

„Managerialisierung“ als Herausforderung für die Integrität der öffentlichen Verwaltung

Manfred Röber

1. Ausgangssituation

Unethisches Verhalten hat es in der Menschheitsgeschichte zu allen Zeiten und in allen unterschiedlichen gesellschaftlichen Systemen gegeben. Der Versuch, Regelungen finden zu wollen, mit denen individuelles moralisch verwerfliches Fehlverhalten gänzlich ausgeschlossen werden könnte, wäre demzufolge naiv und unrealistisch. In der Diskussion über die Integrität der öffentlichen Verwaltung kann es immer nur darum gehen, das Bewusstsein für die Bedeutung korrekten Verhaltens zu schärfen, möglichst wenig Gelegenheiten im Sinne von Versuchungen für unethisches Handeln zu bieten und Verstöße gegen Verhaltenskodizes konsequent zu ahnden.

Die Diskussion über die Integrität der öffentlichen Verwaltung scheint in den letzten Jahren in der Bundesrepublik Deutschland dadurch an Aufmerksamkeit und an Bedeutung gewonnen zu haben, dass es Anzeichen für eine allgemein um sich greifende „Lockerung der Sitten“ gibt. Zu diesen Anzeichen gehören z.B. der Anstieg an Verurteilungen wegen Bestechlichkeit und Vorteilnahme bzw. aktiver Bestechung und Vorteilsgewährung (Derlien 2000: 67; zur Liste von gängigem Fehlverhalten siehe Kolthoff/Huberts/van den Heuvel 2003: 7), ein leicht abnehmendes Vertrauen in politisch-administrative Institutionen (vgl. die Analyse der ALLBUS-Daten aus den Jahren 1984, 1994 und 2000 bei Simonson 2003) und der Rangplatz, den die Bundesrepublik Deutschland auf dem „Korruptionsindex“ von Transparency International (Transparency International Corruption Percepti-

ons Index) einnimmt. Deutschland steht auf dieser Rangliste im Jahre 2004 zwar auf dem insgesamt respektablen Platz 15; eine Analyse der Tendenz über die letzten Jahre zeigt aber, dass dieser Platz keineswegs als gefestigt angesehen werden kann. Überdies entspricht dieser Platz nur bedingt dem Bild, das in vielen Ländern von der absolut korrekten, regeltreuen und unbestechlichen deutschen Verwaltung vorherrscht.

Als mögliche Ursache für eine solche Entwicklung wird häufig auf den gesellschaftlichen Wertewandel – von den Pflicht- und Akzeptanzwerten zu hedonistischen Werten - hingewiesen, der auch vor der öffentlichen Verwaltung und ihren Beschäftigten nicht halt macht. Dies schlägt sich darin nieder, dass öffentlich Bedienstete viel stärker als früher auf ihren persönlichen materiellen Vorteil bedacht und damit wesentlich anfälliger für „finanzielle Versuchungen“ sind. Überdies werden Gefahren für die Integrität der öffentlichen Verwaltung darin gesehen, dass im Zuge der ökonomischen Modernisierung des öffentlichen Sektors das Denken und Handeln in der öffentlichen Verwaltung kommerzialisiert worden ist und dass damit erhebliche Risiken einhergehen.

Dass eine solche Befürchtung nicht ganz unbegründet ist, zeigt ein kurzer Blick in die Verwaltungsgeschichte. In der Mitte des 19. Jahrhunderts erfolgte die Produktion und Distribution von Leistungen der Daseinsvorsorge weitgehend kommerziell. Auf Grund von Unregelmäßigkeiten der privaten Betreiber hat es dann in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts – insbesondere auf der lokalen Ebene – eine weitgehende Kommunalisierung dieser Leistungen mit der Begründung gegeben, dass private Eigentumsformen den Besonderheiten

der Daseinsvorsorge offenkundig nicht gerecht werden.¹ Insofern ist die Frage, ob die ökonomische Modernisierung des öffentlichen Sektors in Form der Managerialisierung die öffentliche Verwaltung anfälliger für nicht-integres Verhalten macht, mehr als berechtigt.

2. Charakteristika der Managerialisierung

Angesichts eines sehr schillernden Verständnisses von dem, was die ökonomisch ausgerichtete Modernisierung des öffentlichen Sektors ausmacht, sei zunächst darauf hingewiesen, dass die Managerialisierung der öffentlichen Verwaltung Teil eines neuen Versuchs ist, Staat und Verwaltung so zu reformieren, dass öffentliche Aufgaben in einer sich wandelnden Welt auch weiterhin wirksam wahrgenommen werden können. Während bei früheren Reformprojekten in der Bundesrepublik Deutschland (wie beispielsweise der Funktional- und Gebietsreform sowie der Reform des Verhältnisses von Bürger und Verwaltung) Fragen der Integrität und der Ethik des Verwaltungshandelns praktisch keine Rolle spielten, ist dies bei den aktuellen ökonomisch orientierten Reformprojekten wesentlich anders. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Managerialisierung – anders als frühere Reformversuche im öffentlichen Sektor – an eine andere Entscheidungsrationale als die der rechtsstaatlichen Rationalität anknüpft, ohne dass

¹ Eine ähnliche Entwicklung hat es übrigens auch in den USA gegeben, wo – wie Wilson in seinem berühmten Aufsatz aus dem Jahre 1887 gezeigt hat – die zunehmende Korruption an der Nahtstelle von öffentlichem und privatem Sektor zu verstärkten Forderungen nach einer professionellen und korrekt arbeitenden öffentlichen Verwaltung geführt und letztlich dazu beigetragen hat, die amerikanische Verwaltungswissenschaft in Abgrenzung zur Politikwissenschaft als eigenständige Disziplin zu konstituieren.

dadurch jedoch das Prinzip rechtsstaatlichen Handelns ausgehöhlt oder gar zerstört werden darf.

Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass die aktuelle Reformbewegung des New Public Management nicht aus einem Guss ist und auf zwei unterschiedliche theoretische Wurzeln zurückgeführt werden kann: Public Choice Theorie und Managementtheorie. Aus beiden theoretischen Ansätzen folgen zum Teil ganz unterschiedliche Reformstrategien und –instrumente (vgl. Reichard/Röber 2001: 374ff.), die auch ganz unterschiedliche Konsequenzen für die im öffentlichen Sektor vorherrschenden Werte haben können.² Um mögliche Auswirkungen einer Managerialisierung auf das Wertesystem des öffentlichen Sektors diskutieren und prüfen zu können, müssen zunächst einmal all jene Elemente benannt werden, die die Managerialisierung des öffentlichen Sektors ausmachen. Dies ist deshalb erforderlich, weil einzelne Komponenten in ihren Implikationen für die traditionellen Werte des öffentlichen Sektors durchaus unterschiedlich sein können.

Das Konzept der Managerialisierung basiert auf der Vorstellung, dass Politik und Verwaltung bzw. Politik und Management klar voneinander getrennt werden können. Dieses Verständnis liegt beispielsweise auch dem Neuen Steuerungsmodell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) zu Grunde, das als die deutsche Variante einer management-orientierten Reform der öffentlichen Verwaltung bezeichnet werden kann. Zusätzlich zeichnet sich dieses Konzept dadurch aus, dass es mehr Wahlmöglichkeiten für die Nutzer öffentlicher Leistungen geben soll. Das heißt, dass die klassische Konstellation, in

² Die weiteren Ausführungen beziehen sich im Wesentlichen auf jenen konzeptionellen Teil der Reform der öffentlichen Verwaltung, der auf der Managementtheorie basiert.

der die öffentliche Verwaltung dem Bürger als Angebotsmonopolist gegenübersteht, zu Gunsten von mehr Wettbewerb – entweder zwischen öffentlichen und privaten Anbietern als externer Marktwettbewerb oder zwischen öffentlichen Anbietern als interner Marktwettbewerb oder als nicht-marktlicher Wettbewerb in Form von Leistungsvergleichen - verändert wird. Dies geht einher mit einer stärkeren Kundenorientierung, in der im Rahmen eines Total Quality Management besonderer Wert darauf gelegt wird, Qualitätsstandards zu heben und zu sichern. Ein weiteres Kennzeichen managerialistischer Reformansätze besteht in der erweiterten Autonomie dezentraler Organisationseinheiten (im Sinne einer dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung) sowie einer stärkeren Delegation von Entscheidungskompetenzen auf untere Ebenen der Hierarchie. Schließlich soll die zum Teil sehr kleinteilige, am Verwaltungsverfahren orientierte Inputsteuerung des Verwaltungshandelns (wie z.B. im Haushaltsrecht und im öffentlichen Dienstrecht) zugunsten einer flexibleren, an Ergebnissen orientierten Outputsteuerung abgebaut werden

Das damit einhergehende Verständnis der öffentlichen Verwaltung als Dienstleistungsunternehmen „combines a view of the value of market mechanisms with an individualistic perspective and a service-dominated conception of local governance“ (The Local Government Management Board 1993: 15). Konkret können hieraus neue Werte wie Effizienz, Effektivität, Flexibilität, Kundenorientierung, Innovation, Teamwork, Qualität und Risiko abgeleitet werden, die bislang ausschließlich für erwerbswirtschaftliche Unternehmen von Bedeutung waren.

3. Charakteristika der Integrität der öffentlichen Verwaltung

Ebenso wie bei Managerialisierung handelt es sich auch bei dem Begriff der Integrität der öffentlichen Verwaltung um einen Terminus, der sehr unterschiedlich gedeutet werden kann und deshalb einer Präzisierung bedarf. Dabei ist zunächst davon auszugehen, dass die Frage der Integrität der öffentlichen Verwaltung nicht neu ist. Sie hat auch schon in früheren Jahrhunderten eine große Rolle gespielt und sich zum Beispiel in sogenannten „Tugendkatalogen des guten Beamten“ niedergeschlagen, die – nach Stolleis (1980: 455ff.) – drei Kategorien von Eigenschaften enthielten:

- „objektive Kriterien, deren Vorliegen und Nichtvorliegen unabhängig vom Willen des Beamten ist“ (wie Landeskinderstatus, soziale Herkunft, Unabhängigkeit vom Einfluss fremder Fürsten, Lebensalter)
- objektive Kriterien, „deren Aneignung aber der Initiative des Einzelnen überlassen bleibt“ (wie Ausbildung und Qualifikation des „guten Beamten“ in Bezug auf Frömmigkeit, Integrität des Lebenswandels und Unbescholtenheit sowie Unbestechlichkeit)
- „subjektive Kriterien, die den eigentlichen Kern der Beamtenethik bilden und am ehesten ‚Charaktermerkmale‘ genannt werden können“ (wie Aufrichtigkeit, Verschwiegenheit und Treue) – wobei Stolleis aber ausdrücklich darauf hinweist, dass diese Eigenschaften häufig nur leere Hülsen waren, weil sie mit der von Ehrgeiz und Lüge geprägten Realität an den meisten Höfen nur wenig zu tun hatten und demzufolge zu den „neuralgischen Punkten“ und „konstanten Problemzonen“ des Themas „Integrität der öffentlichen Verwaltung“ gehörten.

Vor dem Hintergrund der Tugendkataloge kann der Begriff der Integrität als Ausdruck der „alten“ Werte der öffentlichen Verwaltung

interpretiert werden (vgl. zur Unterscheidung in „alte“ und „neue“ Werte Behnke 2005; siehe hierzu auch Kernaghan 2000). Diese „alten“ Werte werden unterschiedlich operationalisiert, umfassen aber in der Regel einen Kern von immer wieder auftauchenden Charakteristika, zu denen beispielsweise folgende vom Nolan-Committee (1995) formulierte Prinzipien gehören: Uneigennützigkeit, persönliche Untadeligkeit, Objektivität, Verantwortlichkeit, Transparenz, Aufrichtigkeit und vorbildliches Führungsverhalten. In eine ähnliche Richtung weisen auch die Werte, die von den OECD-Mitgliedsländern in folgender Reihenfolge am häufigsten als wichtiger Bestandteil eines integren öffentlichen Dienstes genannt werden OECD (2000): Unparteilichkeit, Rechtmäßigkeit, Aufrichtigkeit, Transparenz, Effizienz, Gleichheit, Verantwortung und Gerechtigkeit.

Die Diskussion über die Integrität der öffentlichen Verwaltung geht somit über die Eigenschaften der personalen Integrität (im Sinne des individuellen Beamtenethos) hinaus und umfasst auch Elemente der organisationalen Integrität (im Sinne einer kollektiven Verwaltungsethik), bei der es um Handlungen des Systems geht, mit denen das untadelige Handeln des einzelnen Beamten ermöglicht und gesichert werden soll (siehe hierzu auch Fisch 2000). Ansatzpunkte für eine solche Verwaltungsethik lassen sich nach Morstein Marx (1963: 340) in ganz unterschiedlichen Strukturelementen wie zum Beispiel „... in der realen Arbeitsordnung selbst, in der Art, wie bestimmte Erfordernisse dienstlich erläutert werden, in den Tendenzen des Werkprozesses, in der Gestaltung der Beaufsichtigung des Arbeitsverlaufs“ finden.

In der Diskussion über die Folgen der Managerialisierung wird befürchtet, dass die „alten“ Werte in den Hintergrund gedrängt oder gar zerstört werden, wenn die Rationalität öffentlichen Handelns immer stärker auf ökonomische Entscheidungskriterien ausgerichtet wird und dies zu einer Kommerzialisierung des öffentlichen Sektors führt

(vgl. z.B. Hunt/O'Toole 1998: 14). In diesem Sinne kann auch schon der Hinweis von Morstein Marx (1963: 324) verstanden werden, dass es „eine Verfälschung des Beamtenethos (sei), wenn sein Inhalt durch Nachahmung aus anderen Bereichen (wie z.B. dem der „freien Wirtschaft“) bestimmt wird“.

4. Herausforderungen der Managerialisierung für die Werte der öffentlichen Verwaltung

Die besonderen Herausforderungen, die aus dem New Public Management für die Integrität der öffentlichen Verwaltung resultieren, werden unter anderem in folgenden Kennzeichen der Modernisierung des öffentlichen Sektors gesehen (vgl. z.B. Janett 2000: 198-199 und Löffler 2000: 142-143):

- Aushöhlung von Standards und Regeln durch die Kommerzialisierung des öffentlichen Dienstes
- neue Kooperationsformen zwischen öffentlichem, gemeinwirtschaftlichem und privatem Sektor (wie Public-Private-Partnerships und Auftraggeber-Auftragnehmer-Modelle)
- größere Entscheidungsspielräume von Amtsträgern auf Grund von Flexibilisierungen in der Haushalts- und Personalwirtschaft
- fragmentiertere Verwaltungsstrukturen (durch dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung, Auslagerungen und „Agencification“) und
- eine damit korrespondierende Pluralisierung des Beamtenethos auf Grund von „Subkulturen“ in Form von heterogenen „Partialethiken“.

In der Literatur zur Ethik des öffentlichen Sektors liegen bislang allerdings keine eindeutigen, empirisch belegten Befunde vor, in welcher Weise sich die Managerialisierung auf die Integrität der öffentlichen Verwaltung auswirkt (dies zeigt zum Beispiel auch die „elektronische Diskussion“ in von Maravic/Reichard 2003). Bislang gibt es lediglich mehr oder weniger begründete Vermutungen mit allenfalls anekdotischer Evidenz sowohl für

- die optimistische These, dass sich die Modernisierung des öffentlichen Sektors positiv auf die Integrität des Verwaltungshandelns auswirke - z.B. mit dem Hinweis auf den Korruptions-Index von Transparency International, nach dem insbesondere die skandinavischen und angelsächsischen Reformstaaten besonders resistent gegen korruptive Praktiken zu sein scheinen; siehe auch die Befragungsergebnisse aus einer explorativen Untersuchung in der Schweizer Bundesverwaltung bei Janett 2000: 211-212, wonach die Mehrzahl der Befragten meint, dass das New Public Management die Korruptionsneigung eher hemme als fördere,
- die pessimistische These, dass Effizienz und Integrität weitgehend inkompatibel miteinander seien (vgl. unter anderen Hunt/O’Toole 1998 sowie Fleming/McNamee 2005: 140) - z.B. mit dem Hinweis darauf, dass im Zuge einer zunehmenden Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen und der damit einhergehenden Unübersichtlichkeit die Versuchungen zunehmen, sich nicht integer zu verhalten (von Maravic 2005: 13); in eine ähnliche Richtung deutet auch die Novellierung des Schweizer Korruptionsstrafrechts, welche mit einem veränderten „Berufsbild“ der Beamten begründet wird, das sich aus der Globalisierung ergibt und das mit einer flexibleren Ausübung von Ermessen einhergeht, die solche Werte wie Unabhängigkeit und Unbestechlichkeit gefährden können (vgl. von Maravic 2005: 8) und
- die neutrale These, dass es keinen Zusammenhang zwischen Managerialisierung und Integrität der öffentlichen Verwaltung gibt

(z.B. mit dem Verweis darauf, dass es zu allen Zeiten und in allen Systemen unethisches Verhalten gegeben habe).

Angesichts weitgehend unklarer Kausalitätsbeziehungen zwischen Managerialisierung der öffentlichen Verwaltung und Verwaltungsethik ist es nicht überraschend, dass in dieser Debatte häufig mit sehr allgemeinen Formulierungen operiert wird, die nichts ausschließen und letztlich alles offen lassen. Die Unverbindlichkeit und Unschärfe der Aussagen liegt darin begründet, dass sich die Diskussion auf einen sehr allgemeinen Begriff der Integrität bezieht, mit dem nicht nur Fragen des untadeligen Verhaltens von öffentlich Bediensteten, sondern auch organisationale und politische Fragen des integren öffentlichen Handelns erfasst werden sollen. Erst wenn die unterschiedlichen Dimensionen des Integritätsbegriffs als Ausdruck unterschiedlicher Werte (die im übrigen zu unterschiedlichen Zeiten und an unterschiedlichen Orten auch einen ganz unterschiedlichen Stellenwert haben können; vgl. hierzu Hunt/O’Toole 1998: 11) akzeptiert und berücksichtigt werden, wird es vor dem Hintergrund des inzwischen erreichten Grades der Ausdifferenzierung der öffentlichen Verwaltung und ihrem immer komplexer werdenden Zielsystem möglich sein, in der Diskussion über den Zusammenhang von Managerialisierung und Integrität der öffentlichen Verwaltung zu genaueren Aussagen zu kommen.

Im Unterschied zu früheren Diskussionen – in denen es auch um Wertekonflikte und um Fragen nach den ethischen Voraussetzungen und Implikationen des Staats- und Verwaltungshandelns im Sinne von „Gut und Böse“ bzw. „Richtig und Falsch“ ging, könnten sich diese Konflikte allerdings dadurch verschärfen, dass auf Grund des steigenden ökonomischen und finanziellen Drucks das Effizienzziel immer wichtiger wird und über eine fortschreitende Managerialisierung der öffentlichen Verwaltung das klassische Spannungsverhältnis von

Zweckmäßigkeit, Rechtmäßigkeit und Ethik vom magischen Dreieck zum magischen Viereck erweitert wird.

Diese sich abzeichnende Konstellation deutet darauf hin, dass es immer weniger Sinn machen wird, von einer eindeutigen Hierarchie von Werten auszugehen und so zu tun, als ob es klare Regeln gibt, nach denen zweifelsfrei beurteilt werden kann, welche Reformkonzepte zum Wertekanon der öffentlichen Verwaltung passen und welche nicht. Eine solche undifferenzierte und statische Betrachtung würde der dynamischen gesellschaftlichen Entwicklung und dem daraus resultierenden Wandel der Werte nicht gerecht werden. Die Schwierigkeit bzw. Unmöglichkeit, klare und allgemein gültige Über- und Unterordnungen von Werten vorzunehmen, darf allerdings nicht zu einem Werterelativismus im Sinne extremer Beliebigkeit des „anything goes“ bzw. des „anything is acceptable“ führen. Dies würde sehr schnell die Fundamente des demokratischen Rechtsstaats gefährden.

Erste Analyse In diesem Beitrag verwendeten Literatur zeigt, dass die Diskussion über die Herausforderung der Managerialisierung für die Integrität der öffentlichen Verwaltung insbesondere deren demokratischen, professionellen und ethischen Werte tangiert, wobei sich einzelne Komponenten einer management-orientierten Reform der öffentlichen Verwaltung auf diese Werte zum Teil ganz unterschiedlich auswirken können. Zusätzlich wird die Interpretation bzw. Erklärung der Zusammenhänge zwischen Integrität und Managerialisierung noch dadurch erschwert, dass Inkompatibilitäten zwischen beiden entweder auf konzeptionelle Unverträglichkeiten und/oder auf unbeabsichtigte Konsequenzen der Managerialisierung auf Grund von „organisatorischer Unordnung“ und Unsicherheit der Mitarbeiter (von Maravic 2005: 5) zurückgeführt werden können. Im Folgenden wird es darum gehen, einige der sich abzeichnenden konzeptionellen Konfliktlinien zu benennen und zu erläutern.

4.1 Demokratische Werte

Eine Ausdifferenzierung der Werte in der Diskussion über die Ethik in der öffentlichen Verwaltung hat in der Vergangenheit im Wesentlichen in Bezug auf das Verhältnis von Demokratie und Bürokratie mit dem Versuch stattgefunden (vgl. Woller 1998 und Garofalo/Geuras 1999), die auf Politik und Verwaltung bezogenen Wertedimensionen entweder personal in der Rolle des politischen Bürokraten oder institutionell im Modell des politisch-administrativen Systems miteinander zu versöhnen. Mit bestimmten Eigenschaften des New Public Management – wie beispielsweise dem Versuch, die knappen öffentlichen Ressourcen wirkungsvoll auf bestimmte Zielgruppen zu konzentrieren - sind allerdings neue Herausforderungen für die demokratischen Werte verbunden. Hierzu gehört beispielsweise das Problem, dass die Bemühungen um eine größere Aufmerksamkeit für einzelne Stakeholder in Kollision geraten kann mit der Verpflichtung zur Gleichbehandlung aller Bürgerinnen und Bürger.

Mit dem Aufkommen einer Organisationsphilosophie nach dem Motto „Lasst die Manager managen“ wird vor allem das Problem der Verantwortlichkeit als Teil der Integrität öffentlichen Handelns tangiert. Wenn Managerialisierung dazu führt, dass die durch Wahlen legitimierten Organe in ihren Kompetenzen ausgehöhlt werden, dann kann sehr schnell eine Verantwortlichkeitslücke entstehen. Diese Problematik ist besonders intensiv im Zusammenhang mit dem „The Next Steps“-Programm Ende der 1980er Jahre in Großbritannien diskutiert worden (vgl. zu einem Teil dieser Diskussion Hunt/O’Toole 1998: 15ff.). Aus dem Grunde muss gesichert werden, dass gestufte Verantwortungsbereiche geschaffen werden, mit denen auch gegenüber der Öffentlichkeit klar gemacht wird, wer wofür zuständig ist und die Verantwortung zu übernehmen hat. Hier bietet es sich an, an

den Verantwortungsstufen und an der Verantwortungsteilung im Modell des Gewährleistungsstaates anzusetzen.

Dabei ist zu beachten, dass die öffentliche Verwaltung dem öffentlichen Wohl zu dienen hat, das von gewählten Exekutivpolitikern in der Regierung und gewählten Repräsentativpolitikern im Parlament gemeinsam inhaltlich auszugestalten ist und für das sie verantwortlich sind. Verantwortlichkeit konstituiert somit den wichtigen Unterschied zwischen legitimer Autorität und bloßer Machtausübung (Canadian Centre 1996: 53). Die öffentliche Verwaltung und jeder einzelne öffentlich Bedienstete gehört in der Weise zu dieser Verantwortlichkeitskette, dass sie die politischen Entscheider mit den notwendigen Informationen versorgen, sie umfassend und ungeschminkt beraten und die von den politisch Verantwortlichen getroffenen Entscheidungen loyal und professionell ausführen (siehe auch Canadian Centre 1996: 54).

4.2 Professionelle Werte

Unter loyaler und professioneller Ausführung von Entscheidungen ist in der Bundesrepublik Deutschland traditionellerweise verstanden worden, dass man sich an den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums orientierte, die aus der Weberschen Bürokratieinterpretation und den Eigenschaften des bürokratischen Verwaltungstabes als konstitutivem Bestandteil rationaler Herrschaft abgeleitet werden. Integrität manifestierte sich in Regelkonformität. Der korrekte Beamte zeichnete sich dadurch aus, dass er sich unter allen Umständen an die Regeln hielt. Selbst offenkundig unsinnige Konsequenzen eines Dienstes nach Vorschrift konnten dieser Interpretation von Integrität nichts anhaben.

Mit der Managerialisierung der öffentlichen Verwaltung wird die alleinige Orientierung an Verfahren als Ausdruck erfolgreichen Han-

delns zunehmend in Frage gestellt. Erfolg wird im New Public Management stärker auf die Ergebnisse und auf die Wirkungen öffentlichen Handelns bezogen – mit der Folge, dass diese für das Verhalten und die Verhaltenssteuerung der öffentlich Bediensteten im Zuge der ökonomisch orientierten Modernisierung des öffentlichen Sektors immer wichtiger werden. Hierfür bedarf es anderer „Orientierungsgrößen“, an denen die öffentlich Bediensteten ihr Handeln ausrichten können.

Zu den ersten Versuchen, mögliche Auswirkungen der Managerialisierung der öffentlichen Verwaltung für die professionellen Werte zu formulieren, gehört die von Stewart und Clarke (1987) – mit Blick auf die britische Kommunalverwaltung – skizzierte „Public Service Orientation“ (zitiert nach Theobald 1997: 496):

- “A local authority’s activities exist to provide service for the public.
- A local authority will be judged by the quality of the service provided within the resources available.
- The service provided is only of real worth if it is of value to those for whom it is provided.
- Those for whom services are provided are customers demanding high-quality service.
- Quality of service demands closeness to the customer.”

In diesem Verständnis der „Public Service Orientierung“ wird der Bürger als Kunde mit bestimmten Wünschen betrachtet, denen die öffentliche Verwaltung gerecht zu werden hat. Probleme tauchen allerdings in dem Moment auf, wo diese Kundenwünsche mit den professionellen Standards von Fachleuten der öffentlichen Verwaltung nicht übereinstimmen bzw. kollidieren. Da es weder darum gehen kann,

Kundenwünsche zu Lasten von Qualitätsstandards gleichsam um jeden Preis zu erfüllen, noch darum, fachliche Entscheidungen ohne Rücksicht auf die Wünsche der Betroffenen durchzusetzen, müssen öffentlich Bedienstete lernen, mit solchen Spannungsverhältnissen zwischen den Wünschen der Bürger (in ihrer Rolle als Kunden) und dem, was fachlich angemessen, angebracht oder auch als hoheitlicher Eingriff erforderlich ist, richtig umzugehen. Ähnliche Spannungsverhältnisse ergeben sich, wenn der Bürger nicht nur in seiner Rolle als Kunde, sondern auch in seiner Rolle als Staatsbürger mit Rechten und Pflichten betrachtet wird (siehe auch Canadian Centre 1996: 31). Aus diesen Ambiguitäten und konfligierenden Anforderungen resultiert bei vielen Beschäftigten des öffentlichen Dienstes eine große Unsicherheit, weil letztlich das Verhältnis zwischen den „alten“, am rechtsstaatlichen Verfahren orientierten Werten und den „neuen“ an Ergebnissen und Wirkungen orientierten Werten ungeklärt bleibt.

Solche zum Teil sehr unterschiedlichen und widersprüchlichen Erwartungen an das Verhalten der öffentlich Bediensteten setzen in der öffentlichen Verwaltung zum Teil ganz neue Qualifikationen voraus. Es geht nicht mehr allein darum, Integrität durch Regelkonformität, sondern auch durch die Wahrung ziel- bzw. outputorientierter Qualitätsstandards zu konstituieren. Insbesondere im Modell des Gewährleistungsstaates besteht die Gefahr, dass die Auftraggeber als Träger der Gewährleistungsverantwortung beim Festhalten an „alten“ Werten immer weniger in der Lage sein werden, die Auftragnehmer bei der Durchführung der ihnen übertragenen öffentlichen Aufgaben wirksam zu kontrollieren. Hieraus entstehen erhebliche Risiken in Bezug auf Qualitätsdumping, die das Vertrauen der Bevölkerung in die sach- und anliegensgerechte Leistungserbringung beeinträchtigen können (vgl. zur zunehmenden Besorgnis der Bevölkerung über das „Verschwinden des Öffentlichen“ aus den öffentlichen Diensten und öffentlichen Leistungen Harris 1999). Hieraus müssen tiefgreifende Veränderungen

in der Kontrolle des Verwaltungshandelns resultieren, weil ein ergebnisorientiertes Monitoring mit den klassischen Formen der Rechts- und Fachaufsicht nur noch bedingt möglich ist.

Zudem muss bei einer stärkeren Orientierung an Ergebnissen – wie dies beim New Public Management der Fall ist – darauf geachtet werden, dass Fragen des korrekten Verfahrens nach dem Motto „Der Zweck heiligt die Mittel“ nicht aus dem Auge verloren werden (vgl. hierzu auch Löffler 2000: 145). Aus dem Grunde können die professionellen Werte nicht allein im Sinne von Fachwissen interpretiert werden. Sie müssen auch in Bezug auf die ethische Dimension des Handelns betrachtet werden (siehe auch Bowman/Berman/West 2001: 194). In dieselbe Richtung gehen auch die Überlegungen von Hunt/O’Toole (1998: 11), die unter Bezugnahme auf Richard Chapman die Fähigkeit, Werteabwägungen bei Entscheidungen vornehmen zu können, zu den professionellen Anforderungen an öffentlich Bedienstete zählen. Dieser Gedanke kann im Prinzip zurückverfolgt werden zu Konzepten der Verantwortungsethik, wie sie schon von Max Weber in seinem berühmten Essay „Der Beruf zur Politik“ und von Hans Jonas in seinem „Prinzip Verantwortung“ entwickelt worden sind.

4.3 Ethische Werte

Von der Verantwortungsethik zu unterscheiden sind die ethischen Werte in Gestalt von „Charaktermerkmalen“, die untadeliges Verhalten gewährleisten sollen. Hierzu gehören unter anderem Ehrlichkeit, Unparteilichkeit, Redlichkeit, Besonnenheit und Uneigennützigkeit (vgl. Canadian Centre 1996: 56). Mit der Erweiterung von Entscheidungsspielräumen (im Sinne der dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung) und der Flexibilisierung des Verwaltungshandelns (im Sinne der Lockerung strenger Verfahrensregeln) kann natürlich nicht

ausgeschlossen werden, dass die Versuchungen für unlauteres Handeln zunehmen und Spielräume, die sich aus mehr Entscheidungskompetenzen und größerer Flexibilität ergeben, missbräuchlich genutzt werden. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass Entscheidungsprozesse mit der Outputorientierung des New Public Management – im Unterschied zur traditionellen Bürokratie – transparenter und unethische Verhaltensweisen damit erschwert werden. Gleichwohl kann nicht geleugnet werden, dass die Korruption in der öffentlichen Verwaltung in den letzten Jahren zugenommen hat. Inwieweit dies auf eine stärkere Managerialisierung des öffentlichen Sektors oder auf eine generelle gesellschaftliche Entwicklung, die auch vor der öffentlichen Verwaltung nicht Halt macht, oder vielleicht auch nur auf höhere Aufklärungsquoten zurückzuführen ist, lässt sich allerdings nicht mit letzter Sicherheit sagen.

Als Reaktion auf den wahrgenommenen Anstieg der Korruption sind in der letzten Zeit sowohl allgemeine Appelle zu korrektem und vorbildlichem Verhalten als auch mehr oder weniger ausgefeilte Programme und Richtlinien zur Korruptionsbekämpfung erarbeitet worden (vgl. zur Diskussion über die Nützlichkeit von codes of conduct Grundstein-Amado 2001). Die American Society for Public Administration hat z.B. einen Code of Ethics mit folgenden Sätzen verabschiedet: „Diene dem öffentlichen Interesse. Achte die Verfassung und das Gesetz. Zeige persönliche Integrität. Fördere Ethikorganisationen. Setze Dich für einen hohen Professionalisierungsstandard ein“ (zitiert nach Sommermann 1998: 293). Eine Arbeitsgruppe des Europarats hat einen umfangreichen Modellvorschlag zu ethischen Mindeststandards für die Kommunalverwaltung vorgelegt, in dem normativ dargelegt wird, was Volksvertretungen und Volksvertreter sowie Behörden und öffentlich Bedienstete tun sollen und nicht tun dürfen. In eine ähnliche Richtung geht auch die Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung (mit einem „Verhaltenskodex

gegen Korruption“ und einem „Leitfaden für Vorgesetzte und Behördenleitungen“ als Anhang), die eine Reihe von konkreten Maßnahmen enthält, mit denen „Korruptionsgelegenheiten“ eingedämmt werden können. Die Wirksamkeit solcher Kodizes für die Verhaltenssteuerung dürfte aber – abgesehen von angemessenen Sanktionen - ganz entscheidend davon abhängen, dass diese ethischen Werte als Teil einer neuen Dienstleistungsphilosophie Eingang in Aus- und Fortbildungsprogramme finden und über den Prozess der alltäglichen Sozialisation in der öffentlichen Verwaltung im Bewusstsein der öffentlich Bediensteten verankert werden.

Bei der Korruptionsbekämpfung steht bislang das Problem der Bestechlichkeit einzelner öffentlich Bediensteter im Mittelpunkt des Interesses. Man sollte aber nicht übersehen, dass wir es in der öffentlichen Verwaltung häufig auch mit „institutionalisierter Korruption“ (Ralf Dahrendorf) in Form der Ämterpatronage zu tun haben, die ebenfalls zu großen materiellen und immateriellen Schäden führen kann. Hierzu zählt (in Deutschland allerdings als besonderes Phänomen der öffentlichen Wirtschaft), dass sich öffentliche Manager in einem sehr problematischen Verständnis von Managerialisierung hinsichtlich ihrer Entscheidungsfreiheiten und ihrer Bezahlung an Standards in privaten Unternehmen orientieren und dass sie aber gleichzeitig die Vorteile des öffentlichen Dienstes hinsichtlich der faktischen Bestandsgarantie von Institutionen zu schätzen wissen. Diese Art der Rosinenpickerei unterminiert das Vertrauen der Öffentlichkeit in einen öffentlichen Dienst, der sich zwar nicht durch öffentliche Armut, aber immerhin durch maßvolle Bescheidenheit auszeichnen sollte (vgl. zu ähnlichen Phänomenen in der öffentlichen Verwaltung Doig 1998 und Gregory 2002 - zit. nach von Maravic 2005: 7).

5. Abschließende Bemerkungen

In Bezug auf die unterschiedlichen Dimensionen von Integrität und im Zuge der zunehmenden Ausdifferenzierung des öffentlichen Sektors (z.B. hinsichtlich der Unterschiedlichkeit von Planungs-, Dienstleistungs- und Ordnungsaufgaben) macht es nur noch wenig Sinn, von einem einheitlichen Wertekanon für die gesamte öffentliche Verwaltung zu sprechen. Dieser Einsicht folgte offensichtlich schon das Local Government Management Board in seinem Fitness-for Purpose-Paper im Jahre 1993, in dem im Rahmen einer Typologisierung der öffentlichen Verwaltung folgende vier strategische Optionen mit entsprechenden Werten des Verwaltungshandelns beschrieben und analysiert wurden: „Direct Service Provision“, „A Commercial Approach“, „Community Governance“ und „The Neighbourhood Approach“. In die gleiche Richtung deuten auch die Konsequenzen, die sich aus dem Modell des Gewährleistungsstaates mit seinen unterschiedlichen institutionellen Arrangements für die Wertediskussion ergeben. Das daraus entstehende Bild wird dadurch noch vielfältiger, dass unter dem Dach des öffentlichen Sektors nicht nur unterschiedliche Behörden der öffentlichen Verwaltung und öffentliche Unternehmen, sondern auch Nonprofit-Organisationen des sogenannten Dritten Sektors und selbst private Unternehmen öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Daraus resultieren unterschiedliche Herausforderungen der Managerialisierung für jede der zuvor skizzierten Wertedimensionen mit zum Teil ambivalenten Konsequenzen.

Die management-orientierte Reform der öffentlichen Verwaltung führt somit zu einem wesentlich komplexeren Handlungssystem der öffentlichen Verwaltung, das sich auch in einem Wertesystem mit Wertekonflikten zwischen „alten“ und „neuen“ Werten als Ausdruck der multiplen Legitimation der öffentlichen Verwaltung widerspiegeln wird. Daraus eine generelle Gefährdung für die „alten Werte“ der öf-

fentlichen Verwaltung abzuleiten, ist aber wenig überzeugend. Hiergegen spricht allein schon die Tatsache, dass nicht nur die skandinavischen Länder, die eine Modernisierung ihres öffentlichen Sektors in der Tradition ihres Wohlfahrtsstaates und mit weit reichenden Partizipationsmöglichkeiten ihrer Bürger betrieben haben, sondern auch Staaten wie Großbritannien und Neuseeland, deren Reformen sich durch einen pointierten Marktradikalismus auszeichneten und die deshalb nach Sommermann (1998: 297-298) besonders korruptionsanfällig sein müssten, einen besseren Rangplatz als Deutschland auf dem Korruptionsindex von Transparency International einnehmen. Außerdem wird, wenn auf alten Werten beharrt wird, verkannt, dass sich sowohl das Ethos des Beamten als auch die Ethik des öffentlichen Dienstes schon immer historisch entwickelt haben. Ein statisches Verständnis von öffentlicher Verwaltung und von Integrität des öffentlichen Dienstes, das neuen Gegebenheiten und Herausforderungen nicht Rechnung trägt, läuft vielmehr Gefahr, dass das Beamtenethos und die Verwaltungsethik „wie ein versteinertes Baumstamm beziehungslos in eine veränderte Gegenwart ragen“ (Morstein Marx 1963: 324) und damit nicht länger in der Lage wären, ihre Leitbildfunktion für die Integrität der öffentlichen Verwaltung zu erfüllen.

6. Literaturverzeichnis:

- Behnke, N. (2005): Alte und neue Werte im öffentlichen Dienst. In: B. Blanke, S. von Bandemer, F. Nullmeier und G. Wewer, Hrsg.: Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. Aufl., Wiesbaden, S. 243-251.
- Bowman, J. S.; E. M. Berman und J. P. West (2001): The Profession of Public Administration: An Ethics Edge in Introductory Textbooks? In: Public Administration Review, Bd. 61, Nr. 2, S. 194-205.
- Bundesministerium des Innern (2004): Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung mit Anlage 1 „Verhaltenskodex gegen Korruption“ und Anlage 2 „Leitfaden für Vorgesetzte und Behördenleitungen“ vom 30. Juli 2004.
- Canadian Centre for Management Development (1996): A Strong Foundation. Report of the Task Force on Public Service Values and Ethics.
- Derlien, H.-U. (2000): Sozialwissenschaftliche Anmerkungen zur Ethik-Diskussion. In: A. Hofmeister, Hrsg.: Brauchen wir eine neue Ethik in der Verwaltung? Dreiländertagung 27./28. Mai 1999 in Lugano. Bern, S. 67-88.
- Doig, A. (1995): Mixed Signals? Public Sector Change and the Proper Conduct of Public Business. In: Public Administration, Bd. 73, S. 191-212.
- Fisch, S. (2000): Beamtenethik und Beamtenethos – Anmerkungen aus historischer Sicht. In: A. Hofmeister, Hrsg.: Brauchen wir eine neue Ethik in der Verwaltung? Dreiländertagung 27./28. Mai 1999 in Lugano. Bern, S. 163-177.
- Fleming, S. und M. McNamee (2005): The Ethics of Corporate Governance in Public Sector Organizations. Theory and Audit. In: Public Management Review, Bd. 7, Nr. 1, S. 135-144.
- Garofalo, C. und D. Geuras (1999): Ethics in the Public Sector. The Moral Mind at Work. Washington D.C: Georgetown University Press.

- Gregory, R. (1998): A New Zealand Tragedy: Problems of Political Responsibility. In: *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Bd. 11, Nr. 2, S. 231-240.
- Grundstein-Amado, R. (2001): A Strategy for Formulation and Implementation of Codes of Ethics in Public Service Organizations. In: *International Journal of Public Administration*, Bd. 24, Nr. 5, S. 461-478.
- Harris, T. (1999): Competition, Marketisation, Public Services and Public Ethics. In: *Australian Journal of Public Administration*, Heft 4, S. 32-38.
- Hondeghem, A. Hrsg. (1998): *Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management*. Amsterdam u.a.: IOS Press.
- Hunt, M. und B. J. O'Toole (1998): The Ethic of Public Service: The Contribution of Richard A. Chapman to the Study of Public Administration. In: Dies., Hrsg.: *Reform, Ethics and Leadership in Public Service. A Festschrift in Honour of Richard A. Chapman*. Aldershot et al., S. 1-22.
- Janett, D. (2000): Korruptionsgefährdung und New Public Management in der schweizerischen Bundesverwaltung. In: A. Hofmeister, Hrsg.: *Brauchen wir eine neue Ethik in der Verwaltung? Dreiländertagung 27./28. Mai 1999 in Lugano*. Bern, S. 193-216.
- Kernaghan, K. (2000): The post-bureaucratic organization and public service values. In: *International Review of Administrative Sciences*, S. 91-104.
- Kolthoff, E.; L. Huberts und H. van den Heuvel (2003): The Ethics of New Public Management: Is Integrity at Stake? Paper presented to the EGPA Study Group "Ethics and Integrity of Governance", Oeiras, Portugal, September 2003.
- Löffler, E. (2000): Ethikdiskussion und Korruptionsbekämpfung im öffentlichen Sektor der OECD Mitgliedsländer. In: A. Hofmeister, Hrsg.: *Brauchen wir eine neue Ethik in der Verwaltung? Dreiländertagung 27./28. Mai 1999 in Lugano*. Bern, S. 141-159.
- Maravic, P. von und C. Reichard (2003): New Public Management and Corruption: IPMN Dialogue and Analysis. In:

- International Public Management Review 2003, electronic journal at <http://www.IPMR.net>, Bd. 4, S. 84-130.
- Maravic, P. von (2005): „Public Management Reform und Korruption – Ein Literaturbericht“. In: Dietrich Budäus; Christoph Reichard und Reinbert Schauer, Hrsg.: Public und Nonprofit Management – Aktuelle Forschungsergebnisse aus Deutschland und Österreich. Linz: Trauner, S. 117-141.
- Morstein Marx, F. (1963): Beamtenethos und Verwaltungsethik. Eine einführende Skizze. In: Verwaltungsarchiv, S. 323-344.
- Nolan-Committee: <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/parlment/nolan/nolan.htm>.
- OECD (1998): Principles for Managing Ethics in the Public Service. PUMA Policy Brief Nr. 4, Mai 1998.
- (2000): Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries. PUMA Policy Brief Nr. 7, September 2000.
- (2002): Principles for Managing Ethics in the Public Service. In: OECD, Hrsg.: Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen. Paris, S. 183-187.
- Reichard, C. und M. Röber (2001): Konzept und Kritik des New Public Management. In: E. Schröter, Hrsg.: Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven. Festschrift für Hellmut Wollmann. Opladen: Leske + Budrich, S. 371-392.
- Simonson, J. (2003): Entwicklung und Struktur des Institutionenvertrauens. Empirische Analysen auf Basis der ALLBUS-Daten. <http://www.sozialforschung.uni-bremen.de/vertrauen.pdf>. Abfrage am 15. Juli 2005.
- Sommermann, K.-P. (1998): Brauchen wir eine Ethik des öffentlichen Dienstes? In: Verwaltungsarchiv, Bd. 98, S. 290-305.
- The Local Government Management Board (2003): Fitness for Purpose. Shaping New Patterns of Organisation and Management. London.
- Theobald, R. (1977): Enhancing Public Service Ethics. More Culture, Less Bureaucracy? In: Administration & Society, Bd. 29, Nr. 4, S. 490-504.

Woller, G. M. (1998): Toward a Reconciliation of the Bureaucratic and Democratic Ethos. In: *Administration & Society*, Bd. 30, Nr. 1, S. 85-10.