, die Gelegenheitsstrukturen aus dem situativen Ansatz im Kap.2.3 sowie die moralischen Aspekte aus dem Kap.2.2.

zugänglich erfasst werden, dienen diese einerseits als Grundlage für spätere Entscheide im gleichen oder ähnlichen Kontext und andererseits als Beweismittel bei späteren Nachforschungen. Der Aspekt Beweismittel ist wesentlich, da somit die Aufdeckungswahrscheinlichkeit bei pflichtwidrigen Handlungen steigt und als Folge dessen die Anreize für korruptes Handeln sinken.<sup>201</sup>

*«Insgesamt erscheinen mir aber Organisation und Transparenz die wirksamste Mittel zur Vermeidung von Korruption. Wenn ersichtlich ist, wer was aus welchen Gründen entschieden hat und die Verantwortung trägt.»<sup>cxix</sup>*

Die TRANSPARENZ und DOKUMENTATION sind nahe mit den beiden nächsten Schwerpunkten der KOMMUNIKATION und OFFENHEIT verknüpft. Es ist essentiell, dass Entscheide proaktiv kommuniziert werden. Auch Grundsatzentscheide interessieren die Bevölkerung und sollen zur Vermeidung von Missverständnissen öffentlich kommuniziert werden. Gerade weil eine Gemeinde mit öffentlichen Geldern handelt, wurde eine offene direkte KOMMUNIKATION von den Befragten mehrmals als selbstverständlich erachtet. Der Punkt OFFENHEIT beinhaltet die moralische Haltung, wie viel und wie oft kommuniziert wird. Der Kanton Luzern kennt das Öffentlichkeitsprinzip nicht. Zwei der Befragten hatten Erfahrungen mit diesem Prinzip und erläuterten die Vorteile sowie Grenzen davon. Amtshandeln soll grundsätzlich nicht hinter geschlossener Türe geschehen. Auch kulturelle Aspekte wie die Fehlerkultur oder dass Beamte gegenüber von kritischen Fragen offen sind und diese ehrlich beantworten, gehören zum Schwerpunkt der OFFENHEIT.<sup>202</sup>

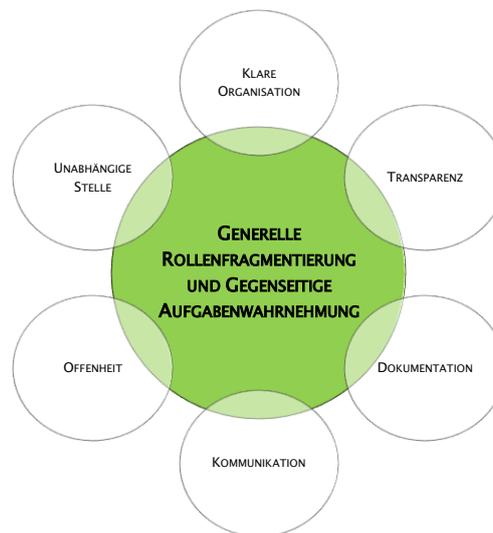


Abbildung 15 Schwerpunkte rund um die Schlüsselkategorie.<sup>203</sup>

Der letzte Schwerpunkt und zugleich ein konkretes als äusserst wirksam betrachtetes Element zur Verhinderung von Korruption in Gemeinden ist die UNABHÄNGIGE MELDESTELLE. Alle Befragten befürworten eine solche organisatorische Einrichtung. Aus juristischer Perspektive

<sup>201</sup> Vgl. Kap.6.2.1.-6.2.4 die jeweiligen zweiten Untertitel zur DOKUMENTATION sowie die Erläuterungen aus dem situativen Ansatz betreffend Aufdeckungswahrscheinlichkeit und Anreize im Kap.2.3.

<sup>202</sup> Vgl. Kap.6.2.1.-6.2.4 die jeweiligen zweiten und dritten Untertitel zur OFFENHEIT und KOMMUNIKATION, die Erläuterungen aus dem situativen Ansatz betreffend Aufdeckungswahrscheinlichkeit und Anreize im Kap.2.3 sowie die Erläuterungen aus dem moralischen Ansatz im Kap.2.2.

<sup>203</sup> Eigene Darstellung.

wurde eine Ombudsstelle sogar als optimaler Kompromiss zwischen den grundsätzlichen organisatorischen Ansätzen Eigenverantwortung und Aufsicht betrachtet. Zwei weitere Experten sind überzeugt, dass die Aufdeckwahrscheinlichkeit mit einer solchen Stelle stark erhöht wird. Eine Meldestelle schützt ebenfalls vor ungerechtfertigten Angriffen und verhindert teilweise langwierige juristische Prozesse. Ebenfalls wesentlich ist, dass eine UNABHÄNGIGE MELDESTELLE dazu führt, dass sich die Organisation stetig weiterentwickelt und optimiert.<sup>204</sup>

## 7.2 Validierung anhand der Gütekriterien

Die Vermittlung von Glaubwürdigkeit durch illustrative Zitate aus Gesprächen reicht in der qualitativen Forschung oftmals nicht aus, um die Güte der Ergebnisse darzustellen. Obschon die Reliabilität als Gütekriterium in der qualitativen Forschung teilweise kritisch betrachtet wird, definiert FLICK, dass diese durch erhöhte Transparenz über den Forschungsprozess sowie die Analyseentscheide dennoch erreicht werden kann.<sup>205</sup> Reliabilität bedeutet, dass bei künftigen Untersuchungen grundsätzlich dieselben Forschungsergebnisse resultieren.<sup>206</sup> Eine weitaus grössere Herausforderung stellt das Sicherstellen von Validität qualitativer Forschung dar. Damit aus verschiedenen Gesprächen valide Konzepte entstehen, müssen entsprechend genügend Perspektiven auf die Phänomene erhoben, die richtigen offenen Fragen gestellt sowie eine objektive Analyse gewährleistet werden. Im Bereich der Konzeption der Forschungsfrage sind beispielsweise Starthypothesen sowie deren Veränderung und Umgang während dem Forschungsprozess zu dokumentieren. Es dürfen keine Hypothesen übersehen oder unbegründet weggelassen werden. Während der Datenerhebung und Auswertung wird eine angemessene Güte erreicht, wenn sich die Methodik dem Forschungsgegenstand anpasst und nicht umgekehrt. Ebenso müssen die gewählten Prozessschritte und Entscheidungen nachvollziehbar sein<sup>207</sup> und die verwendeten Konzepte und Kategorien sowie deren Aggregation auf den Ursprung zurückverfolgt werden können. Dies wird in der Theorie als intersubjektive Nachvollziehbarkeit definiert.<sup>208</sup>

Bereits nach den ersten beiden Gesprächen wurden die ersten Konzepte in die weiteren Leitfäden eingearbeitet und durch die nächsten Gesprächspartner validiert. Zudem wurde bei der Analyse und Verdichtung der Konzepte selbstkritisch reflektiert, warum bestimmte Fragen entsprechend beantwortet wurden. Bei den Gesprächen selbst wurde darauf geachtet, dass die Fragen offen formuliert sind und die Befragten ihre eigenen Vorschläge einbringen. Erst nachdem keine weiteren neuen Informationen erzählt wurden, wurden teilweise bewusst Strategiealternativen aus vorgängigen Gesprächen oder der Theorie zur Beurteilung vorgeschlagen. Die Kombination aus theoretischem Sampling sowie der bewussten Fragestellungen zur Validierung stellt sicher, dass die Gütekriterien angemessen erfüllt werden. Zudem wird die Nachvollziehbarkeit sämtlicher Konzepte und Kategorien und Klarheit über die Vorgehensweisen in der Arbeit oder in den Anhängen sichergestellt. Bei den

<sup>204</sup> Vgl. Kap.6.2.4. sowie die Gelegenheitsstrukturen aus dem situativen Ansatz im Kap.2.3.

<sup>205</sup> Vgl. FLICK, 2012, S.488; KILCHE UND THIEL, 2011b, S.413.

<sup>206</sup> Vgl. KILLIAS ET AL., 2011, Rz.203.

<sup>207</sup> Vgl. BRÜSEMEISTER, 2008, S.33; FLICK, 2012, S.493.

<sup>208</sup> Vgl. HEISER, 2016, BRÜSEMEISTER, S.131, MEY UND MRUCK, 2014, S.92; KILCHE UND THIEL, 2011b, S.417.

Erläuterungen der Hauptmodelle wurde zudem aufgezeigt, wie viele der Befragten sich über diese Thematik geäußert haben und in wie vielen Abschnitten gesamthaft Aussagen zur Thematik gemacht wurden. Ebenfalls zur Reliabilität dienen die im nächsten Unterkapitel aufgezeigten Gewichtungen der Gespräche. Der Referentin sowie der Universität liegen zudem alle Transkripte, axialen Modelle sowie die Verknüpfungen vor.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Eigenschaften der verschiedenen Gesprächspartner. Aufgrund der gewährleisteten Anonymität sind die Eigenschaften summiert und keine Rückschlüsse möglich. Die Zahlen in den Klammern meinen die Anzahl zutreffender Eigenschaften auf die insgesamt acht Gesprächspartner.

Kategorie	Dimensionen		
Alter	< 40 Jahre (2)	40 - 60 Jahre (4)	> 60 Jahre (2)
Berufserfahrung	< 10 Jahre (2)	10 - 30 Jahre (2)	> 30 Jahre (4)
Gemeindegrösse	< 3'000 Einwohner (2)	3'000 - 10'000 Einwohner (4)	> 10'000 Einwohner (5)
Berufsgattung	Ökonom (5)	Jurist (4)	Andere Fachbereiche (3)
Funktionen	Gemeinbeschreiber (3)	Aufsicht (2)	Weitere Führung (2)
	Geschäftsführer (3)	Jurist (3)	Korruptions- oder Konflikt-Beratung (3)
Gesprächsdauer	45-55 Minuten (2)	90-100 Minuten (2)	130-140 Minuten (3)

Tabelle 6 Heterogenität der Gesprächspartner.

Die Tabelle zeigt die Ausgewogenheit der erfassten Erfahrungen durch die Gespräche. Da sich die geteilten Erfahrungen auch auf frühere Tätigkeiten bezogen haben, sind die Summen der Gemeindegrößen, Berufsgattungen sowie Funktionen teilweise höher als acht. Der letzte Gesprächspartner beantwortete die Fragen zudem schriftlich.

### 7.3 Gewichtung der Gespräche

Die Analyse aller acht geführten Gespräche zeigt eindeutig, dass die situativen Aspekte gegen Korruption (türkis eingefärbt), welche sich insbesondere auf die Gelegenheiten in der Organisation beziehen, übermässig stark erwähnt wurden. Dies widerspiegelt sich in der Theorie dadurch, dass sie vorwiegend Organisationsthemen – Rollenfragmentierung, Klarheit, Dokumentation und Prozesse – beinhaltet. Bei einem Gesprächspartner fällt auf, dass er besonders stark mit moralischen Komponenten argumentiert (drittes Portrait oben, orange eingefärbt) und bei zwei weiteren Portraits wurden im letzten Teil des Gespräches stärker moralische Aspekte (orange eingefärbt) genannt.<sup>209</sup> Die gesamten Portraits inklusive der Legende betreffend die Farben sind im Anhang A4 zu finden.

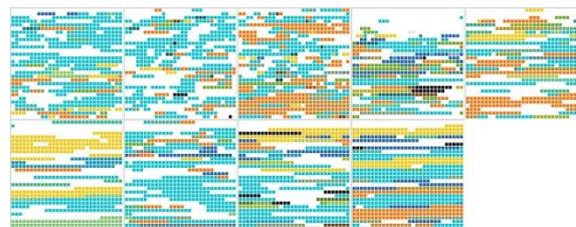


Abbildung 16 Code-Portraits, vgl. Anhang A4.

<sup>209</sup> Details im Anhang A4: Gesprächsportraits und auch Kap.2.2 und 2.3.

## SCHLUSSTEIL

---

### 8 Empfehlungen für Gemeinden

Die evaluierte Theorie zur Vermeidung von Korruption in Luzerner Gemeinden besagt, dass Klarheit über die Organisation sowie über die einzelnen Rollen aller Akteure bestehen muss. Obwohl nicht alles bis ins letzte Detail geregelt werden kann, müssen sich sämtliche Verwaltungsangestellte, Gemeinderäte sowie Kommissionmitglieder ihrer Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen bewusst sein. Dazu kommt, dass alle Personen die Rolle des Gegenübers genauso gut kennen.<sup>210</sup> Folgende sieben Schwerpunkte gewährleisten eine möglichst objektive Amtstätigkeit und damit die Vermeidung von Korruption in Gemeinden:

1. Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen sind ausgeglichen verteilt.<sup>211</sup>
2. Jede Führungs- und Mitarbeiterstufe kennt ihre Aufgaben, die Abgrenzung zwischen politischen und operativen Entscheidungen sowie ihre Ausstandspflichten.<sup>212</sup>
3. Alle relevanten Informationen und Argumente werden als Entscheidungsgrundlage zur Verfügung gestellt und offengelegt. Die Grundlagen sind einfach zugänglich.<sup>213</sup>
4. Entscheidungen sowie dazugehörige Kriterien werden ausführlich dokumentiert.<sup>214</sup>
5. Entscheidungen werden intern und extern proaktiv kommuniziert.<sup>215</sup>
6. Intern und extern begegnen sich die Personen offen und ehrlich.<sup>216</sup>
7. Eine unabhängige Meldestelle verarbeitet interne und externe Anliegen und Fragen.<sup>217</sup>

Wenn diese sieben Grundsätze in der Organisation verankert sind und insbesondere von der Führung vorgelebt werden, steigt die Wahrscheinlichkeit objektiver Entscheidungsfindung und sinken die Anreize für pflichtwidrige Amtshandlungen. Bestechung ist dann grundsätzlich leichter aufdeckbar und in Verdachtsfällen können die Amtstätigkeiten nachträglich nachvollzogen werden.<sup>218</sup> Sachliches Handeln von Gemeinderäten und Verwaltungsangestellten führt zudem zu mehr Vertrauen zwischen der Bevölkerung und der Gemeinde und damit zu einer effizienteren Gemeindeentwicklung. Zu viele Kontrollen und Regeln können hingegen zu Ineffizienz führen und die Verwaltung lähmen.<sup>219</sup>

---

<sup>210</sup> Vgl. Kap.7.1 GENERELLE ROLLENFRAGMENTIERUNG UND GEGENSEITIGE AUFGABENWAHRNEHMUNG.

<sup>211</sup> Vgl. Kap.4.3.4, Kap.6.2.2 und Kap.7.1.

<sup>212</sup> Vgl. Kap.4.2.1, Kap.4.3.4, Kap.4.3.1, Kap.6.2.2 und Kap.7.1.

<sup>213</sup> Vgl. Kap.4.3.3, Kap.6.2.1, Kap.6.2.3 und Kap.7.1.

<sup>214</sup> Vgl. Kap.4.3.3, Kap.6.2.1, Kap.6.2.3 und Kap.7.1.

<sup>215</sup> Vgl. Kap.6.2 und Kap.7.1.

<sup>216</sup> Vgl. Kap.6.2 und Kap.7.1.

<sup>217</sup> Vgl. Kap.6.2.4, Kap.4.3.8 und Kap.7.1.

<sup>218</sup> Vgl. Kap.2.3 und Kap.2.4.

<sup>219</sup> Vgl. KILLIAS ET AL., 2011, RZ. 360, 761–764; ANECHIARICO UND JACOBS, 1996, S.957–958.

## 9 Schlussfolgerungen und Ausblick

Im Prozess der Theorieevaluation zeigte sich offensichtlich, dass es einige Beispiele im Kanton Luzern gibt, in denen Entscheide nicht unabhängig oder objektiv getroffen wurden. Sowohl von Politikern als auch von Verwaltungsmitarbeitenden wird immer wieder verlangt, dass sie von der internen Praxis abweichen. Während einige Befragte sehr stark auf Aufsichtsmechanismen setzen, waren andere davon überzeugt, dass der moralische Aspekt, also erzieherische Ansätze, objektive Amtshandlungen fördern. Basierend auf den Gesprächen fällt Einigkeit auf, wenn es darum geht, dass die Organisation klar geregelt sein soll. Die Fragen, was Klarheit abschliessend bedeutet und ob die Organisationen der befragten Personen effektiv genügend eingängig strukturiert sind, werden in dieser Arbeit nicht beantwortet. Zudem müssen Empfehlungen sowie die Selbstwahrnehmung der Organisationen grundlegend kritisch entgegengenommen und verarbeitet werden. In weiterführenden Studien kann die Theorie in Fallstudien oder mittels quantitativer Methoden untersucht werden.

## VII. Literaturverzeichnis

- ABBINK, K. (2004). Staff rotation as an anti-corruption policy : an experimental study. *European Journal of Political Economy*, 20, 887-906. Nottingham: School of Economics, The University of Nottingham.  
<https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2003.10.008>
- ANECHIARICO, F. UND JACOBS, J. B. (1997). How Corruption Control Makes Government Ineffective. In *The Pursuit of Absolute Integrity von Johnston, M.*. American Political Science Review, (p.957-958). Chicago: University of Chicago Press.
- BARR, A., LINDELOW, M. & SERNEELS, P. (2009). Corruption in Public Service delivery : an experimental Analysis. (Post-Print). *Journal of Economic Behavior & Organisation*, 72(2009), 225-239. Norwich: University of Oxford, University of East Anglia and The World Bank.
- BANNBERG, B. (2008). *Bilanzierungsmanipulationen: Strukturen der Korruption*. In *Wirtschaftskriminalität und Ethik*. (S.73-92). München [u.a.]: Hampp.
- BLATTER, J., LANGER, P. C., & WAGEMANN, C. (2018). *Qualitative Methoden in der Politikwissenschaft. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- BRAASCH, M. (2011). Kriminologische und strafrechtliche Aspekte der Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr (§ 299 StGB). In T. Kilche und Thiel S. (Hrsg.), *Korruption. Forschungsstand, Prävention, Probleme* (S.234-264). Lengerich: Pabst Science Publishers.
- BRÜSEMEISTER, T. (2008). *Qualitative Forschung. Ein Überblick*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- BÜCKER-GÄRTNER, H. (2011). Korruptionsprävention in Behörden. In T. Kilche und Thiel S. (Hrsg.), *Korruption. Forschungsstand, Prävention, Probleme* (S.467-489). Lengerich: Pabst Science Publishers.
- BÜRKLER, P. UND LÖTSCHER, A. (2014). *Gemeindeführungsmodelle im Kanton Luzern. Handlungsempfehlungen*. Luzern: Verlag an der Reuss.
- CORBIN J. UND STRAUSS A. (2008). *Basics of qualitative Research 3e. Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. USA: Sage Publications.
- CRESSEY, D. R. (1973). *Other People's Money – A Study in the Social Psychology of Embezzlement*. Lubbock: Smith Publishing Company.
- DONATSCH, A., THOMMEN, M., UND WOHLERS, W. (2017). *Strafrecht IV. Delikte gegen die Allgemeinheit*. Zürich: Schulthess.
- FEINER, G. (2012). *Bürgerschaftliches Engagement auf kommunaler Ebene. Eine explorative Untersuchung in Finkenstein am Faaker See / Bekštanj*. (Diplomarbeit, Universität Wien). Wien.
- FLICK, U. (2012). *Qualitative Sozialforschung. eine Einführung*. (5. Aufl.). Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.

- GLASER B. G. UND STRAUSS, A. L. (2010) *Grounded Theory. Strategien qualitativer Forschung* (3. Aufl.). Bern: Verlag Hans Huber.
- HEIN, R. (2016). *Erfolg im Compliance Management. Konfliktfelder erkennen und bewältigen. Arbeits- und organisationspsychologische Anregungen*. Wiesbaden: Springer.
- HEISSNER, S. (2014). *Erfolgsfaktor Integrität. Wirtschaftskriminalität und Korruption erkennen, aufklären, verhindern*. (2. Aufl.). Wiesbaden: Springer.
- HOFMANN, S. UND SCHMIDT, E. (2008). *Handbuch Anti-Fraud-Management. Bilanzbetrug erkennen - vorbeugen - bekämpfen*. Berlin: ESV.
- HUNZIKER, S., GRAB, H., DIETIKER, Y. UND GWERDER, L. (2012). *IKS-Leitfaden. Internes Kontrollsystem für Gemeinden* (1. Aufl.). Bern: Haupt Verlag.
- ISENRING, G. L., MUGELLINI, G. UND KILLIAS M. (2016). *Assessing the areas of vulnerability for Swiss firms in international business activities: The Swiss International Corruption Survey (SICS)*. Forschungsgemeinschaft für Rechtswissenschaft.
- KAISER, R. (1999). *Die Bestechung von Beamten. Unter Berücksichtigung des Vorentwurfs zur Revision des schweizerischen Korruptionsstrafrechts*. Zürich: Schulthess.
- KILCHE, T. UND THIEL S. (2011A). Klein Moritz und der Mythos der Korruption. Konzeptueller, methodischer und empirischer Klärungsbedarf der Korruptionsforschung. In T. Kilche und Thiel S. (Hrsg.), *Korruption. Forschungsstand, Prävention, Probleme* (S.9-19). Lengerich: Pabst Science Publishers.
- KILCHE, T. UND THIEL, S. (2011B). Empirische Korruptionsforschung. Methoden, Schwierigkeiten und Entwicklungsansätze. In T. Kilche und Thiel S. (Hrsg.), *Korruption. Forschungsstand, Prävention, Probleme* (S.411-464). Lengerich: Pabst Science Publishers.
- KILLIAS, M., KUHN, A., & AEBI, M. F. (2011). *Grundriss der Kriminologie. eine europäische Perspektive* (2. Aufl.). Bern: Stämpfli.
- KRONENBERG UND MÜLLER, R. (2012). Die Ausstandspflicht auf kommunaler Ebene. In *Kommunalmagazin*. (S. 84-86). Abgerufen von <https://law-msp.ch/resources/ausstand.pdf>
- KUCKARTZ, U., RÄDIKER, S., STEFER, C., & DRESING, T. (2008). *Qualitative Evaluation. Der Einstieg in die Praxis*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften und GWV Fachverlage GmbH.
- MCNABB, D. (2018). *Research methods for public administration and nonprofit management* (Fourth ed.).
- MEDJEDOVIĆ, I., & WITZEL, A. (2010). *Wiederverwendung qualitativer Daten. Archivierung und Sekundärnutzung qualitativer Interviewtranskripte*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften und GWV Fachverlage GmbH.

- METZGER, C. (2015). *Lern- und Arbeitsstrategien. Ein Fachbuch für Studierende* (11. Aufl.). Berlin: Cornelsen.
- MEY, G., & MRUCK, K. (2014). *Qualitative Forschung. Analysen und Diskussionen – 10 Jahre Berliner Methodentreffen*. Mey, G. und Mruck, K. (Hrsg.). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- MEYER, M. (2017). *Korruption in kommunalen Verwaltungen. Ein kriminologischer Beitrag zur Verwaltungswissenschaft* (Dissertation, Westfälische Wilhelms-Universität Münster). Wiesbaden: Springer.
- MÜLLER, G. (2007). Stellungnahme zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates [GPK-N] vom 5. September 2007 betreffend Überprüfung der Funktion der Strafverfolgungsbehörden des Bundes. Gutachten vom 1. November 2007. Zürich
- MÜLLER, G. P. (2008). Was leistet die Theorie der evolutionär stabilen Strategien zur Entstehung und Erhaltung von sozialer Ordnung?: das Beispiel der staatlichen Korruption. In: Rehberg, Karl-Siegbert (Ed.); Deutsche Gesellschaft für Soziologie (DGS) (Ed.): *Die Natur der Gesellschaft: Verhandlungen des 33. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Kassel 2006*. Teilbd. 1 und 2. (S.2126-2138). Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- OMAR, A. & WILLIAM, R. N. Jr. (2007). Transparency, Wages, and the Separation of Powers: An Experimental Analysis of Corruption. *Public Choice*, 130(3/4), 471-493. <https://doi.org/10.1007/s11127-006-9101-5>
- OPP, K. D. (1974). *Abweichendes Verhalten und Gesellschaftsstruktur*. Tab., Graph. Darst., 1974 REIHE: Soziologische Texte, Bd. 101. Darmstadt: Luchterhand.
- PEEMÖLLER, V. H. (2008). Bilanzierungsmanipulationen: Risiko und Prävention von Bilanzierungsdelikten. *Wirtschaftskriminalität Und Ethik*. Löhr, A. und Burkatzki, E. (Hrsg.). (S.43-71). München [u.a.]: München.
- PWC. (2010). *Kriminalität im öffentlichen Sektor 2010*. Auf der Spur von Korruption & Co. In Zusammenarbeit mit der Martin-Luther-Universität, Halle-Wittenberg.
- RABL T. (2011). Wie Korruption entsteht – Eine Analyse der Entscheidungsprozesse korrupter Akteure. In T. Kilche und Thiel S. (Hrsg.), *Korruption. Forschungsstand, Prävention, Probleme* (S.361-381). Lengerich: Pabst Science Publishers.
- REDWITZ, C. (2014). *Korruption als wirtschaftliche Handlung. Ziele und Auswirkungen von Korruption in der Zusammenarbeit von Unternehmen und Behörden*. Wiesbaden: Springer.
- REHWALDT, R. (2017). *Die glückliche Organisation. Chancen und Hürden für positive Psychologie im Unternehmen*. Springer Fachmedien Wiesbaden.
- SAVONA, E. U. (N.d.). Beyond criminal law in devising anticorruption policies - Lessons from the Italian experience. *European Journal on Criminal Policy and Research*, (S.21–37).

- SCHAUER, R. (2015). *Öffentliche Betriebswirtschaftslehre - Public Management: Grundzüge betriebswirtschaftlichen Denkens und Handelns in öffentlichen Einrichtungen* (3., überarb. Aufl. ed.).
- SCHMIDT, L. H. (2006). *Technologie als Prozess. Eine empirische Untersuchung organisatorischer Technologiegestaltung am Beispiel von Unternehmenssoftware*. (Dissertation, Freie Universität Berlin). Abgerufen von [http://www.diss.fu-berlin.de/diss/receive/FUDISS\\_thesis\\_000000002221](http://www.diss.fu-berlin.de/diss/receive/FUDISS_thesis_000000002221)
- STARK, C. (2011). Moralische Korruption. Warum Korruption auch ohne korrupte Akteure funktioniert. In T. Kilche und Thiel S. (Hrsg.), *Korruption. Forschungsstand, Prävention, Probleme* (S.197-218). Lengerich: Pabst Science Publishers.
- STARK, C. (2017). *Korruptionsprävention. Klassische und ganzheitliche Ansätze*. Stark, C. (Hrsg.). Springer Fachmedien Wiesbaden.
- STESSL, A. (2011). It takes two to tango. Von der unterschätzten Bedeutung des Einflusses sozialer Aspekte auf korruptes Verhalten. In T. Kilche und Thiel S. (Hrsg.), *Korruption. Forschungsstand, Prävention, Probleme* (S.306-336). Lengerich: Pabst Science Publishers.
- STRAUSS, A. L. (1998). *Grundlagen qualitativer Sozialforschung* (2. Aufl.). Datenanalyse und Theoriebildung in der empirischen soziologischen Forschung. Paderborn: Wilhelm Fink Verlag.
- TRECHSEL, S., PIETH, M., GIGON, R., UND AEBERSOLD, P. (2018). *Schweizerisches Strafbuch. Praxiskommentar*. Trechsel, S. und Pieth, M. (Hrsg.); Koordination: Gigon, R. und Schultze, M. Mitarbeiter: Aebersold P. und 17 weitere sowie die Herausgeber. Zürich St.Gallen: Dike.
- TURVEY, B. E. (2013). *Forensic Fraud: Evaluating Law Enforcement and Forensic Science Cultures in the Context of Examiner Misconduct*. Burlington: Academic Press.
- ULRICH, H. (1984A). *Management*. Bern u.a.: Haupt.
- ULRICH, H. (1984B). *Die Betriebswirtschaftslehre als anwendungsorientierte Sozialwissenschaft und Zum Theorie- und Praxisbezug der Betriebswirtschaftslehre als anwendungsorientierte Wissenschaft*. Gesammelte Schriften (Band 5). Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- VERBAND LUZERNER GEMEINDEN [VLG]. (2005). Leitfaden für die Erarbeitung einer Gemeindeordnung. *Leitfaden*. Abgerufen von [http://www.vlg.ch/uploads/media/Leitfaden\\_Gemeindegesetz.pdf](http://www.vlg.ch/uploads/media/Leitfaden_Gemeindegesetz.pdf)
- VON ARX, R. (2015). *Missionarischer Gemeindeaufbau in kleinen Gemeinden. Analysiert am Beispiel einer kleinen Pfingstgemeinde in der Schweiz*. (Masterarbeit, University of South Africa).
- WOLF, S. (2014). Korruption, Antikorruptionspolitik und öffentliche Verwaltung. Einführung und europapolitische Bezüge. (Bd. 54). *Grundwissen Politik*. Wiesbaden: Springer.

## VIII. Internetquellen

- ABTEILUNG GEMEINDEN. (o.D.). Gemeindeaufsicht und -organisation. Abgerufen von [https://www.lu.ch/verwaltung/FD/Finanzaufsicht\\_Gemeinden](https://www.lu.ch/verwaltung/FD/Finanzaufsicht_Gemeinden)
- BUNDESMINISTERIUM DES INNERN [BMI]. (2010). Handreichung der AG Rotation zur Umsetzung der Rotation in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen. [Handreichung]. Abgerufen von [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/moderne-verwaltung/korruptionspraevention/korruptionspraevention-handreichung-rotation.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/moderne-verwaltung/korruptionspraevention/korruptionspraevention-handreichung-rotation.pdf?__blob=publicationFile&v=2)
- BUNDESRAT. (1999, 19. April). *Botschaft über die Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes (Revision des Korruptionsstrafrechts) sowie über den Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen über die Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr*. 99.026. 1999-4574. 5497.
- FINANZAUF SICHT GEMEINDEN. (O.D.). Aufgaben der Finanzaufsicht Gemeinden, Luzern. Abgerufen von [https://www.lu.ch/verwaltung/FD/Finanzaufsicht\\_Gemeinden](https://www.lu.ch/verwaltung/FD/Finanzaufsicht_Gemeinden)
- FINANZDEPARTEMENT KANTON LUZERN [FD KTLU]. (2018). Handbuch Finanzhaushalt der Gemeinden. Abgerufen von <https://gemeinden.lu.ch/Gemeindeaufsicht>
- HÄNER, I. (2014). Compliance im öffentlichen Sektor. Ziele und Anwendungsbeispiele. In: Compliance Newsletter. Juli 2014. Bratschi Wiederkehr & Buob (Hrsg.) Abgerufen von [https://www.bratschi.ch/fileadmin/daten/dokumente/newsletter/2014/2014-07-07-IHA\\_-\\_Compliance\\_im\\_oeffentlichen\\_Sektor\\_Ziele\\_-\\_Anwendungsbeispiele.pdf](https://www.bratschi.ch/fileadmin/daten/dokumente/newsletter/2014/2014-07-07-IHA_-_Compliance_im_oeffentlichen_Sektor_Ziele_-_Anwendungsbeispiele.pdf)
- HEISER P. (2016, 29. November): Datenauswertung mit der Grounded Theory Methodologie. [Youtube-Video]. <https://www.youtube.com/watch?v=r5ssX18NM7c>
- REGIERUNGSRAT DES KANTON LUZERN [RR KTLU]. (2015, 22. September). *Botschaft*. Gesetz über den Finanzhaushalt der Gemeinden. Steuerung von Aufgaben und Ressourcen auf kommunaler Ebene (Projekt stark.lu). B14. Abgerufen von [https://www.lu.ch/downloads/lu/kr/botschaften/2015-2019/b\\_014.pdf](https://www.lu.ch/downloads/lu/kr/botschaften/2015-2019/b_014.pdf)
- SCHWEIZERISCHE BUNDESKANZLEI. (O.D.). Der Schweizerische Föderalismus. Abgerufen von <https://www.ch.ch/de/demokratie/funktionsweise-und-organisation-der-schweiz/der-schweizerische-federalismus/>
- STADT SOLOTHURN (2015, November). *Protokoll des Gemeinderates*. 9. Sitzung. Dienstag, 10. November 2015, 18.00 Uhr, Gemeinderatssaal Landhaus. Abgerufen von [http://www.stadt-solothurn.ch/dl.php/de/5672a75c0d4d2/2015\\_09\\_Sitzung\\_GR\\_vom\\_2015\\_11\\_10.pdf](http://www.stadt-solothurn.ch/dl.php/de/5672a75c0d4d2/2015_09_Sitzung_GR_vom_2015_11_10.pdf)
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2018). *Corruption Perceptions Index 2018* [Survey]. Abgerufen von Transparency International Website: [https://files.transparency.org/content/download/2383/14554/file/2018\\_CPI\\_Executive\\_Summary.pdf](https://files.transparency.org/content/download/2383/14554/file/2018_CPI_Executive_Summary.pdf)

## IX. Anhang

### A1: 115 Prozessmodelle aus den Gesprächen (Titel der Modelle)

1. Alle gleich behandeln	2. Missbrauch nok / Ombudsstelle / Bürger als Aufsicht
3. Amtszeitbeschränkung	4. Mix aus Kultur und Stellen
5. Auch gemeinsame Projekte	6. Möglichst objektive Entscheide durch GR
7. Auch Kodex und Moral prüfen	8. Multidimensionale Entscheidungsgrundlagen wichtig (Rolle GF/GS)
9. Aufsicht für eigenes Sachgebiet	10. Neues FHGG
11. Aufsicht intern/Abteilung Gde reicht nicht	12. Objektivität gewährleisten (subj. Erkennen)
13. Aufsichtsfunktion der Bevölkerung (bspw. OP)	14. Öffentliche Aufsicht
15. Aus- und Weiterbildung zentral	16. Ombudsstelle
17. Ausstand	18. operativ und politisch / Organisation
19. Begründete Entscheide	20. Option: Verantwortung
21. Begründete Entscheide / ausgewogen	22. Parteiische Entscheide kommen vor
23. Bestrafung ineffizient (gutes Verhalten belohnen)	24. Perpetuierende Sensibilisierung
25. Betroffene in Entscheid einbeziehen	26. Personal gut behandeln/entschädigen, gutes VW Personal ist wichtig
27. Bevölkerung (Aktionär) nimmt wenig Einfluss	28. Personal Weiterentwickeln, fördern, Teamentwicklung
29. Charakter der Personen sind entscheidend	30. Persönlicher Arbeitsstil / Charakter geprägt
31. Charakter sind zentral	32. Positives Verhalten fördern
33. Definition von Fraud	34. Prävention, Kultur (Favorit)
35. Dokumentierte Entscheide (Verwaltung)	36. Praxis alles im System / Praxisanwendung
37. Dorfinterne MA / Vereinsaktivitäten schwierig	38. Proaktive Kommunikation / Austausch
39. Effiziente Ombudsstelle	40. Rapport und MAG für Austausch MA
41. Entschädigung nicht relevant	42. Rekrutierung; moralisch/ethisch/Bauchgefühl
43. Entscheide begründet / Ermessen begründet	44. Reorganisation, neues FHGG zwingt zu neuen Grundsätzen / neue Strukturen
45. Ermessen gewähren, nutzen und sachbezogen	46. Reputation (public blame and shame)
47. Ermessen nutzen wenn möglich	48. Rolle des GS
49. Externe Mitarbeitende (pro und kontra)	50. Rolle des GS
51. Fachdiskussion und Austausch intern	52. Rolle GF/GS als objektiver Berater
53. Ganzes Unternehmen zählt	54. Rolle GS/GF
55. Gde kann sich mehr erlauben, wenn gute Ausgangslage	56. Schon bei Rekrutierung auch Charakter achten
57. Gde müssen sich anpassen	58. Sehr klar: Neutral und abhängig
59. Gemeindeorganisation kann schlecht sein	60. Spiegel vorhalten
61. Gesunder Menschenverstand, Pragmatismus	62. System und interne Praxis
63. GR aus dem Dorf, VW, GS und GF nicht	64. Systematik
65. Heikle Fälle im Team diskutieren	66. Systeme einführen muss verlangt werden
67. IKS RM durchsetzen, Kommissionen Checklisten	68. Tatbestand sicherstellen
69. IKS und 4AP als Basis (Opportunity)	70. Teilw. subjektive pragmatische Entscheide i.O.
71. Interessenkonflikte offenlegen	72. Teilweise Kommissionen hinterfragt
73. Interne Kultur/Nähe zu MA sehr wichtig	74. Top-Tool: Whistleblowing
75. Interne Praxis, klare int. Regelung	76. Trennung operativ / Politisch
77. Interne Protokollierung	78. Trennung operativ/politisch
79. Keine Emotionen	80. Trennung operativ/politisch notwendig

81. Keine Verknüpfung zur Gemeinde	82. Trennung Umsetzung, politisch (GR)
83. Klare Kaskade	84. Unabhängig sein / keine Vorteil annehmen
85. Klare Kommunikation und Leitfäden	86. Unabhängige Stelle
87. Klare Organisation / Richtlinien	88. Ursachen Kennen
89. Klare Organisation / Trennung pol/operativ / Leitplanken	90. Verantwortung trägt, wer Entscheide fällt
91. Klare Prozesse, interne Transparenz und schriftliche Dokumentation	92. Verhaltenskodex zentral
93. Kommissionen klar regeln (keine Entscheidungskompetenzen)	94. Verwaltungsgrundsätze
95. Kommunikation im Team	96. Verwaltungsgrundsätze
97. Kommunikation pol/betr KL	98. Verwaltungskreislauf betriebswirtschaftlich
99. Kultur und Geschäftstätigkeit korrelieren	100. Verwaltungskreislauf GF GS situativ wichtig (betriebswirtschaftl.)
101. Kultur und Rollen im GR	102. Verwaltungsmitarbeitende
103. Kultur und Teamzusammenhalt	104. Viel Korruption, wenn alle kriminell sind im Umfeld
105. Kultur, Arbeitsbedingungen	106. Vorbereitete Entscheide
107. Leitplanken durch Verwaltung, klare Einschränkungen	108. VW ist Dienstleister (Kundenorientiert)
109. MA in sämtliche Vorgänge einbeziehen	110. Zentraler Wissensspeicher / Fluktuation abfangen
111. MA Kultur/Ethik	112. Zu viele Regeln (Compliance etc.) niemand mehr hat Übersicht
113. Melder schützen	114. Zusammensetzung GR / Kultur GR wichtig
115. Meldestelle für viel anderes auch ideal	

### **Ergänzende Abkürzungen in diesem Anhang**

4AP	Vier-Augen-Prinzip
Betr	Betrieblich
Gde	Gemeinde
GF	Geschäftsführer
Ggü	Gegenüber
GR	Gemeinderat
GS	Gemeindeschreiber
MA	Mitarbeiter
MAG	Mitarbeitergespräch
Nok	Nicht OK
OP	Ortsplanung
Pol	Politisch
VW	Verwaltung

## **A2: 'Regelset' - Qualitative Erhebung und Auswertung**

Je nach Gesprächstyp (narrativ, Expertengespräch oder problemzentriert) bestehen unterschiedliche Anforderungen an die Transkription sowie an den Gesprächskontext. Damit die Qualität der Ergebnisse sichergestellt und die Analyse genügend detailliert erfolgen kann, hat sich der Autor vorgängig mit den Eigenschaften der Gespräche sowie der Transkription befasst. Es ist wichtig, dass diese Gedanken vor der Datenerhebung erfolgen.<sup>220</sup>

### **A. Gesprächstypen**

Die Experten-Gespräche wurden mittels strukturierter Leitfäden geführt.<sup>221</sup> In den Gesprächen hat sich gezeigt, dass die Befragten sehr eigenständig antworteten und weitere, nicht erfragte, Perspektiven eingebracht haben. Aufgrund der Experten-Gespräche wurden die letzten vier Gespräche in narrativer Form geführt. Diese Gesprächsform stellt eine der prominentesten qualitativen Erhebungsmethoden dar und fokussiert stark auf die Erfahrungen und individuellen Gewichtungen der Befragten.<sup>222</sup> Der narrative Leitfaden enthält ein paar 'Eisbrecherfragen', die erzählgenerierende Hauptfrage sowie ergänzende Stichworte. Im Vergleich zu den Expertengesprächen ist der Ablauf viel weniger strukturiert und stützt für die Erhebungsmethodik auf eine offene Erzählung ab. Falls wichtige zentrale Themen nicht angesprochen wurden, ist ein Nachfrageteil vorgesehen.<sup>223</sup>

### **B. Zum Verlauf des Gespräches**

Die Aufnahme wurde nach einem kurzen 'Warm-Up' gestartet. Inhalt des Warm-Ups war die Vorstellung des Autors – Benjamin Emmenegger – sowie die Haupteigenschaften der Thesis.<sup>224</sup> Nach allen Gesprächen wurde ein 'Postscript' erstellt mit den wichtigsten nonverbalen Empfindungen des Gesprächskontextes.

### **C. Zur Transkription**

Das Transkript enthält die Rahmeninformationen zum Gespräch wie die Namen der Gesprächspartner, das Datum und der Ort, sowie die Dauer, der Name der Audiodatei und durchnummerierte Zeilen.<sup>225</sup> Die Gesprächspartner werden mit I und B bezeichnet. B wird hochgezählt, wobei das erste Gespräch mit dem Befragten B1 stattfindet und das vierte mit dem Befragten B4. Kurze Einschübe oder Bestätigungen werden mit Klammerbemerkungen gekennzeichnet.<sup>226</sup>

Damit der Anspruch auf Vollständigkeit erfüllt ist, wird das Gesagte möglichst verbatim transkribiert. Dies bedeutet, dass teilweise auch betonte 'ähm' und stottern notiert wird.<sup>227</sup>

---

<sup>220</sup> Vgl. BLATTER, LANGER UND WAGEMANN, 2018, S.73.

<sup>221</sup> Vgl. BLATTER ET AL., 2018, S.51–53.

<sup>222</sup> Vgl. BRÜSEMEISTER, 2008, S.99–101.

<sup>223</sup> Vgl. BLATTER ET AL., 2018, S.52.

<sup>224</sup> Vgl. BLATTER ET AL., 2018, S.70.

<sup>225</sup> Vgl. BLATTER ET AL., 2018, S.74.

<sup>226</sup> Vgl. KUCKARTZ, RÄDIKER, STEFER UND DRESING, 2008, S.77–78.

<sup>227</sup> Vgl. MEDJEDOVIĆ UND WITZEL, 2010, S.109; BLATTER ET AL., 2018, S.73.

Pausen bis zu drei Sekunden werden als Punkte geschrieben. Längere Unterbrüche durch eine Klammer mit der Anzahl Sekunden gekennzeichnet und besonders betonte Teile werden unterstrichen. Zudem werden auch Gesten in Klammern und direkte Reden in Anführungs- und Schlusszeichen notiert.<sup>228</sup> Die Detaillierung wird angestrebt, damit bei der Analyse mögliche Gewichtungen vorgenommen werden können.<sup>229</sup>

#### **D. Zum Kodieren**

Das offene Kodieren erfolgt mit der Transkription und dient dem erstmaligen Aufbrechen der Daten. Interessante oder durch den Autor als relevante klassifizierte Aussagen aus den Gesprächen werden direkt als Indikator kodiert. Wenn eine Aussage im Gespräch einschlägig ist, werden auch direkt sogenannte ‘In-Vivo-Kodes’ generiert. Solche Textteile können später ebenfalls als Zitat verwendet werden. Die Indikatoren werden schliesslich zu Konzepten zusammengefasst.<sup>230</sup> Dies kann durch eine Art Brainstorming passieren. Die verwendeten Konzepte werden während und nach der Transkription formuliert. Es ist wahrscheinlich, dass eine grosse Anzahl von Konzepten entsteht, welche in einem späteren Prozess bereinigt werden.<sup>231</sup> Das Erfinden von neuen Konzepten aufgrund der Analyse nennt sich Abduktion.<sup>232</sup> Es ist wesentlich, dass die Art der Analyse und Kodierung nicht theoriegeleitet passiert, wie es oftmals bei der Verwendung des Grounded-Theory-Ansatzes vorkommt.<sup>233</sup>

#### **E. Memos**

Beim Grounded-Theory-Ansatz ist es zentral, dass fortlaufend Memos verfasst werden. Diese stellen eine Art Tagebuch der Gedanken des Autors dar. Mindestens sind die Memos mit einem Datum zu versehen und optional auch einer Kategorie zuzuordnen.<sup>234</sup> Durch die grosse Anzahl von neuen Konzepten während des offenen Kodierens und bereits erster Vergleiche entstehen neue Hypothesen, welche als Memos erfasst werden.<sup>235</sup>

#### **F. Verweise**

In Zitaten werden Präzisierungen, Hinweise oder sonstige Ergänzungen in eckigen Klammern und ausgelassene Stellen einzelner oder mehrerer Worte durch mit Punkten gekennzeichnet. Offensichtlich erkannte Fehler in den Aussagen wurden mit [sic] ergänzt.<sup>236</sup> Für die bessere Lesbarkeit und Verständlichkeit in der Arbeit wurden die Zitate teilweise leicht geändert. Dies bedeutet, dass Füllwörter oder Wiederholungen entfernt wurden.<sup>237</sup> Zur Gewährung der Anonymität wurden teilweise rückschliessbare Informationen mittels den drei Punkten ausgelassen und Ergänzungen in eckigen Klammern hinzugefügt.

---

<sup>228</sup> Vgl. KUCKARTZ ET AL., 2008, S.131–133.

<sup>229</sup> Vgl. MEY UND MRUCK, 2014, S.276.

<sup>230</sup> Vgl. BLATTER ET AL., 2018, S.158.

<sup>231</sup> Vgl. BRÜSEMEISTER, 2008, S.157.

<sup>232</sup> Vgl. BRÜSEMEISTER, 2008, S.27.

<sup>233</sup> Vgl. BLATTER ET AL., 2018, S.155.

<sup>234</sup> Vgl. BLATTER ET AL., 2018, S.157–158.

<sup>235</sup> Vgl. BRÜSEMEISTER, 2008, S.157.

<sup>236</sup> Vgl. METZGER, 2015, S.164–165.

<sup>237</sup> Vgl. REHWALDT, 2017, S.59–60.

Die meisten Verweise auf die Transkripte zeigen auf Absatznummern. Einzige Ausnahme bildet das letzte Gespräch, in welchem eine schriftliche Beantwortung bevorzugt wurde. Mit der Methodenberatungsstelle der Universität St.Gallen sowie der Referentin wurde die Zulässigkeit dieser Verweis-Art geklärt.

### **G. Anonymität**

Damit die Anonymität der Gesprächspartner gewahrt werden kann, sind die Zitate und Gesprächsverweise über nicht veröffentlichte Endnoten (römische Nummerierung) realisiert. Dadurch lassen die Zitate und Verweise keine Rückschlüsse auf die Profile der Befragten zu und die intersubjektive Nachvollziehbarkeit kann dennoch gewährleistet werden. Die originalen nachvollziehbaren Verweise liegen den Referenten sowie der Universität St.Gallen vor (angehängte CD in den gedruckten Exemplaren).

### A3: Besprechungs- und Hilfsmittelverzeichnis

Neben E-Mail-Kontakten mit Frau Dr. Prof Nora Markwalder erfolgten persönliche Besprechungen und Korrespondenz mit folgenden Stellen. Gemäss Prüfungsverordnung sind letzte separat auszuweisen:

Datum	Dauer	Ansprechpartner	Thema	Weiteres Vorgehen
22. Juni 2018	60 Minuten	Dr. Prof. Nora Markwalder, Referentin	Sondierung des Themas	Einlesen in die Literatur zum Thema sowie Erstellen eines Fahrplanes
Im September 2018	15 Minuten	Torsten Schmid, Methodenberatungsstelle	Führen und Transkribieren anonymer Gespräche	Transkripte erstellen
17. September 2018	110 Minuten	Dr. Prof. Nora Markwalder, Referentin	Thema festlegen und Besprechung der nächsten Schritte	Fokus des Literaturstudiums auf die Themen, Detailplan erstellen und mit der Recherche beginnen
12. November 2018	75 Minuten	Dr. Prof. Roger Sonderegger, Korreferent	Schnittstellen und Eingrenzung in Bezug auf Ökonomie, Public Management und Methodologie	Methodik verfeinern
Im Februar 2019	30 Minuten	Torsten Schmid, Methodenberatungsstelle	Validierung des Verständnisses der Grounded Theory	Wissenschaftliche Methodik verfeinern
13. März 2019	30 Minuten	Torsten Schmid, Methodenberatungsstelle	Validierung der geplanten Anwendung der Grounded Theory	Wissenschaftliche Methodik verfeinern
13. März 2019	60 Minuten	Dr. Prof. Nora Markwalder, Referentin	Abschliessende Besprechung betreffend Methodik und Gliederung	Arbeit fertigstellen

Hilfsmittel	Tätigkeiten	Bemerkungen
MAXQDA 2018 Release 18.2.0	Literatur-Erfassung Transkript Kodieren Analysen	Die Software konnte als Studierender gratis für sechs Monate genutzt werden. Der Leistungsumfang ist sehr gross. Insbesondere für die Auswertungen und die Organisation aller Informationen diente die Software. Es konnten alle Dokumente und Transkripte darin erstellt werden. Die Evaluation der Hauptkategorien und -modelle sowie das Memo-Management erfolgten mit dieser Software. <a href="https://www.maxqda.de/">https://www.maxqda.de/</a>

## A4: Gesprächsportraits

### Legende

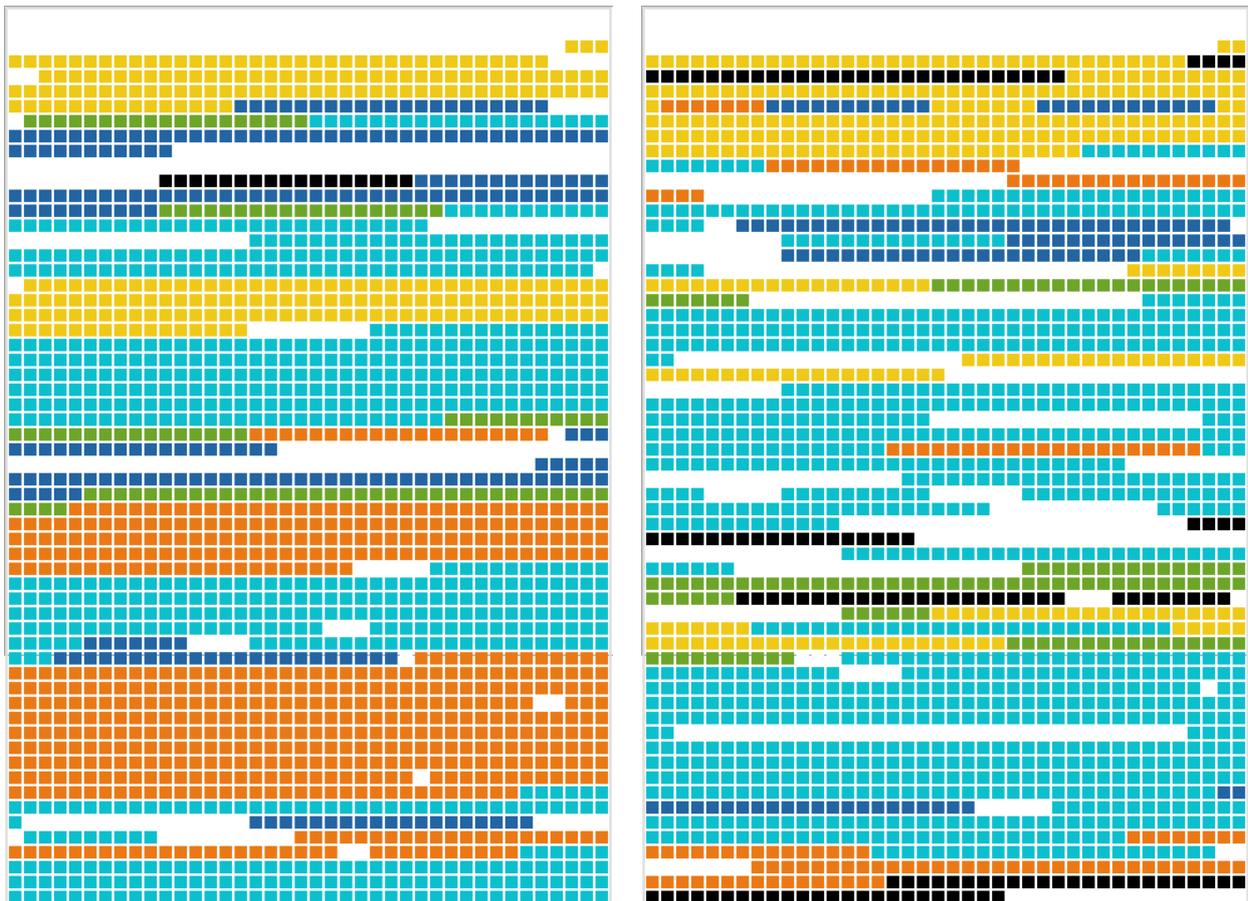
[blau]	Dimensionen aus dem Fraud Triangle
[schwarz]	zentrale Zitate
[gelb]	Straftatsbestandsmerkmale
[grün]	übergeordnete Massnahmen
[orange]	moralische Aspekte
[türkis]	situative Aspekte

Die nachfolgenden neun Muster zeigen die Code-Portraits der Gespräche.

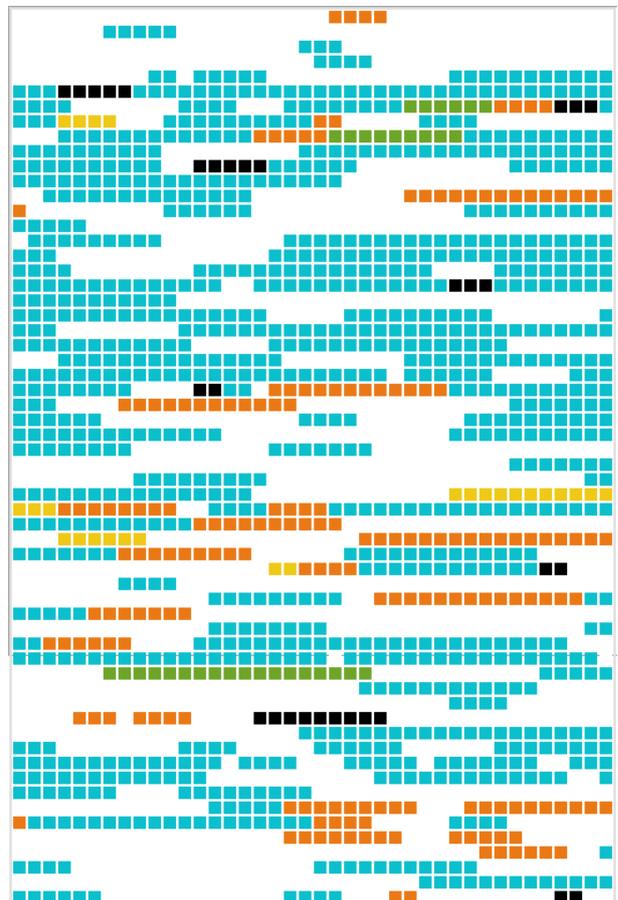
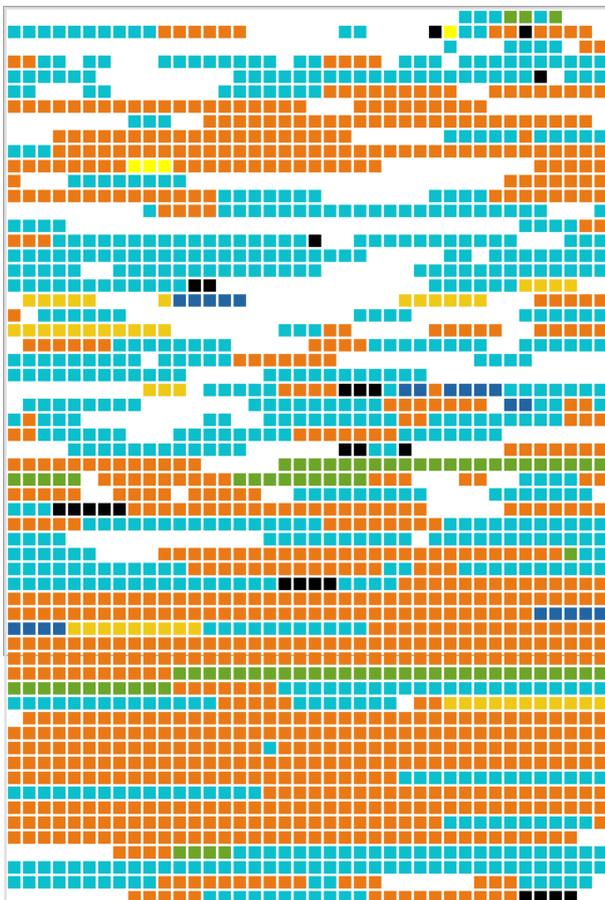
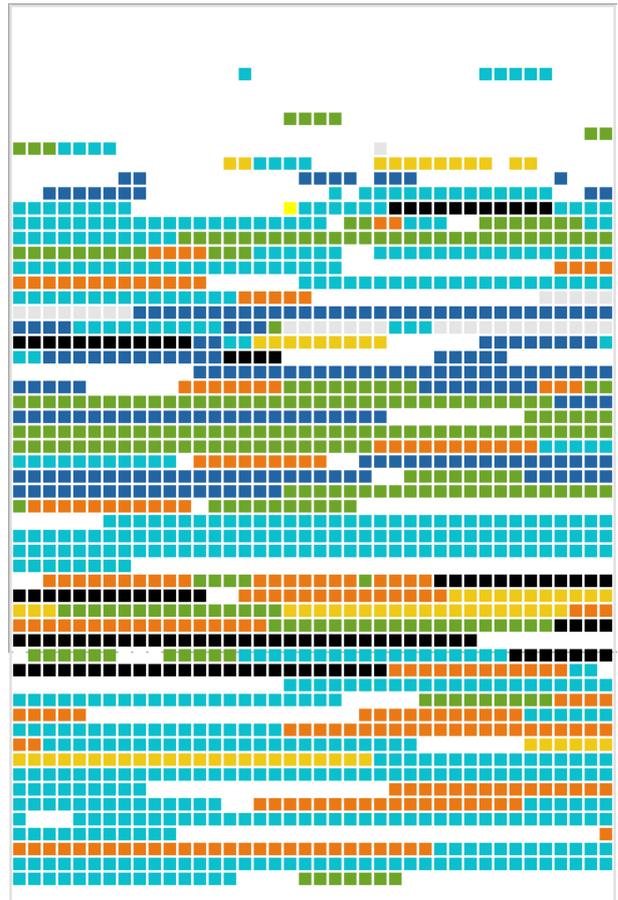
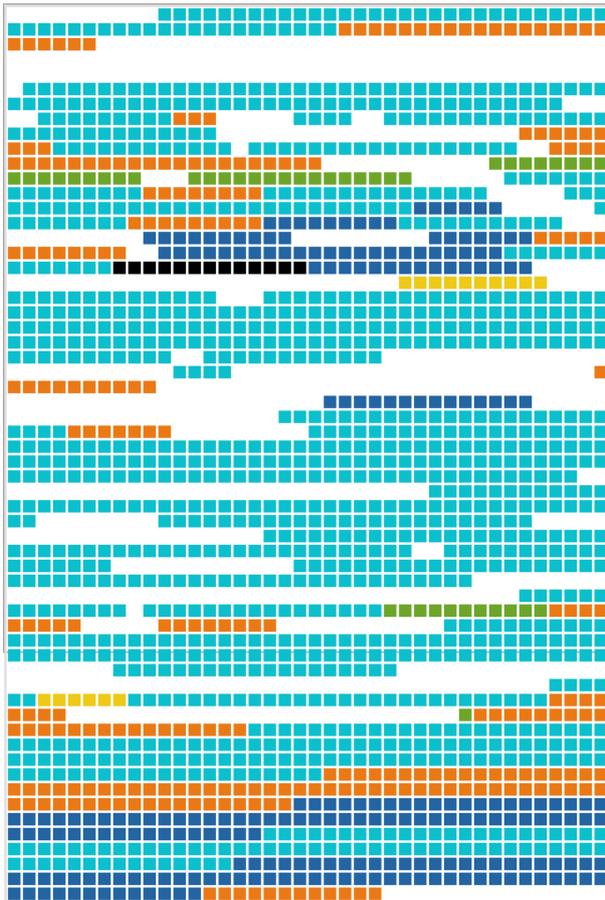
- Es handelt sich um acht Gespräche, wobei sich eines (unterste zwei Portraits) auf zwei Transkripte verteilt.
- Die Portraits sind so konfiguriert, dass der rechteckige Rand, das gesamte Transkript umfasst. Der Grund, warum die Farbcodierung meistens erst in der dritten oder vierten Zeile anfängt ist, weil zuerst eingeleitet und sich einander vorgestellt wurde.
- Die Portraits sind nicht in der Reihenfolge der geführten Gespräche aufgeführt.

Die Analyse zu den Dokumenten ist in der Arbeit zu finden.

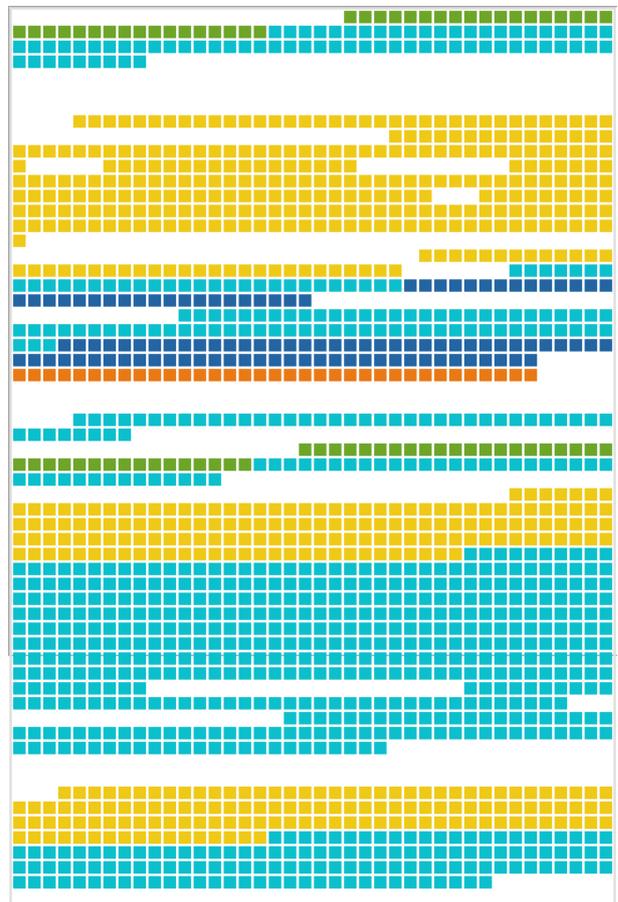
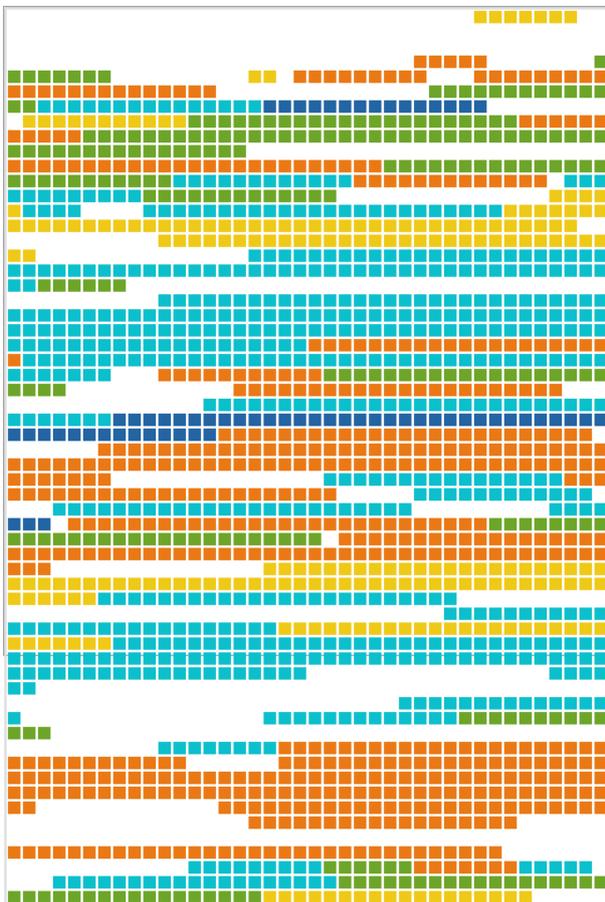
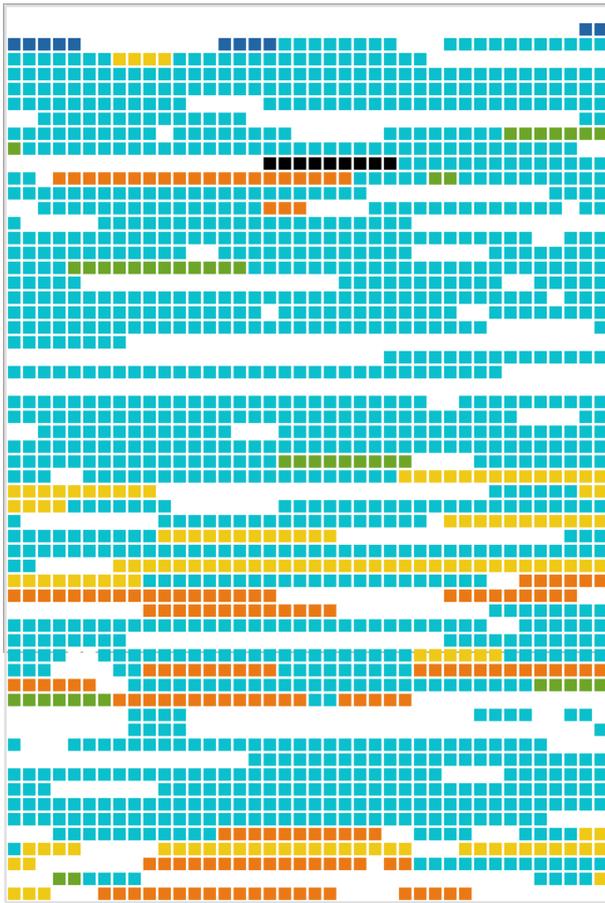
### Portraits 1 und 2



Portraits 3 bis 6:



Portraits 7 bis 9



Damit die Anonymität der Gesprächspartner maximal gewahrt werden kann, sind die Zitate und Gesprächsverweise über nicht veröffentlichte Endnoten (römische Nummerierung) realisiert. Dadurch lassen die Zitate und Verweise keine Rückschlüsse auf die Profile der Befragten zu und die intersubjektive Nachvollziehbarkeit kann dennoch maximal gewährleistet werden. Die originalen nachvollziehbaren Verweise liegen den Referenten sowie der Universität St.Gallen vor (angehängte CD in den gedruckten Exemplaren). Diese Handhabung wurde am 7. Mai 2019 mit dem Dean's Advisory Office telefonisch geklärt und ist für die vorliegende Ausgangslage üblich.

**A5: Gesprächsverzeichnis**

**A6: Gesprächsleitfäden**

**A7: Transkripte**

**A8: Axiale Prozessmodelle**

**A9: Endnotenkodierung**

"Ich erkläre hiermit,

- dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig, ohne fremde Hilfe und ohne Verwendung anderer als der angegebenen Hilfsmittel verfasst habe;
- dass ich sämtliche verwendeten Quellen erwähnt und gemäss gängigen wissenschaftlichen Zitierregeln korrekt zitiert habe;
- dass ich sämtliche immateriellen Rechte an von mir allfällig verwendeten Materialien wie Bilder oder Grafiken erworben habe oder dass diese Materialien von mir selbst erstellt wurden;
- dass das Thema, die Arbeit oder Teile davon nicht bereits Gegenstand eines Leistungsnachweises einer anderen Veranstaltung oder Kurses waren, sofern dies nicht ausdrücklich mit dem Referenten /der Referentin im Voraus vereinbart wurde und in der Arbeit ausgewiesen wird;
- dass ich ohne schriftliche Zustimmung der Universität keine Kopien dieser Arbeit an Dritte aushändigen oder veröffentlichen werde, wenn ein direkter Bezug zur Universität St.Gallen oder ihrer Dozierenden hergestellt werden kann;
- dass ich mir bewusst bin, dass meine Arbeit elektronisch auf Plagiate überprüft werden kann und ich hiermit der Universität St.Gallen laut Prüfungsordnung das Urheberrecht soweit einräume, wie es für die Verwaltungshandlungen notwendig ist;
- dass ich mir bewusst bin, dass die Universität einen Verstoß gegen diese Eigenständigkeitserklärung sowie insbesondere die Inanspruchnahme eines Ghostwriter-Service verfolgt und dass daraus disziplinarische wie auch strafrechtliche Folgen resultieren können, welche zum Ausschluss von der Universität resp. zur Titelaberkennung führen können.“

Mit Einreichung der schriftlichen Arbeit stimme ich mit konkludentem Handeln zu, die Eigenständigkeitserklärung abzugeben, diese gelesen sowie verstanden zu haben und, dass sie der Wahrheit entspricht.

Benjamin Emmenegger, Freitag, 17. Mai 2019 – Neuenkirch.