

# Öffentliche Meinung, Ethik und die Reform der öffentlichen Dienste in Europa

*Christoph Demmke*

## 1. Ethik – ein wichtiges Thema, voller Widersprüche

Täglich berichten die Medien über neue Skandale, Korruption und Betrug. Selbst Fußballschiedsrichter sind seit den Ereignissen im Jahre 2005 nicht mehr das, was sie einmal waren. Es scheint halt alles nicht mehr so zu sein wie früher. Werteverfall?

Angesichts der europaweiten Masse an Publikationen gewinnt man den Eindruck, dass Ethik als Disziplin neu entdeckt wird und nicht ein Thema ist, um das schon seit Aristoteles (oder der Sündenfallgeschichte) gestritten wird.

Auch auf regulativer Ebene wird seit einigen Jahren unermüdlich über neue Gesetze, Kodizes, Methoden und Instrumente zur Korruptions- und Betrugsbekämpfung verhandelt und neue Maßnahmen beschlossen. Vor allem die Beschäftigten im öffentlichen Dienst in allen Mitgliedstaaten der EU werden fast täglich mit neuen Anforderungen, Wertekatalogen und Ethikkodizes konfrontiert.

Dennoch bleibt das Gefühl, dass viele politische Aktivitäten entweder verpuffen oder eher symbolischen Charakter haben. Umgekehrt muss es erlaubt sein, die Frage zu stellen: Wird Ethik trotz des hohen Medieninteresses wirklich Ernst genommen? Hat Ethik wirklich einen bedeutenden politischen Stellenwert? In den Regierungsparteien, in der Opposition? Lebt Ethik in der Verwaltungsrealität? Sind sich Führungskräfte wirklich Ihrer wichtigen (ethischen) Rolle bewusst?

Trotz aller Aktivität in diesem Bereich scheint noch stets das Schlagwort von Thompson zu stimmen: "Because other issues are mo-

re important than ethics, ethics are more important than any issue” (Thompson 1992: 255).

Nimmt unethisches Verhalten wirklich zu? Oder anders ausgedrückt: Gibt es mehr Korruption, mehr Betrug, Interessenkonflikte, mehr Diskriminierung, sexuelle Belästigung, mehr schlechte Führung, Egoismus und Lüge als – sagen wir einmal – vor 100, 50 oder 20 Jahren? Oder sind unsere Ansprüche an korrektes Verhalten gestiegen, wird unkorrektes Verhalten weniger geduldet, wird besser kontrolliert und betätigen sich die Medien als der effektivste “Watchdog”, den man sich vorstellen kann?

Tatsächlich gibt es gute Gründe, anzunehmen, dass die Probleme eher zu- als abnehmen. Abnehmender Beamtenethos, Wertewandel, die Angleichung der Beschäftigungsverhältnisse zwischen öffentlichem und privatem Sektor, mehr Mobilität, Nominierungen von Top-Managern auf Zeit, Dezentralisierung der Zuständigkeiten, Individualisierung des Leistungsmanagements, es gibt in der Tat viele problematische Konfliktzonen.

Dennoch gibt es viele positive Entwicklungen zu vermelden. Heutzutage haben alle Regierungen der EU eine ausreichende Instrumentenpalette zur Bekämpfung von Korruption und Betrug zur Verfügung. Das Wissen zur Bekämpfung von unethischem Verhalten hat sich in den letzten Jahren deutlich verbessert. Die kritische Rolle der Öffentlichkeit, höhere Erwartungen, mehr Sensibilität, mehr Offenheit, Transparenz und neue Regelungen zum Umgang mit (sexueller) Belästigung haben auch zu deutlichen Verbesserungen geführt.

Allerdings gibt es ständig neue Konfliktherde, die durch die Veränderung der Werte innerhalb der Verwaltung mit hervorgerufen werden. Kurzum: die Reform der Verwaltung bringt ständig neue Wertunsicherheiten und Probleme mit sich. Darauf reagiert der Gesetzgeber mit einer beeindruckenden Regelungsaktivität. So gab es noch nie

so viel Rechtssicherheit und Schutz gegen sexuelle und rassistische Diskriminierung wie heute.

Meine Hypothese ist, dass die gegenwärtigen Diskussionen über Ethik dazu führen, dass ethisches Verhalten im öffentlichen Dienst einseitig und negativ behandelt wird. Die Konsequenz ist, dass die Öffentlichkeit den öffentlichen Dienst rein negativ wahrnimmt, d.h. als Bürokratie, die den eigenen Interessen dient und in der unethisches Verhalten weiter zunimmt. Es scheint heutzutage nahezu unmöglich zu sein, den öffentlichen Dienst positiv darzustellen und die Bürger davon zu überzeugen, dass die meisten Beamten ihren "Job" korrekt und untadelig verrichten. Und dabei auch noch zufrieden, motiviert und leistungsstark sind. Umgekehrt ist nicht zu erwarten, dass das Vertrauen der Bürger in die öffentliche Verwaltung zunimmt, wenn es weniger Korruption, Betrug und unethisches Verhalten in der Verwaltung gibt. Dazu basiert das mangelnde Vertrauen in die Verwaltung auf zu vielen Variablen, die durch Erfolge in der Korruptionsbekämpfung kaum gut gemacht werden können.

Genau in diesem Widerspruch liegt eine Quelle für unethisches Verhalten. Die Kritik am öffentlichen Dienst fördert Reformmaßnahmen, die häufig eher populistischen Zielen dienen. Vor allem die politische Klasse identifiziert die "Leistungsschwäche" des öffentlichen Dienstes als wesentlichen Grund für das geringe Vertrauen der Bürger in den öffentlichen Dienst. Diese Analyse hat zwei sehr problematische Seiten:

## Nimmt unethisches Verhalten zu – oder nicht?

<b>Wahrnehmung von Verletzungen des Integritätsgrundsatzes im öffentlichen Dienst</b>	<b>Zunahme/Abnahme?</b>
<p style="text-align: center;"><b>Wertebewusstsein</b></p> <p>Kenntnisse der Gesetze, Regeln, Codes Wertezerfall, Wertewandel, Pflichtbewusstsein</p>	Langsame Besserung durch Fortbildung und Medien, Wertewandel, neue und alte Werte, geringer(er) Beamtenethos, kritischere Bürger, „moderne“ Beamte (Niedergang des Staatsdieners mit „blindem“ Gehorsam)
<p style="text-align: center;"><b>Korruption</b></p> <p>Bestechung, unzulässige Provisionsnahme, Vettern- oder Günstlingswirtschaft und Protektion (zugunsten der eigenen Person, der Familie, von Freunden oder einer Partei); externe Begünstigung von Familie und Freunden, interne Begünstigung innerhalb der Organisation</p>	Sehr wenig gesicherte Kenntnisse
<p style="text-align: center;"><b>Betrug und Diebstahl</b></p> <p>Steuerbetrug, Verwendung der Arbeitsstunden für private Zwecke, Verwendung der Ressourcen der Organisation für private Zwecke</p>	Vermutlich mehr Möglichkeiten zur Verwendung von Ressourcen durch Informationstechnologien
<p style="text-align: center;"><b>Interessenkonflikte I</b></p> <p>Interessenkonflikte durch Geschenke, Interessenkonflikte durch Vermischung von Privat- und Berufsinteressen, Durchführung von Transaktionen zu Privatkonten im Dienst, Annahme von Geschenken im Wert von mehr als 25 EURO</p>	Mögliche Zunahme durch zugenommene Kontakte (Mobilität etc.)
<p style="text-align: center;"><b>Interessenkonflikte II</b></p> <p>Interessenkonflikte durch weitere Beschäftigungen und Nebentätigkeiten Aktivitäten, die in einem möglichen Konflikt zu den Interessen der Organisation stehen</p>	Mögliche Zunahme
<p style="text-align: center;"><b>Aufgabenerfüllung</b></p> <p>Korrektes Verhalten gegenüber den Bürgern</p>	Nicht bekannt, aber mehr Kontakte mit dem Bürger. Im Allgemeinen nicht schlecht.
<p style="text-align: center;"><b>Missbrauch und Manipulation</b></p> <p>Missbrauch vertraulicher Informationen, Unachtsame Verwendung vertraulicher Informationen, Lügen und unethisches Verhalten im Allgemeinen</p>	Mehr Missbrauchsmöglichkeiten  Nicht mehr Missbrauch, eher mehr Kontrollen

Abbildung 1

Zum ersten zeigen Umfragen, dass die meisten Bürger mit den öffentlichen Diensten, mit denen sie *konkret* im Alltagsleben zu tun haben, relativ zufrieden sind. Die schlechte Meinung und das geringe Vertrauen beziehen sich insbesondere auf den schwammigen Begriff “öffentliche Verwaltung”. Für die meisten Bürger bedeutet öffentliche Verwaltung: Staat. So zeigt van de Walle, dass das schlechte Bild der Bürger nur wenig mit den konkret gemachten individuellen Erfahrungen zu tun hat, sondern mit dem schlechtem “Image” des gesamten öffentlichen Dienstes (van de Walle 2004).

Zweitens ist nirgendwo zu sehen, dass die Beschäftigten im öffentlichen Dienst leistungsfeindlicher sind als in der Privatwirtschaft. Dennoch genießt eine gut funktionierende Behörde (z.B. ein Finanzamt) aufgrund ihrer Leistungen kein oder wenig Vertrauen.

Drittens, insbesondere bei der Reform des Dienstrechts und in der Personalpolitik werden zudem viele Reformmaßnahmen durchgeführt, in deren Rahmen die Professionalität und Integrität der Beschäftigten nicht gefördert wird. Dies ist ein europaweites Phänomen. Die öffentlichen Dienste in Europa befinden sich in einem krisenhaften Umbruchprozess. Dabei wird von den Beschäftigten verlangt, neue und zum Teil sich widersprechende Werte und Prinzipien zu befolgen (z.B. Offenheit und Transparenz versus Vertraulichkeit). Allerdings werden bei der konkreten Umsetzung dieser Anforderungen die meisten Beamten alleine gelassen und so entstehen ständig neue Dilemmata in den Amtsstuben. Tatsächlich befinden sich die öffentlichen Beschäftigten in einer Situation, in der sie weniger kritisiert als unterstützt werden sollten. Gerade die jungen Beamten und Angestellten brauchen mehr Fortbildung, Unterstützung, mehr Aufklärung und bessere Handlungsanleitungen.

Viertens, Ethik ist wie Löcher stopfen. Ist ein Loch gestopft (z.B. zur Regelung von Nebentätigkeiten), taucht ein zweites auf (z.B. zum Bereich E-Mails und Bürgeranfragen) etc. D.h., ich glaube nicht,

dass es immer mehr Löcher gibt. Stattdessen führt das ständige Stopfen aber zu einem Flickenteppich. Es gibt nicht mehr eine Ethik oder einen klassischen Beamtenethos, sondern verschiedenste Ethiken, Ethikinstrumente und Ethikstrategien. Auch das klassische Beamtenethos ist nicht mehr exakt zu definieren, da es immer schwieriger wird, ein besonderes Beamtentum zu legitimieren. Daher ist in Zeiten der Reform des öffentlichen Dienstes vielerorts völlig unklar, was ethisches Verhalten eigentlich noch ist. Obwohl noch nie so viel über Ethik und Werte geredet wurde wie heute. Oder ist das “eine” eine logische Konsequenz auf das “andere”?

Die gegenwärtigen Reformen in allen öffentlichen Diensten in Europa lassen sich auf einen Nenner bringen. Der öffentliche Dienst steht nicht mehr als “Leviathan” (Hobbes) über der Gesellschaft. Den Staat im Sinne von Friedrich Hegel gibt es nicht mehr. Das ist gut so, denn diese Entwicklung ist mit mehr Transparenz, Kontrolle und mehr Mündigkeit durch die Bürger und die Medien verbunden. Diese Entwicklung führt auch zu mehr Aufdeckung von Skandalen und weniger Toleranz der Bürger, falls sich ein Beamter oder eine Verwaltung “daneben benimmt”.

Gerade im Personalbereich haben einzelne Reformen unbeabsichtigte Nebenfolgen. So wurden leistungsorientierte Besoldungssysteme eingeführt. Gleichzeitig wurden die Führungskräfte nicht ausreichend über ihre neu gewonnenen Aufgaben und Verantwortlichkeiten fortgebildet (z.B. bei der Vergabe von leistungsorientierten Zulagen, der Durchführung von fairen Personalbeurteilungen etc.). Dieses Manko kann in der Folge zu Motivationsproblemen führen. Tatsächlich ist in vielen Mitgliedstaaten der EU festzustellen, dass sich die Arbeitsbedingungen im öffentlichen Dienst eher verschlechtern. Allerdings ist noch nicht deutlich, welche Auswirkungen diese Entwicklungen auf das ethische Verhalten der Bediensteten haben.

Zur Untermauerung meiner Thesen stütze ich mich auf eine europaweite Untersuchung, die ich (zusammen mit Danielle Bossaert) im Jahre 2004 für die irische und niederländische EU-Präsidentschaft vorgenommen habe.<sup>1</sup> Im Einzelnen ging es um eine empirische Umfrage mit Hilfe eines Fragenkataloges, der an alle Abteilungsleiter des öffentlichen Dienstes versandt wurde. Die Rücklaufquote war 100%, dank der Mithilfe der niederländischen und irischen EU-Präsidentschaft. Genauere Information und Hintergründe zu dieser Studie habe ich an anderer Stelle dokumentiert (Bossaert/Demmke 2005).

Die Studie zeigt drei Entwicklungen:

Zum einen sind die ethischen Prinzipien und Instrumente in allen europäischen Diensten vergleichbar. Das öffentliche Dienstrecht umfasst in allen 25 Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission in der ein oder anderen Form Maßnahmen, die die Kernwerte des öffentlichen Dienstes wie Unparteilichkeit, Neutralität und Integrität zum Ausdruck bringen und deren Ziel es ist, eine unerwünschte Vermischung privater Interessen mit der Ausübung öffentlicher Aufgaben zu verhindern. In diesem Sinne sind Bestimmungen zu Interessenkonflikten spezifische Vorschriften, die nur auf öffentlich Bedienstete Anwendung finden. Sie zeichnen sich durch hohe moralische Standards aus, die sehr viel weiter reichen als die Standards, deren Einhaltung normalerweise von Beschäftigten in der Privatwirtschaft erwartet würde. Ihr Ziel ist es nicht, Fehlverhalten zu bestrafen, sondern „Schutzbestimmungen zu bieten, die das Risiko unerwünschten Verhaltens verringern“ (Anechiarico/Jacobs 1996: 45-63). Die Rechtsvorschriften bestehen hier aus einer Liste von Geboten und wurden vor-

---

<sup>1</sup> Vgl. <http://eupan.org> unter Integrity.

gesehen, da jeder öffentlich Bedienstete nicht nur Amtsinhaber, sondern auch Aktienbesitzer, Mitglied einer Vereinigung, z.B. im Bereich Umwelt oder Verbraucherschutz oder einfach nur der Sohn des Direktors eines Steuerberatungsunternehmens ist.

Zweitens zeigt die o.g. Studie ebenfalls, dass sich die öffentlichen Dienste der EU in einem Reform- und (zugleich) Krisenprozess befinden. Beide Entwicklungen (Reform und Krise) haben Auswirkungen auf Ethik und Moral.

Schließlich ist auffallend, dass die Mitgliedstaaten auf die veränderten Gegebenheiten mit einer Ausweitung des Instrumentariums zur Bekämpfung unethischen Verhaltens reagieren. Vor allem die massive Einführung von Ethikkodizes wirft allerdings die Frage auf: Wie wirksam sind Ethik und ethische Leitlinien? In welcher Weise können ethische Kodizes, Disziplinarvorschriften und Vorschriften zur Ethik das individuelle Verhalten von öffentlich Bediensteten beeinflussen? Sind öffentlich Bedienstete weniger korrupt und neutraler als andere Beschäftigte, da sie spezifischen ethischen Regeln unterliegen? Sind Länder mit strikteren Disziplinarvorschriften erfolgreicher im Kampf gegen unethisches Verhalten als Länder mit weniger strengen Vorschriften? Sind Mitgliedstaaten mit angeglichenen oder privatisierten öffentlichen Diensten korrupter oder weniger korrupt als Länder, in denen die Unterschiede zwischen öffentlichem und privatem Sektor nach wie vor durch ethische Unterschiede gekennzeichnet sind? Sind spezifische ethische Kodizes ausschlaggebend für das Verhalten von öffentlich Bediensteten? Und falls ja, inwiefern und unter welchen Umständen? In welcher Weise beeinflussen Vorschriften und Arbeitsbedingungen die Persönlichkeit von öffentlich Bediensteten?



## **Was ist ethisch, was ist unethisch? Wertewandel im öffentlichen Dienst?**

Der „*European Value Study*“ (<http://www.europeanvalues.nl>) zufolge haben die europäischen Bürgerinnen und Bürger kein allzu großes Vertrauen in den öffentlichen Dienst.

Bis heute ist relativ wenig bekannt, ob es einen Bezug gibt zwischen dem Image des öffentlichen Dienstes und dem ethischen Verhalten der Beschäftigten. Aber welcher Zusammenhang besteht zwischen mangelndem Vertrauen in den öffentlichen Dienst und unethischem Verhalten? Ein Zusammenhang ist ersichtlich. Je mehr unethisches Verhalten und je mehr Berichterstattung in den Medien, desto weniger Vertrauen der Bürger in den öffentlichen Dienst.

Aber gibt es mehr unethisches Verhalten? Und würde weniger unethisches Verhalten zu einer Vertrauenssteigerung der Bürger in den öffentlichen Dienst beitragen? Offensichtlich nicht. Die o.g. Untersuchung von van de Walle zeigt einen sehr problematischen Zusammenhang zwischen Vertrauen und Zufriedenheit mit dem öffentlichen Dienst. Wenn ein Bürger positive Erfahrung mit einer Behörde macht, werden diese Erfahrungen offenbar auf die Behörde, aber nicht auf den öffentlichen Dienst übertragen. Wenn allerdings schlechte Erfahrungen gemacht werden, werden diese Erfahrungen auch auf den öffentlichen Dienst übertragen. Auf Ethik übertragen bedeutet dies: weniger unethisches Verhalten wird nicht automatisch zu mehr Vertrauen in den öffentlichen Dienst führen. Außerdem steht ein geringes Vertrauen in den öffentlichen Dienst nicht in einem direkten Zusammenhang mit der Reform des öffentlichen Dienstes. So gibt es viele Staaten, in denen das Vertrauen in den öffentlichen Dienst gering ist, die aber dennoch nicht als reformfreudig bezeichnet werden können. An-

dere Staaten sind sehr reformfreudig und genießen ein relativ hohes Vertrauen.

Neben dem mangelndem Vertrauen in den öffentlichen Dienst tritt ein zweites Problem zutage: die unklaren Werteanforderungen an die öffentlichen Beschäftigten.

Ärzte haben ein Berufsethos. Rechtsanwälte haben ein Berufsethos. Und viele anderen Berufe ebenso. Dieses Ethos ist unbestritten. Nicht aber bei den Beamten. Natürlich sollen auch Beamte ein Ethos haben und neutral und unpolitisch sein. Gerade aber bei den Beamten ist auffällig, dass für das Ethos nur sehr wenig getan wird und beinahe niemand ein spezifisches Beamtenethos verteidigt. Das würde ja sehr altmodisch wirken, da ein Beamter ja gerade kein „Bürokrat“ mehr sein soll, sondern ein moderner und bürgerfreundlicher Mitarbeiter. Schnell, freundlich, kundenorientiert, effizient, offen, rechtstaatlich, fair und kommunikativ. Daneben soll ein Beamter auch leistungsorientiert sein, Zielabsprachen nachkommen und Kompetenzprofile erfüllen sowie mobil und breit einsetzbar sein. Diese Modernisierung des Beamten hat allerdings ihren Preis. Zunächst für den Beamten selbst, der Schwierigkeiten hat, alle Ansprüche in sich zu vereinen. Danach für die Bürger. Haben wir eigentlich ein klares Bild von dem Beamtentum? Was für einen Beamten wollen wir eigentlich im 21sten Jahrhundert? Wollen wir eigentlich noch Beamte? Wissen wir eigentlich, welches ethische Verhalten wir wollen? Besteht in Zeiten sich wandelnder Wertvorstellungen eigentlich Sicherheit über den Bedarf an neuen und/oder alten Werten? Wie können wir Maßstäbe und Leitbilder definieren, wenn unsere angestrebten Werte unklar sind? Leben wir in einer Zeit des Werteverlustes oder einfach sich verändernder Werte? Schwindet die klassische Ethik des öffentlichen Dienstes oder verändert sie sich einfach nur?

Eine Menge Fragen und sicherlich keine einfachen Antworten. Die Ethikforschung hat daher wahrlich einen Fundus an Forschungs-

fragen abzuarbeiten. Auch wenn es verlockend erscheint, einfach eine Rückkehr zur „guten alten Zeit“ zu empfehlen, so gilt es gleichzeitig einzuräumen, dass sich die Zeiten verändert haben. Neue Zeiten verlangen auch neue Werte. Darüber hinaus scheint ein rein rationales Verständnis von Ethik nutzlos zu sein. Ethik macht nur dann Sinn, wenn sie in Motivation für ein geeignetes Handeln des Einzelnen umgesetzt wird. Daher muss ethisches Verhalten gelernt, verstanden und akzeptiert werden. Das Erlernen eines ethischen Verhaltens kann nicht auf einen Schlag erfolgen. Es ist ein kontinuierlicher Lernprozess.

Vor allem aber erscheint es notwendig zu begreifen, dass die Instrumentendiskussion, d.h. die Frage, welche Instrumente am wirksamsten sind, nicht die wichtigste Diskussion ist. Längst sind sich die Experten darüber einig, dass ein Instrumentenmix zwischen Geboten, Verboten, Kontrollen, rechtlich unverbindlichen Instrumenten, Prinzipienkatalogen, Leitbildern, Fortbildung, Whistleblowing, Codes und verhaltenssteuernden Instrumenten etc. wünschenswert ist und eine flexible Anwendung des Instrumentariums je nach Situation, Kultur und Behörde „angesagt“ ist. Zudem zeigt eine Übersicht der Situation in den Mitgliedstaaten der EU sowie eine Analyse der bestehenden internationalen Rechtslage, dass die rechtlichen und verwaltungstechnischen Regelungen nicht das Problem sind, sondern deren Anwendung in der Praxis.

Von selbst versteht sich, dass die Wirksamkeit von Ethik den Glauben an ihre Nützlichkeit und Wirksamkeit voraussetzt (Journal für Philosophie 1996: 8). Somit bedarf ethisches Verhalten der täglichen Übung, der Unterstützung auf der Ebene der Organisation und durch Motivation (z.B. durch kontinuierliche Fortbildung). „Worte allein sind Schall und Rauch.“ Oder auf die modernen Ethikinstrumentarien abgewandelt: Ethikkodizes allein sind Papier und Theorie.

Seit Jahrtausenden versuchen moralische Imperative, Regeln und Kodizes das Verhalten der Menschen zu beeinflussen. Warum gelingt es aber so wenigen von ihnen, ihr Ziel zu erreichen?

Die Antwort hierauf bietet vielleicht ein sehr pragmatischer Ansatz. Moralische Imperative sind die Grundlage einer jeden Moral, sie können jedoch jederzeit darin versagen, ihr Ziel zu erreichen. Ohne Ethik wäre es jedoch nicht möglich, in zivilisierter Weise zusammenzuleben.<sup>2</sup> Das Paradox scheint darin zu liegen, dass ethische und moralische Imperative nie völlig umgesetzt werden. Umgekehrt ist das Bewusstsein für dieses Versagen eine Vorbedingung für ethisches und moralisches Verhalten. Folglich garantieren moralische und ethische Imperative und Regeln nicht ein gutes und richtiges Verhalten. Andererseits würde ohne diese Regeln das Bewusstsein fehlen, dass gegen sie verstoßen wird. Selbst wenn niemand einem ethischen Kodex oder einer ethischen Regel Folge leisten würde, so ließe sich die Funktion dieser Regeln gerade in ihrer Verletzung finden. Das Bewusstsein für ethisches und moralisches Verhalten ist somit eine Vorbedingung für gutes und richtiges Verhalten.<sup>3</sup> Eine Schulung in ethischem Verhalten lässt sich jedoch nicht von den allgemeinen Entwicklungen in der Gesellschaft trennen.

So kennt jeder von uns verschiedene Formen von Rechtfertigung unethischen Verhaltens, zum Beispiel:

---

<sup>2</sup> „Die Welt der Imperative (...) bildet das Fundament für jegliche Moral, d.h. für eine Besserungsanstalt, die ihr Ziel in gewisser Weise zwar ständig verfehlt, aber dennoch menschliche Gemeinschaft überhaupt erst möglich macht“ (von Weizsäcker zitiert von Schütz 1996: 41).

<sup>3</sup> „Selbst wenn kein Mensch je einem Imperativ folgen würde, so sorgen sie zumindest dafür, dass sie bewusst verletzt werden. Und Bewusstheit ist zumindest eine Voraussetzung für ethisch gutes Handeln“ (Schütz 1996: 41).

- Ist doch nicht so schlimm.
- Die anderen tun es doch auch.
- Der Fehler liegt im System. Ich werde ungerecht behandelt. Ich tue nur, was gerecht ist.

Diese Formen der eigenen Rechtfertigung sind jedem bekannt. Sie werden allerdings bedeutsam, wenn ein Individuum seine unethischen Handlungen nicht selbst reflektieren kann und eigenes unethisches Verhalten stets aufs neue auf dieser Basis rechtfertigt (z.B. aus Mangel an ethischem Bewusstsein und ethischer Erziehung). Es ist eine banale Feststellung, dass der Anreiz zu unethischem Handeln dann steigt, wenn die Kollegen und Vorgesetzten ebenfalls unethisch handeln. Daneben sind die Anreize für unethisches Verhalten vor allem dann gegeben, wenn die Mitarbeiter das Gefühl haben, dass sie unfair behandelt werden und Beförderungen, leistungsorientierte Bezahlung und Zielabsprachen nicht professionell gehandhabt werden. Die Bekämpfung dieser Probleme und die Notwendigkeit einer professionellen Personalpolitik wird jedoch heute noch wichtiger, da die allgemeinen Entwicklungen zu einer Dezentralisierung der Personalpolitik und des Dienstrechts führen. D.h., den einzelnen Führungskräften werden zusätzliche Befugnisse gegeben, die je nach dem positive oder negative Auswirkungen auf das ethische Verhalten der Mitarbeiter haben können. Die Schlussfolgerungen, die hieraus gezogen werden müssen sind ebenfalls banal. Zumindest jede Führungskraft muss im Bereich Ethik regelmäßig fortgebildet werden. Aber passiert das auch?

## **2. Angesagt oder nicht? Beliebte Diskussionen über ein sehr komplexes Thema**

In den letzten Jahren hatten zahlreiche Berichte, Studien und Veröffentlichungen über unethisches Verhalten Korruption und Betrug in den öffentlichen Diensten in Europa zum Thema. Heute beschäftigen sich internationale Organisationen wie die OECD (siehe z. B. die so genannte Ethik-Infrastruktur), die Weltbank, die Vereinten Nationen, der Europarat, aber auch Organisationen wie Transparency International und die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen alle mit (den politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Kosten von) Korruption und Betrug und der Frage, wie sich unethisches Verhalten am besten bekämpfen lässt. Hinzu tritt das Europäische Parlament, das 2001 einen Kodex für gute Verwaltungspraxis erlassen hat. Dieser Kodex gilt für alle europäischen Institutionen.

Insbesondere die OECD<sup>4</sup> sowie vor allem der Europarat haben mehrere Initiativen sowie Leitlinien und Verfahren ausgearbeitet, die das Bewusstsein für die Zunahme der Korruption stärken sollen, um so Korruption und rechtswidrige Praktiken zu bekämpfen. Der Europarat hat eine Reihe von Initiativen ergriffen, um eine vorbildliche Praxis („*Best Practices*“) in Bezug auf ethische Standards auf lokaler und regionaler Ebene zu fördern. 2004 wurde von der niederländi-

---

<sup>4</sup> Die OECD befasst sich seit einigen Jahren mit dem Thema Ethik und hat verschiedene Leitlinien, Empfehlungen und die so genannte Ethik-Infrastruktur ([http://www.oecd.org/searchResult/0,2665,en\\_2649\\_201185\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/searchResult/0,2665,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html)) ausgearbeitet, zudem aber auch vergleichende sowie Länderberichte zu der Frage herausgegeben.

schen Präsidentschaft des Europarates eine Konferenz mit (unter anderem) dem Ziel organisiert, die Umsetzung des Europäischen Kodizes für die Ethik der Polizei („*European code of police ethics*“) (Council of Europe: 2001) fortzuführen. Ferner wurde während der niederländischen Präsidentschaft ein Paket von Modellinitiativen über öffentliche Ethik auf lokaler Ebene verabschiedet (Council of Europe 2004).

Zweifellos reflektieren die zahlreichen Erörterungen über Ethik im öffentlichen Sektor das wachsende Interesse (und die Besorgnis) der Öffentlichkeit in Bezug auf die Moral und Ethik allgemein. Heute entgeht fast kein Politikfeld oder Sektor der Diskussion über Ethik und unethisches Verhalten. Die tagtäglichen Diskussionen und Gespräche über die Unternehmensverantwortung weltweit operierender Firmen, die Gehälter von Spitzenmanagern, die Nebeneinkünfte von Politikern und Fußballschiedsrichtern, die Ethik des Besitzes von Umweltaktien, die sozialen und kulturellen Auswirkungen der neuen Medien, unsere Verantwortung für den Klimawandel usw. nehmen augenscheinlich zu. Es vergeht kein Tag, ohne dass die Medien über Korruption, Betrug und unethisches Verhalten berichten.

Dieses Interesse ist grundsätzlich als positiv zu bewerten, da es das große öffentliche Interesse sowie die Bewertung von Ethik und Moral dokumentiert. Zudem wird deutlich, dass die gestiegene Anspruchshaltung der Bürger den Wandel zum interessierten Staatsbürger dokumentiert.

Unser heutiges Verständnis von Ethik erscheint dennoch paradox: Einerseits stand unethisches Verhalten noch nie so sehr im Zentrum der Aufmerksamkeit. Andererseits besteht insbesondere aus vergleichender Sicht kaum ein gemeinsames Verständnis, was ein ethisches Verhalten darstellt. Aus EU-Sicht besteht lediglich Einigkeit darüber, dass unethisches Verhalten, sexuelle Belästigungen, Korruption und Betrug abgelehnt werden.

### Typologie von Integritätsverletzungen

1. **Korruption**, einschließlich Bestechung, unzulässige Provisionsnahme, Vettern- oder Günstlingswirtschaft und Protektion (zugunsten der eigenen Person, der Familie, von Freunden oder einer Partei);
2. **Betrug und Diebstahl** von Ressourcen;
3. **Konflikte zwischen privatem und öffentlichem Interesse durch Geschenke** (Dienste, Versprechen) oder den Besitz von Vermögen;
4. **Interessenkonflikte durch Stellen oder Tätigkeiten** außerhalb der Organisation (z.B. Zweitbeschäftigung);
5. **Unzulässige Gewaltanwendung** gegenüber Bürgern oder Verdächtigen;
6. **Sonstige unzulässige Vorgehensweisen**, d. h. der Einsatz unzulässiger Mittel aus - häufig – ehrenhaften Gründen;
7. **Missbrauch und Manipulation von Informationen**, d. h. eine unberechtigte oder unzulässige Verwendung von Unterlagen; Weitergabe vertraulicher Informationen;
8. **Diskriminierung und sexuelle Belästigung**, d.h. anstößige Behandlung von Kollegen oder Bürgern;
9. **Verschwendung und Missbrauch von organisatorischen Ressourcen**;
10. **Fehlverhalten in der Freizeit**, wie etwa häusliche Gewalt, Betrunkenheit am Steuer und Verbrechen im privaten Bereich.

Abbildung 2<sup>5</sup>

Darüber hinaus konzentrieren sich die nationalen öffentlichen Verwaltungen und die Medien deutlich auf Korruption, Betrug und Interessenkonflikte (siehe Abbildung 2 Nr. 1 - 4) und beschäftigen sich weniger mit unethischem Verhalten allgemein (siehe Abbildung 2 Nr. 4 - 10) (Huberts/van den Heuvel 1999). Dies ist bedauerlich, da

---

<sup>5</sup> Huberts (1999), Huberts/Kaptein/Lasthuizen, (2004).



verschiedene Formen unethischen Verhaltens (Mobbing, sexuelle oder sonstige Einschüchterung/Schikane, schlechte Führung, ungerechte Personalpolitik usw.) im Hinblick auf schlechte Leistungen, Fehlzeiten, Krankheit und Personalfluktuation ausgesprochen kostspielig sind. Für einen Vergleich verwendbare Studien über die nationalen öffentlichen Dienste bestehen jedoch nicht (Cooper/Einarson/Hoel/Zapf 2003).<sup>6</sup> Auch die Abteilungsleiter/Generaldirektoren für den öffentlichen Dienst der Mitgliedstaaten der EU haben bisher diese Aspekte der Ethik nie erörtert.

Trotz der zunehmenden öffentlichen Aufmerksamkeit, die Ethik (insbesondere in Bezug auf Korruption, Betrug und Interessenkonflikte) genießt, besteht allgemein (auch unter öffentlich Bediensteten) die Auffassung, dass zu wenig getan wird, um unethisches Verhalten zu bekämpfen (van den Heuvel/Huberts/Verberk 2002: 91).

Die Antworten in unserer o.g. Untersuchung bieten hierfür – zumindest auf den ersten Blick – jedoch keine Bestätigung. Im Rahmen unserer Umfrage haben alle Länder angegeben, dass sie die Bekämpfung unethischen Verhaltens als eine ihrer Prioritäten für die nächsten Jahre ansehen. Unserer Umfrage zufolge planen 11 Mitgliedstaaten die Einführung neuer Rechtsmaßnahmen auf dem Gebiet der Ethik. Ferner planen 13 Mitgliedstaaten die Veröffentlichung neuer Leitlinien oder die Ausarbeitung neuer Strategien (z.B. die „Strategie ehrlicher Staat“ in Estland oder die neue Regierungsstrategie zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption 2004 - 2008 in Lettland).

---

<sup>6</sup> Dieter Zapf ist einer der wenigen Fachleute, die internationale Forschungen über die Auswirkungen sexueller Einschüchterung/Schikane, Diskriminierung, Mobbing und Gewalt durchgeführt haben, die auch den öffentlichen Sektor einbeziehen. Sein letzter Beitrag erfolgte in: Cooper et al 2003.

Überraschend ist auch, dass eine hohe Anzahl von Mitgliedstaaten in ihren Antworten auf den Fragebogen angegeben hat, dass der Grad an Korruption und unethischem Verhalten in den nationalen öffentlichen Diensten relativ oder sehr niedrig sei. Typisch für die Situation in einer Reihe von Mitgliedstaaten erscheint die Situation in Lettland. Gemäß der Antwort Lettlands „ergibt eine Umfrage, dass ein hoher Grad an Korruption mit dem öffentlichen Dienst assoziiert wird. Dies kann jedoch nicht bestätigt werden, da nach offizieller Statistik das Korruptionsniveau relativ niedrig ist“.

Die Wahrnehmung seitens der Bürger und von Regierung und Verwaltung steht in einem deutlichen Widerspruch zueinander:

- Die breite Öffentlichkeit glaubt, dass die nationalen Regierungen nur wenig zur Bekämpfung unethischen Verhaltens unternehmen.
- Regierung und Verwaltung selbst sehen in der Bekämpfung unethischen Verhaltens eine ihrer Prioritäten und sind der Auffassung, dass unethisches Verhalten in sehr geringem Umfang auftritt.
- Die öffentliche Meinung über den öffentlichen Dienst und die Entwicklung unethischen Verhaltens steht in einem deutlichen Gegensatz zu den konkreten Erfahrungen mit den persönlichen Verwaltungserfahrungen. „Citizens image of the public administration does not necessarily correspond to their individual experience“ (van de Walle: 2004).
- Die meisten Bürger haben ein generelles (meistens negatives) Bild vom öffentlichen Dienst. In der Regel wird in diesem Image der öffentliche Dienst mit Begriffen wie *Staat* und *Regierung* gleichgesetzt. Generell ist es bis heute kaum möglich gewesen, den Bürgern ein differenziertes und *autonomes* Bild von der Verwaltung zu vermitteln.

- Auf der anderen Seite sind viele Politiker ebenfalls der Meinung, dass die unethische und leistungsschwache Verwaltung eine Ursache für das mangelnde Vertrauen der Bürger in den öffentlichen Dienst ist.

Für diese Widersprüche mag es eine Reihe von zusätzlichen Erklärungen geben:

- Zunächst hat die Aufmerksamkeit der Medien und Sensitivität der Öffentlichkeit für unethische Fragen im Laufe der Jahre zugenommen. Aufgrund der zunehmenden Offenheit und Transparenz von Prozessen und Verfahren, werden mehr Fälle unethischen Verhaltens öffentlich bekannt. Dies bedeutet nicht notwendigerweise, dass das unethische Verhalten an sich zunimmt.
- Eine zweite Erklärung mag sein, dass die politischen Reaktionen der nationalen Regierungen zumeist symbolisch sind und vorwiegend aus der Entscheidung über Rechtsmaßnahmen bestehen, weniger aus der Durchführung dieser Maßnahmen.
- Zum Dritten verfügen Bürger, Medien und nationale Verwaltungen über zu wenige Informationen, um genau die wirkliche Dimension des Problems zu ermessen. Daher mag unethisches Verhalten in den offiziellen Statistiken niedrig erscheinen, den „Schattenstatistiken“ zufolge jedoch sehr viel höher liegen. Hieraus lässt sich auch schließen, dass die öffentlichen (und privaten) Diskussionen über die Entwicklung ethischen Verhaltens einer hinreichenden Grundlage entbehren und häufig eher auf Spekulationen beruhen als auf Nachweisen. Dies erstaunt umso mehr, als Mobbing und sexuelle Belästigung nicht selten sind, sondern in allen Teilen der Europäischen Union vielfach anzutreffen. Dieses Phänomen hat ernste Folgen für die körperliche und geistige Gesundheit der betroffenen Personen. Es ist daher sowohl für die betroffene Organisation als auch für die Gesellschaft sehr kostspielig. Die gegenwärtigen europaweit gültigen Bestimmungen bieten keinen wirksamen Schutz. Eine Reihe möglicher Maßnahmen auf EU-Ebene könnte jedoch den Schutz vor Mobbing und sexueller Einschüchterung/Schikane am Arbeitsplatz verstärken. Diese Maßnahmen könnten ihre

Rechtsgrundlage in der *Rahmenrichtlinie 89/391/EWG* finden oder mittels der *Richtlinie 2002/73/EG*<sup>7</sup> durchgeführt werden.

- Den nationalen Verwaltungen liegen Statistiken über das Korruptionsniveau vor. Häufig verfügen die Mitgliedstaaten über Statistiken zu der Zahl an Disziplinarverstößen. Nur wenige Länder veröffentlichen wie z. B. Deutschland jährlich einen detaillierten Lagebericht zur Korruption (Bundeskriminalamt: 2003). Doch das bekannte Korruptionsniveau spiegelt im Allgemeinen den Grad der Kontrolltätigkeit und Zahl und Umfang der Kontrollen wider. Es bestehen daher nur wenige Nachweise über die wirkliche Dimension des Problems. (Schätzungen gehen von einem Prozentsatz von bis zu 90 % nicht bekannter oder unaufgedeckter Korruptionsfälle aus.) Dies lässt sich durch die Natur des Problems erklären. Bei Korruptionsdelikten profitieren beide Parteien und niemand hat ein Interesse an einer Anklage der anderen Seite. Korruption ist daher ein Kontrolldelikt und als solches schwer aufzuklären.

- Statistische Nachweise über allgemeine Formen unethischen Verhaltens – z. B. Mobbing oder sexuelle Einschüchterung/Schikane – fehlen fast vollständig. Statistiken zu diesen Formen unethischen Verhaltens liegen – falls überhaupt – nur für einige Einrichtungen, nirgendwo jedoch für den gesamten öffentlichen Dienst vor. Diese Situation steht in krassem Widerspruch dazu, wie die Entwicklung unethischen Verhaltens in der Gesellschaft von der europäischen Bevölkerung wahrgenommen wird. Von der Öffentlichkeit wird die Auffassung vertreten, dass unethisches Verhalten und Kriminalität steigen und dass die Situation vor Jahrzehnten besser und die Lage sicherer war.

---

<sup>7</sup> Richtlinie 2002/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. September 2002 zur Änderung der Richtlinie 76/207/EWG des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen, ABl. L 269/15 vom 5.10.2002.

- Eine letzte Erklärung für das wachsende Interesse an der Ethik kann in der Tat darin liegen, dass Werte und Normen in unseren Gesellschaften an Boden verlieren. Die Bevölkerung glaubt, dass Kriminalität, Korruption, Betrug und andere Formen unethischen Verhaltens steigen. Parallel dazu sinkt auch das Vertrauen in den öffentlichen Sektor.<sup>8</sup> In Reaktion hierauf wünschen sich die Bürgerinnen und Bürger vermehrt eine solide moralische Grundlage, um den anscheinend nicht aufzuhaltenden kulturellen und ethischen Verfall in unseren Gesellschaften zu einem Stillstand zu bringen. Darüber hinaus fordern mehr Leute eine Rückkehr zu klassischen Werten, weil in der guten alten Zeit alles besser war.

Der gegenwärtige Widerspruch zwischen öffentlicher Wahrnehmung von unethischem Verhalten und tatsächlichem Wissen produziert zusätzliche Probleme. So zeigt eine britische Studie, dass die Bevölkerung sehr wenig Vertrauen in die Arbeit und Integrität von Spitzenbeamten hat (Committee on Standards in Public Life 2004).<sup>9</sup> Tatsächlich gibt es aber wohl kaum ein Land in Europa, in dem in den letzten Jahren auf politischer Ebene mehr im Bereich Ethik getan wurde als im Vereinigten Königreich. Daneben ist nicht bekannt, dass im Vereinigten Königreich Korruption und Betrug besonders bedenkliche Formen angenommen haben.

In der Tat scheint es fast unmöglich zu sein, ein vorurteilsfreies Bild von der Verwaltung zu haben. Das Bild von der Bürokratie und den Beamten ist schlecht und hat sich im Laufe der Jahrhunderte kaum geändert. So ist es ebenfalls unmöglich, die Öffentlichkeit davon zu überzeugen, dass öffentliche Bedienstete genauso leistungsbereit, motiviert und zufrieden sind wie Privatangestellte. Ebenso er-

---

<sup>8</sup> Bericht der schweizerischen Verwaltungskontrollstelle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates, Ethik im öffentlichen Dienst, 1998, S. 30.

<sup>9</sup> <http://www.public-standards.gov.uk/research/researchreport.pdf>.

scheint es nicht möglich, die Bevölkerung davon zu überzeugen, dass die meisten Beamten hohen ethischen Grundsätzen Folge leisten.

Hier scheint eine wichtige Aufgabe der Politik, Medien und Wissenschaft zu liegen: Vorurteilsfrei über die Arbeit der Bediensteten im öffentlichen Dienst zu berichten. Aber können und wollen wir das? Ist es möglich, Bürokratien auch positiv zu beschreiben, d.h. Verwaltungen, die qua ihrer Aufgaben notwendigerweise kontrollierend in das Leben von Millionen von Bürgern eingreifen? Ist es möglich, das ethische Selbstbewusstsein von Beamten dadurch zu beeinflussen, dass man den öffentlichen Dienst lobt und nicht immer kritisiert?

In Bezug auf die Ethik konzentriert sich die öffentliche Diskussion deutlich auf die negative Seite. Medien und Politik konzentrieren sich zudem auf Betrug und Korruption. Diese Konzentration auf die negativen Aspekte hat eine wichtige Konsequenz: Die Berichterstattung in den Medien über die Arbeit des öffentlichen Dienstes ist ebenfalls – überwiegend – negativ. Nur wenig Aufmerksamkeit gilt somit der erbrachten Qualität, Leistung und guten Arbeit der großen Mehrzahl der öffentlich Bediensteten.

### **3. Der Wertewandel in unseren Gesellschaften**

Die verbreitete Auffassung, dass Moral und Werte von öffentlichen Bediensteten nachlassen ist nicht neu. Tatsächlich scheint es eine menschliche Urüberzeugung zu sein, zu denken, dass *vorher* Dinge besser waren und sich heute die Dinge verschlechtern. Der Grund hierfür ist einfach. Vergangenheit ist greifbar. Zukunft ist unsicher.

Das Gefühl eines Werteverlustes ist so alt wie die Menschheit. Z. B. führte Emile Durkheim, ein französischer Soziologe, in seinem Buch „Über soziale Arbeitsteilung“ („*De la division du travail social*“ 1893) den Begriff der Anomie ein. Er benutzte diesen Begriff zur Be-

schreibung in der Gesellschaft auftretender Gegebenheiten. Es ging darum, dass Regeln über den Umgang der Menschen miteinander keine Beachtung mehr fanden. Anomie bezeichnet, einfach definiert, einen Zustand, in dem die Normen verworren, unklar oder nicht vorhanden sind. Nach Durkheim handelt es sich um einen Zustand der Gesetzlosigkeit. Anomie bezieht sich auf ein Schwinden sozialer Normen und einen Zustand, bei dem die Normen nicht mehr länger die Tätigkeit der Mitglieder einer Gesellschaft bestimmen. Ein Wandel der Bedingungen sowie die Anpassung des Lebens führen zu Unzufriedenheit, Konflikten und Verhaltensabweichungen. Durkheim beobachtete, dass Zeiträume sozialer Störung (z.B. Wirtschaftskrisen) eine stärkere Anomie hervorriefen. Er vertrat die These, dass ein plötzlicher gesellschaftlicher Wandel einen Zustand der Anomie verursacht. Eine ähnliche Theorie wurde später in den USA von Robert Merton vertreten („*Social Structure and Anomie*“ 1938).

Die beiden Autoren konnten jedoch nicht erklären, warum auch neue Werte und Normen entstehen. Zudem konnten beide Wissenschaftler nicht erklären, warum moralische und ethische Grundprinzipien auch in Zeiten der Wirtschaftskrise (z.B. heute) überleben und sogar relativ stabil bleiben.

Erst in jüngster Zeit wurden in den Niederlanden zwei Studien über die Entwicklung von Werten und Normen in der niederländischen Gesellschaft veröffentlicht (die auch einige vergleichende Beobachtungen mit verschiedenen anderen europäischen Ländern enthalten) (Sociaal en Cultureel Planbureau 2004). 2003 hat der niederländische Wissenschaftliche Rat für Regierungspolitik („*Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid*“ (WRR)) einen Bericht über Normen und Werte veröffentlicht („*Waarden, Normen en de last van het gedrag*“) (WRR 2003). Dieser Bericht zeigt, dass bereits in den Jahren 1980 und 1996 die niederländische Bevölkerung mehrheitlich die Auffassung vertrat, dass die Kriminalität steigt. In Wirklichkeit stieg zwar

die Kriminalität, aber nur unter jungen Männern zwischen 18 und 30 Jahren.

Die in dieser Studie vorgestellten Ergebnisse sowie eine weitere Erhebung über Moral in der öffentlichen Meinung widersprechen – zumindest teilweise – den beliebten Stereotypen des fortgesetzten moralischen und ethischen Niedergangs unserer Gesellschaften. Beide Studien haben gezeigt, dass die Bürger überraschend klare Vorstellungen haben, welches Verhalten ihrer Ansicht nach als moralisch und ethisch korrekt betrachtet werden kann. Auf die Frage, ob bestehende Rechtsvorschriften eingehalten und vollzogen werden müssen, gab z. B. nur eine sehr kleine Minderheit der Befragten an, dass dies nicht erforderlich sei.

Auch die Beachtung rechtsstaatlicher Prinzipien und der Freiheiten des Einzelnen (z. B. das Recht auf freie Meinungsäußerung, das Recht des Schutzes vor Diskriminierung, das Wahlrecht, die Unterstützung von demokratischen Prinzipien) findet unter den europäischen Bürgern breite Akzeptanz. Darüber hinaus geht die ehrenamtliche Mitarbeit in religiösen, politischen oder kulturellen Organisationen nicht zurück, sondern bleibt konstant. Der wachsende Individualismus in unseren Gesellschaften führt nicht zu einer Verringerung des ehrenamtlichen sozialen Engagements. „Individualismus ist nicht dasselbe wie Egoismus“ (Sociaal en Cultureel Planbureau 2004: 81).

Die Studie des zuvor genannten Niederländischen Wissenschaftsrates gelangte zu einer weiteren wichtigen Schlussfolgerung: Den Autoren zufolge haben die Bürgerinnen und Bürger eine noch gefestigtere Auffassung, was sie für gut oder schlecht halten, als noch vor einigen Jahren.

Die aufgeführten Ergebnisse werden durch eine Studie von Smeltz und Sweeny (1999) bestätigt, die zeigt, dass – trotz einer unterschiedlichen Wahrnehmung, was als ethisches Verhalten zu bezeichnen ist – verschiedene Formen unethischen Verhaltens wie Kor-



ruption und Betrug von einer deutlichen Mehrheit der Bevölkerung nicht akzeptiert werden.

**....unethisches Verhalten wird nicht akzeptiert – nirgends!**

Zustimmung in %	Bul	Tsch	Ung	Pol	Ru	Slo	UK	F	D	I
Die Annahme von Bestechungsgeldern ist nie gerechtfertigt	86	81	84	86	85	75	89	72	79	86
Die Forderung von Leistungen, auf die kein Anspruch besteht, ist nie gerechtfertigt	72	48	78	69	73	45	81	59	58	68
Steuern nicht zu zahlen, ist nie gerechtfertigt	70	55	66	68	73	52	73	50	53	65

Abbildung 3<sup>10</sup>

Zudem verändert sich zwar die Mitgliedschaft in u.a. sozialen, religiösen, kulturellen oder politischen Organisationen, sie nimmt jedoch nicht ab. Insgesamt genießen unethisches Verhalten und Korruption seitens der Bevölkerung keinen hohen Grad an Toleranz. Die Tatsache, dass Werte nicht einfach verblassen, wird auch aus der Studie zu europäischen Werten „*European Values Study 1999/2000*“ (Source Book 2001) deutlich, in der Werte und ihre Wahrnehmung durch die europäische Bevölkerung verglichen werden. Diese Studie zeigt, dass die Unterstützung für gesellschaftliche Werte - z. B. Demokratie - nach wie vor stark ist und sich nicht verringert. Eine weitere Untersuchung in den USA von Brewer (2004) zeigte zudem, dass gerade Beamte sehr hohe Ansprüche an gesellschaftliches und politisches Engagement haben.

---

<sup>10</sup> Smeltz/Sweeny 1999: 9.

Alle durchgeführten Umfragen, vorliegenden Studien und vergleichenden Berichte zeigen jedoch, dass die Wahrnehmung von Werten sich je nach europäischem Land unterscheidet. Daher gibt es auch nicht „ein“ ethisches Verhalten. Vielmehr bestehen aus europäischer Sicht verschiedene nationale und regionale Wahrnehmungen in Bezug auf verschiedene Formen unethischen Verhaltens. Z. B. unterscheidet sich die Haltung der Europäer zu Steuerhinterziehung, Sozialversicherungsbetrug, Schwarzarbeit, zu schnellem Fahren, Betrunkenheit am Steuer, weichen Drogen, Abfallbeseitigung usw. (WRR 2003: 74-80).

In einigen Mitgliedstaaten liegen Umfragen über die ethischen Wahrnehmungen und das ethische Verhalten von öffentlich Bediensteten vor. Es bestehen jedoch keine vergleichenden Statistiken in Bezug auf die Wahrnehmung ethischen Verhaltens durch öffentlich Bedienstete in den europäischen öffentlichen Diensten. Interessant ist allerdings der Vergleich, den die „*European Values Study 1999/2000*“ zu den Antworten europäischer Bürger auf die folgende Frage vornimmt:

Die Frage lautete: Bitte geben Sie für jede der nachfolgenden Äußerungen anhand der Skala an, was gerechtfertigt, niemals gerechtfertigt oder zwischen diesen Werten liegend sein kann.

Auch hier zeigt sich ein interessantes Ergebnis: Obwohl es in Europa unterschiedliche Perzeptionen zu ethischen Fragen gibt, gibt es eine sehr hohe Übereinstimmung in Bezug auf die allgemeine Ablehnung von unethischem Verhalten. Unterschiede in der Wahrnehmung unethischen Verhaltens müssen allerdings bei dem Gedanken an einen – möglichen – Europäischen Ethikkodex, z. B. einen Europäischen Kodex für die Ethik der Polizei, berücksichtigt werden. Es könnte beispielsweise schwierig sein, rechtsverbindliche gemeinsame europäische Standards festzulegen, wenn die nationalen Wahrnehmungen zu stark voneinander abweichen.



ethischen Verhaltens Benchmarks oder Beispiele vorbildlicher Praxis zu bestimmen. Auch die Festlegung freiwilliger nicht rechtsverbindlicher europäischer Ethikkodizes könnte zu einem erhöhten Bewusstsein für die Frage beitragen.

### **3.1 Nicht leicht zu beantworten: Unterscheidet sich ethisches Verhalten im öffentlichen und im privaten Sektor?**

Wer „Werte von Verwaltung und Geschäftswelt als widersprüchlich betrachtet, wird vermutlich auch die möglichen Gefahren der Interaktion betonen“ (Huberts/Kolthoff/van den Heuvel 2003).<sup>12</sup> „Die Diskussion über mögliche Unterschiede zwischen der Ethik im öffentlichen und privaten Sektor mischt sich häufig mit der Diskussion über Probleme, die aus einer Vermischung dieser Werte entstehen“ (Huberts/Kolthoff/van den Heuvel 2003).

Die Studie von Huberts/Kolthoff/van den Heuvel „*The Ethics of Government and Business: What is valued most?*“ ergibt, dass Unterschiede zwischen den Werten von Politikern und öffentlich Bediensteten bestehen (Huberts/Kolthoff/van den Heuvel 2003: 7). Entsprechend der Umfrage ist für öffentlich Bedienstete das Fachwissen der wichtigste Wert. Interessanterweise nannten die öffentlich Bediensteten auf die Frage nach den Kernwerten und den Werten, die heute eine zentrale Rolle spielen, als wichtigstes Kernprinzip ihrer Tätigkeit das „Erreichen von Zielen“ (ebenda: 8).

Darüber hinaus gelangen die Autoren der genannten Studie zu dem Schluss, dass öffentlich Bedienstete in ihrem Alltag mit einer großen Anzahl an öffentlichen Werten konfrontiert werden, die sich

---

<sup>12</sup> Mit Genehmigung der Autoren: Huberts, Leo/Kolthoff, Emile/van den Heuvel, H. 2003.

zum Teil mit den Werten im privaten Sektor überschneiden (ebenda: 9). Darüber hinaus verändern sich einige Werte (ebenda: 12). Einige Werte bestehen jedoch in gleicher Weise im öffentlichen wie im privaten Sektor: Verantwortlichkeit, Kollegialität, Wettbewerbsfähigkeit, Kohärenz, Bereitschaft zur Zusammenarbeit, Mut, Einsatzwillen, Effektivität, Effizienz, Fachwissen, Ehrlichkeit, Unparteilichkeit, Innovationsfreude, Beachtung von Rechtsvorschriften, Gehorsam, Wirtschaftlichkeit, Ansprechbarkeit, Selbsterfüllung, Selbstlosigkeit, Serviceorientierung, soziale Gleichheit, Nachhaltigkeit, Transparenz.

Eine andere Studie durch van den Heuvel, Huberts und Verberk über die Werte von niederländischen öffentlich Bediensteten gelangt zu weiteren interessanten Schlussfolgerungen (Huberts/Kolthoff/van den Heuvel 2003). Den Autoren zufolge wird moralischen Prinzipien im öffentlichen Sektor in einem höheren oder im gleichen Maße wie im privaten Sektor Folge geleistet (ebenda: 93). Interessanterweise zeigten sich den Autoren zufolge keine Unterschiede zwischen der Ethik von Spitzenbediensteten und einfachen Arbeitern. Vielmehr sehen sich alle öffentlich Bediensteten häufig Konfliktsituationen gegenüber, in denen sie über Fragen zu entscheiden haben, bei denen verschiedene Werte im Widerspruch zueinander stehen (Rechtsstaatlichkeit vs. Effizienz). Abhängig von der Art des Konflikts (Bürgerorientierung vs. Korrektheit) werden diese Situationen sehr unterschiedlich bewertet und die Ergebnisse unterscheiden sich von Situation zu Situation. Ferner zeigt die Studie von Huberts/van den Heuvel/Verberk in Bezug auf die Werte von öffentlich Bediensteten, dass insbesondere „kleinere“ Zwischenfälle (Mitnahme von Stiften, Kugelschreibern und Schreibblöcken) mit größerer Wahrscheinlichkeit akzeptiert werden, als Zwischenfälle, die teuer werden könnten (z. B. private Telefonanrufe).

<b>Rangordnung der Werte aus Sicht der öffentlich Bediensteten</b>
1. Fachwissen
2. Rechtmäßigkeit
3. Einsatzwille
4. Serviceorientierung
5. Einsatz für das Ziel
6. Ehrlichkeit
7. Integrität
8. Kollegialität
9. Gehorsam
10. Unabhängigkeit
11. Offenheit
12. Verfügbarkeit

Abbildung 5<sup>13</sup>

Schließlich ist eine interessante Beobachtung, dass Frauen weniger tolerant gegenüber unethischem Verhalten sind als Männer, Korruption und Betrug werden jedoch von beiden Geschlechtern nicht akzeptiert.

Welche Schlussfolgerungen lassen sich in Bezug auf die Frage ziehen, ob sich moralische Prinzipien und ethisches Verhalten im öffentlichen Sektor und privaten Sektor unterscheiden oder einander ähnlich sind? Bis heute scheint dies niemand genau sagen zu können. Möglich ist allerdings die Aussage, dass moralische „Dimensionen und Kriterien auf alle Arten von Organisationen Anwendung finden können (...) und die Ethik in der Geschäftswelt und die Ethik im öf-

---

<sup>13</sup> Huberts/Kolthoff/van den Heuvel 2003: 114/115ff.

fentlichen Sektor zumindest einige grundlegende Werte und Normen teilen“ (Huberts/Kolthoff/van den Heuvel 2003: 4).

Wenn definiert werden soll, was unethisch ist, lassen sich zahlreiche Situationen vorstellen. Unethisches Verhalten erfolgt nicht immer mit Vorsatz und jeder öffentlich Bedienstete sieht sich einer Reihe zwar ähnlicher, aber doch unterschiedlicher Situationen gegenüber. Alle diese Situationen verlangen ein sorgfältiges Abwägen von ethischen Werten und Konflikten. In „*Het morele gezicht van de Overheid*“ beschreiben van den Heuvel/Huberts/Verberk verschiedene ethische Konfliktsituationen aus dem Alltagsleben von öffentlich Bediensteten (Heuvel/Huberts/Verberk 2002). Die Autoren gelangen zu der Schlussfolgerung, dass alle öffentlich Bediensteten mit verschiedenen in Konflikt zueinander stehenden Werten und ethischen Konfliktsituationen konfrontiert sind. Während sich einige Situationen relativ leicht bewältigen lassen, gestalten sich andere schwieriger.

Überraschenderweise scheinen die Mitgliedstaaten über sehr wenig statistische Nachweise zu den einzelnen Formen unethischen Verhaltens zu verfügen. Dies überrascht insbesondere, da das Problem der Integritätsverletzung täglich in jeder Verwaltung auftritt. In Lettland stehen z. B. 88,7 % aller Verstöße gegen die Ethik in Verbindung mit einem Nichtvorlegen der jährlichen Erklärungen zur Finanzsituation.

Organisatorische und individuelle Leistung sind sehr eng mit ethischem oder unethischem Verhalten verknüpft. Je stärker es zu einem unethischen Verhalten kommt, desto wahrscheinlicher ist es, dass auch die Leistung der Organisation abnimmt. Insbesondere die Gefahr des Mobbings ist im Arbeitsleben immer latent vorhanden. „Es handelt sich um ein ernstes Problem im Arbeitsumfeld, das dringend einer größeren Aufmerksamkeit sowie aktiver Maßnahmen bedarf, um es zu beseitigen. Wie weit dieses Problem verbreitet ist, wurde durch Daten bestätigt, die in einer Reihe von Mitgliedstaaten erhoben wurden. Nach diesen Daten haben 9 % der Arbeitnehmer in der EU – etwa 13

Millionen Menschen – eine Einschüchterung/Schikane (oder Mobbing) am Arbeitsplatz erfahren“ (Kinnock 2000: 1).

Die Zweite Europäische Umfrage über die Arbeitsbedingungen („*Second European Survey on Working Conditions*“, ESWC, 1996) der Europäischen Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen ergab, dass 8 % (12 Millionen) aller Arbeitnehmer in der EU Einschüchterung und Mobbing ausgesetzt sind, wobei die höchsten Raten auf den Dienstleistungsbereich entfallen (13 % in der öffentlichen Verwaltung und 10 % in Banken und anderen Dienstleistungsunternehmen) (Europäisches Parlament: 2001).<sup>14</sup> Weibliche (9 %) sind stärker betroffen als männliche Arbeitnehmer (7 %). Festgestellt werden konnten Auswirkungen auf die Fehlzeiten, 34 % der Arbeitnehmer, die einem Mobbing ausgesetzt waren, fehlten während der letzten 12 Monate bei der Arbeit. Die irische *Health and Safety Authority* (Behörde für Gesundheit und Sicherheit) berichtet über den Stress und die Krankheiten, die Bestandteil des Alltags von gemobbten Personen werden können. Sie legt dar, dass Mobbing sehr häufig psychische Gesundheitsprobleme verursacht, wie beispielsweise Angstzustände, Panikattacken, Gefühle von Hilflosigkeit und „Paranoia“, geringeres Selbstbewusstsein und geringere Selbstachtung sowie Depressionen. Auch physische Gesundheitsprobleme treten in der Regel auf, beispielsweise Schlafstörungen, Herzklopfen, erhöhter Blutdruck, Durchfall, Magenbeschwerden, Brust- und Kopfschmerzen. Bis heute bestehen keine genauen Berechnungen über die Kosten von Mobbing und die Schätzungen über die wirtschaftlichen Auswirkungen gehen weit auseinander (ARBO 2000).

---

<sup>14</sup> Siehe zur näheren Information: Europäisches Parlament 2001.



Zum Beispiel litten in den Niederlanden 9,4 % aller Beschäftigten (im öffentlichen und privaten Sektor) unter (sexueller) Einschüchterung/Schikane am Arbeitsplatz und unethischem Verhalten (in 40 % der Fälle von Seiten ihrer Vorgesetzten) (ARBO 2000: 6). Mitarbeiter, die Einschüchterungen/Schikanen ausgesetzt sind, erbringen häufig schlechte Leistungen und ihr Krankenstand liegt erheblich über dem Durchschnitt. Heute werden Diskriminierung und Einschüchterung/Schikane direkt durch die Richtlinie 2002/73/EG geregelt, die bis 2005 in innerstaatliches Recht umgesetzt werden muss. Auch im Hinblick auf die Korruption „haben viele Studien den eindrucksvollen Nachweis der wirtschaftlichen und sozialen Kosten von Korruption erbracht“. Einer Studie der Weltbank zufolge „liegt die Herausforderung, vor der sich die Transformationsländer sehen, in der Stärkung des Willens zur Bekämpfung von Korruption. Diese Aufgabe wird nicht einfach sein. Der *Status quo* nutzt häufig machtvolle Interessen, diese Vereinnahmung stellt den Staat vor erhebliche Herausforderungen und aus volkswirtschaftlicher Sicht gestalten sich Initiativen gegen Korruption häufig komplex und schwierig. Die Wurzeln des Übels reichen tief in das historische Erbe zurück und in wirtschaftliche Strukturen und Transformationswege hinein. (...) Reform und Fortschritt sind möglich und die Kosten sind, falls nicht gehandelt wird, äußerst hoch“ (Worldbank 2000: xxxi).

### **3.2 Sich verändernde Welt, sich verändernde öffentliche Dienste, sich verändernde Ethik?**

Es ließe sich sagen, dass dort, wo die Ethik des öffentlichen Dienstes statisch und konservativ ist, öffentliche und gesellschaftliche Werte fließend und modern sind. Generell steht die Ethik des öffentlichen Dienstes für Stabilität, während Reform- und Managementtheorien Innovation, Flexibilität, Anpassungsfähigkeit und Wandel begünstigen.

tigen. Dieses Spannungsverhältnis zwischen alten und neuen Werten wurde während der letzten Jahre zunehmend deutlicher.

In den Mitgliedstaaten bestehen keine ausreichenden Nachweise, wie sich all diese politischen, wirtschaftlichen, administrativen, kulturellen und personal-wirtschaftlichen Veränderungen auf das ethische Verhalten von öffentlich Bediensteten in den nationalen öffentlichen Diensten auswirken. Angesichts der fehlenden wissenschaftlichen Erkenntnisse sollten daher weitere wissenschaftliche Untersuchungen durchgeführt werden, um die Auswirkungen der Reform der nationalen öffentlichen Dienste auf ethisches und unethisches Verhalten im öffentlichen Dienst zu untersuchen.

Natürlich lassen sich die Veränderungen in den nationalen öffentlichen Diensten nicht isoliert von den Veränderungen in unseren Gesellschaften betrachten. Nach Gergen/Kellerman (Donahue/Nye 2003: 16ff.) lassen sie sich im 21. Jahrhundert wie folgt zusammenfassen:

- wiederaufkeimende Sorge um die soziale Sicherheit;
- zunehmende Globalisierung;
- weitere Ausweitung der Umwälzungen durch die Informationstechnologie;
- zunehmende Diversität;
- Veränderung der Führungskultur;
- Verwischung klarer Trennlinien zwischen öffentlichem, privatem und nicht erwerbsorientiertem Sektor.

Im Rahmen all dieser Veränderungen ändert sich natürlich auch das europaweite Verständnis von Ethik und ethischen Werten. Z. B.

könnte sich die Haltung zu Vertraulichkeit und Sicherheit in ihrem Verhältnis zu Offenheit, individueller Freiheit und den Menschenrechten verändern.

Insbesondere der Zusammenhang zwischen Verwaltungsreform, New Public Management (NPM) und Ethik wird in den letzten Jahren besonders intensiv untersucht.

Klassische Werte und Werte des NPM	Grad (Bedeutung)	Zählt zu den drei wichtigsten Werten
Fachwissen	8,7	65,5%
Ehrlichkeit	8,7	34,7%
<b>Erreichen von Zielen</b>	7,9	30,9%
Rechtliche Korrektheit	8,1	30,6%
<b>Serviceorientierung</b>	7,9	28,8%
Einsatzwille	7,9	26,4%
<b>Offenheit</b>	7,9	21,4%
Integrität	8,3	19,6%
Kollegialität	7,3	18,5%
<b>Unabhängigkeit</b>	7,9	18,0%
<b>Verfügbarkeit</b>	6,5	3,8%
<b>Gewinnorientierung</b>	4,8	1,4%
Gehorsam	5,0	0,5%

Abbildung 6<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> In Fettdruck: neue oder moderne Werte, in Normaldruck: klassische Werte; Van den Heuvel/Huberts/Verberk 2002: 154.

Eine Veröffentlichung über Werte im niederländischen öffentlichen Dienst durch van den Heuvel, Huberts und Verberk zeigt, dass neue Trends in der Verwaltungsreform ein Auftreten neuer Werte im Verhalten der öffentlich Bediensteten hervorrufen (Heuvel/Huberts/Verberk: 2002). Den Autoren zufolge lässt sich auch feststellen, dass traditionelle Werte nicht verloren gehen, sondern sich mit neuen Werten mischen. Während der vergangenen Jahrzehnte haben sich Personal und Arbeit erheblich verändert. Neue Fachkräfte sind in die Reihen der Beschäftigten aufgenommen worden (z.B. Sozialarbeiter, Psychologen) und haben ihre eigene individuelle berufliche Ethik mit sich gebracht. Sich verändernde Qualifikationen und Fachkompetenzen haben ebenfalls einen Einfluss auf die Werte der öffentlich Bediensteten.

Heute möchten öffentlich Bedienstete als „Individuen“ betrachtet und behandelt werden. Traditionelle Bezahlungssysteme mit Karriereleitern, zeitabhängigen Erhöhungen in der Bezahlung und spezifischen Zulagen sind Kennzeichen eines langsam schwindenden Beschäftigungskonzepts. „Dieses Modell ist dazu geeignet, Loyalität durch eine stabilere und sichere Beschäftigung zu honorieren, es spiegelt diese Notwendigkeit wider und kommt ihr nach“ (US Office of Personnel Management 2002). Heute erwarten die Bediensteten für sich selbst „eine unmittelbare Honorierung und die Anerkennung ihrer individuellen Leistungen...“ (ebenda). Wenn z. B. zwei Beschäftigte einer ähnlichen Tätigkeit nachkommen, aber einer dieser Beschäftigten eine größere Arbeitsbelastung zu erfüllen hat, so möchte er/sie hierfür besser bezahlt werden (US Office of Personnel Management 2002: 7). Dieser Individualisierungsprozess wird weiter vorangetrieben durch die Einführung von Techniken zur Messung und zum Management individueller Leistungen. Die Einführung dieser Techniken begünstigt eine individuelle Leistungsorientierung statt eines Denkens im Sinne der Einrichtung mit einer Orientierung auf das Allgemeinwohl. Bis

heute ist jedoch nur wenig über die Auswirkungen der Einführung individualisierter Leistungsmanagementsysteme auf das ethische Verhalten in den nationalen öffentlichen Diensten bekannt.

Die gegenwärtigen Entwicklungen in den öffentlichen Diensten sind ein Spiegelbild der Entwicklungen in der Gesellschaft: Die Bürger werden sehr viel selbstbewusster, kritischer und verlangen bessere Leistungen und Dienste. Diese Entwicklung ist als absolut positiv zu bezeichnen, da sie implizit auch das Entstehen eines selbstbewussten Staatsbürgers dokumentiert. Parallel hierzu hat im letzten Jahrzehnt das Vertrauen der Bürger in die öffentlichen Dienste abgenommen. Dieses schwindende Vertrauen ist auch in einem Bezug zu dem Gefühl der Bürger zu sehen, dass das politische System die täglichen Probleme, die sich aus Armut, Arbeitslosigkeit, Kriminalität und dem Zusammenleben ergeben, nur unzureichend aufgreift. Folglich wenden sie sich gegen das System und versagen diesem ihre Unterstützung. Die Unterstützung ist jedoch für die Legitimität des Systems von entscheidender Bedeutung.

Unser Wissen über den Zusammenhang von Reform, Veränderung und Ethik ist gering: Traditionelle Werte sind starken Veränderungen unterworfen und rufen neue ethische Fragen hervor. Wie verändert sich zum Beispiel der Begriff der Neutralität unter den neuen Gegebenheiten? Und welche Bedeutung hat der Wert der Amtsschwiegenheit in einer Zeit von Transparenz und Offenheit? In Zukunft – so scheint es – sollten weitere Forschungsarbeiten der Frage gelten, wie sich neue Werte (z.B. ergebnis- und zielorientiertes Denken) entwickeln und wie sich diese mit traditionellen Werten vereinbaren lassen (z.B. rechtliche Korrektheit)? Soweit ist lediglich sicher: Im 21. Jahrhundert werden neue Spannungsfelder und neue Schwierigkeiten die Ethikdebatte dominieren.

Seit einigen Jahren sind die Mitgliedstaaten besonders aktiv im Bereich der Regelung von ethischen Konflikten. Die Ursache hierfür

ist klar. Es gibt mehr Notwendigkeiten zur Regelung ethischen Verhaltens. Die Reform der öffentlichen Dienste erfordert Neuregelungen. Ein dialektischer Prozess: neue Risiken werden geregelt und neue Reformen verursachen wiederum neue Risiken, die wiederum geregelt werden müssen. Ein Katze-Maus-Spiel, wenn es nicht viel ernster wäre.

In der o.g. Studie von Bossaert/Demmke haben wir die verschiedenen Staaten befragt, welches ihrer Meinung nach die größten Herausforderungen in Bezug auf die Förderung hoher ethischer Standards in ihrem öffentlichen Dienst sind.

Die Mitgliedstaaten konnten wählen unter:

- Korruption, Bestechung und anderen strafrechtlichen Tatbeständen;
- einem nur geringen Berufsethos des öffentlichen Dienstes oder fehlenden gemeinsamen Werten;
- keinem klaren Auftrag des öffentlichen Dienstes;
- einer niedrigen Moral der öffentlich Bediensteten;
- niedrigen Gehältern;
- schlechten Beschäftigungsbedingungen (wie etwa befristete Beschäftigungsverträge, geringe Arbeitsplatzsicherheit, keine Karriereperspektiven usw.);
- einer unzureichenden Fortbildung über die Werte und Verhaltensstandards des öffentlichen Dienstes;
- einem unzureichenden Einsatz für das Thema Ethik und einer unzureichenden Unterstützung durch die Führungsebene;
- zunehmenden Kontakten zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor durch einen zunehmenden Trend zu öffentlich-privaten Partnerschaften.

<b>Welches sind die größten Herausforderungen in Bezug auf die Förderung ethischer Standards?</b>	<b>Antworten der Länder (= Anzahl der zustimmenden Länder)</b>
Korruption, Bestechung oder andere strafrechtliche Tatbestände	Slowakei/Portugal/Niederlande/Deutschland/Italien/Polen/Estland = 7
Ein niedriges Berufsethos oder keine geteilten Werte	Slowenien/Portugal (ein abnehmendes Berufsethos <i>würde</i> die Ethik gefährden) (Schweden) Litauen/Belgien/Polen/Estland = 7
Kein klarer Auftrag des öffentlichen Dienstes	Zypern/Griechenland/Österreich/Portugal/ Schweden/Tschechische Republik/Italien/Belgien = 8
Eine niedrige Moral der öffentlich Bediensteten	Spanien = 1
Niedrige Gehälter	Slowenien/Slowakei/Litauen/ Spanien/Tschechische Republik/Ungarn/Lettland = 7
Schlechte Beschäftigungsbedingungen	Österreich/Tschechische Republik = 2
Eine unzureichende Fortbildung über die Werte und Verhaltensstandards des öffentlichen Dienstes	Zypern/Irland/Finnland/Slowenien/Malta/ Griechenland/Portugal/Niederlande/ Vereinigtes Königreich/Belgien/Ungarn = 11
Ein unzureichender Einsatz und eine unzureichende Unterstützung für das Thema Ethik seitens der Führungsebene	Finnland/Malta/Griechenland/Slowakei/Portugal/Litauen/Deutschland/ Tschechische Republik/Polen/Estland = 10
Zunehmende Kontakte zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor durch einen zunehmenden Trend zu öffentlich-privaten Partnerschaften	Dänemark/Zypern/Finnland/Malta/ Österreich/Schweden/Niederlande/ Deutschland/Vereinigtes Königreich/ Italien/Ungarn = 11

Abbildung 7<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Bossaert/Demmke 2005.

Die Antworten waren überraschend. Die meisten Mitgliedstaaten nannten die zunehmenden Kontakte zwischen öffentlichem und privatem Sektor durch einen zunehmenden Trend zu öffentlich-privaten Partnerschaften, eine unzureichende Fortbildung sowie einen unzureichenden Einsatz und eine unzureichende Unterstützung für das Thema durch die Führungsebene als größte Bedrohungen und Herausforderungen.

Tatsächlich gestalten sich - trotz der zunehmenden Regelungsaktivität in den Mitgliedstaaten - die Beziehungen zwischen öffentlichem und privatem Sektor als zunehmend sensibel und geben Anlass zu der Vermutung, dass in diesem Bereich eine zunehmende Quelle für Korruption und Betrug liegt. Mit den zunehmenden Kontakten zwischen diesen beiden Sektoren aufgrund des wachsenden Trends zu öffentlich-privaten Partnerschaften und mehr Mobilität der Bediensteten werden Situationen häufiger, in denen Interessenkonflikte auftreten. Dennoch ist der Nachweis schwierig, inwieweit diese zu einer Zunahme von Korruption und Betrug führen. Auch die Antworten in der o.g. Studie von Bossaert/Demmke lassen hier keinen klaren Trend erkennen: etwa die Hälfte der Mitgliedstaaten (Malta, Schweden, Dänemark, Deutschland, Österreich, Bulgarien, Italien, Vereinigtes Königreich, Finnland, Ungarn, Niederlande) nehmen den wachsenden Kontakt zwischen diesen beiden Sektoren als eine der drei größten Herausforderungen für eine Förderung hoher ethischer Standards wahr.

Auf die Frage, welches Instrument am wirksamsten sei, um Interessenkonflikte zu verhindern, verweisen die Mitgliedstaaten der EU auf eine Kombination von Instrumenten, insbesondere Instrumente zur Schaffung von Bewusstsein und Sicherstellung von Transparenz, wie sie bereits in mehreren Staaten in Kraft sind. Auch wenn die Bedeutung dieser Instrumente für eine größere Transparenz und Offenheit des öffentlichen Sektors nicht unterschätzt werden sollte, lässt sich



doch feststellen, dass diese Maßnahmen nur wirksam sind, wenn eine systematische und kontinuierliche Verwaltung der Informationen gewährleistet ist. Ansonsten liegt der Nutzen der Informationen nur darin, eine Betrugshandlung zu erklären oder verständlicher erscheinen zu lassen, wenn sie bereits begangen wurde.

### ***Quo vadis? Die Reform des öffentlichen Dienstes und ihre Auswirkungen auf die Ethik?***

Während der letzten Jahrzehnte wurden frühere Laufbahnsysteme wie in Italien, dem Vereinigten Königreich, den Niederlanden und Finnland radikal umgestaltet. Als erstes europäisches Land wich das Vereinigte Königreich von einem klassischen Laufbahnsystem ab (nach dem Fulton-Bericht von 1968), gefolgt von den Niederlanden (nach dem so genannten „Pre-advies“ von 1982) und den Reformen in Schweden und Italien (in den späten 1980er und 1990er Jahren). Andere Länder wie Österreich und Dänemark verfolgten eine Politik der zunehmenden vertragsrechtlichen Gestaltung der Beschäftigungsverhältnisse, d.h. eines drastischen Abbaus der Zahl an Beamten. Weniger drastisch, aber ebenfalls bedeutend waren die Reformen des öffentlichen Dienstes in Deutschland (Dienstrechtsreformgesetz 1997/1998) und die „Politeia“-Reform in Griechenland (ab 2002). Auch andere EU-Länder, wie z. B. Frankreich, Irland, Spanien, Portugal und Finnland, befinden sich in einem Reformprozess ihrer öffentlichen Dienste. Das letzte bedeutende Beispiel für eine Reform des öffentlichen Dienstes sind die auf Bundesebene in Belgien durchgeführten Reformen (2003), bei denen die Reform des Laufbahnsystems durch die

Einführung eines neuen Kompetenzmanagement- und Leistungssystems begleitet wurde.<sup>17</sup>

Begünstigen Verwaltungsreformen, die zu einer Angleichung an die Praxis im privaten Sektor führen, unethisches Verhalten? Oder, um die Frage anders zu formulieren: Erhöhen bestimmte Reformprojekte unbeabsichtigt das Risiko eines unethischen Verhaltens, wie etwa das Risiko von Korruption und Betrug?

Befürworter und Gegner einer Aufhebung der Unterschiede treffen in der Regel eine Reihe von Voraussagen über die positiven und negativen Auswirkungen auf die Leistung und Stabilität einer Beschäftigung im öffentlichen Sektor. Kritiker würden beispielsweise anführen, dass eine vollständige Privatisierung der öffentlichen Dienste zu einem Verlust an Loyalität gegenüber der Organisation führe. Darüber hinaus erhöhe ein solcher Trend die Mobilität zwischen öffentlichem und privatem Sektor und führe zu weniger Kontinuität und Stabilität.

Andererseits wird argumentiert, dass die Möglichkeit zu einer Entlassung von Beschäftigten und die Individualisierung der Bezahlung zu einem höheren Leistungsniveau der Beschäftigten führten, da Beschäftigte in einem privatisierten Beschäftigungsverhältnis einer strikteren Disziplin unterlägen. Umgekehrt würden Kritiker vorbringen, dass die Einführung einer leistungsbezogenen Bezahlung, die Dezentralisierung des Personalmanagements und die Möglichkeit zu einer Entlassung von Beschäftigten die entgegengesetzten Effekte hervorrufe: eine verstärkte Frustration, das Gefühl nicht korrekt behandelt worden zu sein, ein Mangel an Kohärenz, Loyalität und eine geringere Arbeitsmotivation.

---

<sup>17</sup> Arrêté royal relatif à la carrière des membres du personnel des services publics fédéraux.

Verfechter einer radikalen Reform des öffentlichen Dienstes werden argumentieren, dass sich der öffentliche Dienst zweifellos gewaltigen Herausforderungen gegenüber sieht und ernsthafter Reformen bedarf. Reformer fordern daher häufig eine Befreiung der (insbesondere Spitzen-) Bediensteten von bürokratischen Zwängen, eine Stärkung ihrer Weisungsbefugnis und Flexibilität, die Einführung von Leistungsmanagementsystemen auf der Ebene des Einzelnen und der Organisation und die Zuerkennung einer stärkeren Verantwortlichkeit für ihre Arbeit. In dem Maße, in dem Beschäftigte des öffentlichen Sektors kreativ, innovativ, flexibel, unternehmerisch usw. sein sollen – Qualitäten, die im Zuge der Reformplädoyers häufig gepriesen werden – müssen wir ihnen auch eine größere Freiheit gewähren, unabhängig zu handeln. Dies wiederum bedeutet, dass wir das Vertrauen in sie setzen müssen, Entscheidungen im öffentlichen Interesse zu treffen. Das Problem ist jedoch, dass das Vertrauen eher schwindet denn wächst (Demmke 2004: 154).

Wo dem Einzelnen zugetraut werden kann, dass er verantwortungsbewusst handelt, sind weniger Regeln notwendig, die Kontrolle kann weiter gefasst werden und Sanktionen sind nur in seltenen Fällen erforderlich. Andererseits erzeugt die heutige Konzentration auf Transparenz, Zurechenbarkeit und Verantwortlichkeit eher mehr als weniger Regeln. „Doch interne und externe Kontrolle stehen in einer umgekehrten Relation zueinander: eine zunehmende Verwendung der einen ist verbunden mit einer Abnahme der anderen...“ (Peters/Pierre 2003: 577).

In unserer Studie vertraten dreizehn Länder die Auffassung, dass neue Reformmaßnahmen im Bereich des öffentlichen Managements (z.B. verbesserte Mobilitätsmöglichkeiten zwischen öffentlichem und privatem Sektor, Dezentralisierung der Verantwortlichkeit) das Risiko eines unethischen Verhaltens erhöhen. Dies ist eine überraschend hohe Zahl, da nur sehr wenig über die Folgen der gegenwärtigen Reformen

und der so genannten Anpassung der Beschäftigungsbedingungen und -strukturen an diejenigen des privaten Sektors bekannt ist – und über ihre Auswirkungen auf ein ethisches oder unethisches Verhalten.

Trotz vieler Veränderungen basiert die klassische Betrachtung von Rolle und Aufgaben des öffentlichen Dienstes nach wie vor auf der zentralisierten, einheitlichen öffentlichen Verwaltung, die klar vom privaten Sektor getrennt ist. Auch wird der öffentliche Dienst häufig als ein apolitischer Apparat betrachtet, der in neutraler Weise die Regierungspolitik durchführen soll. Dennoch stimmen Beobachter des öffentlichen Dienstes mehr und mehr darin überein, dass dieses klassische Modell der öffentlichen Verwaltung in einer Welt geprägt wurde, die nicht länger existiert.

<b>Mitgliedstaat</b>	<b>Prozentualer Anteil der Beamten an der Gesamtbeschäftigtenzahl im öffentlichen Dienst</b>
Griechenland	ca. 90%
Frankreich	82%
Belgien	78% (zentrale Ebene), ca. 50-60% (regionale Ebene)
Spanien	58,82% (Ministerio de Administraciones Públicas 2002: 47)
Österreich	45-50%
Deutschland	ca. 43% (Bund 68%, Länder 58%, Gemein- den 12%) (Derlien/Frank 2004: 304)
Dänemark	ca. 36%
Großbritannien	ca. 10%
Schweden	ca. 0,05% (fast nur Richter)

Abbildung 8

Viel problematischer ist, dass m.E. bisher niemand untersucht hat, inwieweit sich – in deutscher Begrifflichkeit – die Beamtenethik

von der Angestelltenethik unterscheidet. Oder anders ausgedrückt: Verhalten sich Beamte anders, weil sie Beamte sind und einer anderen Ethik unterliegen als privatrechtlich Angestellte? Eine Untersuchung dieser Frage ist dringend geboten, da in vielen Mitgliedstaaten der prozentuale Anteil der Beamten sinkt. So zeigt eine Untersuchung von Demmke, dass in einigen Mitgliedstaaten der Anteil der Beamten an der Gesamtbeschäftigtenzahl im öffentlichen Dienst bei weit unter 50% liegt (Demmke 2005).

Die Zahlen für Schweden und das Vereinigte Königreich sind nur schwer zu vergleichen, da beide Länder sehr unterschiedliche Definitionen für den öffentlichen Dienst anwenden. Insbesondere auf Gemeindeebene gibt es häufig kaum noch Beamte. Diese Privatisierung der Beschäftigungsverhältnisse hat m.E. bisher nicht zu mehr unethischem Verhalten und Korruption geführt.

Dennoch: die Diskrepanz zwischen traditioneller Theorie und moderner Realität des öffentlichen Dienstes scheint sich zu vergrößern. Die nationalen öffentlichen Dienste verändern sich, und zwar schnell. Die Definition des „öffentlichen Sektors“ und des „öffentlichen Dienstes“ gestaltet sich daher immer schwieriger. Die Grenzlinien verändern sich und sind häufig verworren. Weiter zu der Verwirrung trägt bei, dass der Umfang unterschiedlichster Formen öffentlich-privater Partnerschaften in den letzten Jahren das gesamte Spektrum öffentlicher Einrichtungen übergreifend erheblich zugenommen hat (The United Kingdom Parliament 2002). Ein Beispiel: Werden in Deutschland hoheitliche Aufgaben tatsächlich nur von Beamten wahrgenommen? Sicherlich nicht.

Heute wirft die Anpassung an den privaten Sektor Fragen in Bezug auf mögliche Bedrohungen des hergebrachten Ethos auf. Die Grenzen zwischen öffentlichen und privaten Einrichtungen sind zunehmend schwieriger zu definieren und das Bild verliert auch durch das Entstehen neuer Formen öffentlich-privater Partnerschaften an

Kontur. In unserer Umfrage hat eine Reihe von Mitgliedstaaten ihre Besorgnis über zunehmende Kontakte zwischen privatem und öffentlichem Sektor und deren Auswirkungen auf ein unethisches Verhalten zum Ausdruck gebracht. Auf die Frage nach den größten Herausforderungen für eine Förderung hoher ethischer Standards im öffentlichen Dienst haben zwölf Staaten die zunehmenden Kontakte zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor genannt.

**Frage: Erhöhen oder Senken neuere Reformmaßnahmen das Risiko unethischen Verhaltens?**

Zunahme	Abnahme
Belgien (föd.)	Zypern
Dänemark (in sehr geringem Umfang)	Finnland
Finnland	Slowenien
Malta	Portugal
Österreich	Italien (je nach Maßnahme)
Schweden	Ungarn
Litauen	
Niederlande	
Vereinigtes Königreich	
Italien (je nach Maßnahme)	
Polen	
Estland	
Lettland	

Abbildung 9

Nach Auffassung der Bundesrepublik Deutschland haben die Reformmaßnahmen keinen Einfluss auf das ethische Verhalten der Beschäftigten. D.h., die Mitgliedstaaten nehmen mehr Mobilität der Beschäftigten durchaus als Herausforderung wahr. Andererseits zeigt eine Untersuchung von Abbink, dass funktionale Mobilität (Job-

Rotation) ein effektives Instrument im Kampf gegen die Korruption ist (Abbink 2004: 887-906).

Die Verbindung von Dezentralisierung, interner Differenzierung, funktionaler und geographischer Mobilität, Public-Private Partnerships und Privatisierung der Beschäftigungsverhältnisse hat jedoch „häufig zu einer Abnahme von einem gemeinsamen Ethos und Identität des öffentlichen Dienstes geführt“ (Halligan 2003: 105). Darüber hinaus hat die Mehrzahl der Länder auf den Fragebogen geantwortet, dass die zunehmenden Kontakte zwischen öffentlichem und privatem Sektor eine Herausforderung für den öffentlichen Sektor in Bezug auf seine Ethik bedeuten.

Italien hat auf unsere Frage geantwortet, dass eine zunehmende Mobilität zwischen öffentlichem und privatem Sektor das Risiko eines unethischen Verhaltens im öffentlichen Dienst erhöhen *könnte*, die Dezentralisierung der Zuständigkeiten *könnte* das Risiko unethischen Verhaltens im öffentlichen Dienst jedoch auch verringern.

Auch aus der finnischen Antwort geht hervor, dass eine größere Transparenz zu einer Abnahme des unethischen Verhaltens beitragen könnte und ein verstärkter Einkauf aus dem privaten Sektor zu einem vermehrt unethischen Verhalten führen könnte. Slowenien hat erwähnt, dass eine größere Mobilität des Personals mit einer erhöhten Transparenz der Verfahren einhergehen muss. Bei einer stärkeren Dezentralisierung steigt die persönliche Verantwortlichkeit – auch auf niedrigerer Arbeitsebene. Eine größere Verantwortung der Bediensteten könnte ihre Motivation erhöhen und „dies führt zu einem verantwortungsbewussteren und ethischen Verhalten“ (Slowenien). Die Antwort des Vereinigten Königreichs verwies auf die Tatsache, dass eine stärkere Mobilität – in Form eines verstärkten Eintretens in den Staatsdienst – Herausforderungen mit sich bringen könnte, wenn es darum geht, ein breit geteiltes dienstübergreifendes Verständnis der Kernwerte des Staatsdienstes aufrechtzuerhalten. Ungarn unterstrich

die Bedeutung sicherer Laufbahnen, eines stabilen Bezahlungssystems und attraktiver Karriereaussichten. „Neue Werte (z. B. Professionalität, Innovation) müssen auf den traditionellen Werten basieren.“ Nach Aussage Estlands ist es „eine größere Herausforderung, Integrität, Neutralität und Transparenz in einem dezentralisierten und offenen System“ des öffentlichen Dienstes sicherzustellen, bei dem sich die Beschäftigten frei zwischen privatem und öffentlichem Sektor bewegen können. Ferner wirkt sich eine starke Personalfluktuation – insbesondere auf der Ebene der Zentralverwaltung – hinderlich auf die Entwicklung eines kohärenten Wertekatalogs für den öffentlichen Dienst aus.

Die Antworten der Mitgliedstaaten zeigen, dass jüngste Reformen unterschiedliche – positive wie negative – Auswirkungen auf das Verhalten der öffentlich Bediensteten haben können. Mehr noch verdeutlichen die Antworten der Mitgliedstaaten, dass der Nachweis über Auswirkungen von Verwaltungsreformen auf das ethische Verhalten nach wie vor fehlt. Wichtige Fragen bedürfen daher nach wie vor einer klaren Antwort. Zum Beispiel ist zu fragen: Garantiert ein Laufbahnsystem (wie in Frankreich, Deutschland, Griechenland, Spanien, Irland, Slowenien, Slowakei usw.) mehr Neutralität und Stabilität als ein Positionssystem (Schweden, Finnland, Vereinigtes Königreich, Niederlande, Estland, Italien)? Sind Länder mit einer erhöhten Mobilität zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor (z. B. Schweden, Frankreich) einer größeren Gefährdung mit Blick auf ein unethisches Verhalten ausgesetzt als Länder mit wenig Mobilität (z. B. Luxemburg)? Welchen Sinn macht ein spezifischer öffentlicher Dienst, wenn Beschäftigte, die auf der Grundlage eines privatrechtlichen Arbeitsvertrags beschäftigt werden, ihre Verantwortung genauso gut (oder schlecht) wahrnehmen wie Kollegen, die in einem öffentlich-rechtlichen Beschäftigungsverhältnis stehen? Welches Verhältnis be-



steht zwischen Status und Organisationsstruktur einerseits und Persönlichkeit und Verhalten andererseits?

***Warum ist eine spezifische Ethik des öffentlichen Dienstes erforderlich? Traditionelle und moderne Argumente und neue Konfliktfelder***

In dieser Studie weise ich zwei Mythen über den öffentlichen Dienst zurück. Zum einen den Mythos, dass nur der öffentliche Dienst in geeigneter Weise öffentliche Dienstleistungen erbringen kann, zum anderen den Mythos, dass sich öffentliche Dienstleistungen nicht von privaten Dienstleistungen unterscheiden. Wir gelangen zu dem Schluss, dass es für öffentlich Bedienstete möglich ist, ein bestimmtes Ethos des öffentlichen Dienstes aufrecht zu erhalten, auch wenn sich eine Reihe von Dingen während des letzten Jahrzehnts geändert haben.

Das klassische Argument für diesen spezifischen ethischen Status öffentlich Bediensteter ist das Erfordernis von Stabilität, Einsatzwillen, Neutralität, Vertraulichkeit und Fachwissen. Hergebrachterweise wurden klare und strikte Laufbahnsysteme, eine Ernennung auf Lebenszeit, eine Vollzeitbeschäftigung, Berücksichtigung des Dienalters, vorteilhafte Altersversorgungs- und rigide Bezahlungssysteme eingeführt, um die Gefahren einer zu starken politischen Einflussnahme, von Korruption, Fehlverhalten, einer Verwirklichung privater Interessen und der Instabilität von Regierung und Verwaltung soweit wie möglich zu bannen.

Historisch lag der Unterhaltung eines öffentlichen Dienstes mit spezifischen Beschäftigungsbedingungen und einem spezifischen Status der Gedanke zugrunde, dass durch einen Schutz des öffentlichen Bediensteten vor willkürlichen und politisch motivierten Handlungen dieser sich loyal verhält und nicht von spezifischen Interessen oder

einer politischen Partei abhängig ist. Eine Ernennung auf Lebenszeit wurde mit dem Ziel eingeführt, dass „der öffentlich Bedienstete selbst der Versuchung eines kurzfristigen persönlichen Vorteils – z. B. in Form des Angebots einer besser bezahlten Stelle – widersteht, da er weiß, dass seine Stelle in der Verwaltung sicher ist (...)“ (Walters 2002: 7). Darüber hinaus sollten die Laufbahn und ein einheitliches Bezahlungssystem Gleichheit, Transparenz und Sicherheit statt Neid und Individualisierung gewährleisten.

Der öffentliche Dienst sollte auch die bereits eingetretenen öffentlich Bediensteten vor Veränderungen in der politischen Führung schützen und sicherstellen, dass personelle Maßnahmen wie Beförderungen, Gehaltserhöhungen und Entlassungen aufgrund der individuellen Fähigkeiten erfolgten und nicht aufgrund von persönlichen Begünstigungen (Walters 2002). Das Argument für das Dienstalterprinzip (neben dem Prinzip der erbrachten Leistungen) war vor allem, dass es den öffentlichen Arbeitgebern erlaubte, sich auf das institutionelle Wissen und eine Kontinuität der Beschäftigten verlassen zu können. Hauptargumente für einen stärkeren Sozialschutz waren der Ausgleich für die allgemein höheren Gehälter in der Privatwirtschaft und ein stärkerer Schutz bei der Ausübung ihrer Tätigkeit für diejenigen Bediensteten, die Funktionen von Regulierung und Vollzug wahrnehmen oder Aufgaben, die vor individuellem oder politischem Druck geschützt werden müssen. „Ohne einen starken Schutz in der Ausübung ihrer Tätigkeit könnten mit einer Regulierung im Umweltbereich betraute Beamte z. B. nicht willens sein, Vorschriften gegenüber Großunternehmen mit einer engen Verbindung zu einem bestimmten Gesetzgeber oder Regierungsmitglied zu vollziehen. Durch den Schutz mit zunehmendem Dienstalter kann der Bedienstete jedoch mit einer gewissen Zuversicht vorgehen“ (Walters 2002: 40). Heute werden zumindest einige dieser Argumente noch immer zugunsten einer Aufrechterhaltung von Unterschieden zwischen öffentlich Bedienste-

ten und privatwirtschaftlichen Beschäftigten verwendet. Wie z. B. Pochard über die Situation in Frankreich schreibt: „Die Grundsätze und Prinzipien, die damit verbunden sind, dass der öffentliche Arbeitgeber aufgrund seiner Aufgaben und Vorrechte kein Arbeitgeber wie jeder andere ist, sind auch heute noch genauso notwendig wie gestern, um den öffentlich Bediensteten einen „Status“ zu verleihen, sie Begünstigungen und Willkür zu entziehen und es ihnen zu ermöglichen, sich unparteiisch und unabhängig dem öffentlichen Dienst zu widmen“ (Pochard 2003: 1909).

In Wirklichkeit ist jedoch trotz der langen Erfahrungen, die nationale öffentliche Dienste mit traditionellen Prinzipien des öffentlichen Dienstes – wie z. B. Dienstalder, strikten Laufbahnen, Zentralisierung des Managements der Humanressourcen – gemacht haben, überraschend wenig darüber bekannt, wie sich diese Prinzipien und ihre Reform auf das individuelle Verhalten der öffentlich Bediensteten auswirken. Umgekehrt wissen wir ebenfalls nur sehr wenig über die Folgen von Reformen der Organisation und des Managements der Humanressourcen für die Ethik im öffentlichen Dienst. Zum Beispiel bereitet öffentlich Bediensteten in klassischen Laufbahnsystemen wie etwa in Frankreich häufig die Vorstellung Schwierigkeiten, dass der öffentliche Dienst sehr gut funktionieren kann, wenn die Beschäftigungsbedingungen wie z. B. in Schweden an die Praxis in der Privatwirtschaft angepasst wurden. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass in solchen Fällen die Motivation der Beschäftigten hoch sein kann, die Effizienz der Arbeitsverfahren beeindruckend, die Neutralität der öffentlich Bediensteten sichergestellt, die Korruption sehr niedrig und die Beschäftigungsbedingungen günstig. Andererseits scheinen populäre Managementreformen in den nationalen öffentlichen Diensten weitgehend die Tatsache zu vernachlässigen, dass das Personal in den traditionellen öffentlichen Diensten häufig ebenfalls gute Leistungen erbringt, äußerst produktiv, motiviert und zufrieden mit der Tätigkeit ist.

Zum Beispiel baut der öffentliche Dienst in Deutschland auf einer Reihe von ethischen Pflichten auf, aber auch auf Rechten der öffentlich Bediensteten. Während einige Prinzipien auch in anderen Ländern bekannt sind (z. B. das Prinzip der Neutralität, das Prinzip der Amtsverschwiegenheit),<sup>18</sup> sind andere Prinzipien wie „die volle Hingabe an den Dienst“ ein spezifisch deutsches Konzept des öffentlichen Dienstes. Somit haben deutsche öffentlich Bedienstete eine Reihe spezifischer und klar definierter Pflichten und Rechte, deren Geltungsbereich sich bis in ihr Privatleben und auch den Ruhestand hinein erstreckt. Auch das deutsche Beamtenrecht (Beamtenrechtsrahmengesetz, Bundesbeamtengesetz) und einige Verordnungen (z. B. Bundesdisziplinarverordnung und Bundesnebenberufungsverordnung) sehen detaillierte Bestimmungen zu Interessenkonflikten und Disziplinarmaßnahmen vor.

Nach Transparency International ist Deutschland ein Land mit relativ wenig Korruption und Betrug. In Deutschland könnte dies als ein Ergebnis der spezifischen Rechts- und Organisationsstruktur des deutschen öffentlichen Dienstes gesehen werden. Dies erklärt jedoch nicht, warum andere stark „privatisierte“ öffentliche Dienste - z. B. in Schweden - so stabil sind wie der deutsche öffentliche Dienst. Beobachter konnten sogar feststellen, dass „nicht zufällig Länder, in denen das *New Public Management* am weitesten fortgeführt wurde, insgesamt die am wenigsten korrupten politischen Systeme der Welt sind“ (Kelman 2003: 87). Dies wird auch durch den Platz einiger skandinavischer Länder im Korruptionsindex von Transparency International bestätigt. Auf Finnland, das Platz 1 belegt, folgen dicht einige weitere skandinavische Staaten.

---

<sup>18</sup> Siehe z. B. Österreich. Ethik im öffentlichen Dienst, Beilage zur Wiener Zeitung, Mai 2000, Nr. 33.

Die Dinge liegen jedoch nicht so einfach, wie es anhand dieser Statistiken scheint. Nach einer Studie von Maravic „zeigt eine Analyse der Literatur, dass alle drei Elemente, die vorliegen müssen, damit eine Situation die Korruption begünstigt (Motivation, Gelegenheit und Möglichkeit zur Korruption), von Reformen des öffentlichen Managements berührt werden“ (von Maravic 2003). In der Tat hat die Struktur des öffentlichen Dienstes (Laufbahnsystem vs. Mischsystem oder privatisierter öffentlicher Dienst) nur eine untergeordnete Bedeutung auf den Grad des ethischen oder unethischen Verhaltens. Vielmehr kommt es auf Fragen der Professionalität an, der Fairness im Umgang miteinander, des Vertrauens untereinander, der Bewusstseinsbildung, der Kenntnis der Regeln und der Kenntnis dessen, was bei einem Verstoß dieser Regeln passiert. Schlussendlich geht es um Motivation und Gelegenheit. Gerade aber die *Motivation* und die *Gelegenheit* sind steuerbare Variablen. So ist zum Beispiel Job-Rotation ein wirksames Instrument zur Bekämpfung der Variablen *Gelegenheit*.

#### **4. Schlussfolgerungen**

Das vorhandene Instrumentarium zur Bekämpfung unethischen Handelns gleicht einem Paradox. Früher gab es ein ausgeprägtes Beamtenethos, eine abgeschottete Verwaltung sowie das Disziplinarrecht zur Kontrolle der Beamten. Heute gibt es ein modernes Beamtentum, einen Instrumentenmix und so viel Information und Aufklärung wie nie zuvor. Und dennoch sind wir nicht viel weiter gekommen. Es scheint so, als ob unethisches Verhalten so verbreitet ist wie eh und je. Daneben tauchen immer wieder neue Probleme und Herausforderungen auf, während andere verschwinden. Tatsächlich verursacht die Reform des öffentlichen Diensts immer wieder neue ethische Probleme. Diese Entwicklungen sind weder verwunderlich, noch be-

sonders besorgniserregend, so lange auf die Veränderungen reagiert wird. Allerdings kommt es darauf an, neue auftauchende Probleme besser zu antizipieren. Bis heute wird noch zu wenig getan, um die Bestrebungen zur Dezentralisierung der Verantwortlichkeiten im öffentlichen Dienst ethisch zu begleiten. So ist es z. B. notwendig, dass Führungskräfte viel besser lernen, mit ihren gestiegenen Verantwortlichkeiten umzugehen. Vor allem auf dem Gebiet der Ethik und des Umgangs mit den Mitarbeitern (z. B. bei der Personalbeurteilung).

Je komplexer die Welt, desto komplexer werden auch die ethischen Anforderungen an den öffentlichen Dienst. Hier liegt eine Herausforderung darin, komplexe Aufgaben klar und eindeutig zu erklären. So war es vor 10 Jahren noch gar nicht notwendig, sich mit den Herausforderungen zu befassen, die durch Internet und E-Mail entstehen. Heute hat jeder Mitarbeiter die Aufgabe, mit Internet und E-Mail ethisch umzugehen. Aber wie?

Die Konsequenzen dieser Entwicklungen sind verwirrend, aber geben keinen Grund zum Pessimismus. Während sich vor 20 Jahren das wichtigste Instrumentarium zur Bekämpfung von unethischem Verhalten das Disziplinarrecht war, gibt es heute Vorschriften und rechtlich unverbindliche Kodizes zu Interessenkonflikten, Fortbildungen zu Ethik, Whistleblowingvorschriften, allgemeine Ethikkodizes, Leitbilder etc.

Alle Mitgliedstaaten der EU sind zunehmend aktiv im Bereich der Beamtenethik, vor allem durch ein Verbot bestimmter Verhaltensweisen und die Regulierung einer Reihe unterschiedlicher Situationen durch Straf- oder Verhütungsmaßnahmen. Während vor einigen Jahren ethische Kodizes und Bestimmungen zum „Whistleblowing“ nahezu unbekannt waren, investieren heute fast alle Länder erhebliche Ressourcen in diese Instrumente. Allerdings ist nur wenig darüber bekannt, ob die Proliferation der Maßnahmen und Instrumente auch Wirkung zeigt.

Die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten liegen jedoch im Detail. Natürlich besteht nicht nur ein ethischer Kodex. Die Mitgliedstaaten verfügen über verschiedene Kodizes für verschiedene Personalkategorien oder verschiedene Behörden und Verwaltungsebenen. Insbesondere der Begriff des „Whistleblowing“ wird in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich interpretiert. Z. B. unterscheidet sich der deutsche Begriff der „Remonstrationspflicht“ (einer spezifischen Pflicht zur Beschwerde im Fall von illegalem Verhalten) völlig von dem britischen Begriff des „Whistleblowing“. Die wichtigsten Unterschiede zeigen sich in den Verfahren, auf die „Whistleblower“ zurückgreifen können, um sich zu beschweren (z. B. gegenüber einer externen Stelle oder dem direkten Vorgesetzten) und dem Grad an Schutz für „Whistleblower“ (Vorliegen eines Schutzes durch Anonymität).

Trotz der Proliferation der Instrumente bleibt ein Gefühl der Ohnmacht. So glaubt die breite Öffentlichkeit, dass alles immer schlimmer wird und der moderne Beamte nicht mehr der Beamte aus den guten alten Zeiten ist. Als ob der preußische Beamte ein Beispiel für ethisches Verhalten war! Tatsächlich ist es wichtig, dass man die positiven Aspekte der Beamtenethik in den Vordergrund rückt. Beamte sind „ethischer“ als man glaubt.

Vermutlich geht es in der Zukunft weniger um die Definition von neuen Instrumenten, sondern um die konsequente Umsetzung und den Vollzug der bekannten. Daneben ist zur Bekämpfung unethischen Verhaltens im öffentlichen Dienst eine professionelle Personalpolitik notwendig. Hier gibt es noch viel zu tun. Ethik verändert sich. Und der öffentliche Dienst verändert sich ebenso. Dabei entstehen neue Herausforderungen, neue Probleme und neue Herangehensweisen. Wie immer kommt es darauf an, die neuen Entwicklungen kritisch zu betrachten und neue Lösungen und Instrumente anzubieten.

Das geht nur, wenn Ethik als Politikbereich Ernst genommen wird und die Beamten und der öffentliche Dienst nicht zum Spielball populistischer Reformstrategien und ungerechtfertigter Kritik werden.



## 5. Literatur

- Abbink, Klaus (2004): Staff rotation as an anti-corruption policy: an experimental study. In: *European Journal of Political Economy*, Bd. 20, Nr. 4, S. 887-906.
- Anechiarico, Frank; Jacobs, James B. (1996): *The Pursuit of Absolute Integrity*. Chicago and London: University of Chicago Press.
- ARBO aktuell, Seksuele intimidatie, agressie en geweld, Nr. 3, Dezember 2000.
- Bericht der schweizerischen Verwaltungskontrollstelle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (1998): *Ethik im öffentlichen Dienst*, unveröffentlicht, o.O.
- Bossaert, Danielle und Christoph Demmke, (2005): *Main Challenges in the Field of Ethics and Integrity in the EU Member States*. Maastricht: EIPA.
- Bundeskriminalamt (BKA) (2003): *Lagebericht Korruption*, 30.6.2003, Wiesbaden.  
<http://www.bka.de/lageberichte/ko/blkorrupzion2003.pdf>.
- Cooper, Cary L.; Stale Einarson; Helge Hoel und Dieter Zapf (2003): *Bullying and emotional abuse in the workplace*. London.
- Council of Europe (2004): *Model Initiatives Package on Public Ethics at Local Level*, verabschiedet auf der Konferenz in Noordwijkerhout am 1. April 2004.
- Council of Europe (2001): *Recommendation (10)*, verabschiedet durch das Ministerkomitee des Europarates am 19. September 2001.
- de Leon, Linda (2003): *On acting responsibly in a disorderly world: Individual ethics and administrative responsibility*. In: B. Guy Peters und Jon Pierre, Hrsg.: *Handbook of Public Administration*. London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE.
- Demmke, C. (2004): *European Civil Services between Tradition and Reform*. Maastricht: EIPA.
- (2005): *Who is a Civil Servant and Who is not – and Why? Studie für die Personalgruppe der Abteilungsleiter des öffentlichen Dienstes*, Maastricht: EIPA, (unveröffentlicht).

- Derlien, H.-U. und S. Frank (2004): Öffentlicher Dienst und Gewerkschaftssystem im Wandel. In: Die Verwaltung, Bd. 37, Nr. 3, S. 295-325.
- Europäisches Parlament (2001): Mobbing am Arbeitsplatz. Luxemburg.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2003): Preventing Violence and harassment in the workplace. Dublin.
- Gergen, D. und B. Kellerman (2003): Public Leaders: Riding a Tiger. In: J. Donahue und J. S. Nye, Hrsg.: For the People, Can we fix public service?, Washington D.C.: Brookings Institution.
- Halligan, J. (2003): Leadership and the Senior Civil Service from a Comparative Perspective. In: B. G. Peters und Jon Pierre, Hrsg.: Handbook of Public Administration. London/Delhi/Thousands Oaks: SAGE.
- Halman, L. (1999/2000): The European Values Study: A Third Wave. Universität Tilburg.
- Heuvel, H. van den; L.W.J.C. Huberts und S. Verberk (2002): Het Morele Gezicht van de Overheid. Utrecht: Lemma.
- Huberts, L.W.J.C. und H. van den Heuvel (1999): Integrity at the Public-Private Interface. Maastricht: Shaker.
- Huberts, L.W.J.C.; E.W. Kolthoff und H. van den Heuvel (2003): The Ethics of Government and Business: What is valued most. EGPA-Studiengruppe „Ethics and Integrity in Governance“, Arbeitspapier vorgestellt in Lissabon (Portugal), Juli 2003.
- Journal für Philosophie (1996): Der Blaue Reiter, Ethik, Nr. 3.
- Kelman, S. (2003). In: P. von Maravic und C. Reichard: New Public Management and Corruption: IPMN Dialogue and Analysis. In: International Public Management Review, Bd. 4, Nr. 1.
- Kinnock (2000): Memorandum from Mr. Kinnock to the Commission on Psychological Harassment policy at the European Commission.
- Maravic, P. von (2003): How to analyse corruption in the context of public management reform?, EGPA-Paper presented in the *Group on Ethics and Integrity of Governance*“ in Lissabon (Portugal), September 2003.

- Ministerio de Administraciones Públicas (2002): Civil Service in Spain. Madrid.
- Österreich. Ethik im öffentlichen Dienst, Beilage zur Wiener Zeitung, Mai 2000, Nr. 33.
- Peters, B. G. und Pierre, J. (2003): Handbook of Public Administration. London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE.
- Pochard, M. (2003) : Les implications de la libre circulation: plus qu'une banalisation, la normalisation du droit de la fonction publique, In: AJDA, Droit Administratif, Actualite Juridique, 27. Oktober 2003.
- Schütz, M. (1996): Stegosaurus gegen Tyrannosaurus Rex. Können Imperative den Menschen moralisch schützen. In: Journal für Philosophie, Bd. 3, Nr. 1, S. 37-42.
- Sociaal en Cultureel Planbureau; Dekker, P.; J. de Hart; P. de Beer und Christa von Hubers (2004) : De moraal in de publieke opinie, Den Haag: <http://www.scp.nl>; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2003), Waarden, Normen en de last van het gedrag, Den Haag: <http://wrr.nl>.
- Source book of the 1999/2000 European Values Study Surveys (2001), The European Values Study: A Third Wave. Universität Tilburg.
- Smeltz, D. S. und A. E. Sweeny (1999): On the Take: Central and East European Attitudes Towards Corruption. Oktober 1999.
- Thompson, D. (1992): Paradoxes of Government Ethics. In: Public Administration Review, Bd. 53, Nr. 2.
- United Kingdom Parliament, The (13. Juni 2002): Select Committee on Public Administration, The Public Service Ethos, Seventh Report. London.
- US Office of Personnel Management (April 2002): Performance Related Pay. Washington D.C.
- Walle, S. van de (2004), Perceptions of Administrative Performance: The Key to Trust in Government? Leuven: Doktorarbeit an der Universität Leuven.
- Walters, J. (Oktober 2002): Life after Civil Service Reform: The Texas, Georgia, and Florida Experiences, IBM Endowment for The Business of Government, Human Capital Series, <http://www.businewsofgovernment.org>.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2003):  
Waarden, Normen en de last van het gedrag. Den Haag:  
<http://www.wrr.nl/wrr/home.php>.

Worldbank (2000): Anticorruption in Transition, A Contribution to  
the Policy Debate. Washington D.C.: The World Bank.